

Reforma de la Seguridad Social:
*¿Cambio de panorama
para el ahorro previsional
de largo plazo?*

Por Julio Oleas



Luego de reelaborar 21 artículos declarados inconstitucionales y 41 vetados por el Ejecutivo, en medio de profundas discrepancias entre los distintos bloques políticos, finalmente el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Social. La intervención de criterios irreconciliables en tema tan complejo ha producido una norma inconsistente, recelosa de la libre competencia y poco segura para los afiliados.

El ahorro fue motivo de discrepancias sustantivas. Los diputados del PSC, ID, DP, PRE, MIN, UDI, Pachakutik y PSE prestaron especial atención a la redacción final de los artículos controversiales; FRA, MPD, CFP, PSE y Cordes optaron por no votar. Sea por acción, sea por omisión, el Legislativo es nuevamente responsable de una ley que, lejos de lograr ecuanimidad, ya ha recibido el calificativo de “androide”.

El Ejecutivo tampoco está conforme. Aunque planteó la posibilidad de vetarla una vez más, finalmente se abstendrá de una decisión apoyada en el límite de la constitucionalidad y que solo habría traído más inseguridad a una reforma en sí misma intrincada.

La ley nace sin respaldo de nadie, en especial de los legisladores, autores al mismo tiempo de las distorsiones a la propuesta original. Ya amenazaron con nuevas reformas y demandas de inconstitucionalidad. En este escenario de inseguridad jurídica, el nuevo órgano de gobierno del IESS, el Consejo Directivo –conformado por un representante de los trabajadores, otro de los empleadores y otro del Ejecutivo [art. 28]– proseguirá el cambio iniciado en 1998, en medio de un campo minado.

CONDICIONES GENERALES DEL RÉGIMEN MIXTO DE PENSIONES

La Ley establece tres grupos de afiliados, de acuerdo a su edad. El primero comprende a personas de hasta 40 años [art.172], que reúne unos 670.000 individuos, equivalentes al 63,3% de la población afiliada total (cifras a diciembre de 2000, *Gráfico 1*); el segundo, de 41 a 49 años de edad

[art. 228], agrupa a 223.701 personas, equivalentes al 21,1% del total; y el tercero, de 50 años de edad o más [art. 227], agrupa a 164.536 personas, es decir el 15,6% del total de afiliados.

Una vez promulgada la Ley, los activos previsionales y las prestaciones del primer segmento de asegurados se sujetarán a ella, sin más opción. El segundo grupo dispone de 180 días para optar por el nuevo régimen mixto o por un régimen transicional específico [art. 228 y arts. 238 y ss]. El tercero, los de 50 años o más, se atenderá a otro esquema transicional, sin opción a elegir [art. 227 y arts. 229 y ss.].

El segundo grupo no tiene incentivos para atenerse a su estatuto transicional, salvo, tal vez, el relativo a la base de cálculo de la pensión [art. 239]. No es improbable que una buena parte de este grupo decida acogerse al nuevo sistema, incluso si extiende en el tiempo su período productivo. Llevada al extremo, esta hipótesis implica que el 84% de la población afiliada podría acogerse al nuevo sistema.

Al mismo tiempo, esto significaría que los 220.785 pensionistas del seguro general (a diciembre de 2000), más los 164.536 afiliados activos de 50 años o más, quedarían “amparados” por un fondo exiguamente financiado, dependiente de las aportaciones de los afiliados activos de 50 años de edad o mayores y del aporte extraordinario previsto en la disposición transitoria Tercera de la Constitución Política que ordena al gobierno nacional cancelar la deuda mantenida con el IESS por el financiamiento del 40% de las pensiones.

Si los 9,6 millones de millones de sucres adeudados se cambian a 25.000 sucres por dólar, la obligación sería de apenas US\$ 383,7 millones; si se acepta el cálculo de la Comisión Interventora, el Fisco debería unos US\$ 2.052 millones. El Estado y el IESS tienen un plazo de 90 días para determinar el valor exacto de la deuda y la forma de pago y, a partir de esa fecha, el Ministro de Economía y Finanzas dispone de 180 días para entregar el primer desembolso, correspondiente al primer

dividendo [disposición transitoria vigésima].

En este punto existe un vacío: en el mejor de los casos, ese primer desembolso no podría ser efectivo sino hasta julio o agosto de 2002; la proforma presupuestaria de ese año no contempla una partida con este propósito. Tal vez en 2003 el Estado comenzaría a pagar una deuda que debió ser cancelada desde 1999.

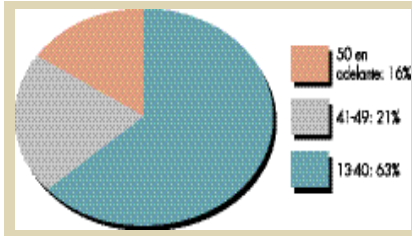
La Ley fijaba en 55 años la edad mínima de jubilación ordinaria de vejez. Esta disposición guardaba correspondencia con una expectativa de vida promedio de 50 años. En la actualidad, con esperanzas de vida de 68 años (hombres) y de 70 años (mujeres), el IESS debe pagar pensiones durante 23 y 25 años, respectivamente. El costo actuarial requerido para cubrir esta realidad es diferente al originalmente planteado. Bajo el nuevo régimen, el afiliado deberá cumplir 60 años de edad y un mínimo de 360 aportaciones mensuales, o 480 aportaciones mensuales (40 años de afiliación), sin límite de edad, para acogerse a la jubilación ordinaria de vejez [art. 185]. A partir de 2006 la edad mínima de retiro será de 60 años, en cualquier caso, lo que incrementa los incentivos de la población afiliada comprendida entre 41 y 49 años para optar por el nuevo régimen. Si un afiliado con 49 años de edad (al momento de entrar en vigencia la nueva norma) y 348 aportaciones (que comenzó a aportar a los 20 años) decide acogerse al nuevo sistema, podrá reclamar su pensión de vejez en 2012.

APORTES EN UN RÉGIMEN DIFERENCIADO

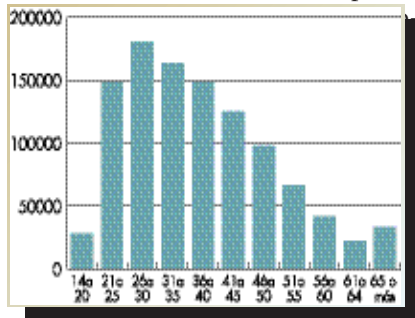
El sistema de ahorro previsional único ha sido reemplazado por otro de aportaciones diferenciadas, a partir de tres rangos de ingreso: hasta US\$ 165, entre US\$ 165 y US\$ 500, y más de US\$ 500 [arts. 176-180]. Estas contribuciones se canalizarán hacia dos regímenes de ahorro, uno denominado “solidario intergeneracional” (RSI) [arts. 181 y ss] y otro denominado “individual obligatorio” (RIO) [arts. 206 y ss].

Rangos de edad de los afiliados, según la reforma (a diciembre del 2000)

Gráfico 1

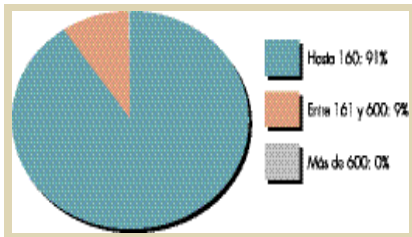


Población del IESS, la distribución por edades (a diciembre del 2000)



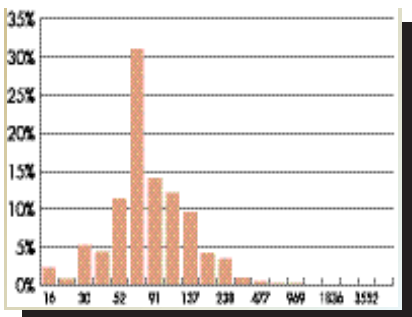
Estructura porcentual de niveles de ingreso aportado (a diciembre del 2000)

Gráfico 3



Salarios de aportación y distribución poblacional (a diciembre del 2000)

Gráfico 4



Fuente Gráficos 1 al 5: MULTIPLICA con información de la Comisión Interventora del IESS.

medio de US\$ 137 por mes; el número de afiliados que se encontraba entre esos rangos de ingreso representaba el 77.9% del total de afiliados, es decir unas 824.587 personas (Gráfico 4).

Por el momento no es posible anticipar, ni aproximadamente, el volumen de recursos que gestionarán el RSI y el RIO porque la nueva Ley prevé un plazo de cinco años para extender una cobertura de aportes sobre los ingresos que actualmente es de 82,5% en el sector privado, pero que apenas llega al 25% entre el sector público [disposición transitoria sexta].

En el nuevo esquema el “aporte” patronal solo alimentará al RSI, sobre una base del 3,5% del ingreso imponible, con un límite de US\$ 17,5. Para ingresos imponibles superiores a US\$ 500 se contribuirá con un 5% adicional, sobre la diferencia entre el ingreso imponible total y el límite de US\$ 500 [art. 176, inciso tercero y art. 182, letra a] (Cuadro 1).

El patrono estará sujeto a un nuevo impuesto, pues su contribución no tiene contrapartida y simplemente acrecerá a los activos del RSI. Más aún si se considera la definición de solidaridad del primer artículo de la Ley: “... es la ayuda entre todas las personas aseguradas, ... con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.” Puesto que los patronos no necesariamente están asegurados, su contribución no puede considerarse ni un acto de solidaridad, ni una aportación con contrapartida. Pero este impuesto incrementará los costos de producción, lo que incidirá directamente en el nivel general de precios. Al mismo tiempo, los legisladores han propuesto un poderoso incentivo para no pagar salarios superiores a US\$ 500, o para ocultarlos.

El aporte personal al RSI será del 5% del ingreso imponible, hasta un máximo de US\$ 8,25 [art. 182, letra b]. Entre US\$ 165 y US\$ 500 el afiliado aportará adicionalmente con el 0,5%, hasta un máximo de US\$ 2,5. Los ingresos imponibles superiores a US\$ 500 aportarán 1% más, sobre la dife-

rencia entre el ingreso imponible total y el límite de US\$ 500.

El RIO solo recibirá aportaciones personales, sobre una base de 4,5% del ingreso imponible, para ingresos superiores a US\$ 165, hasta un máximo de US\$ 22,5 [art. 207, letra a]. A partir de ingresos superiores a US\$ 500 se aportará el 4% sobre la diferencia entre el ingreso imponible total y el límite de US\$ 500.

Una persona con US\$ 165 mensuales de ingreso imponible acreditará al RSI US\$ 14,03, de los cuales US\$ 8,25 (es decir el 58,8%) saldrán de su bolsillo y los US\$ 5,78 restantes (es decir el 41,2%) del de su empleador. Con ingresos imponibles mayores a US\$ 165 el aporte personal se repartirá entre el RSI y el RIO (Cuadro 2).

El Legislativo ha previsto que la mayor cantidad de ahorro previsional de largo plazo esté controlada directamente por la Comisión Técnica de Inversiones (CTI), tanto porque en los segmentos menores de ingreso –donde se encuentra concentrada la mayor parte de la población asegurada (Gráfico 4)– los aportes al RIO son meramente potestativos, como porque los segmentos de ingreso mayor deben destinar una cantidad proporcionalmente mayor de aportes al RSI. Con US\$ 650 de ingreso, un afiliado aportará 57% para el RSI y 43% para el RIO (Gráfico 5).

El régimen de fondos de reserva no pudo ser desvirtuado por el Legislativo gracias a que las facciones interesadas carecieron de capacidad para reunir 82 votos, indispensables para vencer el veto del Ejecutivo. En consecuencia, el afiliado retirará sus fondos de reserva cuando se jubile [art. 280], aunque cada cinco años podrá tramitar un préstamo colateralizado con esos mismos capitales. En todo caso, una opción preferible al facilismo financiero.

EL ESQUEMA INSTITUCIONAL

La gestión del Seguro General de Invalidez, Vejez y Muerte se dividirá en tres ámbitos:

- El IESS mantendrá a su cargo la afiliación y la recaudación de las aportaciones obligatorias y de la contribu-

Cuadro 1

Niveles de aportación por rangos de ingreso

Ing. imponible	RSI	RSI	RSI	RSI	RSI	RIO	RIO
	patronal	patronal	personal	personal	personal	personal	personal
	3,50%	5%	5%	0,50%	1%	4,50%	4%
150	5,25		7,50				
165	5,78		8,25				
300	10,50		8,25	0,68		6,08	
450	15,75		8,25	1,43		12,83	
500	17,50		8,25	1,68		15,08	
650	17,50	7,50	8,25	2,50	1,50	22,50	6,00
800	17,50	15,00	8,25	2,50	3,00	22,50	12,00
1200	17,50	35,00	8,25	2,50	7,00	22,50	28,00
2400	17,50	95,00	8,25	2,50	19,00	22,50	76,00

Cuadro 2

Aportes totales por rangos de ingreso

Ing. imponible	RSI	RIO	Total
150	12.75	0.00	12.75
165	14.03	0.00	14.03
300	19.43	6.08	25.51
450	25.43	12.83	38.26
500	27.43	15.08	42.51
650	37.25	28.50	65.75
800	46.25	34.50	80.75
1200	70.25	50.50	120.75
2400	142.25	98.50	240.75

Fuente Cuadros 1 y 2: Comisión Interventora del IESS.

255] y la capitalización del ahorro individual obligatorio, a través de las empresas adjudicatarias administradoras de fondos previsionales [art. 50, inciso primero], que también tendrán a su cargo la entrega de las prestaciones de invalidez, vejez y muerte [art. 167].

Este nuevo esquema institucional comprende cuatro tipos de actores: el IESS, que actúa por medio de la CTI y de la Administradora del Seguro General de Pensiones; los afiliados; las empresas adjudicatarias administradoras de fondos previsionales; y, la Superintendencia de Bancos, entidad reguladora de la inversión de los fondos previsionales y auditora de las empresas aseguradoras.

El Consejo Directivo del IESS conformará la CTI [art.27, letra g], “tripartita y paritariamente”, con un representante del Estado, uno de los afiliados y uno de los empleadores.

Ahora el afiliado deberá cumplir 60 años de edad para acogerse a la jubilación ordinaria de vejez.

Sus miembros permanecerán cuatro años en funciones y podrán ser reelegidos. Concebida originalmente como órgano de asesoría, similar a la Dirección Actuarial, la CTI en realidad sustentará su poder en la representación política de cada uno de sus miembros, lo que desvirtuará su carácter técnico [art. 23], indispensable para un correcto ejercicio de sus funciones (Gráfico 6).

La CTI gozará de un inmenso poder: además de fijar las políticas generales de inversión [arts. 46 y 47] y efectuar todas las inversiones y operaciones financieras del IESS [art. 61], pri-

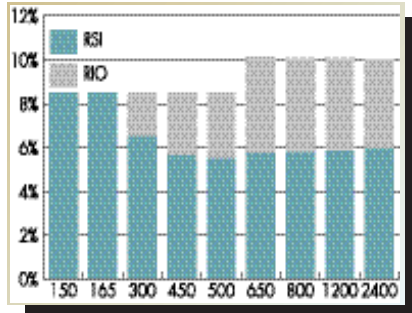
vativas y no privativas, también convocará a la licitación por medio de la cual se calificará a las empresas administradoras de fondos previsionales [art. 255]. Pero no existe ninguna garantía de que las decisiones de la CTI sean absolutamente independientes de grupos de presión relacionados con las empresas administradoras. Controlará directamente al menos el 80% del ahorro previsional e indirectamente el 20% restante, que será colocado por cada aportante al RIO en la empresa administradora de su elección, previamente calificada por la CTI mediante licitación. Poco avance en cuanto a modernización.

La tara regionalista ha contribuido a restringir la libertad de mercado. Las inversiones no privativas del IESS, entre las que se encuentran las de largo plazo con recursos del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, se harán “equitativamente por regiones,” a través de las bolsas de valores, para lo cual se podrá invocar la Ley de Mercado de Valores en las mismas condiciones autorizadas a las entidades del sector privado [art. 61]. Como en la Costa se encuentra el 41% de los asegurados, en la Sierra el 55% y



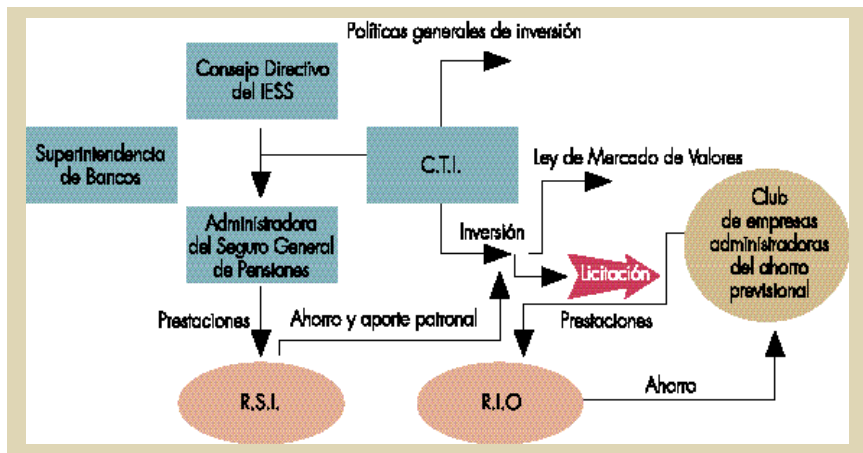
Recepción de aportes en el RSI y en el RIO (como porcentajes del total aportado)

Gráfico 5



El esquema institucional

Gráfico 6



Fuente: MULTIPLICA.

en el Oriente el 4%, ¿es necesariamente eficiente seguir una distribución regional de inversiones acorde con esta estructura?

Las empresas administradoras de fondos previsionales acreditarán varias características básicas: un capital mínimo de un millón de dólares; asignar para la operación cuentas patrimoniales pagadas, capital o reservas de al menos el 10% del volumen de fondos administrados, colocados en activos específicos; domicilio ecuatoriano; las cuentas patrimoniales y los fondos administrados llevadas en contabilidades separadas... y las demás que establezca la Superintendencia de Bancos [art. 257]. Cada una propondrá una rentabilidad mínima, su metodología de corrección y un fondo de fluctuación [art. 263]. Esta información será pública para que el afiliado pueda escoger lo más conveniente a sus intere-

ses [art. 48].

Si se supone que a base de la licitación califican cinco empresas administradoras, acreditando un millón de dólares de capital cada una, en el peor de los escenarios los casi US\$ 400 millones que se dice recibe anualmente el IESS estarían administrados por empresas cuyo capital conjunto no llega a US\$ 5 millones. Todo dependerá del criterio de la CTI.

La Superintendencia de Bancos tendrá a su cargo el control de todas las aseguradoras (incluida la Adminis-

en este país no ha despertado suspicacias en el mejor de los casos y, en el peor, abiertos perjuicios al erario público y corruptelas de todo tipo?), rechazaron la creación de una instancia de control especializada (la Superintendencia de Seguros) y confirmaron la competencia de la Superintendencia de Bancos.

Vigente la Ley de Seguridad Social, debemos suponer ahora que esa misma entidad incapaz de corregir distorsiones de mercado y asimetrías de información –que facilitaron el perjuicio de los clientes de bancos y financieras ecuatorianos– velará por el buen manejo de depósitos de largo plazo, exigibles como pensiones jubilares a partir de 2012. Existen razones suficientes para mirar con suspicacia lo actuado por el Congreso Nacional en esta materia.

* El último caso de pureza química en la vida pública ecuatoriana es el Directorio del Banco Central del Ecuador que, a pretexto de salvataje financiero, pulverizó la moneda ecuatoriana (1998-1999), mientras la Superintendencia de Bancos nunca atinó cómo anticipar la perpetración de delitos financieros que terminaron con las tres cuartas partes de la banca privada en poder del Estado.

tradora del Seguro General de Pensiones), la reglamentación técnica de la licitación, la determinación de las prácticas contables de las empresas, las metodologías financieras que asegurarán rentabilidades mínimas a los afiliados al RIO y una curiosa presunción de peculado [art. 273] que siempre necesitará un dictamen ex post de sí misma.

En este mercado (¿?) privilegiado intervendrá un tipo especial de empresas aseguradoras, se las supone químicamente puras* [art. 258], ganadoras de una licitación que les hará partícipes del privilegio de recibir el ahorro obligatorio de los ecuatorianos afiliados al IESS.

Pero mientras los legisladores pregonaban su celo con la seguridad del ahorro previsional, promoviendo una licitación en la cual se definirá un mercado cautivo (¿qué licitación realizada

G