

## Documento de Cooperación Técnica

### 1. Información Básica de la CT

|   |  |
|---|--|
| ▪ País/Región:  | ECUADOR  |
| ▪ Nombre de la CT:  | Apoyar reformas de política y/o cambios institucionales en el sistema de pensiones de Ecuador.   |
| ▪ Número de CT:   | EC-T1492   |
| ▪ Jefe de Equipo/Miembros:  | Oliveri, Maria Laura (SCL/LMK) Líder del Equipo; Dias Alvarenga Baptista, Dulce Benigna (SCL/LMK) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Acevedo Calle, Daniela (LEG/SGO); Anabel Salazar (CAN/CEC); Casco, Mario A. (ITE/IPS); Cecilia Siccha (SCL/LMK); Ekaterina Cuellar Khmelevskaia (SCL/LMK); Gaston Ferrin (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Jose Hernandez (SCL/LMK); Juan Manuel Sandoval Ayala (SCL/LMK); Kaplan, David Scott (SCL/LMK); Massini, Marina (CAN/CAN); Tapia Troncoso, Waldo Andres (SCL/LMK) |
| ▪ Taxonomía:  | Apoyo al Cliente   |
| ▪ Operación a la que la CT apoyará:   | N/A.   |
| ▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:  | 1 Jun 2022.  |
| ▪ Beneficiario:   | Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Ecuador  |
| ▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:   | Inter-American Development Bank  |
| ▪ Donantes que proveerán financiamiento:  | OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)   |
| ▪ Financiamiento solicitado del BID:  | US\$125,000.00   |
| ▪ Contrapartida Local, si hay:  | US\$0  |
| ▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):                                 | 24 meses (incluye periodo de desembolso y periodo de ejecución)  |
| ▪ Fecha de inicio requerido:  | Septiembre de 2022   |
| ▪ Tipos de consultores:   | Firmas y Consultores Individuales  |
| ▪ Unidad de Preparación:  | SCL/LMK-Mercados Laborales   |
| ▪ Unidad Responsable de Desembolso:   | SCL/LMK-Mercados Laborales   |
| ▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):   | Si   |
| ▪ CT incluida en CPD (s/n):   | No   |
| ▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 <sup>1</sup> : | Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género   |

### 2. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) no reembolsable es apoyar a los esfuerzos del Gobierno de Ecuador de mejorar la gestión de su sistema de pensiones. El objetivo específico es aumentar el conocimiento del gobierno ecuatoriano para: (i) mejorar la capacidad de gestión estratégica del IESS y su sistema de pensiones; y (ii) contribuir a la generación de consensos para la reforma del sistema de pensiones.

<sup>1</sup> La CT está alineada con el área transversal de género. Se está trabajando con ITE y CAN para agregar esta alineación en Convergencia y dentro de la Sección I. Información Básica.

- 2.2 El sistema de pensiones en Ecuador, al igual que muchos de los países en América Latina y el Caribe (ALC), enfrenta importantes desafíos en términos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad.
- 2.3 **Baja cobertura.** Según estimaciones de 2021, solo el 33,8% de los trabajadores en el Ecuador contribuyen a un plan de pensiones y la situación es peor para las mujeres (solo un 32,8% cotiza a la seguridad social y la tasa de participación laboral es muy baja, 59% en relación con 82% en los hombres<sup>2</sup>). Un determinante clave de la baja cobertura de pensiones es el tipo de empleo de un trabajador: mientras que, en promedio, el 52,2% de los trabajadores asalariados contribuyen a un esquema de pensiones, solo el 16,5% de los trabajadores independientes lo hacen. Por el lado de los beneficios previsionales, solo un 32,9% de las personas de 65 años y más recibe un beneficio contributivo, siendo solo un 24% en el caso de las mujeres<sup>3</sup>.
- 2.4 **Problemas de suficiencia.** Respecto a la suficiencia, las tasas de reemplazo promedio del subsistema de beneficio definido superan el 80% de los ingresos laborales y con una tasa de retorno implícita por encima del 9% real (ambas se encuentran entre las más altas de la región en sistemas de beneficio definido). El sistema de pensiones en Ecuador tiene problemas de diseño que lo vuelven financieramente insostenible y es inadecuado para expandir su cobertura de la clase media (hoy su cobertura es alrededor del 20%-40%), sobre todo de la clase media vulnerable. Las fórmulas de beneficios han evolucionado de manera ad-hoc, y no respetan principios actuariales básicos<sup>4</sup>. Además, Ecuador se encuentra entre los países con mayor subsidio implícito por parte del Estado (70%)<sup>5</sup>. Ecuador tiene un 55,6% de los pensionados mayores de 65 años con beneficios por debajo de un salario mínimo<sup>6</sup>.
- 2.5 **Pensiones insostenibles.** Con respecto a la sostenibilidad, el Seguro General de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por el IESS, es actuarialmente deficitario. En efecto, un estudio preparado por el Banco Mundial y expertos locales, a solicitud del Ministerio de Finanzas y el IESS, calcula para el periodo 2020-2050 una deuda implícita para el IVM, equivalente a 134% del PIB. Más aún, el IVM viene generando déficits básicos crecientes desde 2014 y, en consecuencia, el saldo en su fondo se ha estado acabando. El estudio también señala que la gravedad del problema financiero del IVM se agudiza al tomar en cuenta que la transferencia fiscal equivalente al 40% de las pensiones, aunque cada vez más onerosa para el MEF, ya no es suficiente para cubrir el déficit básico del IVM<sup>7</sup>. Todo esto en un contexto agravado por el rápido envejecimiento poblacional, donde cada vez será más difícil generar ahorros. Aunque el Ecuador aún disfruta de los beneficios de tasas de dependencia relativamente bajas, en el actual sistema de beneficio definido ya no pueden cubrir el costo total de las pensiones con las contribuciones actuales de los trabajadores y, como resultado, tienen que proporcionarles recursos fiscales que se

---

<sup>2</sup> BID, [SIMS](#), 2021, en base a la ENEMDU, población entre 15 y 64 años.

<sup>3</sup> BID, [SIMS](#), 2021 en base a la ENEMDU, población entre 15 y 64 años.

<sup>4</sup> González-Veloza, C. y Robalino, D. (2021). Hacia mejores mecanismos de protección de riesgos para la clase media y vulnerable: un análisis para los países andinos. BID.

<sup>5</sup> Altamirano Montoya et al. 2018. Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. BID.

<sup>6</sup> BID, [SIMS](#), 2021 en base a la ENEMDU.

<sup>7</sup> Ecuador: Pensiones en riesgo. Diagnóstico del Sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) 2021.

destinaban a otros fines<sup>8</sup>. En el presente, el déficit básico del IVM equivale a alrededor de 2% del PIB y muestra una tendencia creciente. Se proyecta que en 2050 llegará a cerca de 8% del PIB<sup>9</sup>.

- 2.6 **Dificultades en la gestión.** Uno de los retos más importantes que dificultan afrontar los problemas de sostenibilidad, cobertura y adecuación de manera efectiva e informada es la limitada capacidad de gestión, tanto operativa como estratégica, compartida por muchos sistemas e instituciones pensionales en la región<sup>10</sup>. En el ámbito operativo, esa limitada capacidad de gestión se manifiesta, por ejemplo, en la falta de sistemas de información requeridos para procesar solicitudes de pensión en plazos razonables, monitorear la situación financiera de las entidades de manera efectiva y evitar el fraude; deficiencias en la atención al afiliado, lo cual puede socavar la confianza del público en el sistema; y limitados recursos humanos de las instituciones para realizar, de manera eficaz, un control interno de riesgos, lo cual genera retrasos y costos. En el ámbito estratégico, por otra parte, los problemas de gestión se manifiestan en limitadas capacidades y recursos para generar información de manera sistemática y continua sobre el sistema de pensiones, realizar análisis actuariales, así como formular políticas pensionales que respondan a cambios demográficos y en el mercado laboral, entre otros.
- 2.7 Estos problemas de gestión operativa y estratégica son generalizados en la región, pero cobran especial relevancia en aquellos países que están en proceso de reforma pensionaria o analizando diversas reformas a sus sistemas de seguridad social. En su más reciente informe<sup>11</sup>, el Fondo Monetario Internacional (FMI) indica que hay espacio para mejoras en la capacidad institucional de varias agencias gubernamentales en Ecuador, entre las que destaca el IESS, que se encuentra actualmente en preparación de un proyecto de reforma legal para su reestructuración. Además, la institución se comprometió a iniciar diálogos con los afiliados, jubilados, empleadores y otros actores para recoger inquietudes y llegar a un acuerdo sobre propuestas de cambios normativos<sup>12</sup>. En este tipo de procesos de perfeccionamiento del sistema de pensiones, las mejoras institucionales son consideradas como un elemento central para una implantación exitosa. Además del momento y relevancia que estos procesos generan para las actividades planteadas en el presente programa, la selección de Ecuador como beneficiario de esta CT se fundamenta en el inicio del

---

<sup>8</sup> La tasa de dependencia es el índice demográfico que expresa la proporción de personas dependientes (personas menores de 16 años o mayores de 64) sobre la población en edad de trabajar (entre 16 y 64 años).

<sup>9</sup> Ecuador: Pensiones en riesgo. Diagnóstico del Sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) 2021.

<sup>10</sup> Según Bhagavan & Virgin (2004), el concepto de "capacidad institucional" abarca, por un lado, la competencia (habilidad) de una institución para realizar sus funciones (tareas) y, por otro, los recursos (humanos, técnicos y financieros) y las estructuras que necesita para ese fin. En el contexto de la gestión de las instituciones y sistemas de pensiones, "gestión operativa" se refiere a procesos relacionados a la gestión administrativa y de beneficios de pensión, mientras "gestión estratégica" se refiere a los procesos orientados a adaptar el sistema de pensiones a cambios demográficos y del mercado de trabajo, los cuales incluyen, críticamente, la planificación, monitoreo y la evaluación de políticas pensionales.

<sup>11</sup> Se refiere al informe del Artículo IV del FMI de octubre de 2021 (conjunto con las revisiones 2 y 3 de cumplimiento de las metas en el marco del programa SAF).

<sup>12</sup> Ver detalles en: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/reforma-iess-jubilacion-afiliados-ecuador/>.

diálogo técnico entre el Banco y el IESS tras su incorporación reciente en la Red PLAC<sup>13</sup>. El beneficiario específico de la CT es el IESS.

- 2.8 Todo ello resalta la importancia de avanzar en la discusión de opciones de política que permitan al sistema de pensiones, independientemente de su esquema (contribución definida, beneficio definido o mixto), adaptarse a la dinámica del mercado laboral y los cambios demográficos, logrando superar los desafíos estructurales relacionados con cobertura (apoyo en la vejez para la mayoría de la población), suficiencia (que el monto de la pensión permita una vida digna en esa etapa de la vida) y sostenibilidad (que los beneficios de la pensión puedan financiarse tanto en el presente como en el futuro).
- 2.9 Es importante mencionar que no existe una única receta que logre solucionar inmediatamente, y sin ajustes en el futuro, todos los problemas que actualmente tiene el sistema pensional ecuatoriano. Diversos paquetes de reformas ofrecen dilemas de política pública a lo largo del espectro de la suficiencia, cobertura y sostenibilidad. Por lo tanto, un plan pragmático de reforma de pensiones debe considerar un proceso de ajustes, el cual deberá contar con: (i) un objetivo de hacia dónde se quiere llegar; y (ii) una hoja de ruta intertemporalmente consistente para llegar a ese objetivo, el cual debe ser sostenible tanto a nivel social como fiscal, y logrado con una amplia aprobación de la sociedad ecuatoriana.
- 2.10 En este contexto, con el apoyo del Banco, se busca fortalecer al IESS con un diagnóstico del sistema de seguridad social que evidencie los principales problemas a ser atendidos en el corto, mediano y largo plazo y una hoja de ruta para la transformación de su gestión administrativa y operativa. Por otro lado, se pretende contribuir al diálogo y sociabilización de una propuesta de reforma.
- 2.11 **Alineación estratégica.** La CT propuesta está alineada con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS, por su sigla en inglés) (AB-3190-2), en particular con el desafío de desarrollo de Inclusión social e igualdad, mediante el apoyo a la identificación de medidas que permitan aumentar la cobertura del IESS entre trabajadores y adultos mayores con un enfoque de género. También se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad institucional y Estado de derecho, al fortalecer la capacidad institucional del IESS promoviendo la transparencia e integridad; e (ii) Igualdad de género<sup>14</sup>, al desarrollar estrategias específicas para la promoción del empleo formal de las mujeres. Se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante el incremento de instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. Es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN 2741-12) que destaca la necesidad de aumentar la cobertura de la seguridad social para reducir el riesgo de pobreza en la vejez. Por otro lado, la CT se alinea a la Estrategia país de Ecuador 2022-2025 (GN-3101-1) en cuanto a las áreas prioritarias: (i) estabilización de las finanzas públicas y desarrollo institucional, en particular en la mejora de la eficiencia de entes públicos como el IESS y el proceso de digitalización y rendición de cuentas y (ii) el fortalecimiento del

---

<sup>13</sup> Ecuador ha ingresado como miembro de la Red de Pensiones en América Latina y el Caribe (Red PLAC) en abril de 2022. Esta es una iniciativa de SCL/LMK para acompañar los esfuerzos de los países de la región para mejorar la capacidad institucional y técnica de sus instituciones de pensiones. En este marco Ecuador ha solicitado apoyo técnico a SCL/LMK para una reforma de pensiones.

<sup>14</sup> Ver pie de página 1.

progreso social con énfasis en género. A su vez el tema está alineado con la Visión 2025 (GN-3025-5) del BID respecto a la recuperación inclusiva y sostenible de los países de la región en cuanto a: (i) la equidad de género; (ii) la promoción del progreso social a través de mejores sistemas de protección social; (iii) el fortalecimiento de la gobernanza y las instituciones, a través del gobierno digital y una administración pública más efectiva y eficiente; y (iv) la formalización de los mercados laborales. Finalmente, se alinea con el Fondo OC-SDP Ventanilla 2 – Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14), en su área prioritaria de mejorar la efectividad y la eficiencia de servicios sociales, promover la inclusión social y la igualdad de género.

- 2.12 **Lecciones aprendidas.** El Banco tiene antecedentes y conocimiento técnico acumulado en el área de seguridad social. La CT considerará los resultados de CT anteriores y la experiencia del BID apoyando desde SCL/LMK. La CT está estrechamente vinculada con otras actividades del Banco, realizadas a través de SCL/LMK, para fortalecer los sistemas de pensiones de los países de la región, entre ellas la “Red de Pensiones en América Latina y el Caribe” (Red PLAC) (ATN/OC-16485-RG) y “Apoyo a políticas públicas para aumentar la cobertura, sostenibilidad y adecuación de sistemas de pensiones en la región” (ATN/OC-16361-RG). Las lecciones que ha promovido la Red PLAC en términos de mejora de la capacidad institucional y técnica de las instituciones pensionales se incorporan dentro del componente 1<sup>15</sup>. Si bien no ha habido trabajo en el área de seguridad social en Ecuador anteriormente, la CT se vincula con otros apoyos directos a través de cooperaciones técnicas similares en otros países de la región (ATN/OC-17375-PR; ATN/OC-15835-CH, ATN/OC-18286-CO; ATN/OC-15675-ES) que han fortalecido los sistemas de pensión y permitido desarrollar mecanismos para fomentar el diálogo sobre seguridad social con distintos actores de la sociedad que se reflejan en el componente 2.

### 3. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

El resultado esperado de esta CT es fortalecer la capacidad de gestión del IESS y para ello se consideran los siguientes componentes:

- 3.1 **Componente 1: Apoyo para mejorar la capacidad de gestión estratégica y operacional del IESS, con énfasis en procesos de transformación digital (US\$55.000).** Este componente busca mejorar el conocimiento para fortalecer las funciones de generación de información, análisis actuarial y formulación de políticas pensionales del IESS. Se financiarán dos notas técnicas y un diagnóstico que contribuyan a una eficiente gestión estratégica del IESS, incluyendo: (i) diagnóstico del sistema de pensiones del Ecuador y el rol del IESS, que incluya la compilación de buenas prácticas y mecanismos para la promoción de la formalización del empleo para trabajadores asalariados e independientes que puedan ser adoptadas por Ecuador, con énfasis en la situación de las mujeres; (ii) nota técnica con los resultados de la utilización del Modelo de Proyección de Pensiones del BID para mejorar las capacidades de análisis estratégico del IESS y realizar evaluaciones de la sostenibilidad actuarial y financiera de los subsistemas pensionales, así como para el análisis de eventuales escenarios de reformas pensionales; (iii) nota técnica con hoja de ruta para la transformación digital del IESS; y (iv) un taller de sociabilización.

---

<sup>15</sup> <https://www.iadb.org/es/sectores/trabajo-y-pensiones/red-plac/home>.

- 1.1 Componente 2: Apoyo a la generación de diálogo para la reforma en materia de pensiones (US\$70.000).** Este componente busca diseminar y socializar el conocimiento generado a través de las notas técnicas elaboradas a lo largo de la CT y promover la elaboración de planes de acción con metas concretas para la implementación de los cambios institucionales propuestos en materia de pensiones. El componente financiará: (i) la realización de un taller a nivel nacional para la diseminación y socialización con los distintos actores involucrados en el proceso de reforma del sistema de pensiones, con el objetivo de buscar consensos políticos y sociales basados en los análisis previos; (ii) nota técnica con la sistematización de las conclusiones del taller; y (iii) servicios de logística y comunicación para la realización del taller. El taller contará con la participación de altos representantes del IESS, los consultores de los equipos técnicos contratados para esta CT, así como miembros de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID. Asimismo, se financiarán gastos de materiales, publicaciones y/o viajes asociados al desarrollo del Componente 2.
- 1.2 Beneficiarios.** El beneficiario será el IESS, quien contará con propuestas para mejorar el diseño e implementación de sus programas dirigidos a garantizar la cobertura de seguridad social de la población ocupada en el Ecuador.
- 1.3** El costo total de la CT es de US\$ 125.000, financiado en su totalidad por el fondo OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14).

### Presupuesto Indicativo

| Actividad / Componente  | Descripción  | BID/Financiamiento por Fondo | Financiamiento Total |
|---|--|------------------------------|----------------------|
| Componente 1:<br>Apoyo para mejorar la capacidad de gestión estratégica y operacional del IESS, con énfasis en procesos de transformación digital | Se financiará un estudio de diagnóstico del sistema de pensiones, dos notas técnicas (una con los resultados del modelo de proyección actuarial del BID y otra orientado a preparar una hoja de ruta de transformación digital) y un taller para diseminar los resultados de la misma.   | US\$55.000                   | US\$55.000           |
| Componente 2:<br>Apoyo a la generación de diálogo para la reforma en materia de pensiones   | Se financiará la realización de un taller a nivel nacional para la diseminación y socialización con los distintos actores involucrados en el proceso de reforma del sistema de pensiones, con el objetivo de buscar consensos políticos y sociales basados en los análisis previos; (ii) nota técnica con la sistematización de las conclusiones del taller; y (iii) servicios de logística y comunicación para la realización del taller. | US\$70.000                   | US\$70.000           |
| <b>TOTAL</b>  |  | <b>US\$125.000</b>           | <b>US\$125.000</b>   |

## **2. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 2.1 La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según lo solicitado por el beneficiario, de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en las Guías Operativas de CT (GN-2629-1), a través de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), mediante las especialistas sectoriales María Laura Oliveri y Dulce Baptista. Esta ejecución se justifica por la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados para este tipo de operaciones, ventajas en términos de capacidad técnica e institucional requerida para ejecutar las actividades planteadas bajo esta operación y por la orientación de la CT hacia el apoyo al desarrollo de las medidas de política promovidas por otras operaciones en el ámbito de pensiones SCL/LMK. Además, el Banco tiene experiencia en el análisis imparcial de distintos sistemas de pensiones de la región lo cual podría contribuir a dar respaldo en caso de que se materialice la reforma en el país. A su vez el Banco ha utilizado el modelo actuarial para respaldar reformas de los sistemas de pensiones en varios países de la región y cuenta con experiencia en el acompañamiento de rutas de transformación digital en las instituciones previsionales además de una sólida trayectoria de compartir buenas prácticas en la materia a través de la Red PLAC.
- 2.2 **Adquisiciones y gestión financiera.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo III) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

## **3. Riesgos importantes**

- 3.1 Debido a las limitaciones institucionales de la entidad beneficiaria de esta operación descritas anteriormente, así como factores de carácter político que inciden en la factibilidad de implementar ajustes normativos a los sistemas de pensiones, existe el riesgo de que no se implementen las opciones de política que surjan como recomendaciones de las actividades de la CT. Como resultado, el impacto de esta operación estaría reducido. Factores políticos tienen particular relevancia en el contexto de esta CT, ya que existe una multitud de partes interesadas que puedan verse afectadas por cambios normativos e institucionales en el ámbito de seguridad social, incluyendo ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, y el personal de las mismas administradoras de pensiones, entre otras.
- 3.2 Este riesgo será mitigado por la experiencia de SCL/LMK en la implementación de operaciones similares destinadas a asesorar a los gobiernos de América Latina en la modernización de sistemas de seguridad social. El riesgo también será mitigado al participar en diálogos continuos con los tomadores de decisiones en los niveles superiores del gobierno para garantizar que la importancia y las lecciones aprendidas de esta CT sean internalizadas por los funcionarios a cargo de implementar los cambios propuestos. Estos diálogos entre personal de SCL/LMK y las autoridades pertinentes ya tienen particular madurez, lo cual es un factor importante para asegurar la sostenibilidad de la presente operación.

#### **4. Excepciones a las políticas del Banco**

4.1 Ninguna.

#### **5. Salvaguardias Ambientales**

5.1 Esta CT no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

#### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - EC-T1492](#)

[Matriz de Resultados - EC-T1492](#)

[Términos de Referencia - EC-T1492](#)

[Plan de Adquisiciones - EC-T1492](#)