

Historia, Jurisprudencia y Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones en Ecuador

History, Jurisprudence, and Financial Sustainability of the Pension System in Ecuador

Víctor Hugo Villacrés Endara ^I
vvillacres001@puce.edu.ec
ORCID: 0000-0002-6698-9013

Lorena Alexandra Saavedra Yépez ^{II}
lasaavedra@puce.edu.ec
ORCID: 0000-0001-7181-4640

Parvaneh Saeid ^{II}
parvanehsaeidi@uti.edu.ec
ORCID: 0000-0002-9743-9372

Correspondencia: vvillacres001@puce.edu.ec

Resumen

El presente trabajo de investigación sistematiza información cualitativa y cuantitativa sobre la relación económica y financiera entre el Gobierno Central y el Fondo de Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) entre los años 2000 y 2021. Su principal objetivo es proponer un análisis sobre el uso de los recursos públicos para atender determinados sectores de la población, en este caso los jubilados, frente a las necesidades de financiamiento y atención de otros sectores sociales. La discusión gira en torno al crecimiento histórico interanual del subsidio para jubilaciones en el

presupuesto general del Estado (PGE) y la caracterización de los beneficiarios frente a las personas del mismo rango etario sin acceso a jubilaciones. Se analizan estadísticas reveladoras que reflejan el esfuerzo fiscal por mantener la “Contribución Obligatoria del Estado” en el tiempo y se sugiere pensar en la posibilidad de pensiones No Contributivas entendidas económicamente como bienes meritorios.

Entre los principales hallazgos de este trabajo se encuentran la información estadística de la deuda del Estado con el IESS y su evolución histórica, y la caracterización de los beneficiarios de la Contribución Obligatoria del Estado frente al total de ecuatorianos mayores a 60 años definidos por su rango etario. Finalmente, se presentan conclusiones que buscan sembrar las raíces de una discusión profunda y sólida sobre las fuentes y usos de los recursos del sistema de pensiones en Ecuador.

Palabras clave: *Pensiones, subsidio, Estado, IESS, inversiones.*

Abstract

This research work systematizes qualitative and quantitative information on the economic and financial relationship between the Central Government and the pension fund of the Ecuadorian Social Security Institute (IESS) between 2000 and 2021. Its main objective is to propose an analysis on the use of public resources to serve certain sectors of the population, in this case retirees, in the face of the financing and care needs of other social sectors. The discussion revolves around the historical interannual growth of the retirement subsidy in the general Government Budget (PGE) and the characterization of the beneficiaries compared to people of the same age range without access to retirement. Revealing statistics are analyzed that reflect the fiscal effort to maintain the “Mandatory State Contribution” over time, and it is suggested to think about the possibility of Non-Contributory pensions understood economically as meritorious assets. Among the main findings of this work are the statistical information of the State’s debt with the IESS and its historical evolution; the characterization of the beneficiaries of the Mandatory State Contribution compared to the total number of Ecuadorians over 60 years of age defined by their age range. Finally, conclusions are presented that seek to sow the roots of a solid discussion on the sources and uses of the resources of the pension system in Ecuador.

Keywords: *Pensions; subsidy; IESS; government; investments.*

Introducción

Ecuador actualmente atraviesa un problema estructural de sostenibilidad financiera en el Seguro de Pensiones del IESS. Este desafío surge, entre otros factores, de la reducción de la reserva técnica del seguro de invalidez, vejez y muerte; la generosidad en los parámetros de cálculo de pensiones establecidos en la Ley de Seguridad Social del año 2001; las decisiones de política pública tomadas por los diferentes gobiernos en la relación financiera Estado-IESS; la falta de una legislación moderna en materia de Seguridad Social que sea coherente con la Constitución de la República del Ecuador del año 2008; los cambios demográficos de la población; y la limitada capacidad de ahorro previsional de la población económicamente activa que posteriormente formará parte de la población jubilada. Este problema no podrá ser resuelto si se desconocen los marcos histórico, jurídico y financiero que han generado sus raíces y desembocado en la situación actual.

Historia Financiera

Este trabajo de investigación describe la relación financiera histórica entre el Ejecutivo (Gobierno de la República del Ecuador) y el fondo de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), con énfasis en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2021. Para cumplir este objetivo, se abordan las perspectivas histórica, jurídica y financiera que permiten dimensionar la magnitud de la problemática. Se presentan: a) el nacimiento y evolución de la contribución obligatoria del Estado al fondo de pensiones; b) el esfuerzo fiscal que representa el 40% de contribución legal obligatoria del Estado en

relación con variables financieras y macroeconómicas como el Presupuesto General (PGE), ingresos tributarios del Ejecutivo y Producto Interno Bruto (PIB) del país; c) la evolución demográfica histórica de la población mayor de 60 años y su división entre pensionistas (jubilados) y no pensionistas; d) el gasto comparativo histórico anual per cápita del Ejecutivo en salud, educación y jubilaciones (caso IESS); e) los créditos (deuda interna) entregados por el IESS al Gobierno Central como porcentaje del PIB para cada uno de los años estudiados. Esta es una investigación de carácter mixto que en su parte cualitativa enlaza discusiones históricas y acciones de política pública sobre el financiamiento del fondo de pensiones y las confronta con su necesidad actual de financiamiento por parte del PGE, mientras que en su parte cuantitativa presenta un análisis estadístico inédito que revela la relación financiera histórica entre el Estado y el IESS. Ambas perspectivas utilizadas complementan importantes hallazgos sobre la necesidad de replantear varios parámetros del seguro de pensiones para garantizar su sostenibilidad financiera futura.

En este contexto, el hilo conductor de este trabajo inicia con un breve repaso del periodo del Gobierno de Carlos Arroyo del Río (1940-1944), específicamente su sanción del aporte conocido como “Contribución Obligatoria del Estado”, calculado desde entonces como el 40% del pago total de pensiones que la institución de previsión realiza anualmente a las personas que cumplen con los requisitos de jubilación. En este punto, el análisis cualitativo e histórico se complementa con evidencia empírica cuantitativa sobre el peso ponderado de este subsidio al compararlo con

algunos indicadores financieros y macroeconómicos. Posteriormente, se efectúa una caracterización cualitativa de los beneficiarios del subsidio de pensiones (jubilados) respecto al universo potencial de jubilados o personas mayores de 60 años en Ecuador.

Metodología

La presente investigación sigue un enfoque mixto, combinando métodos cualitativos y cuantitativos para analizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Ecuador. La metodología se fundamenta en la Teoría de la Economía del Bienestar, que evalúa las políticas públicas en términos de su impacto en el bienestar social.

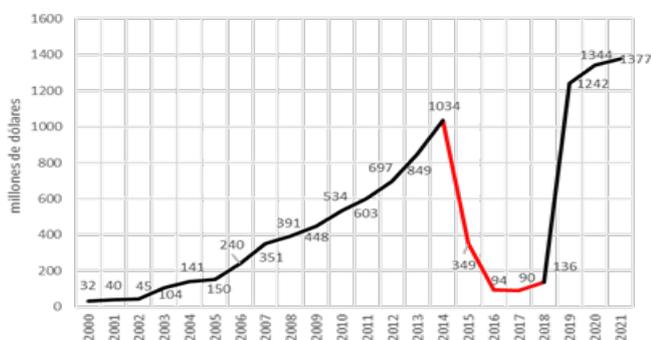
Se realizó 1) revisión de la literatura y documentos oficiales sobre economía del bienestar y sostenibilidad de sistemas de pensiones. 2) Se emplearon modelos actuariales para proyectar flujos de ingresos y egresos del IESS bajo diversos escenarios económicos y demográficos. 3) Se utilizó el análisis inductivo para examinar la evolución histórica de las contribuciones estatales, la deuda pública y otros indicadores macroeconómicos. 4) Se implementaron modelos teóricos de micro-simulación para evaluar el impacto de políticas de pensiones a nivel individual y de hogares. En función de estos elementos, se evaluaron las políticas en términos de equidad y bienestar social.

Resultados

El concepto de ahorro constituye la piedra angular para el análisis de los fondos previsionales. Según la Comisión Económica para América Latina, los sistemas previsionales pueden asumir un rol fundamental en una estrategia de financiamiento del desarrollo (Massad y Eyzaguirre, 1990). Los fondos de pensiones representan el ahorro más importante que se puede generar en un país y pueden financiar el desarrollo nacional o internacional a través de los sectores público o privado. Este trabajo se concentra en el sistema de ahorro y reparto con beneficio definido utilizado por el IESS para el pago de pensiones, destacando la importancia de reformas en condiciones demográficas y de ahorro.

En Ecuador, la Caja de Pensiones fue creada en 1928, enfrentando su primer problema de desfinanciamiento en 1933 debido a la carencia de un aporte patronal y el limitado tiempo de aportación. A lo largo de las décadas, la relación entre el Estado y el IESS ha sido compleja, con un subsidio estatal del 40% que ha garantizado la sostenibilidad del seguro de invalidez, vejez y muerte. Este subsidio, sin embargo, no ha sido suficiente para cubrir los pasivos pensionales, evidenciando la necesidad de reformas estructurales. El análisis de los resultados se basa en una serie de gráficos que ilustran la evolución de la relación financiera entre el Gobierno Central y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), destacando aspectos clave como el ahorro, la contribución estatal y la deuda pública.

Gráfico 1: Evolución de la Contribución Obligatoria del Estado (2000-2021)



El gráfico 1 muestra la evolución de la contribución obligatoria del Estado al IESS desde la dolarización en el año 2000 hasta el 2021. Se observa que el aporte estatal ha tenido fluctuaciones significativas a lo largo de los años. En particular, el periodo 2015-2018 registra una caída debido a la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo del Hogar, que eliminó temporalmente el aporte del 40%. Sin embargo, desde la restitución del aporte en 2018, el valor ha aumentado, alcanzando un máximo de 1.377 millones de dólares en 2021. Este crecimiento constante refleja el esfuerzo fiscal por mantener el financiamiento de las pensiones, aunque también evidencia desafíos en la puntualidad y totalidad de los pagos por parte del Estado.

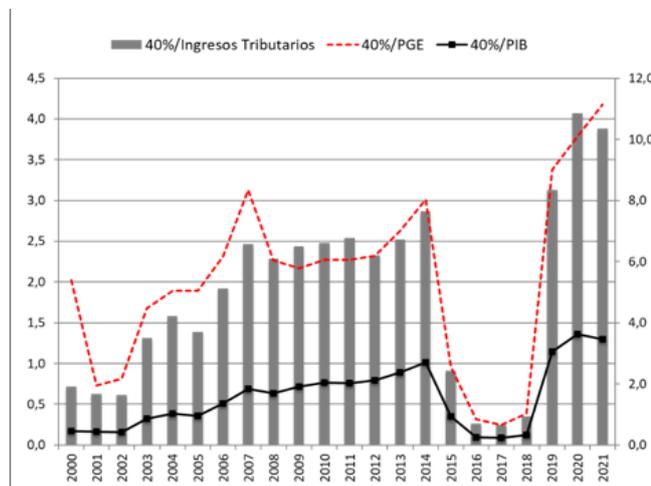


Gráfico 2: Contribución Obligatoria del Estado como porcentaje del PGE, PIB y Recaudación Tributaria

El gráfico 2 presenta la relación entre la contribución estatal y variables macroeconómicas como el Presupuesto General del Estado (PGE), el Producto Interno Bruto (PIB) y los ingresos tributarios. Se observa que, en promedio, la contribución del 40% representa el 2% del PGE durante el periodo 2000-2021, con picos notables en 2001, 2020 y 2021. La relación con el PIB muestra una tendencia creciente, alcanzando un máximo de 1.3% en 2021, mientras que el porcentaje de ingresos tributarios destinados al IESS oscila, con un pico de 10.2% en 2020. Estos indicadores sugieren que el peso fiscal de la contribución estatal ha aumentado, lo que plantea preguntas sobre la sostenibilidad a largo plazo de este modelo de financiamiento.

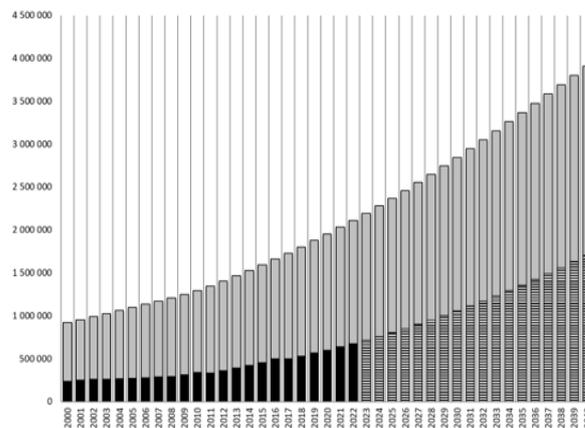


Gráfico 3: Contribución Obligatoria del Estado como porcentaje del PGE, PIB y Recaudación Tributaria

El gráfico 3 ilustra la evolución y proyección de la población ecuatoriana mayor de 60 años, diferenciando entre pensionistas y no pensionistas. Se destaca que, en promedio, solo el 26.2% de la población mayor de 60 años recibió una pensión entre 2000 y 2021, dejando al 73.8% sin

acceso a este beneficio. La proyección hasta 2040 sugiere que sin reformas significativas, esta tendencia continuará, perpetuando las desigualdades en la vejez. Este análisis subraya la necesidad de políticas que amplíen la cobertura de las pensiones y consideren mecanismos más inclusivos para los adultos mayores sin capacidad de ahorro.

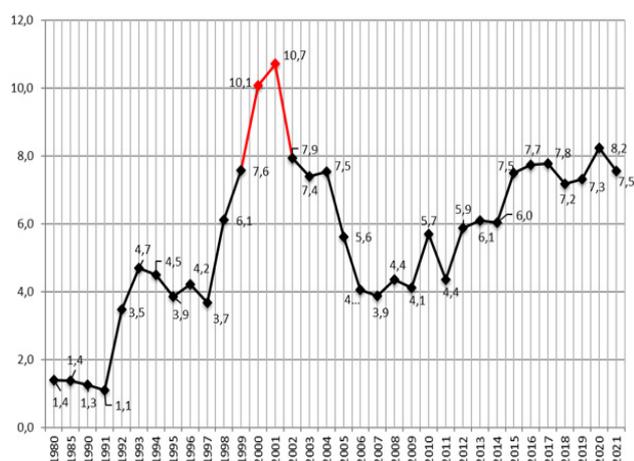


Gráfico 4: Relación Deuda del Estado con el IESS y el PIB

El gráfico 4 muestra la relación entre la deuda del Estado con el IESS y el PIB desde la década de los noventa. Se observa que el mayor nivel de endeudamiento se produjo entre 1998 y 2004, coincidiendo con la crisis bancaria y la dolarización. El pico más alto se registró en 2001, con una deuda equivalente al 10.7% del PIB, mientras que el valor más bajo fue en 1991, con un 1.1%. Aunque en términos nominales la deuda alcanzó su máximo en 2021, en relación al PIB, el endeudamiento actual es más manejable, con un promedio del 5.6% durante el periodo analizado. Este análisis destaca la importancia de considerar tanto valores nominales como ratios para entender mejor la carga financiera real de la deuda pública

Discusión y Conclusión

El análisis de los gráficos presentados en esta investigación proporciona una visión integral de la relación financiera entre el Gobierno Central y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y destaca varios aspectos críticos que necesitan ser abordados para asegurar la sostenibilidad y equidad del sistema de pensiones en Ecuador.

El **Gráfico 1** Evolución de la Contribución Obligatoria del Estado (2000-2021), muestra que la contribución del Estado al IESS ha sido variable a lo largo de los años, con una notable caída entre 2015 y 2018 debido a la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo del Hogar. Esta ley eliminó temporalmente el aporte del 40%, lo que afectó significativamente el financiamiento del IESS. Desde la restitución del aporte en 2018, el valor ha aumentado constantemente, alcanzando un máximo de 1.377 millones de dólares en 2021. Este crecimiento refleja el esfuerzo fiscal por mantener el financiamiento de las pensiones, aunque también evidencia desafíos en la puntualidad y totalidad de los pagos por parte del Estado. La variabilidad y la falta de constancia en los pagos pueden generar incertidumbre y afectar la planificación financiera del IESS, lo que subraya la necesidad de una mayor estabilidad en las contribuciones estatales.

El **Gráfico 2** Contribución Obligatoria del Estado como porcentaje del PGE, PIB y Recaudación Tributaria, destaca la relación entre la contribución estatal y diversas variables macroeconómicas. En promedio, la contribución del 40% representa el 2% del Presupuesto General del Estado (PGE) durante el periodo

2000-2021, con picos en 2001, 2020 y 2021. La tendencia creciente de la contribución como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y de los ingresos tributarios sugiere un creciente peso fiscal de la contribución estatal, planteando preguntas sobre su sostenibilidad a largo plazo. Este aumento en la carga fiscal podría volverse insostenible si no se implementan medidas para controlar y reducir los costos del sistema de pensiones, así como para diversificar las fuentes de financiamiento.

El **Gráfico 3** Población Mayor de 60 Años (2000-2040), muestra que, en promedio, solo el 26.2% de la población mayor de 60 años recibió una pensión entre 2000 y 2021, dejando al 73.8% sin acceso a este beneficio. La proyección hasta 2040 sugiere que sin reformas significativas, esta tendencia continuará, perpetuando las desigualdades y la pobreza en la vejez. Esto subraya la necesidad urgente de políticas que amplíen la cobertura de las pensiones y consideren mecanismos más inclusivos para los adultos mayores sin capacidad de ahorro. La introducción de pensiones no contributivas podría ser una solución efectiva para garantizar una mínima seguridad económica a todos los adultos mayores, independientemente de su historial de contribuciones.

El **Gráfico 4** Relación Deuda del Estado con el IESS y el PIB, revela que el mayor nivel de endeudamiento del Estado con el IESS se produjo entre 1998 y 2004, coincidiendo con la crisis bancaria y la dolarización. Aunque la deuda nominal alcanzó su máximo en 2021, en relación al PIB, el endeudamiento actual es más manejable, con un promedio del 5.6% durante el periodo analizado. Sin embargo, la tendencia

creciente de la deuda destaca la necesidad de estrategias de financiamiento más sostenibles y de una gestión fiscal prudente. Es fundamental implementar mecanismos que aseguren una gestión eficiente y transparente de las inversiones del IESS para maximizar la rentabilidad y minimizar los riesgos.

La evidencia presentada en estos gráficos subraya la complejidad y los desafíos de la relación financiera entre el Estado y el IESS. La contribución estatal ha sido crucial para la sostenibilidad del sistema de pensiones, pero su creciente peso fiscal y la limitada cobertura de las pensiones indican que se requieren cambios significativos. Es esencial implementar reformas que incluyan la introducción de pensiones no contributivas para mejorar la equidad en la distribución de los beneficios previsionales. Además, se debe fortalecer la administración del IESS para asegurar una gestión eficiente y transparente de sus recursos.

En resumen, una combinación de políticas inclusivas, una gestión financiera prudente y reformas legislativas son esenciales para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones en Ecuador. Estas acciones no solo mejorarán la seguridad económica de los jubilados, sino que también contribuirán a la estabilidad fiscal y al desarrollo económico del país.

Referencias

- Arthur, W. B., y McNicoll, G. (1978). Samuelson, population and intergenerational transfers. *International Economic Review*, 241-246.
- Bosch M., Pagés C., Melguizo A. (2013), *Mejores Pensiones, Mejores Trabajos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Pg. 104-105.

- Marcel M., Tapia W. (2010), Efectos de las Crisis Financiera sobre las Pensiones en América Latina, IDB-Working Paper series-152, Washington D.C., p.16ç
- Musgrave, R. (1979) Public Finance in Theory and Practice, New York, MacGraw Hill, p.65
- Ponce, C. C. (2019). Un Análisis del Fondo de Pensiones del IESS. Revista Facultad de Jurisprudencia, (5), 301-308.
- Corral Ponce, C. (2019). Un Análisis del Fondo de Pensiones del IESS.
- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Contraloría General del Estado (2017) Informe No. DADSySS-0023-2017. Examen especial a las resoluciones realizadas por el Consejo Directivo del IESS, respecto a los porcentajes de distribución de las aportaciones efectuadas para los fondos administrados de los seguros de pensiones y de salud, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015. [página web] Disponible en: <http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=49321&tipo=inf>
- Corte Constitucional (2018) Sentencia No. 002-18-SIN-CC, Casos No. 0035-15-IN, 0034-15-IN, 0095-15-IN, 0030-15-IN acumulados. [página web] Disponible en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/17dbd439-771e-4ccc9703-f2633d3d7b12/0035-15-in-sen.pdf?guest=true>
- Gruenberg, C., Pereyra Iraola, V., Torres, N., & Viola, A. (2007). Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia.
- Ley de Seguridad Social (2001)
- Resolución No. CD. 501, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Tablas de distribución del porcentaje aportación del IESS. [página web] Disponible en: <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+501>.
- Stiglitz, J. E. (2003). La economía del sector público (Vol. 24). Antoni Bosch Editor.
- Szalachman, R., Uthoff, A., & CEPAL, N. (1991). Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela.
- Villacrés-Endara, V.H., y Saavedra-Yépez, L. S. (2021). Vejez: Protección Social y el Derecho a la Ciudad. Revista Vínculos ESPE, 6(2), 85-102.
- Políticas Públicas Análisis, (46).