

Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo

Nota Técnica n°1

ISSN en línea: 2806-5603



Financiamiento
para el **Desarrollo**
en **Ecuador**

Observatorio

Editores:

Katuska King y César Carranza

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.
Nota Técnica N° 1**

septiembre 2021 - febrero 2022

ISSN impreso: 2806-559X

ISSN en línea: 2806-5603

Editado por Katuska King Mantilla y César Carranza Barona

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria Av. América

Quito - Ecuador

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Usted es libre de: Compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes:

- **Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



El contenido de los artículos y reseñas publicadas es responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista u opinión de la Universidad Central del Ecuador.

The content of all published articles and reviews does not reflect the official opinion of the Universidad Central del Ecuador.

Contenido

Presentación	1
	Katiuska King Mantilla César Carranza Barona
Panorámica histórica de la Seguridad Social en Ecuador	3
	César Carranza Barona Nicolás Villavicencio Salazar
¿Qué planteaban los candidatos presidenciales en Ecuador sobre la seguridad social?	15
	Yamel Cedeño Cevallos
Análisis de la cartera de créditos del BIESS de 2016 a 2020	19
	Carol Serrano Crespo
Veto Presidencial a la reforma a Ley de Seguridad Social sobre conformación del Directorio del IESS	23
	Nicole Abad Valverde Isaac Herrera Almeida
Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP	29
	Katiuska King Mantilla

Presentación

Esta es la primera Nota Técnica del proyecto de investigación “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador” –FDE– implementado por la Universidad Central del Ecuador; cuyo objetivo general es el “generar información sobre el financiamiento para el desarrollo, su relación con la seguridad social e investigar alternativas de inclusión financiera y cobertura a la seguridad social”. Para ello, entre otras estrategias, se ha implementado un Observatorio Financiero, que es un espacio académico para investigar, reflexionar y divulgar de forma más sencilla el conocimiento sobre esta problemática desde distintas perspectivas y campos disciplinares.

Esta Nota Técnica aborda las áreas de conocimiento de economía, ciencia política, finanzas, estadística, derecho y relaciones internacionales. La publicación está dirigida a la comunidad universitaria, los jóvenes y a quienes se interesan por los ámbitos de la seguridad social en el Ecuador y la región latinoamericana. Sobre todo, pretendemos reflexionar sobre los principales retos y debates que enfrenta la seguridad social en el país y acercar este conocimiento a la ciudadanía.

La Nota Técnica N° 1, está integrada por cinco artículos. Al inicio César Carranza Barona y Nicolás Villavicencio Salazar realizan una panorámica histórica de la Seguridad Social en Ecuador. Posteriormente, Yamel Cedeño Cevallos recopila y sistematiza la información de los planteamientos respecto a la seguridad social y al devenir del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) realizados por los candidatos presidenciales en la última campaña presidencial de Ecuador. Carol Serrano Crespo, en la tercera sección, ofrece un análisis cuantitativo sobre

los recursos de la seguridad social otorgados a través del BIESS entre el 2016 al 2020, concentrándose fundamentalmente en los meses de la pandemia. Sigue un cuarto artículo, que reflexiona sobre temas legales, en el cual Nicole Abad Valverde e Isaac Herrera Almeida analizan el último Veto Presidencial, realizado en el gobierno del presidente Lasso, a la reforma a Ley de Seguridad Social respecto a la conformación del Directorio del IESS. Finalmente, Katuska King Mantilla presenta un artículo sobre los retos de la seguridad social, y los anuncios sobre la misma denominado “Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP”.

Los editores.

Panorámica histórica de la Seguridad Social en Ecuador

César Carranza Barona* y Nicolás Villavicencio Salazar**

En Ecuador, el tema de la seguridad social ha tomado, en los últimos años, centralidad en el debate público. La seguridad social ecuatoriana, está caracterizada por su poca cobertura; por la complejidad que tiene al existir sistemas paralelos para las fuerzas armadas y la policía; por las dificultades para plasmar los mandatos de la Constitución del 2008 que establecen su universalidad bajo la responsabilidad del Estado; por la falta de acuerdos para llegar a pactos sociales y fiscales entre los diferentes actores; por la progresiva reducción de la inversión pública y limitaciones para incorporar a nuevos usuarios, dada la alta informalidad del empleo y las barreras para que principalmente los jóvenes encuentren empleo formal. Lo cual ha llevado a plantear dentro del debate político, los problemas de sostenibilidad del sistema, impulsando la posibilidad de transitar a sistemas de prestación mixtos y privados, pese a que ello está constitucionalmente.

Este trabajo busca realizar un breve recorrido histórico de la seguridad social en Ecuador; así como, los diferentes enfoques que ha tenido en esta trayectoria. Se partirá de describir los antecedentes que, desde un nivel contextual-histórico y desde otro formal- institu-

cional, han dado forma a la seguridad social en Ecuador hasta nuestros tiempos. Tras esto, se describirán los hitos en la historia de la seguridad social ecuatoriana, ordenándolos de manera cronológica, a la vez que contrastando los periodos que pueden distinguirse, con los distintos enfoques según los cuales se han dado diferentes ordenamientos y periodizaciones. Finalmente se dará una breve descripción de lo que han sido los últimos años de crisis de la institucionalidad de la seguridad social, a la vez que se expondrán los motivos que nos han llevado a ella.

Antecedentes históricos de la emergencia de la Seguridad Social en Ecuador

La seguridad social se institucionaliza formalmente en 1928, durante el gobierno de Isidro Ayora, con la creación de la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa, también conocida como Caja de Pensiones. Sin embargo, es posible rastrear ciertos antecedentes que pueden ser clasificados en dos órdenes: uno de carácter más contextual y otro conjunto de antecedentes más formales.

Para el primer cúmulo de antecedentes Cisneros (2018) y Paz y Miño (2001)

* Docente – investigador de la Carrera de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (FCSH), Universidad Central del Ecuador (UCE). Correo electrónico: cvcarranza@uce.edu.ec

** Estudiante de la Carrera de Sociología, FCSH-UCE. Correo electrónico: octubre2078@live.com

coinciden en caracterizar las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX como un momento de proliferación de los trabajadores asalariados en Ecuador, debido a varios factores como el auge agroexportador de cacao, los incentivos a las empresas comerciales y bancarias principalmente en la costa y la creación de numerosas fábricas y manufacturas; lo que significó un desarrollo industrial, si bien incipiente en varios sectores, absolutamente determinante para la transformación de la economía y las dinámicas sociales en el país. Esta abrupta escalada del desarrollo industrial durante el periodo, dio lugar a la conformación de núcleos de obreros asalariados especializados, desde los cuales se apuntalaron diversas demandas en materia de derechos laborales que, en general, versaban sobre ciertas necesidades comunes como la protección frente accidentes de trabajo, reducción de la jornada laboral, aumento de salarios, creación de cajas de ahorro y montes de piedad, entre otras. Esto dio paso a que distintos gremios se asociaran para lograr mayor impacto en sus demandas, conformando varias organizaciones como la Sociedad Artística e Industrial en 1892, la cual dado su carácter fundamentalmente religioso fue reprimida durante el gobierno liberal, que impulsó en el país un conjunto de reformas y transformaciones con una mayor participación del Estado bajo un carácter laico. Es en este periodo liberal, 1896-1914, en el que se constituyen 25 sociedades artesanales, promovidas por el propio gobierno (Cisneros, 2018).

Así mismo, entre 1904 y 1906 se fundan varias asociaciones de gremios de obreros a lo largo del país, como la Sociedad Alianza Obrera del Azuay, la Sociedad de Artesanos de Ibarra, ambas en 1904, la Confederación Obrera del Guayas en 1905, el Centro Católico de Obreros en Quito en 1906. Todas estas organizaciones compartían una plataforma de demanda para incorporar los derechos de la seguridad social en el trabajo (Cisneros, 2018). En 1909 se realiza el primer Congreso Obrero Ecuatoriano, y el segundo Congreso en 1920, en que se exigieron de manera explícita las reivindicaciones compartidas que habían venido constituyendo las demandas del sector obrero durante este periodo. Las disputas por plasmar estos derechos, movieron a las organizaciones a realizar varios procesos de movilización y huelgas, siendo la más importante, por la represión gubernamental, la del 15 de noviembre de 1922, iniciada por obreros ferroviarios a los que se sumaron otros gremios de trabajadores la cual terminó con miles de muertos y heridos a manos del gobierno.

Estos antecedentes están en un primer sistema legal protector, reservado de manera exclusiva para los militares a los que se les otorgaba prestaciones directamente de los fondos del Estado, debido a la inexistencia de una Caja Militar, hasta la primera década del siglo XX, en un sistema de pensiones vitalicias para artistas, intelectuales y servidores públicos que hubieran logrado un aporte significativo al país (Núñez, 1993). En este marco, en 1917 se esta-

blecen mediante Ley, una serie de reivindicaciones laborales, en cuanto a la jornada de ocho horas, descanso remunerado los domingos y días festivos y pago de horas extra (Núñez, 1993), a la vez que se impulsa por primera vez la creación de una Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, por la Cámara del Senado, pensada para diversos sectores del mercado laboral formal. Sin embargo, pese a lo novedoso de la propuesta, el gobierno del periodo llamado plutocrático de Alfredo Baquerizo Moreno, rechazó el proyecto, aplazando la creación de un sistema de seguridad social (Paz y Miño, 2001).

Los antecedentes formales de un sistema de seguridad social en el país son rastreables solo a manera de proyectos y leyes específicas, a saber, de 1905, 1915, 1918 y 1923 (SIGWEB, 2015); mismas que, cabe resaltar, respondían a demandas distinguibles de diversos sectores del mercado laboral formal. Asunto este, que es visible, por ejemplo, en las demandas e ideas de 1920, de parte de los maestros, que plantearon la creación de un fondo de capital para jubilaciones al magisterio, propuesta dejada de lado y retomada en años inmediatamente posteriores, finalmente aprobada en 1923. No es sino hasta la Revolución Juliana y el gobierno de Ayora, que empieza a solidificarse un sistema de seguridad social en Ecuador, con la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, en 1928 y la

creación formal de la Caja de Pensiones, el mismo año (Núñez, 1993).

Este periodo, de acuerdo con Porras (2015), se inscribe dentro de una perspectiva en la que la seguridad social, es entendida como el “amparo mínimo de todos los seres humanos por el hecho de ser tales, sin necesidad de tomar en cuenta su condición laboral” (Porras, 2015: 92), lo cual sustentará la institucionalización posterior de la seguridad social en el gobierno de Ayora. Carranza y Cisneros (2014) plantean que, durante estas décadas previas, se tuvo un Estado desentendido de la protección y seguridad social, y que los esfuerzos aislados al respecto provenían de entidades privadas y religiosas, bajo principios caritativos y filantrópicos, como lo fueron la Junta de Beneficencia en Guayaquil¹, varias instituciones caritativas bajo lógicas hacendatarias en Quito y múltiples congregaciones religiosas en la Amazonía. Este escenario se ve modificado de manera contundente recién en 1925 con la Revolución Juliana, en el que la seguridad social se constituye en una problemática central a ser promovida desde el Estado.

En cuanto al segundo cúmulo de antecedentes, se trata de asuntos de carácter más formal y directo respecto de la constitución de un verdadero sistema de seguridad social en Ecuador. En el escenario descrito, en que a pesar de existir demandas más o menos generalizadas y asociaciones que aglutinaban

¹ Creada en enero de 1888, bajo Ordenanza del Municipio de Guayaquil y amparada en la Ley de Municipalidades, que les facultaba la creación de Juntas de Beneficencia, las cuales podían hacerse cargo de la administración de hospitales, instituciones de salud mental y cementerios: <https://juntadebeneficencia.org.ec/es/nosotros/historia>

conjuntos de diversos gremios obreros, el periodo no deja de estar profundamente marcado por lo que tiene de especialización y clasificación distintiva la figura del gremio, a la vez que por la preeminencia del trabajo formal. Estas características tuvieron como consecuencia una respuesta estatal centrada en el mercado laboral formal, dejando de lado otros grupos de trabajadores no asalariados e informales. Enfoque que se extendió desde su institucionalización (1928) hasta finales de la década de los 80 e inicios de los 90 (Carranza y Cisneros, 2014).

Hitos de la Seguridad Social en Ecuador

Es posible rastrear y enumerar los hitos históricos de la seguridad social en Ecuador, a la vez que clasificarlos según ciertas categorías. Es esto lo que se realizará a continuación, con la finalidad de comprender el modo en que la seguridad social ha evolucionado en el país y las diversas maneras en que dicha evolución ha sido caracterizada según ciertos enfoques y modelos.

La orientación a las temáticas sociales desde lo público, los esfuerzos de institucionalización y regulación al respecto que promovió la Revolución Juliana junto con el antecedente de la Ley preparatoria de jubilaciones del magisterio, de 1923, decantaron en la promulgación en 1928 la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, con lo que se crea también la ya mencionada Caja de Pensiones, ampliando su cobertura a todos los empleados públicos y bancarios del país; permitiendo

además que todas las personas pudieran gozar de sus beneficios, exceptuando el mortuorio y cooperativa. Tales beneficios contemplaban, pensiones por jubilación o inhabilitación, montepío para familias de servidores públicos fallecidos, pensiones y montepío militares, fondo de ahorros y préstamos a empleados y al público (Paz y Miño, 2001). También en 1928 se promulgó la Ley de Jubilación Obligatoria para empleados de banco.

Esta última Ley se amplió a otros empleados privados en 1935 abriéndose también la posibilidad de afiliación voluntaria. Esto ocurre en 1935 durante el gobierno de Federico Páez, en que se promulga la Ley de Seguro Social Obligatorio (Núñez, 1993), con lo que la seguridad social se extiende ampliamente a toda la población trabajadora formal en el Ecuador. Dicha Ley dispone crear el Instituto Nacional de Previsión, asignándole la rectoría de la seguridad social en el país, relegando la Caja de Pensiones a un papel exclusivamente ejecutivo y dependiente del Instituto. No obstante, las funciones del Instituto inician al año siguiente, en 1936, creando, en 1937, la Caja de Seguro de Empleados Privados y Obreros o Caja del Seguro Social, extendiendo de manera fáctica la protección a los empleados del sector privado. Así también, fomentando el Seguro Voluntario y el Patronato del Indio y del Montubio, e iniciando labores el Servicio Médico del Seguro Social como sección del Instituto (SIGWEB, 2015). Antes de seguir adelante, cabe resaltar otro hito de la década de los 30; la propuesta de una Ley de tra-

bajo y seguro para desocupados, en 1934; no obstante, esta se rechazó (Paz y Miño, 2001).

Para la década de los 40, se tienen importantes reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio, que constaban en la ampliación de los sujetos a ser cubiertos dentro del sistema, pero sobre todo en sus prestaciones, estableciendo seguro de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, orfandad, cooperativa mortuoria, fondo de reserva y el seguro facultativo y adicional (Carranza y Cisneros, 2014). Esto se concreta firmemente con la Constitución de 1945, en que los postulados de la Ley pasan a ser de nivel constitucional, además de buscarse en ella la extensión al mayor número posible de habitantes. En la Constitución se reconoce también la autonomía de las instituciones del seguro social y se lo consagra como un derecho irrenunciable para los trabajadores (Porrás, 2015).

La década de los 50 pasa sin mayores cambios a través de someras reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio en 1958, que versaron sobre el equilibrio financiero y las prestaciones y beneficios (SIGWEB, 2015). Y a esta década le siguen las más tumultuosas. A inicios de los 60, en 1963, durante la dictadura, se fusionan la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro, formando la Caja Nacional del Seguro Social, que junto con el Departamento Médico quedan bajo supervisión del Instituto Nacional de Previsión (Porrás, 2015; SIGWEB, 2015). El año siguiente se establecen el Seguro de Riesgos del Trabajo, el Seguro Artesanal, el Seguro de Profesionales

y el Seguro de Trabajadores Domésticos y en 1966, el Seguro del Clero Secular. Luego, con una nueva Constitución, en 1967, se establece nuevamente la seguridad social como obligación del Estado y se estipula un régimen tripartito entre el Estado, los empleadores y los trabajadores. En 1967, tras los problemas de la fusión de las Cajas y la limitada cobertura de la seguridad social, se realiza una serie de consultorías en las que participa la OIT, de lo que se deriva una Resolución sobre Reorganización del Seguro Social, en 1969 (Wolter, Carrera y Vaca, 1993). De estas consultorías y estudios se expidió en 1968 el Código de Seguridad Social, que planteaba la universalidad, solidaridad y obligatoriedad del régimen de seguridad social, planteamientos que no llegaron a traducirse en la práctica (SIGWEB, 2015). En ese mismo año, con asesoría de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, se dio un plan piloto del Seguro Social Campesino.

Tras todo ello, y con los problemas acarreados por la fusión, en medio de una gestión de reorganización, se elimina en 1970 y sin motivos explícitos el Instituto Nacional de Previsión, durante la dictadura de Velasco Ibarra. Se establece ahí que sus fondos pasaran al Departamento Médico del Seguro Social, con la finalidad de iniciar la financiación de un Seguro Médico Familiar; proceso que también incluyó la transferencia de los bienes materiales y activos del Instituto a la Caja Nacional del Seguro Social (Wolter, Carrera y Vaca, 1993). El mismo año se dispone la creación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad So-

cial (IESS), sustituyendo la Caja Nacional del Seguro Social. Durante esta década, marcada por dictaduras militares de corte nacionalista, el IESS se benefició del auge petrolero y de inversiones gubernamentales, ampliando su cobertura incluso a los sectores más ricos del país, como una opción óptima para la atención de la salud; no obstante, esa ampliación fue mínima e insuficiente, llegando a cubrir apenas al 18% de la población (Paz y Miño, 2001). En 1972 se vuelve a promulgar un Código de Seguridad Social, pero termina siendo rápidamente suspendido.

Con la vuelta de la democracia, en 1979, se redacta una nueva Constitución, bajo el gobierno de Jaime Roldós, en que se recogen las bases de la anterior de 1967. La seguridad social es definida como derecho irrenunciable, extendido a toda la población, se establece que su financiamiento será tripartito y la autonomía de sus instituciones (Porrás, 2015). Durante ese gobierno la seguridad social se volvió una cuestión mucho más protagónica, llegando a ser un aspecto central del Plan Nacional de Desarrollo para 1979-1984.

En el marco del Plan, se presenta en 1980 un nuevo Código de Seguridad Social, se mejoran las prestaciones entre 1981 y 1983 y se promulga la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino (Carranza y Cisneros, 2014). En 1986 se crean el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal, para las personas que subsistían con ingresos menores al salario mínimo. Asimismo, se aprueba un proyecto

de ley que envía el IESS, nombrando, en 1987 una comisión de expertos para codificar la Ley del Seguro Social Obligatorio. Esta Ley fue aprobada en 1988. Entre finales de los años 80 e inicios de los 90, durante el gobierno de Rodrigo Borja, pese al proceso de flexibilización laboral que promovió, se realizan varias reformas tanto a nivel de las prestaciones, su financiamiento y la modernización institucional.

Del largo periodo expuesto hasta aquí, hay varios modos de clasificarlo. Porrás (2015) identifica que desde 1928, con la creación de la Caja de Pensiones, Ecuador asumió un modelo bismarckiano de seguridad social, basado en la protección de los trabajadores dependientes y sustentado por la contribución tripartita ya vista entre Estado, trabajadores y empleadores. Para la autora, el sistema bismarckiano en el país se ha mantenido como base desde 1928 hasta entrado el siglo XXI; sin embargo, desde los 90 empiezan a darse ligeras adhesiones de principios del modelo de Beveridge, que se basa en la ampliación de la seguridad social fuera del mercado laboral formal y en el financiamiento a través de cargas impositivas. Modelos ambos que responden a momentos específicos del contexto europeo; el segundo en cuestión, por ejemplo, tiene su emergencia en un encargo de Churchill durante la Segunda Guerra Mundial que, en base a las ideas keynesianas, propiciaba la creación de un sistema de protección social gratuito, generalizado y centralizado para asegurar la accesibilidad a la salud y el pleno empleo, a manera de

una proyección de bienestar social tras la guerra (Foucault, 2012).

Por otra parte, Carranza y Cisneros (2014) inician considerando el año de 1928 en que se empieza la institucionalización de la seguridad social, entendiendo que hasta inicios de los 90 se puede enmarcar el periodo en un enfoque planteado por Cecchini y Martínez (2011), en que la seguridad social estaba profundamente enclaustrada en los trabajadores del sector formal. Este periodo, de acuerdo a Cisneros (2018), se divide en tres momentos: el primero que va de 1923 hasta 1934, en que se inician los intentos de consolidar un sistema de seguridad social, marcado por las demandas obreras y las coberturas de seguros y prestaciones diseminadas, el segundo que va de 1935 hasta 1969, caracterizado por la fuerte transformación institucional, el incremento de prestaciones y beneficiarios, y un tercer momento, que iniciaría en 1970 pero se extendería a nuestra actualidad, en que se plantea la iniciativa central de universalizar el sistema de pensiones y la seguridad social.

Al periodo descrito hasta aquí le sigue un momento que se corresponde con el segundo enfoque que identifica Cecchini y Martínez (2011), mismo que va desde finales de los 90 hasta inicios de los 2000; un modelo marcado por la implementación de políticas públicas que se orientaban a la constitución de una red de protección social con programas focalizados en que se contemplaban

transferencias en especie y efectivo. La seguridad social enfrentaba en el momento una doble cruzada. Por una parte, arremetía una crisis económica derivada del feriado bancario acaecido durante el gobierno de Jamil Mahuad, en 1999, cuyas consecuencias más inmediatas no dejaron de sentirse con fuerza durante la década del 2000. Por otra parte, se vivió un colapso de la seguridad social que tuvo importante presencia ya en los 80 y se extendió durante la década de los 90. De este colapso se resaltan las intenciones de eliminar la institucionalidad de la seguridad social estatal, queriendo dejarla en manos privadas; cuestión que venía discutiéndose, aunque con menor fuerza, desde los inicios de la seguridad social en el país (Paz y Miño, 2001); marcándose como una constante pugna en la historia de la seguridad social ecuatoriana.

Los mayores intentos por privatizar la seguridad social acaecieron en los 90, donde resalta la Consulta Popular de 1995, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, en que se planteó privatizar la seguridad social, pero el proyecto se rechazó con el triunfo electoral del NO. Otro hito importante al respecto fue la Constitución de 1998; si bien se adjudicaba al Estado la principal responsabilidad sobre la seguridad social, en el Artículo 55 se reconoce la participación privada o mixta², no obstante, esta Constitución supuso también un paso importante en lo concerniente a la uni-

² El texto constitucional en cuestión señala en su Art. 55: “La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley”.

versalización de la seguridad social, expresada todavía de manera implícita (Carranza y Cisneros, 2014).

En esta misma década se crean el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISFFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), se dan lugar a reformas en la salud que tienden a la privatización y descentralización de tales servicios. Bien se puede rastrear la existencia de una institucionalidad de seguridad social separada para las Fuerzas Armadas desde la misma creación de la llamada Caja de Pensiones en 1928, que diferenciaba ya en su propio nombre: “Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa”, los distintos sujetos de cobertura, entre civiles y militares. Incluso antes de lo que concierne a la formalización de la seguridad social en el país durante el gobierno de Ayora, es menester tomar en cuenta que los militares constituían el único sector que gozaba de un sistema legal protector, lo que, acompañado de la centralidad de las reivindicaciones gremiales en los inicios y desarrollo de la seguridad social ecuatoriana, colocó al sector de las Fuerzas Armadas en un lugar diferenciado de otros trabajadores, privilegiado de cierta manera por el imaginario de riesgo que corre la profesión, —reforzado en buena medida por el conflicto limítrofe con el Perú— aun cuando sus requerimientos y prestaciones no distan mucho de las que se generalizaron en otros gremios.

En el año 2000, para paliar los efectos de la crisis económica, se implementa un conjunto de programas sociales en el

llamado Plan Social de Emergencia, con planes de seguridad social en educación, salud y bonos, dirigidos a las personas que cayeron en pobreza por la crisis. Después, en 2001 se expide la Ley de Seguridad Social, que reformaba el sistema de seguridad social en un sistema de financiamiento mixto, abriendo posibilidades de ahorro individual; un régimen de pensiones intergeneracionales apoyadas en el ahorro individual obligatorio y un aumento de la edad mínima de jubilación a 60 años; así también, se amplió la cobertura de salud a hijos menores de 6 años de afiliados (Carranza y Cisneros, 2014). Ciertos artículos y acápite de esta Ley se declararon inconstitucionales, el 1 de febrero de 2004 mediante Resolución del Tribunal Constitucional, no obstante se mantuvo vigente en una suerte de limbo jurídico (Cisneros, 2018), esto tras encontrarse disposiciones legales que contradecían y alteraban el Texto Constitucional en lo concerniente a los principios de solidaridad, universalidad y subsidiaridad, a saber, los Arts. 172, 176, 177, 178, 179, 181, 206 y 227 y 228 de la mencionada Ley; así como una inconstitucionalidad de Forma contra el Art. 59 de la Constitución y la Disposición Transitoria Segunda, de la misma (Viteri, 2005).

En 2007 toma lugar un breve periodo marcado por el tercer enfoque que describen Cecchini y Martínez (2011), un enfoque basado en la protección social como asistencia, incluyendo la acumulación de capital humano y la prevención de riesgos. A este periodo lo marcan los intentos de reforma al sistema

de seguridad social, mediante esfuerzos de coordinación con otras instituciones públicas. En este periodo, el Ministerio de Salud busca consolidar la red pública de servicios de salud y la inclusión prioritaria de adultos mayores y personas con discapacidad y la promulgación de una Agenda Social, desde el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, para generar mayor articulación de las políticas de protección social de carácter asistencialista. A este breve momento lo sucede otro bajo un enfoque más universalista de la seguridad social; que toma lugar con la Constitución de 2008, durante el gobierno de Rafael Correa (Carranza y Cisneros, 2014).

El periodo iniciado con la nueva Constitución pone un protagonismo importante sobre la seguridad social, colocándola en los Planes Nacionales de Desarrollo, que tomaron los nombres de Plan Nacional del Buen Vivir a partir del año 2009. El tercero de ellos, de 2013-2017 “apunta a la creación de un sistema de protección social universal que incluya a sectores sociales tradicionalmente excluidos, como son las trabajadoras domésticas, la población rural, los y las jóvenes en situación de riesgo, las personas con discapacidad y adultos mayores” (Carranza y Cisneros, 2014: 10). Así también, en la Constitución se deja claro que el sistema de seguridad social no podrá privatizarse, a la vez que establece un Seguro Universal Obligatorio y ciertos regímenes especiales. En ella se entiende la seguridad social como un derecho universal e incluyente que el Estado debe garantizar; todo financiado a través de las aportaciones de trabaja-

dores formales e independientes, así como del Estado.

Los efectos de esta nueva institucionalización fueron importantes, incrementándose la cobertura al sistema de seguridad social (afiliados al IESS ISSPOL e ISFFA) de un 25% en 2006 a un 41,4% en el 2012 (SENPLADES 2013). No obstante, estos esfuerzos en ampliar la cobertura, así como el uso de los fondos del IESS en inversiones públicas, han planteado interrogantes respecto a la sostenibilidad y financiamiento del sistema de seguridad social en el país.

Las pretensiones de universalización de la seguridad social durante el gobierno de Correa se enmarcan en los esfuerzos por regular el trabajo en el país tras los efectos de la crisis de los 90 e inicios del nuevo siglo; buscándose dar solución a la gran masa de desempleados que se derivó de la crisis, la repatriación de emigrantes que huyeron de la difícil situación que se vivió, etc. Las medidas tomadas en materia laboral por este gobierno, incluían la regulación de la tercerización, la valoración de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, el alza sistemática de salarios en lo público y en lo privado orientado a cerrar la brecha del salario mínimo con el costo de la canasta básica. La gestión de Correa se basó en lineamientos de corte keynesiano, privilegiando un fortalecimiento de la institucionalidad estatal, una planificación de la economía y la administración pública que tendía a la centralización y a su racionalización, así como a la intensificación de la inversión pública en salud,

educación, vivienda y empleo (Gausens, 2016).

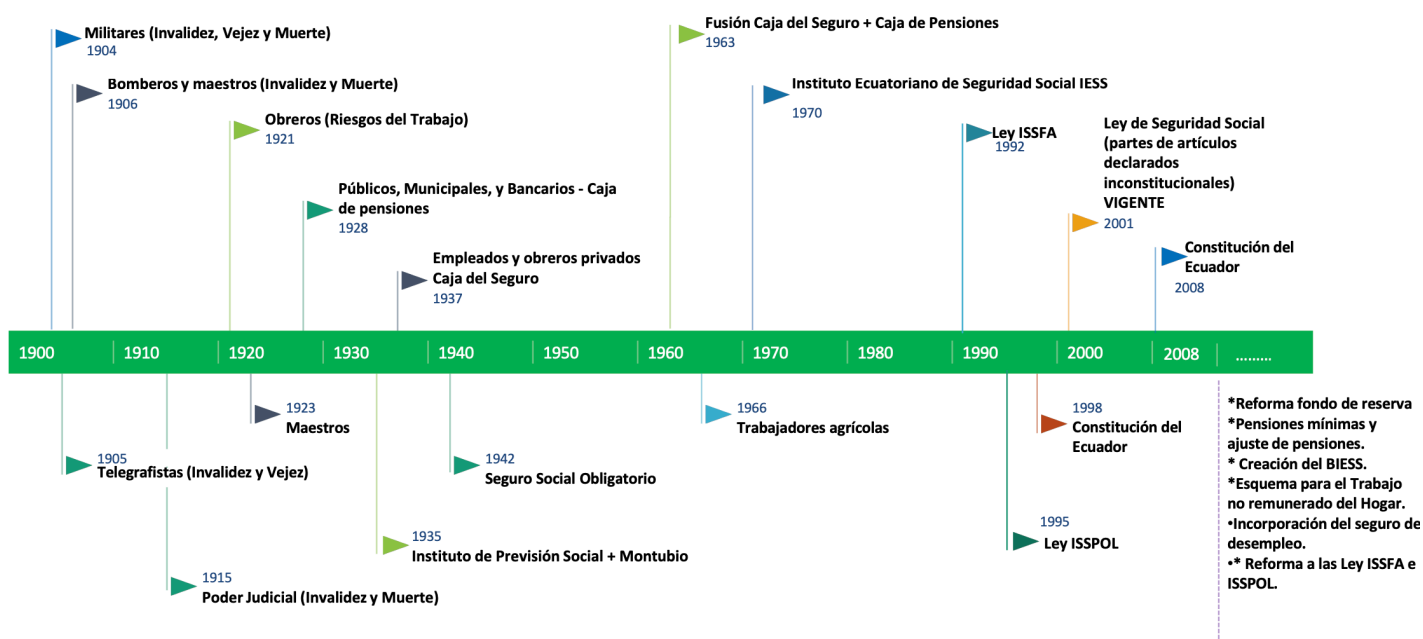
Es visible que las tentativas de universalización de la seguridad social y de la extensión en la accesibilidad a servicios básicos y protección de empleo durante el gobierno de Correa se acercaron más al modelo de seguridad social de Beveridge; no obstante, se nutre también de lo que, para Foucault (2012), fue una contrafuerza al impulso de los postulados de Beveridge en Europa; el neoliberalismo.

La Revolución Ciudadana combinó un modelo de seguridad social y centralización de la gestión social que relegaba en gran medida, frente a tendencias históricas previas, al sector privado (Ponce, 2015); con la iniciativa de fortalecer la producción, desarrollo y acumulación de capital humano, a través de lo que se dio en llamar un cambio de la matriz productiva, a través de becas,

programas de universalización y mejoramiento de la educación e incentivos a la especialización laboral; influenciado en ello además por el pensamiento neoestructuralista cepalino. Las principales críticas que tuvo al respecto el gobierno de Correa fueron el desaliento de la inversión y creación de empleo desde el sector privado y un crecimiento desmedido de la carga estatal, tanto a nivel de masa de empleados, cuanto a lo concerniente al gasto público. En ello se pueden notar los rezagos de la disputa que acompaña la historia de la seguridad social en Ecuador, el papel del sector privado en ella y sus intentos por desplazar al Estado.

Los principales hitos históricos de la emergencia y consolidación del sistema de seguridad social en Ecuador, se ilustran en el gráfico 1.

Gráfico 1
Hitos históricos del la seguridad social en Ecuador



Fuente y elaboración: Maldonado (2017)

Embates y trayectoria actuales de la Seguridad Social

Durante el gobierno de Lenin Moreno, entre 2017 e inicios de 2021 se atendió a una nueva crisis de la institucionalidad de la seguridad social. La cabeza del Consejo Directivo del IESS fue reemplazada en seis ocasiones, debido en gran medida a escándalos de corrupción que rodearon la institución (El Universo, 2021-a). A tal punto que las reformas necesarias para asegurar la sostenibilidad financiera del IESS a largo plazo se vieron aplazadas y olvidadas, la deuda adquirida en salud se incrementó de manera desmedida, comprometiéndose el gobierno a cubrirla con recursos públicos por un monto de 1.527 millones de dólares³ (IESS, 2020).

De acuerdo a Jorge Wated presidente del Consejo Directivo del IESS (mayo 2020 - marzo 2021) puesto por el gobierno de Moreno, la sumatoria de las deudas del Estado, solo en materia de salud (en que se cuentan atención a enfermedades catastróficas, a jefas del hogar, discapacitados y a jubilados), a

mayo de 2021 ascendía a 4.285 millones de dólares. La deuda de atención a jubilados constituye tendencialmente la mayor parte de la deuda, pero desde 2017, sin superar la deuda a jubilados, se acrecienta con velocidad la deuda para atención a enfermedades catastróficas. A la deuda de salud se suman (todas en millones de dólares –a continuación: mdd) la deuda de pensiones por 2.149 mdd; deudas por riesgos de trabajo por 50 mdd; deuda del Seguro Social Campesino por 691 mdd; deudas por devolución del IVA por 201 mdd; y deuda del Seguro de desempleo por 5 mdd. Dando un total de una deuda de 7.381 mdd contraída por el Estado hasta mayo de 2021 (PRIMICIAS, 2021).

Los problemas organizacionales, financieros y las garantías de accesibilidad y alcance de la seguridad social se vieron intensificados en el marco de la pandemia por la COVID-19 y por las medidas de austeridad de gasto público tomadas por Moreno desde inicios de su gestión y particularmente desde 2018. La acrecentada necesidad de atención en salud, el desabastecimiento de insumos médicos, el desborde de hospitales y centros de salud, la desatención a los jubilados y grupos vulnerables, así como la incapacidad y falta de preparación para hacer frente a los nuevos requerimientos laborales y estudiantiles derivados de la pandemia y el confinamiento, fueron varios de los problemas

³ Estaba previsto que este pago se haga en 3 cuotas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2020. No se llegó a cumplir con el monto comprometido, llegando este a un valor de US\$ 1.051 millones. Parte de estos fondos (al menos US\$ 300 millones) fueron destinados a la compra de bonos del Estado para facilitar la liquidez del gobierno. “En este sentido Jorge Wated confirmó a este Diario [El Universo], que de los \$ 528 millones recibidos, al menos \$ 300 millones se han destinado para comprar bonos internos del Estado, por parte del Biess” (El Universo, 2020).

que aquejaron directamente a la seguridad social en el país (Cruz, 2020).

Esto dio paso a un imaginario cada vez más solidificado que ve derruida y atrapada en un callejón sin salida la institucionalidad de la seguridad social, inscrita en una deslegitimación de lo público, posicionando como ineficiente, insostenible y marcado por la corrupción. Esto dio lugar a las tentativas del nuevo presidente, Guillermo Lasso, de buscar solventar la deuda adquirida a través de los fondos propios del Estado y de la concesión de activos del Estado (El Universo, 2021-b). Si bien el actual presidente al momento no ha manifestado explícitamente tener intenciones de privatizar el IESS, sí ha puesto sobre la mesa la posibilidad de incentivar el desarrollo de la seguridad social privada, bajo pretexto de descargar a los ciudadanos del aporte obligatorio que representa el IESS y siguiendo la idea de que esta institución no ha sido más que una caja chica de los gobiernos de turno, por el halo de corrupción que la rodea (Primera Plana, 2021).

El imaginario que se ha articulado en los últimos años parece tender hacia una progresiva victoria de la constante referida en varias ocasiones a lo largo del texto: la pugna del sector privado por darse un lugar en la administración y gestión de la seguridad social en el país, ello pese a que la Constitución prohíbe explícitamente la privatización de la seguridad social. En el debate político y público son manifiestos los esfuerzos por posicionar a la seguridad social como institución insostenible.

Bibliografía

- Carranza, C. y Cisneros, M. (2014). Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. CEPAL – Serie Políticas Sociales, No. 205. NNUU. Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ISBN: 978-92-1-323487-72011, LC/G.2488, publicación de las Naciones Unidas.
- Cisneros, M. (2018). Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923 – 2015. [Tesis doctoral]. Quito: FLACSO
- Cruz, P. (2020). Normativa laboral y de seguridad social en tiempos de pandemia covid-19 en Ecuador. Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 3(2), primer semestre de 2020, pp.110-126.
- El Universo. (4 de noviembre de 2020). IESS recibe \$528 millones como pago de deuda del Gobierno y compra \$ 300 millones en bonos. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/11/04/nota/8037634/pago-40-pensiones-iess-gobierno-527-millones-jorge-wated-noviembre/>
- El Universo. (20 de marzo de 2021-a). En cuatro años, el presidente Lenín Moreno ha tenido representantes en el Directivo del <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/seguridad-social-iess-consejo-directivo-jose-luis-tamano-reforma-legal-marzo-2021-nota/>
- El Universo. (24 de julio de 2021-b). Presidente Lasso esboza propuesta para pago al IESS que involucra activos del Estado. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/guillermo-lasso-propone-fondo-con-activos-del-estado-para-financiar-deficit-del-iess-nota/>
- Foucault, M. (2012). El Nacimiento de la Biopolítica [Curso en el Collège de France]. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Gaussens, P. (2016). ¿El fin del trabajo o el trabajo como fin? Proceso constituyente y reformas laborales en el Ecuador de la "revolución ciudadana" (2007-2013), Revista latinoamericana de derecho social, (23), pp. 31-55.

- IESS. (23 de octubre de 2020). IESS firma convenio de pago con Gobierno Nacional por USD 1527 millones. https://www.iess.gob.ec/noticias/-/asset_publisher/4DHq/content/iess-firma-convenio-de-pago-con-gobierno-nacional-por-usd-1527-millones/10174?redirect=https%3A%2F%2Fwww.iess.gob.ec%2Fnoticias%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_4DHq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2?mostrarNoticia=1
- Maldonado, R. (2017). "El desafío de lograr la universalidad de la seguridad social". Presentación realizada en la mesa de Políticas sociales, metas de equidad y pobreza en el Ecuador. Presidencia de la República del Ecuador: Ciclo de Mesas de Discusión. Retos y Desafíos del Gobierno de Lenin Moreno, Quito, mayo 2017
- Núñez, J. (1993). La caja de Pensiones. En: La Seguridad Social en Ecuador. Quito: CIEES, pp. 5-18.
- Paz y Miño, J. (2001). Orígenes de la seguridad social en Ecuador. En: HISTORIA ECONÓMICA. Revista Gestión, 16, pp. 58-59.
- Ponce, C. (2015). Aproximación crítica al concepto de universalización de la seguridad social a partir del estudio de las políticas sociales implementadas por el actual gobierno ecuatoriano [Tesis de licenciatura]. Quito: Universidad de los Hemisferios.
- Primera Plana. (15 de enero de 2021). Guillermo Lasso propone ofrecer seguridad social privada y pública. <https://primeraplana.com.ec/guillermo-lasso-propone-ofrecer-seguridad-social-privada-y-publica/>
- PRIMICIAS. (30 de julio de 2021). El IESS reclama pago de deuda de USD 7.381 millones al Gobierno. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-pago-deuda-gobierno-millones-ecuador/>
- Porras, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. FORO Revista de Derecho, 24, pp. 89-116.
- SENPLADES - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013), Plan nacional de desarrollo 2013-2017. Quito.
- Viteri, J. (24 de noviembre de 2005). Inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Social. <https://www.derechoecuador.com/inconstitucionalidad-de-la-ley-de-seguridad-social>
- Wolter, M.; Carrera, J. y Vaca, H. (1993). El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En: La Seguridad Social en Ecuador. Quito: CIEES, pp. 63-92.
- SIGWEB. (2015). Historia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Obtenido de: info@sigweb.cl, accedido el 21/08/2022.

¿Qué planteaban los candidatos presidenciales en Ecuador sobre la seguridad social?

Yamel Cedeño Cevallos*

Durante la contienda electoral a la presidencia de la República del Ecuador, cuyas elecciones de primera vuelta se realizaron en febrero de 2021, la seguridad social fue una temática que estuvo prácticamente ausente en los debates de los distintos candidatos¹. Salvo algunas pocas menciones como las formuladas por Carlos Sagnay² (candidato por el partido Fuerza Ecuador) en el debate organizado por diario El Comercio (9 de enero de 2021) o la pregunta específica al respecto que fuera realizada al candidato Gustavo Larrea en el debate organizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) el 16 de enero del presente año.

El tema de la seguridad social no estuvo presente en los debates presidenciales, pese a la importancia que tiene y a las diferentes voces provenientes de líderes de opinión que posicionaban en los imaginarios los problemas de sostenibilidad del sistema de seguridad social ecuatoriano, incluso llegando a plantearse la posibilidad de su transformación para abrirse a sistemas mixtos y privados. Sin embargo, para tener

un acercamiento a los planteamientos sobre este tema, se realizó una revisión de los planes de gobierno de los candidatos presidenciales más o más conocidos para ganar la presidencia.

El plan de gobierno de Guillermo Lasso planteaba explícitamente que “el sistema de reparto como el de ahorro privado sean factibles y estén a elección de todos los ecuatorianos” (Alianza CREO-PSC, 2020). Asimismo, en su plan de trabajo se consideraba fundamental generar empleos para que los trabajadores puedan acceder a una pensión digna al jubilarse. En lo concerniente a la salud, se proponía la delegación de la administración de los hospitales para reducir gastos ineficientes y garantizar “servicios de salud de calidad.

La lista 23-SUMA con su candidato Guillermo Celi proponía una reforma constitucional para evitar la prestación de recursos económicos del IESS y dar “paso a un sistema coherente de capitalización” (Sociedad Unida Más Acción,

* Estudiante de 9no semestre de la carrera de Ciencias Políticas, asistente de investigación del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: yacedeno@uce.edu.ec

¹ En estas elecciones se registraron dieciséis candidatos por la presidencia de la República del Ecuador, siendo la mayor cantidad registrada desde el ‘Retorno a la democracia’ en 1979.

² El candidato Sagnay obtuvo 0,29% de los votos a nivel nacional según los datos del CNE.

2020) mismo sistema que no se especificaba si sería de capitalización individual o universal.

Yaku Pérez del movimiento de Pachakutik, organización política de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE, planteaba la ampliación del empleo como fuente de nuevos aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que serían complementadas con los aportes del Estado. Este candidato, también se comprometía al pago de la deuda con el IESS “mediante la transferencia o participación del IESS en empresas públicas rentables, sobre todo en áreas estratégicas” (Movimiento de Unidad Plurinacional, 2020). Finalmente, en su plan también menciona que la institución tendría prioridad en compra de las empresas estratégicas para proceder a la reducción de la deuda que mantiene el Estado y financiar desde la actividad productiva sus prestaciones.

El Movimiento Construye, lista 25, representado por Juan Fernando Velasco (quien dejó su cargo de Ministro de Cultura para postularse como candidato en la contienda electoral) dentro de su plan de Gobierno proponía una conexión del IESS con otras instituciones públicas como el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para la recolección de datos y lograr una atención de salud pública más eficiente.

Por su parte, el partido Izquierda Democrática con Xavier Hervas, planteaba la universalización del sistema que apunte a la real autonomía de la insti-

tución, “el manejo transparente, rentable y equilibrado de los fondos y reservas de los sociales; (...) la sostenibilidad del sistema con una nueva Ley Integral de la Seguridad Social” (Partido Izquierda Democrática, 2020) sin clarificar cómo se pensaba lograr este objetivo.

César Montufar de la Alianza Honestidad, lista 17-51, en su plan de Gobierno que constaba de diez transformaciones a realizar para construir un nuevo Ecuador, la quinta transformación hacía referencia al fondo de pensiones como uno de acumulación y reparto y proponía un nuevo modelo de seguridad social con énfasis en temas institucionales y administrativos de control, como auditorías al funcionamiento del Banco del IESS (BIESS).

Finalmente, en los planes de gobierno de las listas que encabezaban Isidro Romero (Lista 8) y Andrés Arauz (Lista 1 del partido Centro Democrático), no se encontraron planteamientos específicos sobre la seguridad social. El candidato Arauz, promovido por el ex Presidente Rafael Correa, únicamente mencionaba en su plan de gobierno la justicia intergeneracional (Partido Centro Democrático, 2020).

Bibliografía

- CREO, & PSC. (2020). Por un Ecuador justo próspero y solidario Plan de trabajo 2021-2025. <https://guillermolasso.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025-1.pdf>
- Movimiento de Unidad Plurinacional. (2020). Construimos en Minka el Ecuador que soñamos Programa de Gobierno: Minka por la vida 2021-2025. <https://yakuperez.com>
- Partido Avanza. (2020). Plan de Trabajo Presidencia de la República del Ecuador 2021-2025. <https://mk0gkcity5058p9mp0g.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-2021-de-Isidro-Romero-AVANZA.pdf>
- Partido Centro Democrático. (2020). Construcción colectiva del programa de Gobierno 3.0 de Andrés Arauz. https://andresarauz.ec/wp-content/uploads/2021/01/2-Plan-de-gobierno-220920_final.pdf
- Partido Construye. (2020). Plan de Trabajo 2021-2025 Programa para la Democracia, el Trabajo y los Derechos Sociales para el Ecuador. https://issuu.com/la_hora/docs/movimiento_construye
- Partido Honestidad. (2020). Programa de transformación del Ecuador Plan de Gobierno 2021-2025. https://issuu.com/la_hora/docs/alianza_honestidad
- Partido Izquierda Democrática. (2020). Soluciones Concretas ¡Ahora! Plan de Gobierno 2021-2025. <https://xavierhervas.ec/plan-de-gobierno/>
- Sociedad Unida Más Acción. (2020). Plan de Gobierno 2021-2025 «Súmate a un nuevo Ecuador». <https://mk0gkcity5058p9mp0g.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-2021-de-Guillermo-Celi-SUMA.pdf>

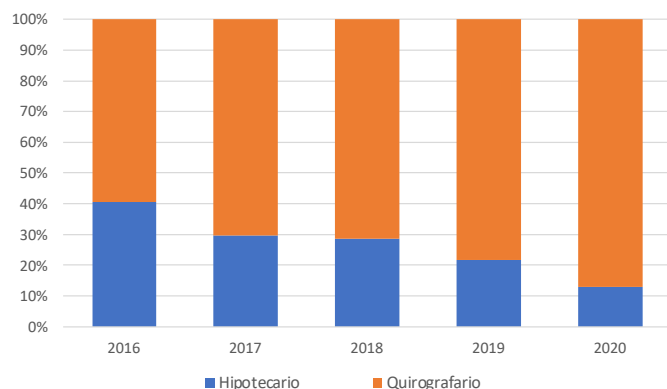
Análisis de la cartera de créditos del BIESS de 2016 a 2020

Carol Serrano Crespo *

En los últimos 5 años, se observa un cambio en la composición de la cartera de créditos del BIESS. Durante este período de tiempo, el BIESS ha ofrecido tres tipos de créditos: hipotecarios, quirografarios y prendarios¹. En el gráfico 1 se observa como el volumen en dólares, de créditos hipotecarios ha disminuido 27 puntos porcentuales de 2016 al 2020; representaba un 40% de la cartera en 2016 y representa un 13% en 2020.²

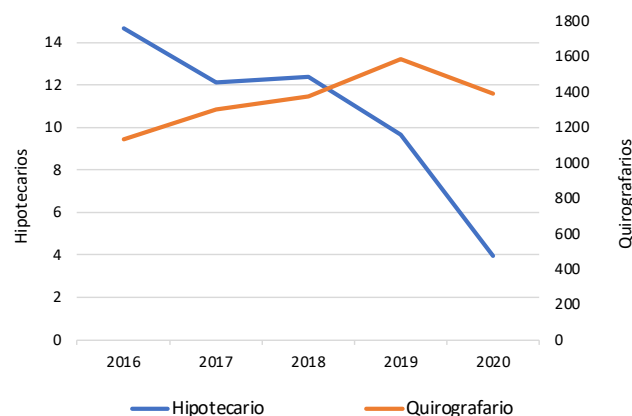
Al mismo tiempo, el volumen de créditos quirografarios ha aumentado en valores absolutos un 45,5%. También se observa una tendencia similar en el número de operaciones de los créditos hipotecarios y quirografarios. De 2016 a 2020, el número de créditos hipotecarios ha disminuido mientras el número de créditos quirografarios ha aumentado, con una leve disminución en 2020. El gráfico 2, a continuación, muestra esta tendencia.

Gráfico 1
Composición anual de volumen en dólares de créditos del BIESS entre 2016 y 2020 (enero a agosto, en porcentaje)



Fuente: BCE (2017, 2018, 2019, 2020)
Elaboración: Propia

Gráfico 2
Evolución anual de número de operaciones de créditos del BIESS entre 2016 y 2020 (enero a agosto, número en miles)



Fuente: BCE (2017, 2018, 2019, 2020)
Elaboración: Propia

* Investigadora externa del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador

¹ Excluimos de este análisis a los créditos prendarios porque representan tan solo un 4% del monto total de créditos.

² Los valores anuales corresponden a los meses de enero a agosto de cada año.

Tendencias en créditos hipotecarios

No se observa variación estacional de 2016 a 2020 en créditos hipotecarios. Sin embargo, en el segundo trimestre de 2020, existe una disminución notable de la actividad en créditos hipotecarios, como se observa en la tabla 1. Esta caída está probablemente ligada al inicio de la pandemia Covid-19.

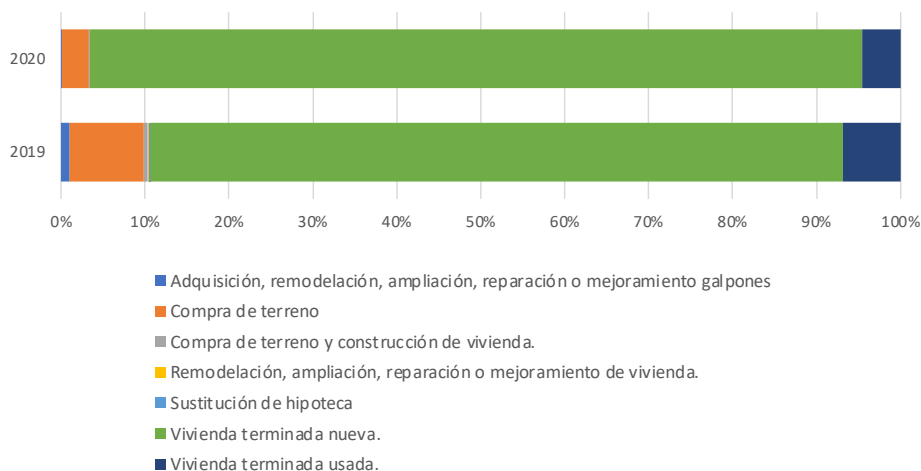
Se distingue un cambio en el destino de créditos hipotecarios en 2020. Específicamente, el porcentaje de créditos hipotecarios destinados a viviendas terminadas se ha incrementado. Sólo de 2019 a 2020, los créditos destinados a viviendas terminadas nuevas aumentaron de 82% a 92% de la totalidad de créditos hipotecarios, como se muestra en el siguiente gráfico 3.

Tabla 1
Volumen de créditos hipotecarios entre 2016 y 2020 por trimestre (en millones USD)

Mes	2016	2017	2018	2019	2020
Trim. 1	252,2	194,3	193,6	156,1	96,2
Trim. 2	266,6	214,2	202,4	172,4	50,0
Trim. 3	245,9	224,8	195,0	143,2	91,0
Trim. 4	257,4	218,3	178,8	92,9	85,7

Fuente: BCE (2017, 2018, 2019, 2020)³
Elaboración: Propia

Gráfico 3
Composición anual de destino de créditos hipotecarios entre 2019 y 2020



Fuente: BCE (2017, 2018, 2019, 2020)
Elaboración: Propia

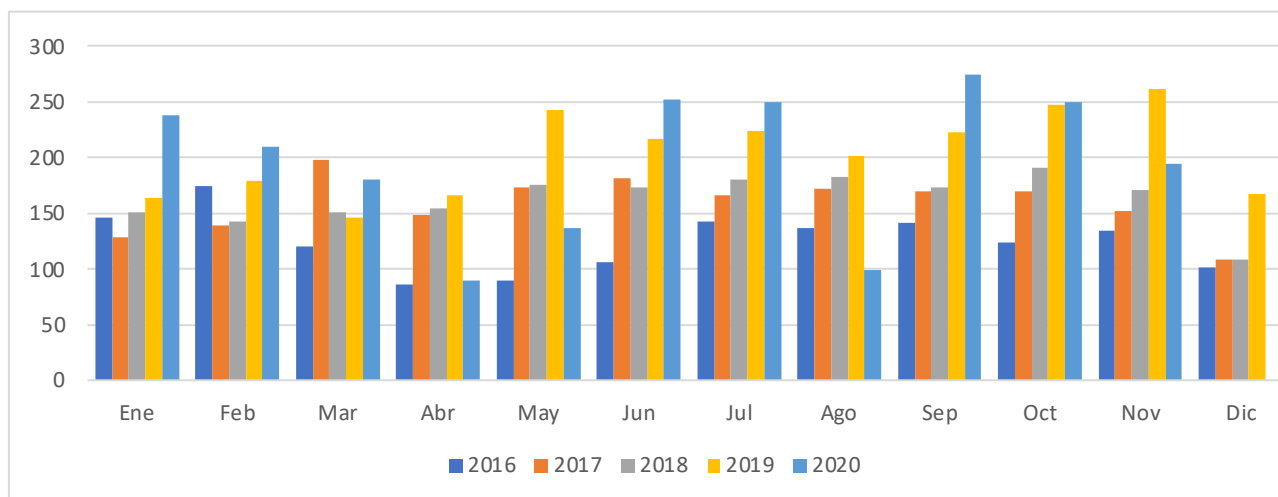
³ El valor del 4to. trimestre del año 2020 es estimado, puesto que no se cuenta con información oficial de diciembre de 2020

Tendencias en créditos quirografarios

Además de un crecimiento notable en el volumen y número de operaciones de créditos quirografarios, se observa cierta estacionalidad de 2016 a 2020. Como se visualiza en el gráfico 4, diciembre es el mes con menos actividad, posiblemente por su relación con varias festividades. Un incremento significativo en enero puede estar ligado a una alta demanda para pagar gastos del mes pasado. La actividad va decreciendo en los siguientes meses; sin embargo, de mayo a noviembre vuelve a incrementar. Una tendencia similar se observa en el número de operaciones de estos créditos, lo que se ilustra en el gráfico 4.

En 2019, el destino principal de los créditos quirografarios fue la reestructuración de pasivos⁴ con un 37% de participación en el total. Mientras tanto, en 2020 fue salud con un 42%, el cual aumentó casi seis puntos porcentuales en comparación al año anterior. En 2020 también se reduce notablemente destinos como viajes y compra de vehículos. Estas estadísticas están ilustradas en el gráfico 5. Es importante señalar que el incremento de créditos destinados a servicios de salud aumenta a pesar de que la mayoría de los prestatarios son afiliados al IESS y tienen acceso a los servicios de salud de esta entidad.

Gráfico 4
Volumen mensual de créditos quirografarios entre 2016 y 2020 (en millones USD)

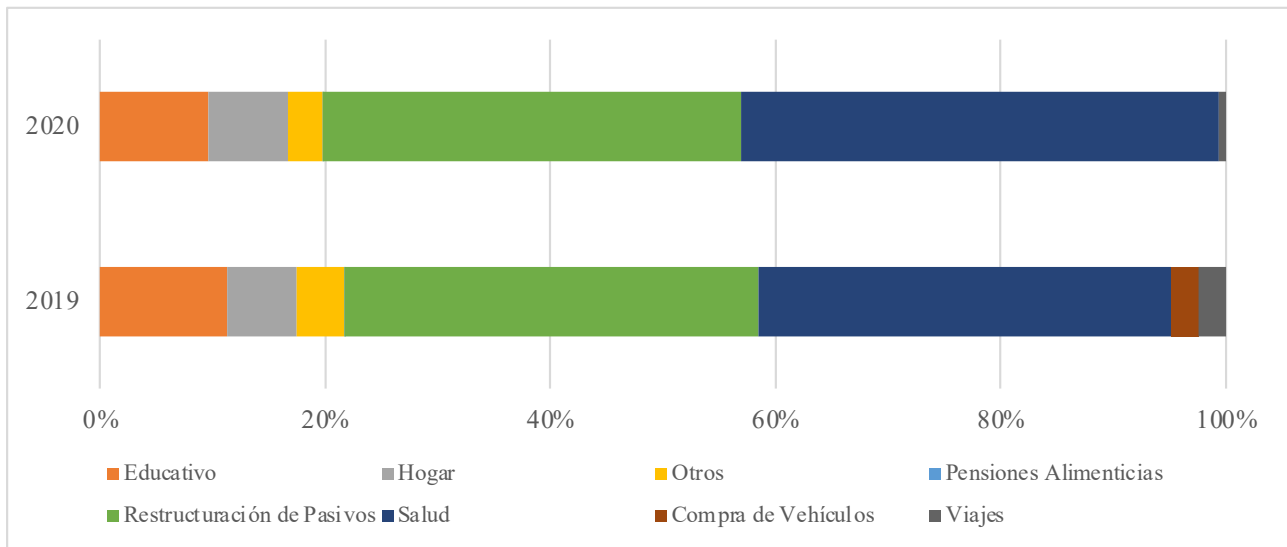


Fuente: BCE (2017, 2018, 2019, 2020)

Elaboración: Propia

⁴ La reestructuración de pasivos es utilizar créditos del BIESS para saldar créditos ya existentes del prestatario. Estos créditos pueden ser de cualquier naturaleza: tarjetas de créditos, deudas con otras instituciones, etc. La reestructuración de pasivos es utilizar créditos del BIESS para saldar créditos ya existentes del prestatario. Estos créditos pueden ser de cualquier naturaleza: tarjetas de créditos, deudas con otras instituciones, etc.

Gráfico 5
Composición anual de destino de créditos quirografarios entre 2019 y 2020
(mayo a noviembre, en porcentaje)⁵



Fuente: BCE (2017, 2018, 2019, 2020)
 Elaboración: Propia

La cartera de créditos del BIESS ha sufrido un cambio de composición relevante en el periodo 2016-2020, con un aumento significativo de créditos quirografarios, tanto en valores absolutos como en su porcentaje dentro de la cartera. Mientras que no se observa variación estacional en la evolución histórica de los créditos hipotecarios, los créditos quirografarios sí han fluctuado con cierta estacionalidad, que coincide con los meses de mayor demanda de préstamos por gastos asociados a festividades, inicio de año escolar, entre otros. También existe un cambio en el destino de estos créditos quirografarios que, en el último año, han sido solicitados en un mayor porcentaje para servicios de salud y reestructuración de pasivos. Es importante continuar el monitoreo de esta cartera para identificar los cambios ocasionados por las secuelas a largo plazo de la crisis económica y sanitaria y la recuperación gradual de la economía local y global

Bibliografía

Banco Central del Ecuador – BCE (2020). Boletín mensual. Monto de operaciones. Quito: Banco Central del Ecuador

⁵ Los valores del gráfico 5 incluyen créditos quirografarios y prendarios. Sin embargo, los créditos prendarios equivalen a tan solo un 5% de los créditos quirografarios, por lo que se excluye del análisis.

Veto Presidencial a la reforma a Ley de Seguridad Social sobre conformación del Directorio del IESS

Nicole Abad Valverde* e Isaac Herrera Almeida**

El pasado 29 de abril de 2021, la Asamblea reformó la Ley de Seguridad Social (Congreso Nacional, 2001) donde modificaba, la forma de designar a los tres vocales del Consejo Directivo del IESS. Con esta reforma, el consejo estaría integrado por un representante del Ejecutivo, uno del sector empresarial y otro de los trabajadores. El Legislativo aprobó que sea el Consejo Nacional Electoral (CNE) el organismo responsable del proceso de convocatoria, elección y designación de los nuevos vocales. En particular, de los representantes de los trabajadores y del sector empresarial. Además, la reforma establecería que la Presidencia del Consejo Directivo sería rotativa entre sus tres vocales y cada uno tendrá períodos de 16 meses. Y, por último, que los vocales durarían cuatro años en funciones y podrían ser reelectos por una sola vez. Estas reformas respondían a la sentencia¹ N° 019-16-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional (2016), referente a los cambios que debían realizarse respecto a la conformación del consejo directivo del

IESS y criterios de paridad en la participación de hombres, mujeres y de los sectores agremiados y no agremiados como vocales del Consejo Directivo del IESS.

La propuesta de ley planteada por la Asamblea al Art. 28 proponía:

Art. 28.- INTEGRACIÓN. - El Consejo Directivo estará integrado en forma tripartita y paritaria con un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, quien lo presidirá. Cada uno de los miembros del Consejo Directivo tendrá un alterno que subrogará al titular en caso de ausencia temporal o definitiva.

El representante de los asegurados y su alterno serán designados conjuntamente por las Centrales Sindicales legalmente reconocidas, la Confederación Nacional de Servidores Públicos, la Unión Nacional de Educadores, la Confederación Nacional de Jubilados, y las organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino.

* Estudiante de 7mo. semestre de la carrera de Derecho, asistente de investigación del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: enabad@uce.edu.ec

** Egresado de la carrera de Derecho, asistente de investigación del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: imherrera@uce.edu.ec

¹ CASO N.° 0090-15-IN, 22 de marzo de 2016.

El representante de los empleadores y su alterno serán designados conjuntamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción, y de la Pequeña Industria.

El representante de la Función Ejecutiva y su alterno serán designados por el Presidente de la República para un período que terminará conjuntamente con el período presidencial. Sin embargo, continuará en funciones hasta cuando el siguiente Presidente electo y posesionado realice la designación de su nuevo representante.

Los miembros del Consejo Directivo ejercerán las atribuciones que señala esta Ley, desempeñarán sus funciones a tiempo completo y no podrán prestar otros servicios remunerados o desempeñar otros cargos, salvo la cátedra universitaria. Recibirán las retribuciones fijadas en el Presupuesto del Instituto, previa aprobación del Ministro de Economía y Finanzas.

Con esta reforma, se buscaba que este Consejo esté integrado en forma tripartita, entre hombres y mujeres, por un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva.

El presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, notificó, el 2 de junio del 2021 (con un lapso de menos de 10 días de haber sido posesionado como actual presidente de la República), a la Asamblea Nacional la objeción total al proyecto de esta Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social Referente a la Conformación del Consejo Directivo del

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El argumento por parte de la Presidencia reside en que estas reformas pueden afectar el funcionamiento, solvencia, sostenibilidad y viabilidad del Instituto amparado en los siguientes tres puntos:

Primero, lo que podía haber sido resuelto eliminando la referencia específica a ciertas cámaras o sindicatos, es reemplazado en el proyecto de ley por un mecanismo de designación alejado de las necesidades de una institución técnica administradora de fondos de retiro y seguros de salud. Lo cual complica el proceso de elección de los representantes de los trabajadores y empleadores, y alarga la representación de estos ante las decisiones tomadas dentro del Consejo Directivo.

Segundo, de acuerdo a la perspectiva del Ejecutivo, el mecanismo de selección propuesto en el proyecto de Ley llevaría a “una absoluta politización del Consejo Directivo del IESS” (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2021) puesto que, la elección de sus representantes mediante un proceso electoral –así sea de democracia indirecta- podría contaminar con intereses políticos la gestión y administración de un organismo técnico, altamente sensible para el futuro del país.

Finalmente, el Ejecutivo considera que la propuesta de reforma tendría elevados costos para el erario nacional y que afecta la continuidad de los proyectos, planes y políticas públicas. Al proponerse que la presidencia del Consejo Directivo sea rotativa, cada 16 meses, en-

tre sus tres vocales, conllevaría un “inconveniente desde un punto de vista de eficiencia en la administración” y a “un gasto innecesario dentro del proceso electoral”, pues pondría en riesgo la continuidad de planes, proyectos y políticas del IESS; y llevaría a la institución (junto con el Estado) a un gasto inconveniente de realizar por cada año y cuatro meses.

La razón jurídica, que utiliza el Ejecutivo para sustentar el veto total, se entiende que nace en un problema más grande de lo que se creería. Pues al vetar totalmente un proyecto, este solo se puede retomar después de un año, lo que retrasa la necesidad de la Asamblea de realizar una propuesta idónea y competente Para cumplir con la sentencia establecida en el 2016 por la Corte Constitucional sobre la paridad y equidad que debe existir en el Consejo Directivo del IESS. El poder del Presidente sobre el veto total se ampara en el artículo 138 de la Constitución de la República:

Art. 138.- Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente **después de un año** contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación. [...]

Esta decisión de veto, generó cierto descontento y desconcierto respecto de sus motivaciones pues se debía dar cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional, en enero 2021 la asociación de afiliados, pensionistas y jubilados de Pichincha presentaron una carta a la Asamblea que se presenta como anexo a este artículo. Dentro de estas opiniones, encontramos las intervenciones que desarrollan la línea argumentativa de los organismos internacionales como la (OIT) que se orienta a brindar a la entidad una autonomía normativa, técnica, financiera y administrativa.

Entre las opiniones de los expertos ecuatorianos, se destaca la opinión de Cristian Pino (2021) durante el Laboratorio de Políticas Públicas, realizado el 30 de junio de 2021, en el cual se debatió respecto a la conformación de los directorios de seguridad social: Uruguay y Ecuador. El cual supo manifestar:

Se entiende que la distribución del directorio es tripartita y paritaria. Este ejerce actividad de definición de política pública y ejerce funciones como: i) la formulación de programas y proyectos efectivos para la ejecución de los derechos y las políticas; ii) capacidad normativa técnica y reguladora de actividades específicas, lo que otorga al Directorio un carácter más administrativo que ejecutivo; iii) la designación de autoridades, el control y el manejo del presupuesto; y iv) la aprobación

de informes de las distintas autoridades.

Así el experto comentó que de la asignación original de funciones², se origina una crítica a este en 4 puntos:

1. Relativo a la deficiencia normativa y sus vacíos legales.

En Ecuador, la ley de seguridad social vigente fue expedida en el 2001. Un periodo caracterizado por la inestabilidad política y altos niveles de conflictividad social, como consecuencia de varios intentos de privatización de instituciones públicas, entre ellas el Instituto de Seguridad Social; así como, de procesos de desregulación y la dolarización de la economía ecuatoriana. Esta ley refleja el espíritu privatizador imperante en la época y se ha mantenido prácticamente invariable hasta el 2019, lo que refleja las dificultades para llegar a acuerdos y la construcción de pactos sociales que recojan el espíritu y los mandatos constitucionales del 2008 en materia de seguridad social.

El marco normativo actual del IESS cuenta con vacíos y contradicciones. Debido a la deficiente intervención del Consejo no solo en cuanto a la normativa interna, sino a la emisión de políticas públicas, lo que ha devenido en una alta dispersión normativa a través de los años y contradicciones entre distintas normas que no responden a las anteriores, que no han sido cuidadosamente revisadas y que incluso pueden llegar

a contradecir a los principios constitucionales.

2. Relativo a su participación y conformación

Composición del directorio: En la ley vigente corresponde la representación de empleadores y trabajadores a una serie de entidades que están taxativamente señaladas en la ley. En el caso de empleadores son las cámaras y en la de los trabajadores corresponde a diversos sindicatos y gremios. Esta forma de representación del Consejo Directivo, constituido por representantes de los empleadores y trabajadores fue discutida y observada durante el proceso constituyente, ya que no cumple con los principios de participación que están establecidos en la Constitución. No todos los empleadores están asociados a las cámaras indicadas en la Ley y no todos los trabajadores forman parte de los sindicatos ahí establecidos, además que hay un importante segmento de afiliación voluntaria a los sistemas de seguridad social y la incorporación del sector del servicio doméstico que no está agremiado. Adicionalmente, esta composición puede devenir en una coerción implícita a la asociación, limitando el derecho y las libertades de los ciudadanos de elegir si desean o no, ser parte de una asociación o gremio.

La Corte Constitucional (CC) en el 2016 entendió que estas disposiciones sobre la conformación del Directorio violan la constitución en su principio de participación y emitió una sentencia de in-

² Aquella sin la aprobación del proyecto de Ley sobre la conformación del Consejo Directivo debido al veto por parte del ejecutivo.

constitucionalidad. Es decir, mientras que el legislativo no dicte una norma que vuelva constitucional el texto en cuestión, este sigue vigente. La Asamblea, en consecuencia, aprobó un proyecto de reforma de conformación del Directorio del IESS el 29 de abril de 2021 para dar respuesta a las observaciones de inconstitucionalidad planteadas por la CC. Norma que fue vetada en su totalidad por el Ejecutivo.

El problema de esta disposición es que el representante de los trabajadores no ha podido aún ser designado, debido a que se espera que la Asamblea emita el nuevo texto legal que solucione el problema. Adicionalmente, el carácter de un veto total, supone que el tratamiento de una nueva ley solo pueda realizarse después de un año. Por lo que la conformación del Directorio sigue siendo la misma hasta el próximo periodo de elecciones de este.

3. Relativo a la efectiva autonomía

El presidente del Consejo Directivo es designado por el presidente de la República, por lo que responde a los intereses planteados desde el Ejecutivo. Dada la actual conformación y el candado temporal fruto del veto presidencial, las decisiones que se toman al interno del Consejo pueden volver al Instituto de Seguridad Social del Ecuador una “dependencia” de la Presidencia de la República. Debe resaltarse que en el proyecto de ley vetado por el Ejecutivo, se planteaba la posibilidad de una presidencia alternada entre los distintos representantes del Consejo Directivo.

Actualmente, no existe una distinción clara entre las atribuciones que tiene el Consejo Directivo y las atribuciones que tiene el Director General del IESS. El Consejo se ve reducido a ser un mero ente administrativo y no de formulación de políticas.

4. Relativo a problemas vinculados a la falta de transparencia.

Los funcionarios y prestadores de servicios del Instituto no se sienten representados y no pueden vigilar la transparencia en la gestión del Consejo Directivo.

A esta problemática se suma la propuesta del movimiento de jubilados, planteada al presidente de la República (en enero de 2021 y que se incluye como anexo), respecto a su participación directa en el Consejo Directivo. Es decir que se una a esta división tripartita un miembro más que sea representante de los jubilados. El problema de esta propuesta radica en que, de concretarse, los usuarios (jubilados y trabajadores) tendrían dos miembros en el Directorio, el que además estaría integrado por el representante de empleadores y el del Ejecutivo.

A manera de conclusión, la objeción de Presidencia se da en dos puntos. En un primer momento, se señala que el mecanismo propuesto para la designación del Directorio es poco técnica y tiende a la politización de la administración del IESS y, en segundo momento, se indica que una presidencia rotativa del IESS no es conveniente, ya que la entidad requiere continuidad de la for-

mulación y aplicación de sus políticas. Mientras que, dentro de la opinión por parte del experto, el veto del Lasso solo aplaza los problemas que ya existían dentro del IESS, respecto a su deficiencia normativa que genera una larga suma de contradicción dentro de las normas emitidas por el Consejo Directivo, respecto a su participación y conformación no paritaria y exclusiva de los sectores fundamentales como algunos sectores de los trabajadores, respecto a su falta de autonomía real ya que responde a un interés político del presidente antes que a sus propias decisiones y respecto a la falta de transparencia al no integrar a todos los sectores y su falta de vigilancia sobre este órgano.

Anexo: Carta de los jubilados al Legislativo

EL 11 de enero de 2021, mediante Oficio No 001-ASO-AJP-IESS PICHINCHA, la Asociación de Afiliados, Jubilados y Pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS - PICHINCHA (2021) envió una carta dirigida al Presidente de la Asamblea donde estipulaban varias peticiones referentes a la conformación del directorio del IESS y una opinión:

A. PETICIONES

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales.
2. Declarar la inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, hasta que la Asam-

blea Nacional, en ejercicio de sus competencias, dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación.

3. Disponer que la Asamblea Nacional de manera urgente, emita los actos normativos con efectos generales pertinentes para regular la integración del Consejo Directivo del IESS, garantizando la participación e inclusión de todos los asegurados y empleadores.
4. La Asamblea Nacional deberá informar periódicamente sobre el cumplimiento de esta sentencia a la Corte Constitucional del Ecuador.

B. OPINION

Es paradójico que los afiliados del seguro social obligatorio no tengamos a nuestro representante en el Consejo Directivo del IESS, el cual debe ser elegido por nosotros mediante los principios de PARTICIPACIÓN, INCLUSIÓN E IGUALDAD conforme lo dispuso la Corte Constitucional en referida SENTENCIA. Los afiliados del seguro social obligatorio no estamos informados de la forma como se administran nuestros recursos y prestaciones, las cuales se financian con nuestros aportes mensuales, los mismos que comprenden el 20.6% de la remuneración mensual.

Señor presidente, este pedido lo formulamos amparados en lo que disponen: Artículo 61, numerales 2 y 4 y Artículo 95 de la Constitución de la República en los que se establece los DERECHOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. En igual sentido estipulan los Artículos 1, 4 y 29

de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Señor presidente no más dilatorias en la ejecución de la referida SENTENCIA. La Asamblea Nacional debe dar ejemplo del cumplimiento de sus obligaciones.

Bibliografía

Asamblea, C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.

Asociación de Afiliados, Jubilados y Pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IEISS - PICHINCHA. (2021, enero 11). 001-ASO-AJP-IEISS PICHINCHA. Recuperado de http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J2VzY3JpdG8nLCBldWlk-OidlNDI4NTEwNyOzZjNlLTQ4MWMtOGRk-MyOzNDVmMWVmMzY5ZDkucGRmJ30=

Congreso Nacional. (2001). Ley de Seguridad Social (N.º 465; p. 48). Quito: Registro Oficial. Recuperado de Registro Oficial website: <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/6643aed0-9782-4ee9-b862-58cc95-b9b034>

Corte Constitucional. (2016). Sentencia N° 019-16-SIN-CC Caso N° 0090-15-IN (p. 40) [Corte Constitucional]. Quito: Corte Constitucional. Recuperado de Corte Constitucional website: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e34d25a5-cc11-4d06-b9d4-9d33a-f4c7a63/0090-15-in-sen.pdf?guest=true>

Pino, C. (2021, junio). Gobernanza de la Seguridad Social en Ecuador. Presentado en Laboratorio Políticas Públicas. Conformación directorios de la seguridad social: Uruguay y Ecuador, virtual. Recuperado de https://www.youtube.com/channel/UCeYtuTI3A-NuQ5P_1_6ciTOg

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2021). Presidente Lasso objetó totalmente la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (Boletín Oficial N.º 026). Quito: Presidencia de la República. Recuperado de Presidencia de la República website: <https://www.comunicacion.gob.ec/presidente-lasso-objeto-totalmente-la-ley-reformatoria-a-la-ley-de-seguridad-social/>

Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP

Katiuska King Mantilla*

Introducción

La Constitución política del Ecuador (Asamblea, 2008) que fue aprobada en el 2008 y ratificada en las urnas mediante un referéndum establece en sus artículos 367 y 369 que la seguridad social será pública y universal y se extenderá a toda la población con independencia de su situación laboral y la plantea como un derecho y un deber primordial del Estado.

Estos elementos constitucionales establecen los postulados hacia donde deberíamos ir, lo que genera una tensión con la situación en la que nos encontramos incluso más de diez años luego de haber sido aprobada la Constitución. La seguridad social tiene una parte no contributiva pero está principalmente compuesta por un régimen de cobertura a las personas empleadas. La cobertura subjetiva a la población en edad de trabajar está lejos de alcanzar la universalidad, ya que al 2019 las diferentes modalidades de afiliación a la seguridad social pública cubren al 35.35% de la población de más de 15 años y aunque la población que realiza tareas

de cuidado tiene un régimen especial, la afiliación es incipiente.

Sin embargo pese a estos lineamientos de hacia dónde ir en camino de la universalidad, en el país se encubre un discurso velado para privatizarla e ir hacia un sistema mixto con administradoras de fondos de pensiones (AFP). Este discurso está construido desde varias aristas, por un lado se repite sin cesar que la seguridad social se encuentra quebrada y a ello se añade que la presunta quiebra se debe a la deuda del Estado, también se repite que la seguridad social es una caja chica del gobierno de turno y se impulsa un discurso de libertad individual en torno al ahorro.

Obviamente, todo ello sin hablar de los problemas prácticos que han tenido las AFP, por ejemplo en Chile, como sus bajos rendimientos o las bajas pensiones al jubilarse y que permitir su existencia en Ecuador implicaría debilitar la seguridad social. Esto porque al plantear una elección a los ecuatorianos entre un sistema de reparto que no paran de descalificar y otro de ahorro privado

* Docente - investigadora de la Universidad Central del Ecuador y Directora del Proyecto Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador y Observatorio Financiero, Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: kkking@uce.edu.ec

que se venderá como aquel que puede funcionar mejor, se entraría a descapitalizar el sistema de reparto para abrir el camino hacia su privatización.

Voces a favor de las AFP

En el mes de junio 2020, en Ecuador se realizaron dos pronunciamientos políticos en torno a la seguridad social. Por un lado, Jaime Nebot, líder del Partido Social Cristiano (PSC) propuso inicialmente una pregunta sobre la posibilidad de que cada persona pueda disponer y decidir el destino de una quinta parte de la afiliación a la seguridad social, que luego no fue incluida en la consulta que fue declarada inconstitucional en enero 2021. Mientras que el vicepresidente saliente Otto Sonnenholzner en su discurso de despedida mencionó que existe un acuerdo pendiente por la seguridad social en la misma línea que Nebot.

Esto no es nuevo, desde los años 90 en el país se escuchan voces privatizadoras de la seguridad social, así en 1995 se planteó un plebiscito para permitir las AFP que fue rechazado, la Constitución de 1998 mencionó la posibilidad de un sistema mixto y la Ley de Seguridad Social del 2001 la impulsaba aunque luego fuera declarada inconstitucional. Para hacer tabla rasa de los lineamientos constitucionales de 2008, también se escuchan anhelos de regresar a la Constitución de 1998.

Guillermo Lasso el nuevo presidente del Ecuador, posesionado el 24 de mayo 2021, en su plan de gobierno, elaborado desde su partido CREO en alianza

con el PSC (CREO & PSC, 2020) menciona que el sistema de reparto como el sistema de ahorro privado deben ser factibles y deben estar a elección de todos los ecuatorianos; mientras que en el tema de salud habla de la delegación de la administración de los hospitales para reducir gastos ineficientes y garantizar los servicios de salud de calidad.

A su vez Lasso durante la campaña política señaló que:

Nadie en el Ecuador está de acuerdo con el sistema de seguridad social. Los trabajadores lo consideran como un impuesto. Los jubilados tienen el temor que no se paguen sus jubilaciones [... e indicó que el IESS ha sido usado como] una caja chica del gobierno de turno. (Primera Plana, 2021)

Estas declaraciones del presidente Lasso marcan claramente una continuidad en la propuesta de consulta popular impulsada por Jaime Nebot y que fuera declarada inconstitucional. En esta estrategia de comunicación se utilizan los mismos argumentos, se cambian las vocerías en procura del mismo objetivo que es mantener un discurso en base a nuevos y viejos argumentos como se analiza en la siguiente sección.

Discurso de quiebra de la seguridad social

Como ya se indicó este discurso de quiebra de la seguridad social se construye desde diversas aristas que se retroalimentan a sí mismas. La historia de quiebra de la seguridad social se basa en que el Estado no paga sus ha-

beres a la seguridad social y que esta ha sido la caja chica del gobierno. En base a información de mayo 2021 se menciona que la deuda del Estado al IESS suma 7,381.18 millones de dólares (cuyo desglose se lo presenta más adelante).

Para clarificar de qué se habla cuando se hace mención a la deuda del Estado es preciso indicar los distintos componentes que se refieren al pago de las pensiones y que son tres. El primer componente es el pago de los aportes por las afiliaciones de los empleados y trabajadores públicos, el segundo, sobre la deuda del 40% y el tercero a propósito de las inversiones que se realizan con las reservas en deuda interna.

En estos tres tipos de componentes, el Estado por lo general está siempre al día en el pago de los aportes que realiza como patrono y que retiene de los salarios de los servidores públicos. A diferencia del sector privado que no paga sus aportes como empleador ni los retenidos y es lo que se conoce como mora patronal, en los aportes de los empleados públicos no existen atrasos, el Estado paga oportunamente los aportes de sus funcionarios, empleados y trabajadores.

En el tema de la deuda del 40% donde el Estado ecuatoriano mantiene un atraso, es importante indicar que se trata de un aporte o preasignación que realiza el Estado y fue establecido en el año 1942 en el gobierno de Arroyo del Río. Este aporte ha sido algo que los gobiernos no siempre cancelaron en su totalidad. Si bien se han firmado con-

venios de pago, en el 2008 se realizó un importante pago por los impagos de años anteriores y un último parcial en el año 2018.

Este es un desglose presentado con información proporcionada por las autoridades del IESS (Torres & Cobos, 2021) que corresponde al aporte del 40%.

Tabla 1: Desglose de la deuda del 40% (millones de dólares)

Sistema de pensiones 40%	1557,69
Otros rubros Pensiones	591,42
Subtotal Pensiones	2149,10
Riesgos de trabajo	43,18
Otros rubros Riesgos de trabajo	6,39
Subtotal Riesgos de trabajo	49,57
Seguro Social Campesino	126,12
Otros rubros Seguro Social Campesino	564,64
Subtotal Seguro Social Campesino	690,76
Aportes del Estado para seguridad social	2889,44

Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Este desglose equivale al 39% de rubro mencionado al inicio como deuda al IESS. Pero justamente en este último valor, la mayor parte de lo adeudado se encuentra en salud como atención a jubilados y atenciones médicas por enfermedades catastróficas que juntos representan el 57% de dicha deuda y que se presentan a continuación.

Tabla 2: Desglose de la deuda en salud (millones de dólares)

Atención médica a jubilados	2547,07
Jefas del hogar	57,09
Personas capacidades especiales	5,97
Atenciones médicas enfermedades catastróficas	1675,31
Deuda en salud	4285,45

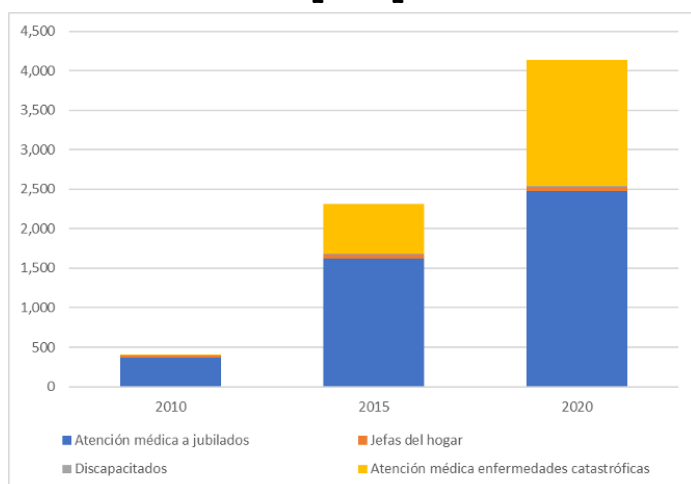
Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Aquí se requieren dos discusiones importantes, una sobre el financiamiento de un sistema de salud único y otra sobre la atención médica a jubilados y atenciones catastróficas que empiezan a aumentar su participación. En los dos casos las atenciones podrían complementarse con la red de salud primaria del Ministerio de Salud.

En el gráfico a continuación se puede observar con claridad que el incremento de los costos en salud no se debe al haber incluido a otros miembros del hogar a la cobertura de la salud.

Gráfico 1: Evolución de la deuda del Estado al IESS en Salud por tipo de beneficiario



Fuente: Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Existen otras deudas como las siguientes con rubros menores:

Tabla 3: Desglose otras deudas (millones de dólares)

Devolución del IVA por cobrar	200,95
Seguro de desempleo	5,34
Otras deudas	206,29

Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

En el tercer componente de las inversiones de las reservas en deuda interna, es preciso señalar que las reservas no pueden quedar “guardadas”, necesitan invertirse y aquí está la verdadera economía política de un sistema de seguridad social de reparto versus un sistema de capitalización individual en su relación con el sistema financiero. Parte de las reservas se invierte en deuda interna y a esto se le ha llamado que el gobierno usa a la seguridad social como caja chica.

De acuerdo con la última información disponible se conoce que el rendimiento promedio en papeles del sector público entre 2011 y 2019 fue 6.95 con una participación promedio del 43% en el portafolio total de inversiones. Al analizar la composición del rendimiento de las reservas de la seguridad social del Ecuador a diciembre 2019 se encuentra que el rubro más alto en términos de rentabilidad está en los créditos (IESS, 2020). Entonces esta utilización de caja chica en realidad es una inversión de las reservas. Aquí hay un punto importante en cuanto a la definición de

la deuda pública y sus implicaciones en el tratamiento de la deuda interna.

En estas confusiones en torno a la deuda y lo que corresponde a pensiones, se suman discursos en torno a la libertad individual del ahorro, es decir se recurrir a la libre elección.

Creo que hay que respetar la libertad individual de los ecuatorianos. Ese aporte a la seguridad social es un impuesto. Es justo ofrecer un sistema privado. Esa posibilidad existirá, pero no vamos a privatizar el sistema de seguridad social del Ecuador [aclaró Lasso] (Primera Plana, 2021).

También se apela a un tema de deslegitimar lo público y asumir que lo privado es mejor y por ende, las AFP podrían generar un mejor rendimiento. Hace poco se presentaron algunos resultados del sistema chileno de capitalización individual en el cual se indicó que las rentabilidades iniciales que tuvo el Fondo de Pensiones se debieron a las privatizaciones y que actualmente estas se encuentran a la baja.

Tabla 4: Rendimiento del Fondo de pensiones (en porcentaje)

1981 - 1990	12,63 %
1991 - 2000	9,24 %
2001 - 2010	6,74 %
2011 - 2019	4,44 %

Fuente: Torres & Cobos (2021)

Elaboración: Propia

Discusión de la deuda del Estado y economía política de por qué ir hacia las AFP

Repetir una y otra vez que el sistema de reparto ecuatoriano se encuentra quebrado es parte del discurso de base para ir hacia las AFP. Este discurso encubre que los problemas de la seguridad social requieren atención y soluciones y la privatización no es una de ellas porque va en contra de los principios de solidaridad y universalidad.

El segundo mito respecto de que la seguridad social está quebrada por la deuda en pensiones es falso porque es justamente en salud donde hay más problemas como la atención a jubilados, un sistema de salud fragmentado y atomizado y un incremento de atención por enfermedades catastróficas; así como la compra de servicios a prestadores externos.

Sobre el tercer punto de la utilización de las reservas como caja chica, es importante recordar que no es la rentabilidad de dichas reservas la que ha provocado que el sistema tenga problemas. Este no fue el caso de las reservas de la Policía que fueron invertidas en productos riesgosos y que generaron pérdidas.

Cichon et al. (2006) proponen tres principios para la inversión de las reservas: i) seguridad, ii) rentabilidad y, iii) utilidad económica y social a los que debe añadirse el criterio de riesgo. Los recursos de las reservas producto de los aportes a la seguridad social representan la mayor cantidad de ahorro en

el país. Los recursos de las reservas producto de los aportes a la seguridad social representan la mayor cantidad de ahorro en el país. Por tanto, el destino de las inversiones es algo a lo que se le pone poco énfasis, pero que tiene una trascendencia fundamental para la economía.

Existe una economía política detrás de donde se debe invertir y cómo se debe invertir. Una de las cosas que sucedió cuando se empezó a invertir las reservas en préstamos para los afiliados es que se dejó de invertir en títulos emitidos por el sistema financiero. Antes de la aparición del BIESS existían importantes inversiones en papeles de renta fija emitidas por el sector financiero. Para ello se deben respetar criterios como seguridad, rendimiento utilidad económica y social y criterios que diversifiquen también el riesgo.

No se está evitando esa discusión lo que pasa es que pese a que se ha demostrado que el rendimiento es mejor a través de una política de créditos directos a los afiliados que incluso tuvo un efecto muy importante en el sector inmobiliario y en la baja en la tasa de interés de todo el segmento (King Mantilla, 2019).

Si el Ecuador va hacia las AFP es porque se ha logrado posicionar dos mensajes simbólicos, el primero ya comentado, que la seguridad social está quebrada, cosa que no es cierta, lo cual no niega que existan dificultades y el otro tema que se ha posicionado es que los gobiernos se toman los recursos de la seguridad social, lo cual es parte del

portafolio de inversiones en el cual debe haber diversificación y criterios de rendimiento. Esta discusión no existe cuando se habla de que se han tomado los recursos de la seguridad social, pareciera ser que incluso se los han robado cuando tienen un mayor rendimiento promedio que antes.

La discusión se centra sólo en estos temas y en el hecho de que hay una inviabilidad sin demostrar efectivamente porqué es inviable cuando no se están planteando alternativas, sino lo único que se está haciendo es llevar el agua hacia la posibilidad de que cada uno escoja desde una perspectiva más individualista, cortando la posibilidad de que la seguridad social sea un derecho.

También se responsabiliza a los gobiernos de haberse tomado los recursos de la seguridad social e implícitamente se quiere regresar a esta estrategia donde sea el sistema financiero quien decida sobre los destinos de las reservas de la seguridad social. En la nota de Primicias (Torres & Cobos, 2021) ya lo plantean: “Una de las opciones que tiene el IESS para garantizar las prestaciones de los jubilados es deshacerse de las inversiones que tiene en el BIESS, que ascendieron a USD 5.972 millones a marzo de 2021”.

Finalmente, es importante indicar que la posibilidad de dar sostenibilidad viene dada por un aumento de la cobertura así como reformas paramétricas que le den sostenibilidad y no por descapitalizaciones través de abrir la posibilidad a sistema mixtos. Lo que ha quedado en evidencia es que los recursos de

la seguridad social están en la mira de los operadores financieros que velan por sus intereses y no, por la de los afiliados.

Bibliografía

Asamblea, C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.

Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A. van de, Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P., & Spanien (Eds.). (2006). Financiación de la protección social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Cobos, E. (2021, julio 30). El IESS reclama pago de deuda de USD 7.381 millones al Gobierno. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de Primicias website: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-pago-deuda-gobierno-millones-ecuador/>

CREO, & PSC. (2020, octubre). Por un Ecuador justo próspero y solidario Plan de trabajo 2021-2025. Recuperado de <https://guillermolasso.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025-1.pdf>

King Mantilla, K. (2019). Banca pública, seguridad social y acceso a financiamiento de vivienda en Ecuador. *Universitas*, (31), 119-139. <https://doi.org/10.17163/uni.n31.2019.06>

Primera Plana. (2021, enero 15). Guillermo Lasso propone ofrecer seguridad social privada y pública. Recuperado el 26 de agosto de 2021, de Primera Plana website: <https://primeraplana.com.ec/guillermo-lasso-propone-ofrecer-seguridad-social-privada-y-publica/>

Torres, W., & Cobos, E. (2021, julio 30). El IESS reclama pago de deuda de USD 7.381 millones al Gobierno. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de Primicias website: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-pago-deuda-gobierno-millones-ecuador/>

Uthoff, A. (2021, agosto). El sistema chileno de pensiones en la encrucijada. Conversatorio presentado en Conversatorio, virtual.

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.
Nota Técnica N° 1**

septiembre 2021 - febrero 2022

ISSN impreso: 2806-559X

ISSN en línea: 2806-5603

Editado por Katuska King Mantilla y César Carranza Barona
Universidad Central del Ecuador
Ciudadela Universitaria Av. América
Quito - Ecuador



Financiamiento
para el **Desarrollo**
en **Ecuador**

Observatorio