

CONDICIONES Y RIESGOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ECUADOR



Quito - 09 de febrero del 2022

Adrián Cornejo - Pablo Iturralde

acornejo@cdes.org.ec piturralde@cdes.org.ec



1

PRIMER DÍA

CONDICIONES Y RIESGOS DE LA
PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN ECUADOR

Objetivos

1. Identificar las principales propuestas de reforma de la seguridad social (IESS).
2. Identificar las propuestas que busquen introducir lógicas privatizadoras en la SS.



¿Cómo?

1) Evaluación rápida de los 3 informes actuariales disponibles realizados por el IESS, OIT y BM

2) Análisis de propuestas de reforma planteadas por actores políticos

3) Análisis de la trayectoria de reformas implementada desde 2001 al 2022.

4) Análisis de propuestas de reforma presentadas en la Asamblea Nacional



Un poco de contexto...

- Permanentes advertencias sobre la "Quiebra" del Seguro Social.
- Tal vez con mayor énfasis desde 2015 (Ley de Justicia Laboral: **eliminación del 40%**)
- Propuesta de consulta popular del PSC (2021)
- PERO, la reforma de la SS también es **impulsada desde fuera:**

FMI (2019): compromisos de reformas

BM: (2021) estudios sobre la sostenibilidad del IESS (se agotan reservas en 2022)

BM (2020): Eliminación del BIESS

OIT (2017, 2019, 2021): gobernanza

Foro Económico Mundial: el principal riesgo para Ecuador es el colapso del SSSoc.

Y en las noticias de hoy...

1. Crisis en el fondo de salud (sólo 3 meses)
2. Desacuerdos sobre la deuda del Estado al IESS
3. Se paraliza acuerdo con el FMI por inconsistencias en las cuentas del IESS
4. Crisis en el seguro de pensiones (3 años)

El IESS, un nudo crítico con el Fondo Monetario Internacional

Errores de registro en las cuentas financieras del IESS desconfianza las metas acordadas con el FMI. Aun no hay fecha para la cuarta revisión del acuerdo con el multilateral.

Las cifras del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) no cuadran y eso dilata la cuarta revisión del acuerdo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) firmó con Ecuador. Un equipo técnico del FMI debía visitar el país para examinar las metas del acuerdo el 15 de diciembre de 2021, pero se aplazó y todavía no hay fecha para la revisión.

- Ley de Asociación Estados Unidos-Ecuador define la ruta de cooperación

Mientras eso no ocurre, Ecuador no recibirá el desembolso de USD 700 millones, previsto en el acuerdo con el FMI, firmado en septiembre de 2020 y reanunciado un año después.

Según fuentes del Gobierno consultadas por PRIMICIAS, en los diálogos mantenidos entre el FMI y el Ministerio de Finanzas se detectaron "errores" de registro de algunas cuentas del IESS.

Francisco Cepeda: 'El IESS tiene ahorros solo para tres meses en el fondo de salud'

El titular del IESS advierte que el fondo de pensiones tiene un déficit de caja creciente desde 2014, es decir, que los aportes de los afiliados del IESS son inferiores al pago de las prestaciones a los jubilados.

- Ecuador, China e...

Banco Mundial: IESS podría tener problemas para pagar pensiones en 2022

El Gobierno saliente entregó al presidente electo, Guillermo Lasso, un diagnóstico del Banco Mundial al fondo de pensiones del IESS, la conclusión es que necesita una reforma urgente.

Banco Mundial hizo un diagnóstico técnico de la situación del fondo de pensiones (FMI) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Hay un déficit que pone en riesgo las prestaciones de los jubilados desde 2022.

Según el diagnóstico técnico, el fondo de pensiones tiene un déficit de caja creciente desde 2014, es decir, que los aportes de los afiliados del IESS son inferiores al pago de las prestaciones a los jubilados.

- Ecuador, China e...

Fondo de salud del IESS sin recursos para cubrir atenciones médicas en 2022

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) pidió al Ministerio de Finanzas que pague USD 470 millones en 2022 de la deuda por salud que tiene el Estado, que alcanza los USD 4 485 millones.

El fondo de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), una especie de coacción de ahorros que tiene la entidad, se quedó sin dinero a finales de 2021 y eso complica la atención médica para los afiliados y los jubilados en 2022.

Según un informe del IESS, los gastos en atenciones médicas se proyectan en USD 2 143 millones en 2021.

- Un video muestra el accidente donde Egan Bernal casi pierde la vida

Pero sus ingresos durante este año solo se calculan en USD 7 566 millones, que provienen principalmente de los aportes de los afiliados.

Para cubrir parte del hueco financiero, el IESS tuvo que echar mano de sus ahorros y le pidió al Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que desvirtuara USD 435 millones.

Banco Mundial: IESS podría tener problemas para pagar pensiones en 2022

El Gobierno saliente entregó al presidente electo, Guillermo Lasso, un diagnóstico del Banco Mundial al fondo de pensiones del IESS, la conclusión es que necesita una reforma urgente.

Banco Mundial hizo un diagnóstico técnico de la situación del fondo de pensiones (FMI) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Hay un déficit que pone en riesgo las prestaciones de los jubilados desde 2022.

Según el diagnóstico técnico, el fondo de pensiones tiene un déficit de caja creciente desde 2014, es decir, que los aportes de los afiliados del IESS son inferiores al pago de las prestaciones a los jubilados.

- Ecuador, China e...

Banco Mundial: IESS podría tener problemas para pagar pensiones en 2022

El Gobierno saliente entregó al presidente electo, Guillermo Lasso, un diagnóstico del Banco Mundial al fondo de pensiones del IESS, la conclusión es que necesita una reforma urgente.

Banco Mundial hizo un diagnóstico técnico de la situación del fondo de pensiones (FMI) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Hay un déficit que pone en riesgo las prestaciones de los jubilados desde 2022.

Según el diagnóstico técnico, el fondo de pensiones tiene un déficit de caja creciente desde 2014, es decir, que los aportes de los afiliados del IESS son inferiores al pago de las prestaciones a los jubilados.

- Ecuador, China e...

Antes algunas generalidades...

La seguridad social en el Ecuador es:

1. Obligatoria: Seguro General Obligatorio
2. No Contributiva (BDH) y Contributiva (ISSFA, ISSPOL, IESS)
3. IESS: administra 5 seguros: (1)IVM, (2)Salud Individual y Familiar, (3) Riesgos del Trabajo; (4) Desempleo; (5) SSC
4. Seguro IVM:
 - (a) de reparto
 - (b) administración pública
 - (c) beneficio definido

Principales conclusiones:

a) La seguridad social es un sistema que ya venía siendo objeto de reformas constantes:

Etapas:

1)

(1995 – 2008): 1er intento de privatización del sistema, y la consolidación de la administración pública y solidaria de los aportes y pensiones de la seguridad social.

2)

(2008 – 2016): Ampliación de la cobertura y de las prestaciones.

3)

3ra Etapa (2015 – 2021): Reformas internas parciales y nuevo esquema de gobierno

Principales conclusiones:


b) Si bien hubo un importante crecimiento de la población afiliada, ciertas reformas crearon problemas de sostenibilidad del fondo de pensiones.

Entre ellas:

- Beneficios creados sin financiamiento adecuado (menores de 18 años)
- La falta de pago del Estado de la deuda por salud;
- El cambio en la distribución de las tasas de aportación; y;
- La eliminación del aporte del 40%

Principales conclusiones:

c) En la ASAMBLEA NACIONAL, entre 2017 y 2021 se han presentado 88 proyectos de ley.

- La mayoría no han sido calificados por el CAL. Sólo una minoría (aprox. 10) cuentan con informe para 2do debate
- Ninguno desarrolla una reforma integral del sistema.
-  Asuntos críticos:
 - La objeción total a **la reforma al artículo 28** de la Ley (julio 2021)
- **LEY ESSE (PSC)**: busca impedir la inversión del BIESS en títulos de deuda

Principales conclusiones:

d) De parte del Ejecutivo, no hay claridad. Sin embargo se han mencionado:

(1)

- **Externalización de servicios de salud a través de la Red Privada Complementaria**

(2)

- **Delegación administrativa de las unidades hospitalarias del IESS al sector privado**

Principales conclusiones:

c) Otras propuestas de reforma:

(3)

- Eliminación del BIESS

(4)

- Modelo Mixto: +cuentas individuales

(5)

- Reformas "paramétricas"

(6)

- Disminuir costos en salud

Ideas principales para comprender el debate sobre la sostenibilidad financiera del Seguro

- Existe una pelea por adueñarse de los recursos del seguro social que tiene USD 8.000.00 millones de dólares acumulados.
- El Seguro Social del Ecuador ofrece las mejores pensiones en América Latina y nuestra Constitución manda que la seguridad social debe ser pública y universal.
- Sin embargo, ciertos actores quieren convertir la seguridad social en un negocio privado. Para ello necesitan convencer a la población de lo siguiente:
 - El seguro está en crisis
 - El sector privado debe administrar los recursos
 - Hay que implementar reformas: - **prestaciones + aportes de afiliados**

¿Cómo funciona el seguro del IVM?

El fondo principal de la seguridad social es el IVM.

- Ingresos = aportes de afiliados + aportes del Estado + los ingresos BIESS
- Egresos = pensiones jubilados + gastos administrativos + otros gastos

¿Cómo funciona el seguro del IVM?

El fondo principal de la seguridad social es el IVM.

- Ingresos = **aportes de afiliados** + aportes del Estado + los ingresos BIESS
- Egresos = **pensiones jubilados** + gastos administrativos + otros gastos

¿Cómo funciona el seguro del IVM?

El fondo principal de la seguridad social es el IVM.

- Ingresos = **aportes de afiliados** + aportes del Estado + los ingresos BIESS
- Egresos = **pensiones jubilados** + gastos administrativos + otros gastos



Parámetros (requisitos) básicos del sistema IVM en Ecuador

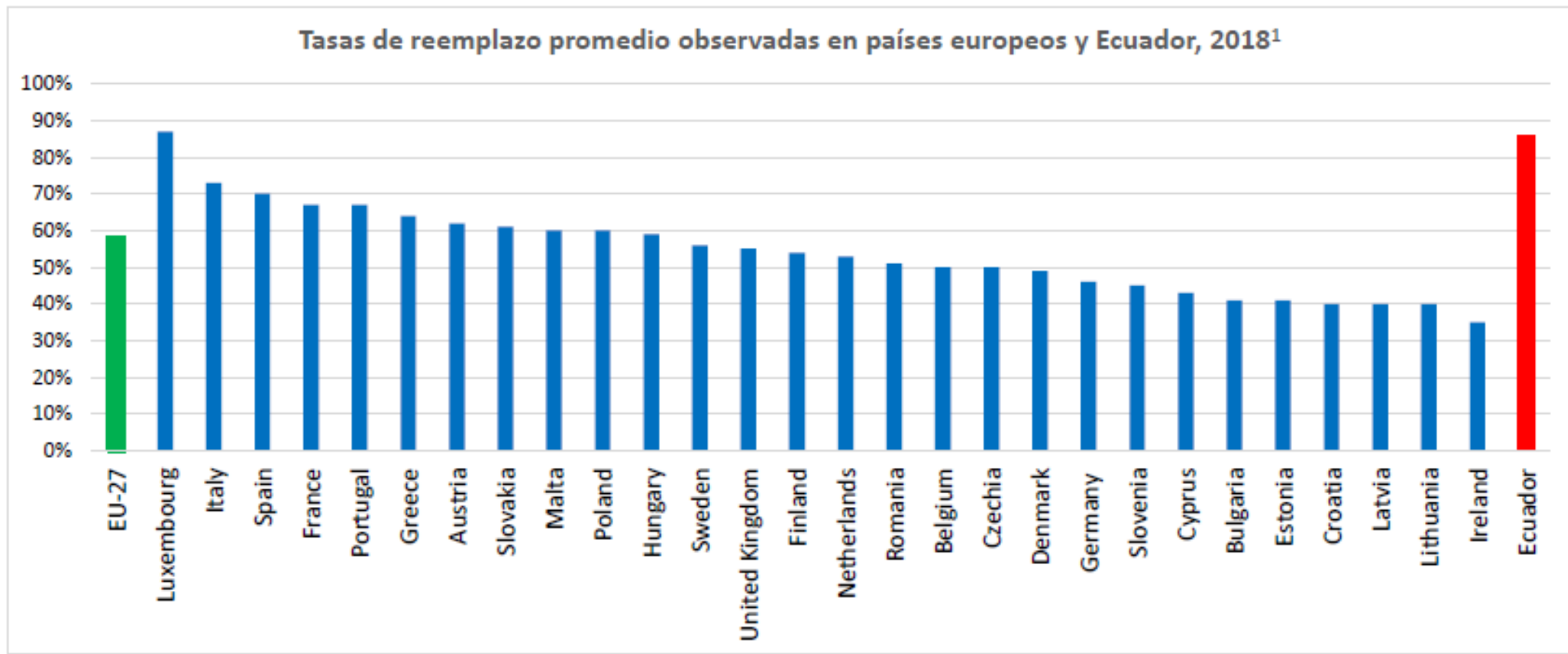
		2020	2021+
Tasa de aportación (% del salario)		9.86%	11.06%
Número de meses de aportaciones efectuadas al año	12		
Número de meses de salarios recibidos	14		
Tasa de aportación efectiva		8.5%	9.5%
Número de meses de pensiones recibidas	14		
Número de años de referencia para el cálculo de la prestación	5 mejores años ¹		

Edad	Años de cotización	Tasa de reemplazo ²
Cualquier edad	40	100%
60	30	75%
65	15	56%
70	10	50%

¹ La pensión se calcula en función del promedio geométrico de los 5 mejores años de salarios.

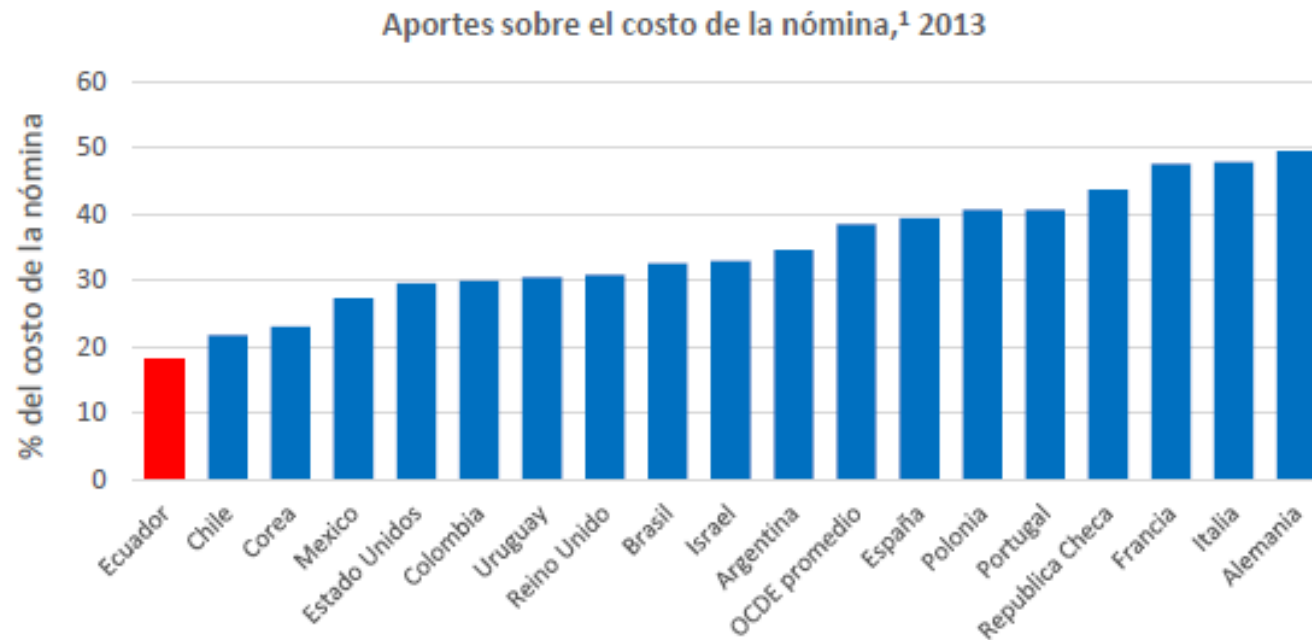
² La tasa de reemplazo en Ecuador es la pensión jubilar dividida para el salario promedio (geométrico) de los 5 años de mejor remuneración.

A pesar de tener un ingreso per cápita mucho menor, la tasa de reemplazo promedio de Ecuador es muy superior a la de países europeos



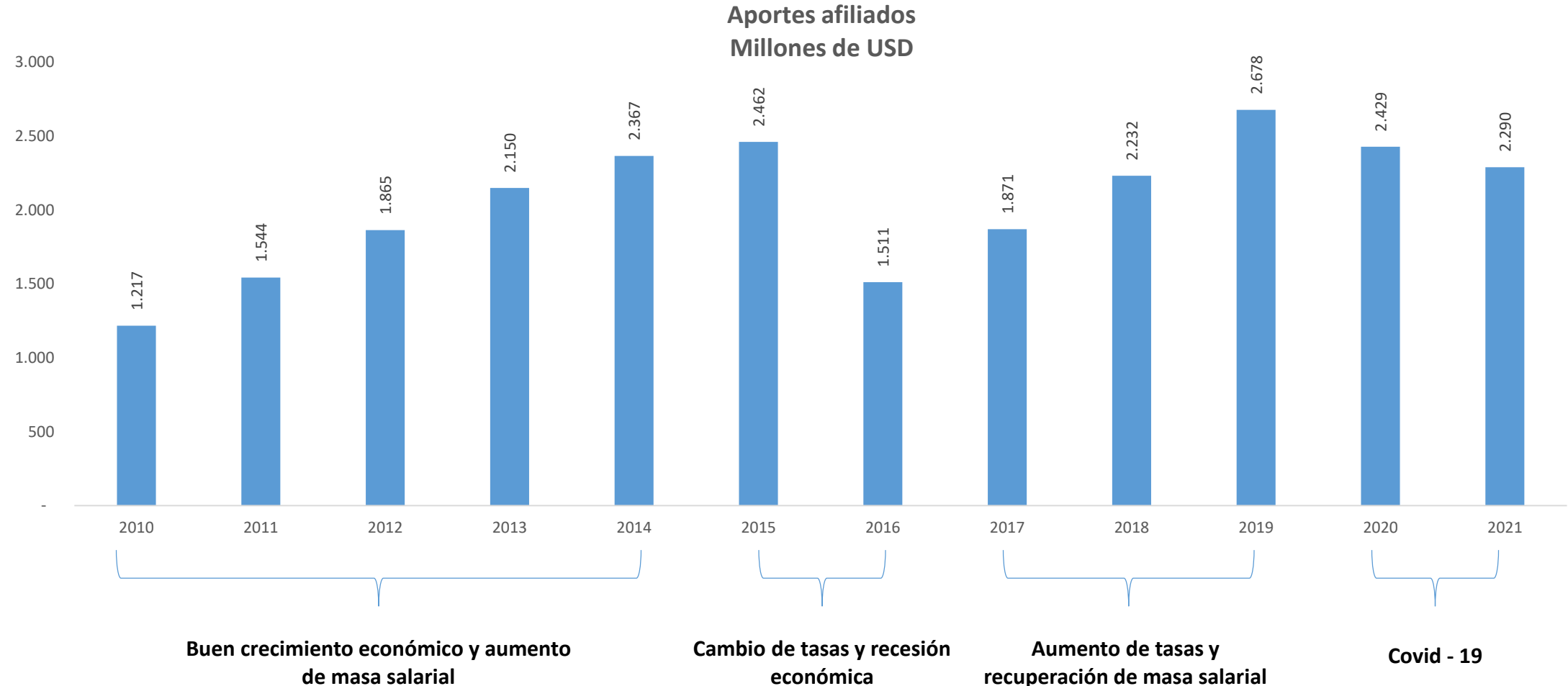
¹ En el caso de Ecuador se incluye la tasa de reemplazo promedio de 2019.

Los aportes totales (para pensiones, invalidez, salud, cesantía, riesgos del trabajo) sobre la nómina en Ecuador no son altos, comparado con otros países

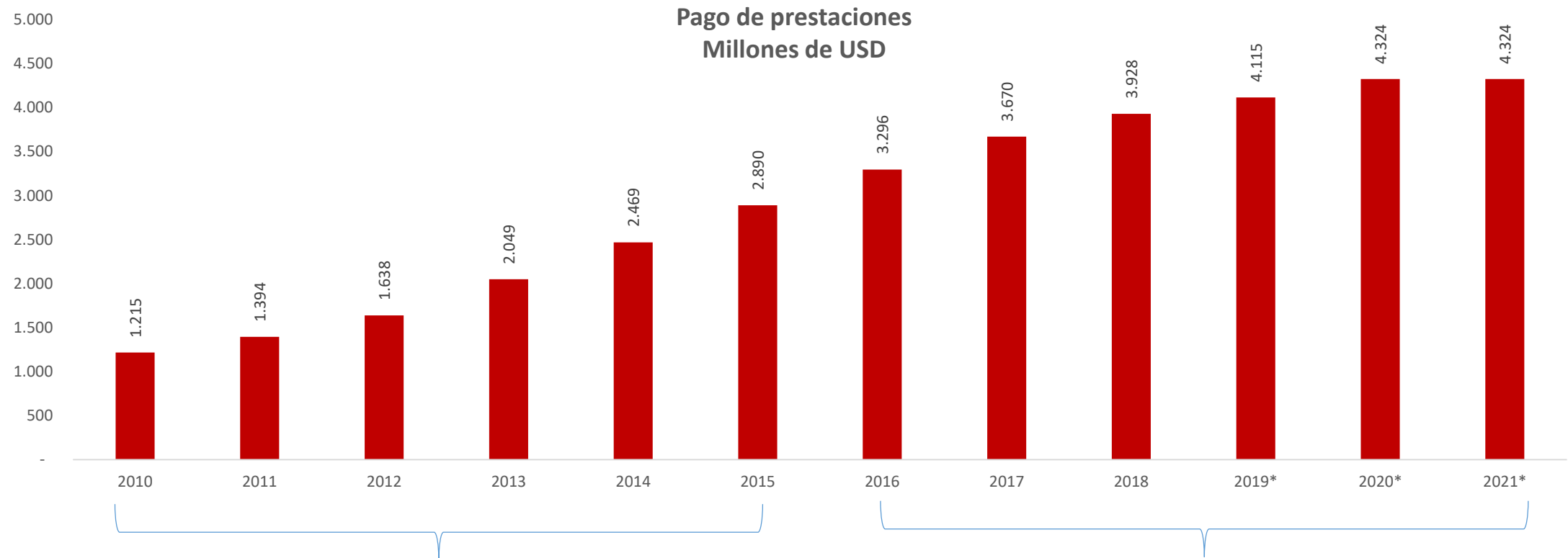


¹ El costo de la nómina en Ecuador es el salario *más* los aportes que deben hacer el empleado y el empleador para la seguridad social (fondo IVM, fondo de cesantía, seguro campesino, fondo de salud) y fondos previsionales complementarios en caso de haberlos. No se incluyen los aportes para el fondo de reserva, la jubilación patronal y otros beneficios de jubilación para empleados públicos.

Los aportes al IVM cambian por las **tasas de aportación** y cuando el crecimiento económico afecta la **masa salarial**.



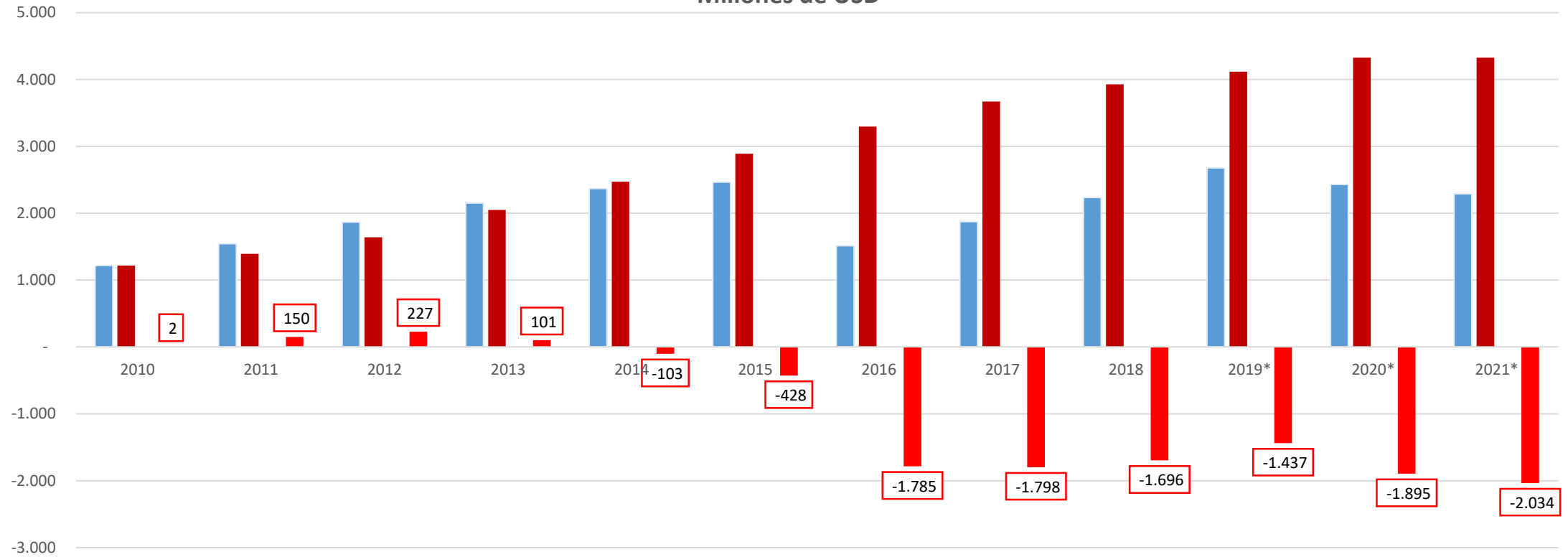
El incremento de las pensiones ahora dependen de los ajustes de inflación y no de los incrementos del Salario Básico Unificado



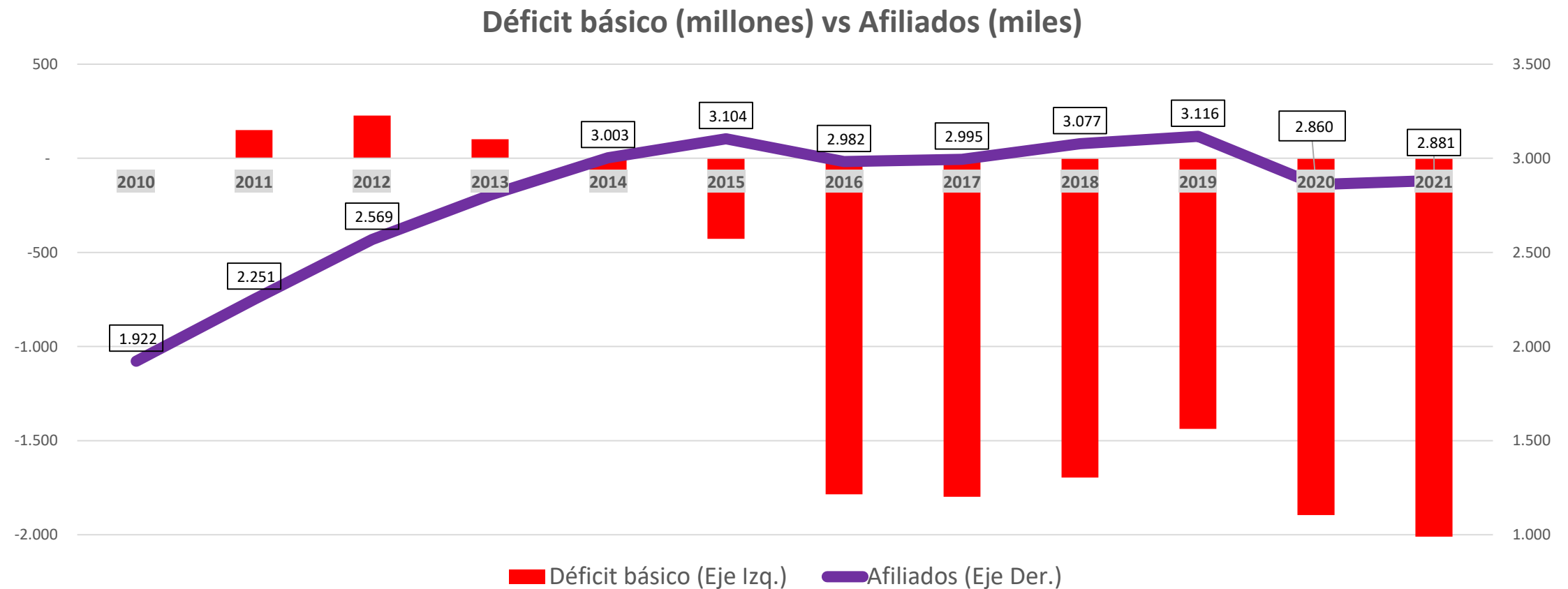
Incremento de pensiones mínimas y máximas atadas al Salario Básico que creció en promedio 9,84 %

A partir del 2016 los incrementos de pensiones se ataron a la inflación promedio anual del año anterior lo que causó que el crecimiento de la masa pensional se desacelere

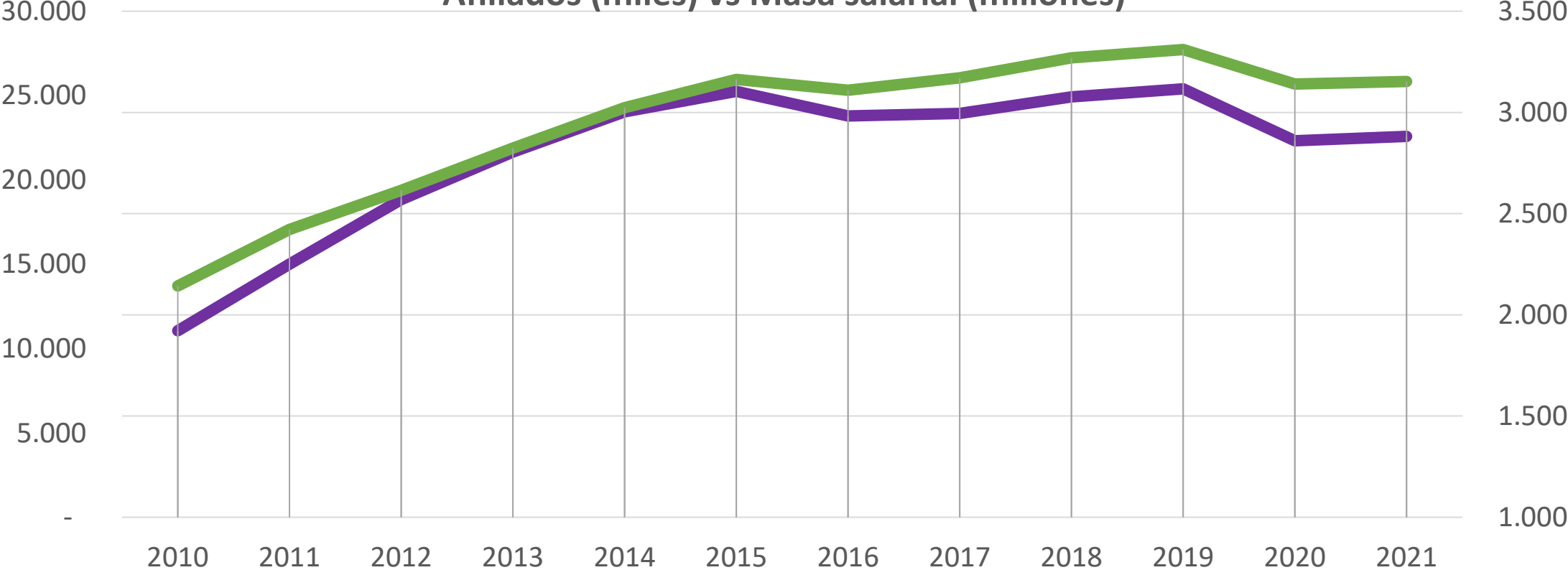
Déficit básico (aportes - prestaciones)
Millones de USD



El número de afiliados creció hasta el año 2015. Desde entonces la falta de cotizaciones han generado un histórico déficit del seguro social.

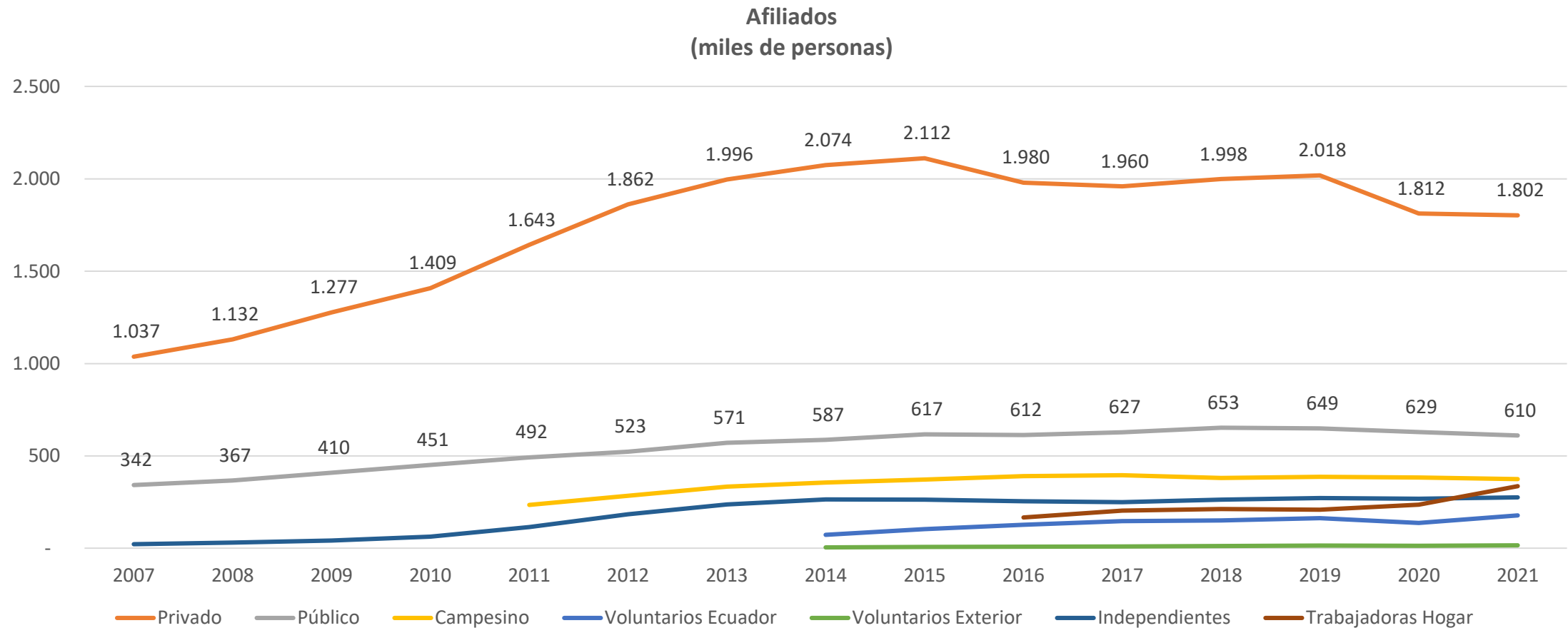


Afiliados (miles) vs Masa salarial (millones)

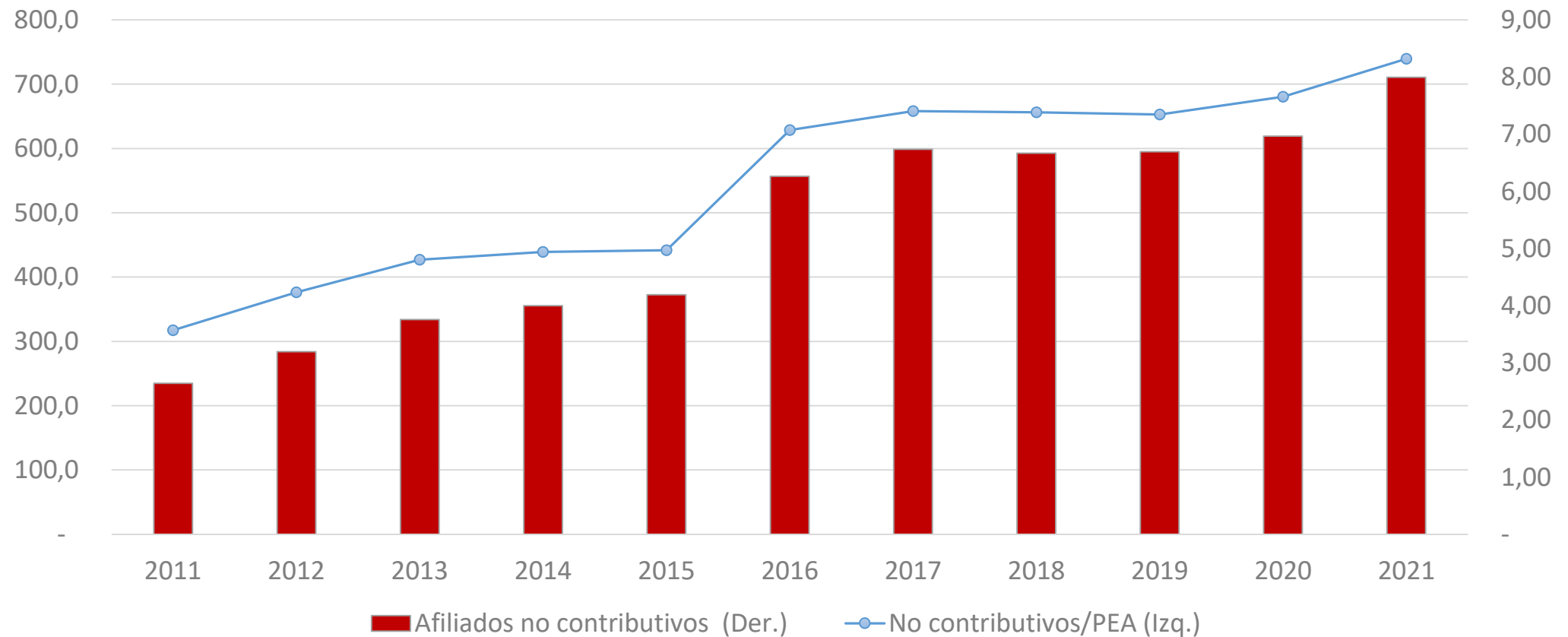


Afiliados (Eje Der.) Masa salarial (Eje Izq.)

Es urgente incrementar el número de afiliados y la masa salarial que se ha reducido desde el año 2014

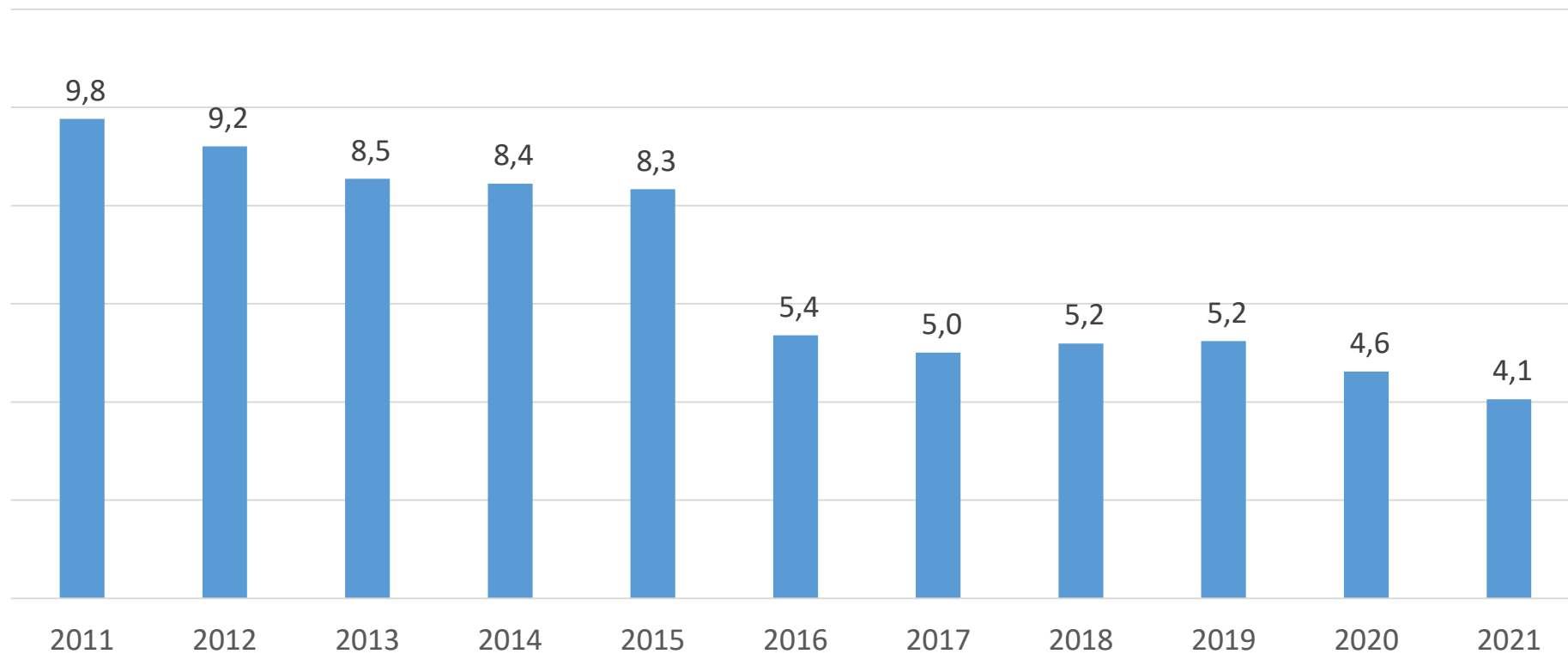


Afiliados no contributivos, porcentaje de la población y de la población económicamente activa



La recesión económica impide que un **número creciente** de afiliados realicen sus contribuciones

Número de afiliados contributivos por cada afiliado no contributivo



El déficit de caja aumenta conforme se deteriora la actividad económica y se reduce la masa salarial

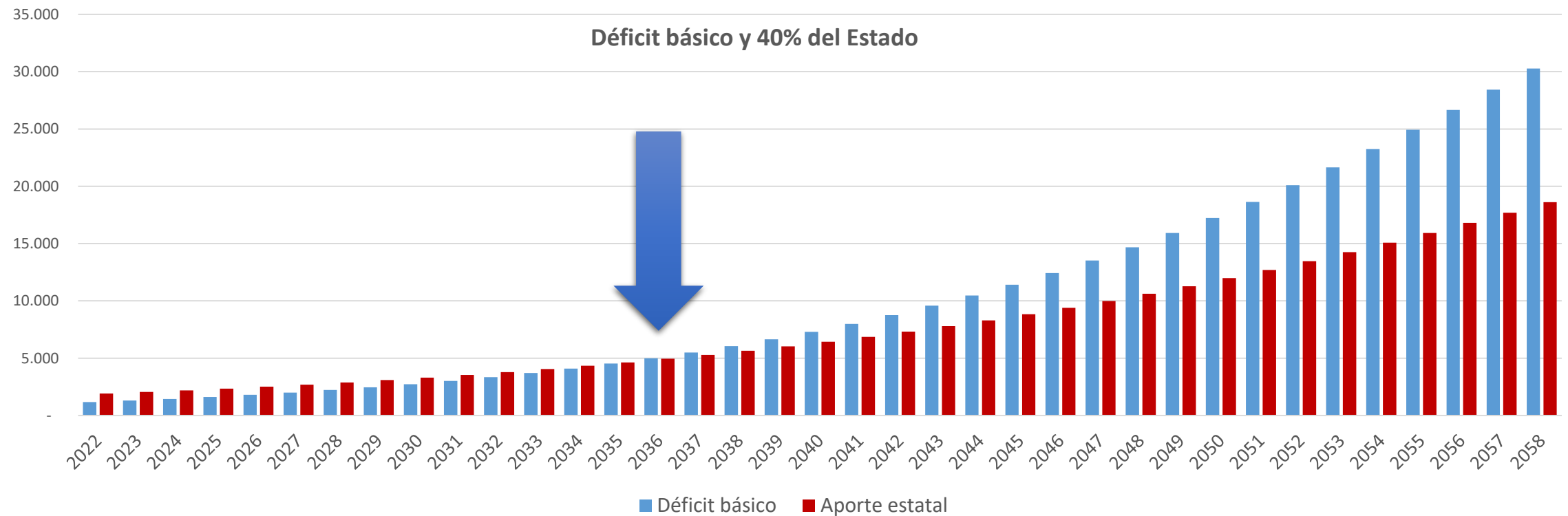
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
Aportes	1.217	1.544	1.865	2.150	2.367	2.462	1.511	1.871	2.232	2.678	2.429	2.290	3.667
Pago de prestaciones**	1.215	1.394	1.638	2.049	2.469	2.890	3.296	3.670	3.928	4.115	4.324	4.324	4.840
Déficit básico	2	150	227	101	-103	-428	-1.785	-1.798	-1.696	-1.437	-1.895	-2.034	-1.173
Financiamiento:													
Variación neta de reservas	-536	-754	-924	-950	-932	78	1.690	1.708	1.560	-198	181	224	-749
Transferencias del MEF	534	603	697	849	1.034	349	94	91	136	1.635	1.714	1.810	1.922
Memo ítems:													
Saldo fondos del IVM	3.917	4.936	6.142	7.518	8.961	9.465	8.424	7.630	6.543	7.043	7.879	8.965	10.128
Transferecia del MEF %	44%	43%	43%	41%	42%	12%	3%	2%	3%	40%	40%	42%	40%

* Proyección actuarial del IESS, excepto para 2020 y 2021 donde se tomó proyección del BID para considerar el efecto de la pandemia del Covid 19. Las cifras 2019-2018 son datos reales sin ajustar a tasa actuarial.

** Excluye los gastos administrativos del IESS asociados al IVM, que en 2018 fueron \$83 millones (2.1% de las prestaciones).

Fuente: elaboración propia con datos del IESS.

En el año 2036 los aportes del Estado (40%) no serán suficientes para cubrir el déficit de caja. Hay un problema estructural pero el tiempo de margen es mayor que lo planteado por el Ejecutivo para **evitar la privatización del Seguro**.



Año de agotamiento de las reservas del IVM según distintos estudios

Informes	Escenarios		
	Base/Medio	Pesimista	Optimista
OIT	2047	2037	2040
IESS	2039	2023	2054
BM	2022	2020	

Conclusiones

- **Cambios en los parámetros del sistema**, como incrementar la tasa de aporte y reducir el valor de la pensión jubilar, reducir la tasa de reemplazo principalmente para los aportes que pasen los 35 años, reducir la pensión máxima, ampliar los años del cálculo de salarios de referencia para el cálculo de la prestación, o ampliar la edad de jubilación.
- **Implementar una figura mixta (público y privado)** de seguridad social, particularmente combinando el modelo de reparto, con cuentas de capitalización individuales. Esta puede ser la antesala a la incorporación de agencias privadas de administración de los fondos del seguro social, siguiendo el modelo chileno de las AFP. Por lo pronto, existen restricciones constitucionales que impiden la privatización en estricto sentido.
- **Profundizando lógicas privadas de gestión** por ejemplo: mediante la externalización de los servicios de salud o a través de la red privada complementaria, con externalización de farmacias del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, delegando la administrativa de las unidades hospitalarias del IESS al sector privado o buscando la

2

SEGUNDO DÍA

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Ideas para la discusión

- Repaso de algunas ideas:

1. La Crisis del COVID-19 generó presión adicional al IESS: Recesión + Aumento desempleo/informalidad + Caída de ingresos fiscales

2. La reforma también es impulsada por condicionalidades FMI

3. Actores políticos y medios buscan acelerar sin participación la aprobación de las reformas

Ideas para la discusión

3 tipos de reformas:

- **Cambios en los parámetros del sistema**, (incrementar la edad de jubilación; incrementar la tasa de aporte; reducir la pensión jubilar; reducir la tasa de reemplazo; reducir la pensión máxima; ampliar los años de salarios para el cálculo de la pensión).
- **Implementar una figura mixta (público y privado)**: combinar el modelo de reparto, con cuentas de capitalización individuales; incorporación de agencias privadas de administración de los fondos del seguro social.
- **Profundizando lógicas privadas de gestión**: (externalización de los servicios de salud; externalización de farmacias; delegando las unidades hospitalarias del IESS al sector privado; eliminar el (BIESS).

— ANUNCIARON REFORMAS —

Francisco Cepeda: en abril estaría listo el proyecto

- Subir la edad de jubilación.
- Ajustar la fórmula de cálculo de las pensiones jubilares.
- Que los afiliados también tengan una cuenta personal .
- El aporte del Estado al fondo de pensiones se calcularía de acuerdo con un porcentaje del (PIB).
- Incremento a la tasa de aporte de los afiliados (a debate).

Directrices base para la discusión de las reformas

1. Partir de la Constitución:

- La prohibición de privatización contenida en el artículo 367 de la Constitución;
- Los principios rectores del sistema, especialmente la universalidad, solidaridad y subsidiariedad; y,
- La administración privativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del seguro general obligatorio.

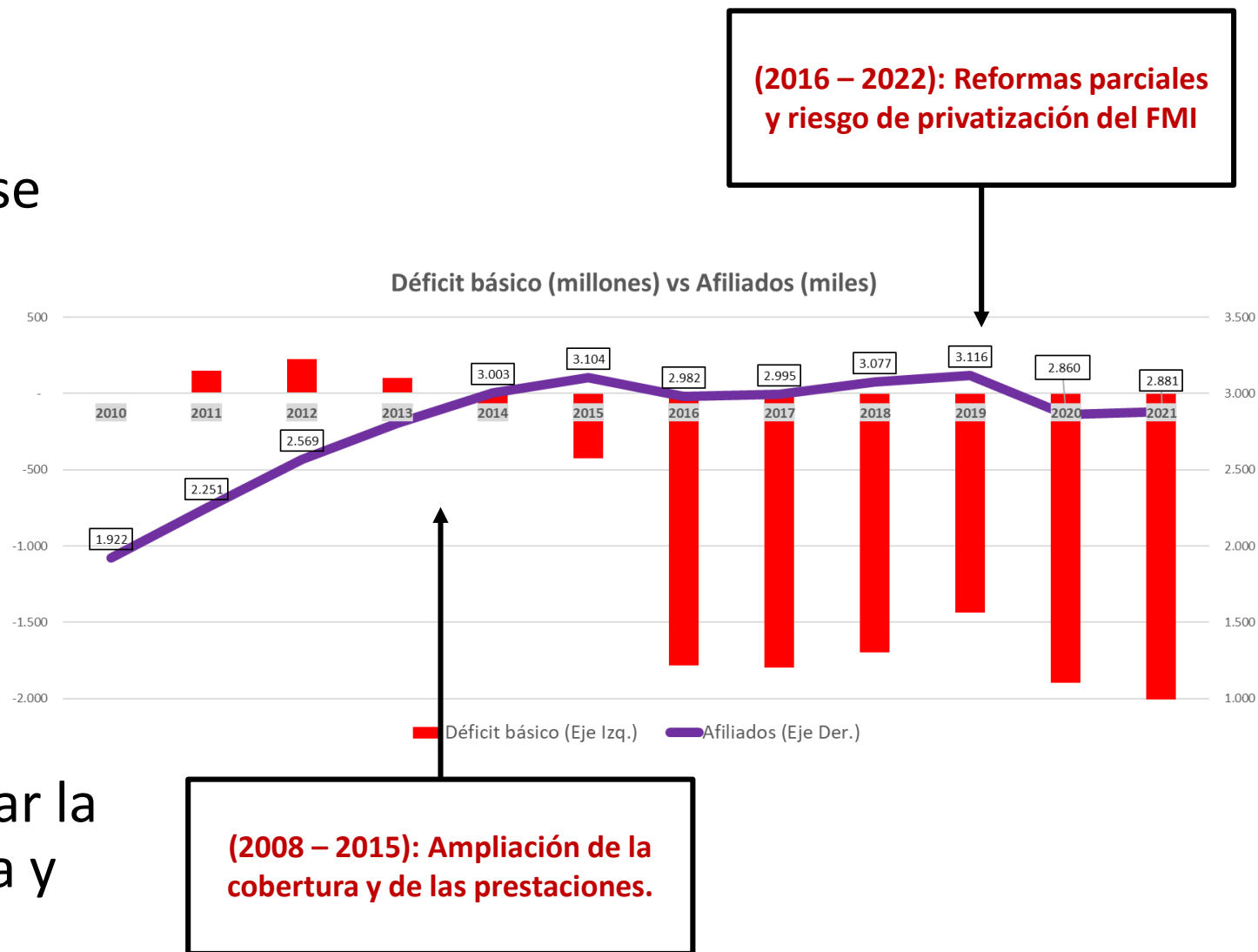
2. Contar los análisis actuariales que respalde su sostenibilidad;

3. Amplio proceso de consulta y diálogo social, con participación relevante de los afiliados activos y pasivos.

4. Defender los servicios públicos alrededor de la seguridad social (salud, financieros, otras prestaciones);

5. Más empleo formal y mayor nivel de salario

- El objetivo es **incrementar la masa salarial** que es la base sobre la que se realizan las cotizaciones del Seguro.
- El **sistema solidario (de reparto)** permite que los afiliados jóvenes financien a los afiliados jubilados.
- Ganar tiempo para implementar **reformas estructurales** para aumentar la productividad de la matriz productiva y subir los salarios.



6. Reformar el modelo de gobierno del IESS

- Garantizar un **gobierno tripartito** con participación equitativa: trabajadores, empleadores, Estado
- **Pelear contra la corrupción es necesario pero no suficiente.** Corrupción genera pérdidas por 10 millones de dólares y el déficit básico del IESS bordea los \$3.000 millones.
- Pasa lo mismo con los costos generados por la **mala administración.** El total de gastos administrativos son \$82 millones (2018).

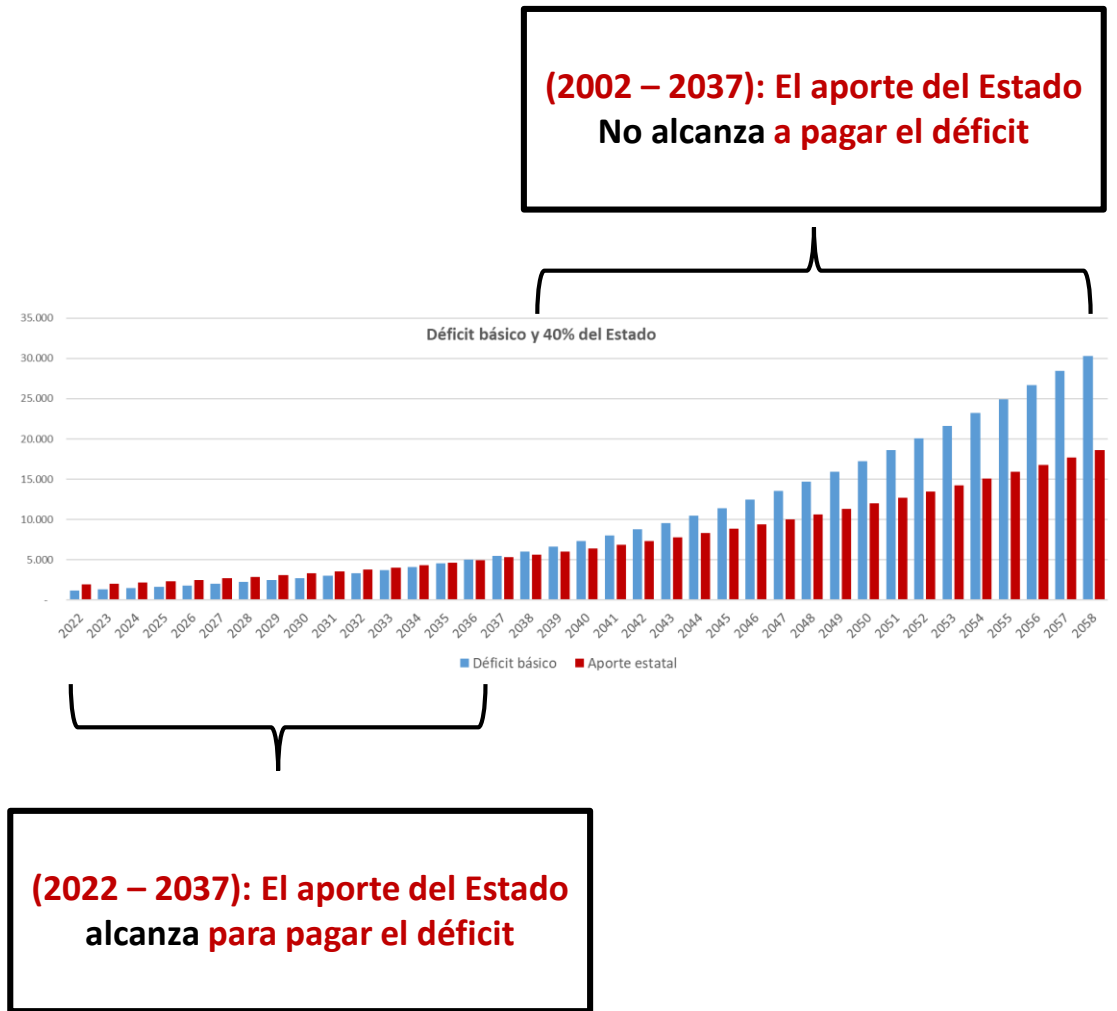


7. Garantizar aportes del Estado

- Sin embargo, los **aportes del Estado no solucionan el problema de raíz**: en el año 2037 ya no alcanzaría el aporte estatal para cubrir el déficit básico.
- El aporte estatal se lleva una **tajada creciente del ingreso tributario** y reduciría el presupuesto para otros gastos fundamentales como salud y educación.

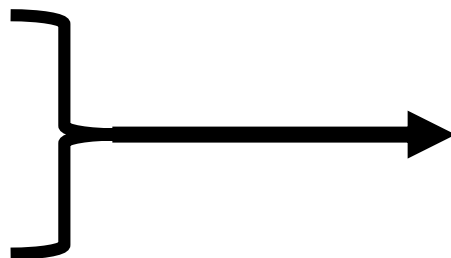


Fuente: FMI y Banco Mundial.



8. Cobrar las deudas con el IESS

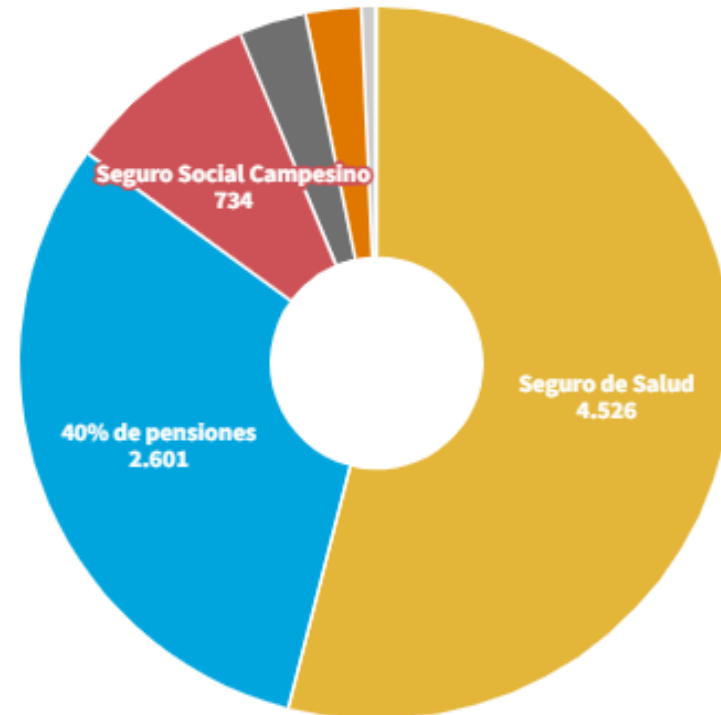
- **Estado reconoce** como deuda \$8.216 millones con el IESS por convenios de pago firmados y colocación de bonos estatales.
- **IESS pide** al Ministerio de Finanzas que reconozca \$8.384 millones (2021).
- No olvidar la **mora patronal** que bordea los \$2.000 millones.



Deuda que el IESS reclama al Estado

En millones de dólares

Deslice el cursor sobre el gráfico para visualizar las cifras



Vamos a defender nuestra seguridad social

¡El IESS es de los asegurados!