



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# ► Análisis Técnico de la Gobernanza y Gestión de inversiones del BIESS

► OIT Países Andinos

ECUADOR 



► **Análisis técnico  
de la gobernanza  
y gestión de  
inversiones  
del BIESS**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022  
Primera edición: febrero 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Análisis Técnico de la Gobernanza y Gestión de inversiones del BIESS.*

Language: Spanish

Ecuador: OIT /Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022

ISBN: 9789220366141 (impreso)

ISBN: 9789220366158 (web pdf)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns).

---

Impreso en Ecuador

## Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) que la OIT brinda al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Ecuador. La coordinación de este informe estuvo a cargo de Pablo Casalí, David Jaramillo y Fabian Vallejo, todos funcionarios de la Oficina de la OIT para los Países Andinos. Su ejecución estuvo a cargo de Paula Benavides y Marcia Salinas, colaboradoras de OIT y expertas internacionales.

Resulta importante destacar la colaboración brindada por las contrapartes técnicas del IESS respecto de los insumos de información, así como de los comentarios recibidos por parte de la Gerencia General del BIESS durante octubre de 2021 que contribuyeron sustancialmente a las conclusiones y recomendaciones del presente documento.

## ► Tabla de contenido

---

► 1. Introducción	11
► 2. Diagnóstico de la situación institucional del BIESS	13
2.1. Fundamentos que propiciaron la creación del BIESS	13
2.2. Mandato, objetivos y funciones del BIESS	15
2.3. Estructura organizacional, planes estratégicos y políticas de inversión	19
2.4. Conformación, atribuciones y funcionamiento del Directorio del BIESS	22
2.5. Relación del BIESS con los beneficiarios de su gestión e institucionalidad	25
► 3. Estructura y mecanismos de gobernanza: análisis de buenas prácticas	28
3.1. Directrices de buena gobernanza AISS	28
3.2. Análisis del ejercicio de la autonomía técnica, administrativa y financiera	44
► 4. Prácticas de gestión sobre la inversión de los fondos: análisis de directrices AISS	46
4.1. Directrices sobre principios de gobernanza de las inversiones	48
4.2. Directrices sobre estructuras de gobernanza de las inversiones	50
4.3. Directrices sobre procesos comunes	59
4.4. Directrices sobre procesos específicos de gestión interna y externa de las inversiones	73
► 5. Condiciones para ampliar el rango de inversiones	77
► 6. Consideraciones finales	82
► 7. Referencias bibliográficas	85

## ► Resumen ejecutivo

---

A lo largo de este trabajo se analiza la situación institucional, gobernanza y gestión de inversiones del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), a la luz de las buenas prácticas internacionales y teniendo en consideración su misión y objetivos, así como la normativa aplicable y la información estadística y de procesos disponible. En ese contexto, se analizaron también las condiciones necesarias para que el BIESS pueda avanzar en la ampliación del rango de sus inversiones.

A partir del análisis se encontraron diversos aspectos en los que el accionar del BIESS se ha ido estructurando en línea con varias de las directrices de gobernanza y gestión de inversiones revisadas. A su vez, se revisaron diversos ámbitos que presentan importantes desafíos y espacios de mejora.

En cuanto a la situación institucional del BIESS, se destaca que siendo propiedad del IESS, la normativa no contempla un rol preponderante de esta última institución, en cuanto a ejercer una propiedad activa. En este sentido, el hecho de que el presidente del Consejo Directivo del IESS sea, a su vez, presidente del BIESS no garantiza una institucionalización de ese rol de propietario y, por el contrario, podría limitar la existencia de pesos y contrapesos en la rendición de cuentas del banco a su dueño. Por otro lado, la facultad para analizar la sostenibilidad financiera de los fondos es una función del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). En este ámbito, sería deseable que se estableciera en la regulación la existencia de un deber de coordinación entre el BIESS y el IESS, para efecto de contribuir a velar por la sostenibilidad, de acuerdo con el mandato de esta última institución.

El mandato y funciones que debe cumplir el BIESS requieren, de acuerdo con las directrices analizadas, de un gobierno corporativo con elevados estándares profesionales y de transparencia en la toma de decisiones corporativas. Asimismo, la estructura de su gobierno corporativo debiera resguardar la independencia política en la administración de los recursos previsionales públicos, especialmente considerando que junto a su rol de inversión de los fondos previsionales, la legislación le establece objetivos de política pública en términos de un rol reactivador de la economía y de generación de empleo. Cuando los objetivos de una institución incluyen espacio para potenciales conflictos entre sí, resulta de gran importancia que a partir de la gobernanza se cuente con una definición muy clara de las directrices que permiten conciliarlos o resolverlos.

Con relación al principio de responsabilidad relativo a las directrices de buena gobernanza, en el trabajo se revisa la conformación del Directorio y se plantea que la estructura del principal órgano de gobierno del BIESS debiese revisarse con el objeto de reforzar su independencia, perfeccionar su funcionamiento y, en última instancia, asegurar que las inversiones de los recursos de la seguridad social se realicen en el mejor interés de los afiliados y jubilados. A su vez, resultaría deseable que la responsabilidad legal respecto al incumplimiento de las funciones propias del Directorio del BIESS, relativas a la inversión de los fondos de la seguridad social, estuviera expresamente consagrada en la ley. A lo largo del documento se analizaron también las funciones y atribuciones asignadas al Directorio y la Administración y el funcionamiento de los diferentes comités que en muchos casos presentan una integración mixta, lo que produce un ámbito en el cual los roles directivo y ejecutivo tienden a confundirse. En este sentido, sería deseable contar con una rendición de cuentas permanente de las actividades de los comités al Directorio.

Otro aspecto que fue revisado a la luz de las directrices de responsabilidad se refiere al marco de gestión de riesgos, el cual muestra espacios de fortalecimiento en las distintas estructuras de la institución. Al respecto, se advierten desafíos para el BIESS en términos de una modernización que facilite flujos de información en línea y de fácil disponibilidad para los órganos de gobierno y supervisores.

En cuanto al principio de transparencia, cabe destacar que la información estadística sobre diversificación de inversiones, retornos por tipo de instrumentos y políticas de inversión disponible en el sitio web institucional es limitada, lo cual dificulta a las partes interesadas evaluar el cumplimiento del principal

mandato del BIESS. En este sentido, sería deseable la implementación de una política precisa de divulgación de información que además se encuentre disponible públicamente.

Con relación al principio de participación, la entidad se beneficiaría de tener una sección a cargo de generar acciones coordinadas para mejorar la participación de los beneficiarios.

En lo que respecta a la gestión de inversiones, si bien los principios y objetivos generales están establecidos en la regulación del sistema, estos se encuentran dispersos en diferentes cuerpos regulatorios. Es decir, no se encuentran consolidados y priorizados en un documento único, como podría ser la política de inversión, de modo que se facilite una guía para la gestión de los fondos. Sería importante que dichos objetivos clarificaran explícitamente el doble objeto que afecta a las inversiones del BIESS, en el sentido de orientar sobre cuál de ellos es prioritario o en qué situaciones se privilegiará uno sobre otro, cuando se encuentren en conflicto.

Un primer aspecto a mencionar en relación con las políticas de inversiones no privativas del BIESS, es que no se encuentran disponibles públicamente. Al respecto, es usual que grandes fondos de pensiones publiquen en sus sitios web aspectos relevantes de sus políticas y estrategias de inversión y que los organismos supervisores instruyan su difusión al público en general. Dichas políticas de inversión carecen de algunos de los elementos relativos a las directrices de gestión de inversiones. Por ejemplo, sería deseable que las políticas de inversiones no privativas del BIESS, incorporaran disposiciones relativas a la identificación de los riesgos de inversiones que enfrenta el banco al gestionar los diferentes fondos previsionales, así como los mecanismos para administrar dichos riesgos, aspectos que suelen estar contemplados en las políticas de inversión. Cabe señalar que las directrices establecen que el Consejo de Administración debe garantizar que los riesgos relacionados con las inversiones que afronta la institución de seguridad social, sean adecuadamente identificados y gestionados o evitados, materia en la que se observan espacios de mejora. Respecto a las estructuras de la institución para la gestión de riesgos, se presentan espacios de fortalecimiento en algunas de ellas, como las subgerencias operativas y el comité de administración integral de riesgos.

De igual forma, se esperaría que dichas políticas consideraran un análisis diferenciado respecto de los objetivos según el tipo de fondo administrado, considerando que son de naturaleza muy diferente entre sí. Los objetivos de inversión deberían ser consistentes con las características de los distintos fondos, en particular con su horizonte de inversión.

Otro de los elementos que debería estar incorporado en las políticas de inversiones es el control de conflictos de interés que pueden presentarse al invertir los fondos de la seguridad social. A partir de una recopilación de buenas prácticas en la experiencia internacional, se plantea en el documento un conjunto de normas que permitirían cautelar conflictos de intereses en materia de inversiones.

Adicionalmente, se debe mencionar que según el último distributivo de personal publicado por el BIESS, actualizado a noviembre de 2020, un 54 por ciento del personal de la Subgerencia de Banca de Inversión reportado en dicho informe (26 personas en total) corresponde a la modalidad laboral de contrato ocasional. En el caso de la Subgerencia de Riesgos, el porcentaje de contratos ocasionales asciende a un 44 por ciento del total informado (18 personas). Dada la especialización de estas áreas, no es deseable que tan alto porcentaje de sus funcionarios no estén contratados de forma permanente, porque eso limita las posibilidades de efectuar una adecuada inversión en desarrollo profesional.

Finalmente, en el trabajo se destaca la importancia de que el BIESS pueda avanzar en ampliar el rango de posibilidades de inversión para la cartera de fondos previsionales, con el fin de maximizar su rendimiento, manteniendo niveles de riesgo apropiados al objetivo de los fondos administrados. Para realizar dicha tarea, se analizan y plantean los diferentes desafíos que deben abordarse en cuanto al fortalecimiento de la gobernanza del BIESS y de ámbitos relacionados con la definición de principios, estructuras y procesos de la gobernanza de las inversiones.

## ► 1. Introducción

---

Este documento se enmarca dentro del convenio de Cooperación Interinstitucional que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscribieron el 12 de octubre de 2018, con el objetivo de establecer un mecanismo de cooperación técnica especializada para la ejecución de un Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social – PATSS. Dicho programa tiene por finalidad desarrollar actividades para fortalecer el diálogo social, la gobernanza institucional y las capacidades del recurso humano del IESS, así como implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer la gestión económica y financiera de los seguros administrados por esta institución.

El sistema de seguridad social ecuatoriano, según lo establecido en la Constitución de la República, es público y universal y es responsabilidad primordial del Estado. Se basa en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación.

La protección de las contingencias cubiertas por el sistema de seguridad social se hace efectiva a través del seguro universal obligatorio y regímenes especiales. A su vez, el IESS es la entidad responsable de las prestaciones del seguro universal obligatorio, incluyendo cobertura frente a la enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y otras que defina la ley.

Por otra parte, la Constitución de la República autoriza que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas puedan contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley. Las respectivas entidades asociadas a dichos regímenes forman parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

En cuanto al financiamiento de las prestaciones de seguridad social, la legislación contempla aportes de los trabajadores dependientes y de sus empleadores, de los trabajadores independientes asegurados, aportes voluntarios, así como aportes y contribuciones del Estado.

Asimismo, la Constitución establece en su artículo 372 que los fondos y reservas del seguro universal obligatorio son propios y distintos de los del fisco y sirven para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Estos fondos y sus inversiones se canalizan a través de una institución financiera de propiedad del IESS<sup>1</sup> cuya gestión se sujeta a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente. Dicha institución pública es el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), que presta servicios financieros bajo criterios de banca de inversión, para la administración de los fondos previsionales y para atender los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados.

El BIESS se creó en 2009 como una institución financiera pública, con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público.<sup>2</sup> Desde entonces ha otorgado ininterrumpidamente préstamos hipotecarios y quirografarios en beneficio de sus afiliados y jubilados, además de préstamos prendarios a toda la ciudadanía. El BIESS tiene una importante participación en el mercado del crédito hipotecario (45 por ciento en 2019)<sup>3</sup> y realiza también inversiones en el mercado de valores y negocios fiduciarios.

---

1. La disposición 23.a transitoria de la Constitución estableció que, dentro del plazo de 180 días a partir de la aprobación de la Constitución, se crearía una entidad financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, responsable de la administración de sus fondos, bajo criterios de banca de inversión, y con el objetivo de generar empleo y valor agregado.

2. Creado mediante la ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 11 de mayo de 2009

3. Rendición de Cuentas BIESS 2019

El presente trabajo tiene como objetivo principal realizar un análisis técnico sobre la gobernanza y gestión de inversiones efectuada por el BIESS, sobre la base de su normativa y de la misión y objetivos para los que fue creado. El análisis se efectúa a partir de la información estadística y de procesos disponible, de la normativa vigente y a la luz de las buenas prácticas y directrices establecidas por organismos internacionales. Cabe señalar que no es objeto de este trabajo la realización de auditorías a los procesos ni tampoco la elaboración de propuestas de reforma al sistema de seguridad social del Ecuador.

En ese marco, se analiza la situación institucional del BIESS, con el fin de observar si ha cumplido el rol para el que fue creado, en términos de eficacia y eficiencia, incluyendo aspectos relativos a su estructura orgánica y de gobierno, así como a la ejecución de sus planes estratégicos y de las políticas y planes de inversión de los fondos de la seguridad social.

Luego se analiza el nivel de cumplimiento de las directrices de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) correspondientes a la estructura y mecanismos de gobernanza, a la luz de la legislación nacional y teniendo en cuenta los principios de responsabilidad, transparencia, previsibilidad, participación y dinamismo, fundamentales en una buena gobernanza.

Estos principios también forman parte fundamental de las normas internacionales del trabajo de la OIT en materia de protección social. Específicamente, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) establece la responsabilidad del Estado de garantizar la sostenibilidad y buena administración de las instituciones de seguridad social, así como la participación de las personas protegidas en sus órganos de gobierno. Adicionalmente, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) incluye dentro de sus orientaciones a los principios de gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes, la sostenibilidad financiera, fiscal y económica, la coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social, la provisión de servicios públicos de alta calidad, la eficacia y la participación tripartita. En consecuencia, el análisis de la buena gobernanza desarrollado en este estudio permite también valorar el cumplimiento de los principios establecidos en las normas mencionadas y que, además, hacen parte del bloque de constitucionalidad y jerarquía normativa del sistema de seguridad social en Ecuador.

En materia de las inversiones realizadas por el BIESS, se evalúa el cumplimiento de las directrices de la AISS sobre objetivos primarios de las inversiones realizadas (seguridad y rentabilidad), su nivel de diversificación, gestión del riesgo, rendimiento y su posible influencia con respecto a otros indicadores de mercado. Finalmente, se evalúan las condiciones necesarias para la ampliación del rango de tipos de inversiones por parte del BIESS, en línea con las directrices de la AISS.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: la sección 2 realiza un diagnóstico de la situación institucional actual del BIESS, incluyendo una revisión de los objetivos y fundamentos que propiciaron su creación, de su mandato, funciones y estructura orgánica, de la conformación y funcionamiento de su Directorio y de la relación con sus beneficiarios. La sección 3 analiza la estructura y mecanismos de gobernanza del BIESS y aborda un análisis del ejercicio de su autonomía. La sección 4 presenta un análisis de las prácticas de gestión en la inversión de los fondos. Luego, en la sección 5, a partir de las buenas prácticas internacionales se evalúan las condiciones necesarias para ampliar el rango de inversiones. La sección 6 presenta algunas reflexiones finales.

## ► 2. Diagnóstico de la situación institucional del BIESS

---

En esta sección se analiza la situación institucional del BIESS. Específicamente se revisan aspectos tales como el rol para el que fue creado, su mandato y funciones, su estructura orgánica, incluyendo la composición, funcionamiento y roles del Directorio y la relación del banco con los principales beneficiarios de su gestión.

### 2.1. Fundamentos que propiciaron la creación del BIESS

El sistema de seguridad social del Ecuador está consagrado en la Constitución como público y universal, donde la protección de las contingencias se hace efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guía por principios como la obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad, así como por aquellos del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El Estado, por su parte, tiene un rol central en el sistema a través de las entidades públicas que lo conforman y, además, le corresponde normar, regular y controlar las actividades relacionadas con la seguridad social.<sup>4</sup> Así, el IESS está definido en la Constitución como una entidad autónoma regulada por la ley, responsable de la prestación de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio (SUO) a sus afiliados.<sup>5</sup>

A su vez, la Constitución establece que las inversiones de los fondos previsionales públicos se realizarán a través de una institución financiera de propiedad del IESS, cuya gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente<sup>6</sup>.

Por su parte, la cláusula vigésimo tercera de las disposiciones transitorias de la Constitución señala que «dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la aprobación de esta Constitución, se creará la entidad financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, responsable de la administración de sus fondos, bajo criterios de banca de inversión, y con el objetivo de generar empleo y valor agregado».

Cabe destacar que, tanto la Constitución de la República como la Ley de Seguridad Social consagran la separación patrimonial entre los fondos y reservas del Seguro Universal Obligatorio —compuestos por los aportes de las personas, sus empleadores y el Estado— y los recursos del fisco, así como respecto del patrimonio del IESS. Adicionalmente, la Constitución dispone que los recursos del SUO servirán para cumplir los fines de su creación, prohibiendo que cualquier institución del Estado intervenga o disponga de ellos. Al estar consagradas estas reglas básicas en la Constitución de la República, se protegen los recursos de la seguridad social en forma estable en el tiempo y se evita que sean usados para fines distintos a los previsionales, como podría ser el financiamiento de gasto público.

En este contexto, la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de 2009 lo creó como una institución financiera pública de propiedad del IESS con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público. Con relación a la propiedad, se debe señalar que, si bien la Constitución establece que esta corresponde al IESS, el banco está definido a su vez como una entidad con autonomía técnica, administrativa y financiera. En todo caso, a lo largo de este informe y

---

4. Arts. 367 y 368 de la Constitución de la República del Ecuador

5. Art. 370 de la Constitución de la República del Ecuador

6. Art. 372 de la Constitución de la República del Ecuador

particularmente en el apartado 3, se analizarán algunos aspectos que pudieran estar afectando dicha autonomía.

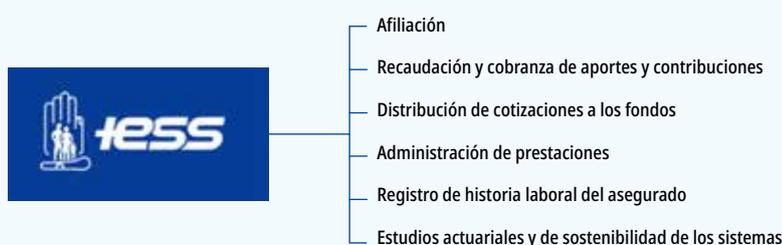
La ley del BIESS detalla los siguientes fundamentos para su creación:<sup>7</sup>

- Que, a fin de superar las dificultades de administración se ha advertido la conveniencia y la necesidad de crear una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo criterios de banca de inversión, a fin de superar las dificultades que actualmente afronta como receptor del ahorro previsional, en razón de la ausencia de oportunidades de inversión en volúmenes compatibles con tales ahorros;
- Que, es necesario canalizar el ahorro nacional de los asegurados hacia el desarrollo productivo, a fin de potenciar el dinamismo económico del país;
- Que, ante la escasa profundización del Mercado de Valores Nacional, resulta indispensable contar con una entidad que apoye, a través de inversiones estructuradas, proyectos de inversión en los sectores productivos y estratégicos de la economía a fin de que generen empleo y valor agregado.

En este sentido, considerando que los fundamentos que propiciaron la creación del BIESS y que su rol en el sistema financiero es más amplio que el de seguridad social, resultan de especial interés las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.<sup>8</sup> Estas directrices constituyen recomendaciones que buscan garantizar que las empresas públicas operen con eficiencia y transparencia, de modo que se les pueda exigir responsabilidades. Entre dichas recomendaciones se señala que el Estado debe ejercer la propiedad de las empresas públicas en el interés del conjunto de los ciudadanos y debe evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, así como divulgarlos y revisarlos periódicamente. Asimismo, las directrices establecen que el Estado debe definir las razones que justifican que sea propietario de empresas públicas concretas y revisar estas razones periódicamente. En ese sentido, se señala que cualquier objetivo de política pública que una empresa pública concreta, o un grupo de empresas públicas, tenga el cometido de alcanzar deberá ser objeto de un mandato claro de las autoridades competentes y hacerse público.

Como se señaló previamente, las razones que justificaron la creación del BIESS, y por ende su mandato institucional, se encuentran establecidas en la ley. Esto otorga suficiente garantía de estabilidad en la definición de su rol y permite que los ciudadanos estén informados de la extensión y naturaleza de este. Por otra parte, una revisión de las funciones asignadas por ley al IESS, como se muestra en el gráfico 1, permite entender los fundamentos respecto a la gestión administrativa que estarían detrás del traspaso de las citadas funciones al banco. Con todo, es importante revisar periódicamente dichas razones y evaluar regularmente el conjunto de objetivos definidos para el BIESS.

► Gráfico 1. Funciones del IESS con relación al Seguro General Obligatorio



Fuente: Elaboración propia

7. Véase los Considerando de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

8. OCDE, *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas* (Edición 2015, Éditions OCDE, Paris), <https://dx.doi.org/10.1787/9789264258167-es>

Así, dada la diversidad de funciones que el IESS debe desarrollar en el sistema de seguridad social, parece atendible que por motivos de eficiencia se haya delegado la función de administración de los fondos previsionales en una entidad pública distinta y especializada. Esta última, por su naturaleza, necesita recursos y capacidades diferentes para ser provista, en comparación con los requeridos para la recaudación, registro y administración de prestaciones.

En la experiencia internacional, diversos países separan en distintas entidades la provisión de los servicios de recaudación, administración de cuentas, bases de datos, afiliación, beneficios y atención, de las actividades de gestión de cartera de fondos previsionales. En general las primeras, o un subconjunto de estas, se encuentran centralizadas en entidades típicamente públicas, mientras que la administración de fondos se suele descentralizar. Tal es el caso, por ejemplo, del sistema sueco donde la Swedish Pension Agency es el organismo público que administra el sistema y paga las pensiones. Este organismo traspasa la gestión de los recursos a cuatro fondos públicos en el caso del esquema notional denominado Inkomstpension y, a diversos gestores privados y uno público, en la parte correspondiente a su esquema de cuentas individuales llamado Premium Pension.

En el caso del BIESS, aun cuando la inversión de los fondos de la seguridad social está separada, es importante destacar que se trata de la administración de recursos excedentarios, sin que exista un rol legal directo en la sostenibilidad de los distintos programas de seguridad social. Este aspecto se analizará detenidamente en los capítulos siguientes.

## 2.2. Mandato, objetivos y funciones del BIESS

Diversos cuerpos legales regulan el funcionamiento del BIESS definiendo su rol y marco de acción. Como se señaló en la sección anterior, la Constitución define el objeto general del BIESS. En concordancia, el artículo 2 de la ley del BIESS especifica que su objeto social es la prestación de servicios financieros bajo criterios de banca de inversión, para la administración de los fondos previsionales públicos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, así como la prestación de servicios financieros, para atender los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados.<sup>9</sup>

En ese marco, el BIESS administró en 2020 un portafolio de 20 273 millones de dólares de los Estados Unidos, equivalente aproximadamente al 20,5 por ciento del PIB del Ecuador, lo que considera los siguientes fondos de la seguridad social:<sup>10</sup>

- Fondo Ahorro Previsional Complementario
- Fondo Seguro de Desgravamen
- Fondo de Ahorro de Menores
- Fondo IVM (invalidez, vejez y muerte)
- Fondo Seguro de Saldos
- Fondo Riesgos del Trabajo
- Fondo de Salud
- Fondo Seguro Social Campesino
- Fondo de Reserva
- Fondo de Desempleo

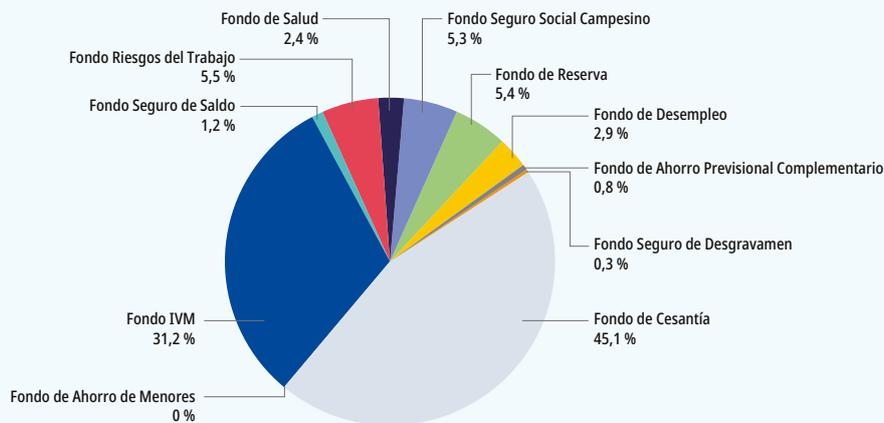
9. Art. 2 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social

10. Estadísticas para 2020 provistas por el IESS y <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>

- Fondo de Cesantía<sup>11</sup>
- Fondo Administradoras<sup>12</sup>

El gráfico 2 muestra que los Fondos que mayor participación tienen en el portafolio global de inversiones del BIESS son el Fondo de Cesantía (45 por ciento) y el Fondo IVM (31 por ciento).

► **Gráfico 2. Portafolio de inversiones por fondo 2020**  
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IESS

En relación con el mandato, las directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo para las empresas públicas establecen que el Estado debe actuar como propietario informado y activo, siendo una de sus principales responsabilidades definir los mandatos y objetivos generales de las empresas públicas, incluidos los objetivos financieros, los relativos a la estructura de capital y los niveles de tolerancia al riesgo, y supervisar su aplicación. Además, dichas directrices establecen que los principales medios con los que cuenta el Estado para ejercer una propiedad activa e informada son: una política de propiedad clara y coherente, la formulación de mandatos y objetivos generales para las empresas públicas, un procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración estructurado y un ejercicio efectivo de los derechos de propiedad establecidos.

En este ámbito, si bien el Estado está representado en los consejos de administración del IESS y del BIESS, la normativa no contempla un rol preponderante de la primera de dichas instituciones como propietaria directa de la segunda, por ejemplo, a través de una obligación de proponer reformas al funcionamiento del BIESS, de requerirse, o de supervisar expresamente el cumplimiento de su mandato. En este sentido, el hecho de que el presidente del Consejo Directivo del IESS sea, a su vez, presidente del BIESS no garantiza una institucionalización de ese rol de propietario y, por el contrario, podría limitar la existencia de pesos y contrapesos en la rendición de cuentas del banco a su dueño.

La prestación de servicios financieros es el objetivo central del BIESS, sin embargo, en dicho objetivo se distinguen dos áreas, que se deducen del objeto social: la gestión de los portafolios a través de las inversiones en títulos del mercado de valores y proyectos de inversión, y el otorgamiento de créditos

11. Los Fondos de Desempleo y Cesantía fueron separados a partir de septiembre de 2020.

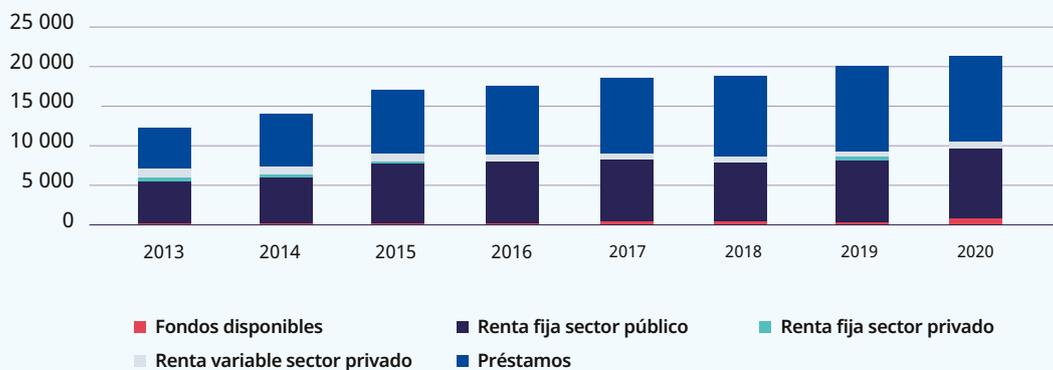
12. Al ser los fondos de Administradoras de una naturaleza distinta a los demás fondos previsionales, este documento centra su análisis en los once fondos detallados.

a los afiliados y jubilados del IESS. Es decir, el banco presta servicios de banca de inversión y de banca comercial; aunque en este último caso los préstamos se otorgan con recursos de los fondos que administra y no con recursos provenientes de captaciones como sería el caso de la banca comercial.

En particular, el artículo 4 de la ley del BIESS, respecto de las operaciones autorizadas en el área de banca de inversión, permite las «inversiones a través de los instrumentos que ofrece el mercado de valores para el financiamiento a largo plazo de proyectos públicos y privados, productivos y de infraestructura que generen rentabilidad financiera, valor agregado y nuevas fuentes de empleo, para impulsar el desarrollo socio económico del país».<sup>13</sup> También permite las inversiones en el mercado de valores en títulos de renta fija o variable y la estructuración de proyectos de inversión. En el área de banca comercial, la Ley del BIESS autoriza principalmente la concesión de créditos hipotecarios y quirografarios a favor de los afiliados y jubilados del IESS, así como créditos prendarios.

A diciembre de 2020 el portafolio del BIESS se componía principalmente de 41,6 por ciento invertido en productos de renta fija en el sector público (títulos de deuda emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Corporación Financiera Nacional), 0,7 por ciento en renta fija del sector privado, 3,7 por ciento en renta variable del sector privado, 3,5 por ciento se encontraba en fondos disponibles y 50,6 por ciento correspondía a créditos otorgados. En el gráfico 3 presenta la evolución del portafolio de inversiones desde 2013 y muestra el importante crecimiento que han experimentado los créditos, que ese año representaban solo un 42 por ciento de la cartera total.

► **Gráfico 3. Evolución del portafolio de inversiones por tipo de activo**  
(millones de dólares a diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia con base en información del IESS

En consideración al mandato antes descrito y como lo establecen las buenas prácticas que se analizan en este informe, el gobierno corporativo del BIESS requiere de elevados estándares profesionales y de transparencia en la toma de decisiones corporativas. Asimismo, la estructura de gobierno corporativo debería evitar interferencias políticas en la administración de los recursos previsionales públicos. Este último aspecto se observa especialmente sensible, según se explicita a continuación.

Cabe notar que la legislación establece indicaciones de política pública al asignar al BIESS un rol reactivador de la economía y de generación de empleo; dicho rol proviene primeramente del mandato constitucional.<sup>14</sup> No obstante, la Constitución de la República también establece respecto de las

13. Art. 4 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social

14. Véase Disposición Transitoria Vigésimo Tercera de la Constitución de la República y artículo 4 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

inversiones, la sujeción a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente. Por tanto, el banco tiene un doble objeto, esto es, administrar eficientemente los recursos de la seguridad social ecuatoriana, maximizando los beneficios para afiliados y jubilados, y generar empleo.

Al respecto, un tema a tener presente es el conflicto que puede presentarse entre la maximización del retorno de las inversiones que se realicen con los recursos previsionales, sujeto a un riesgo objetivo, y la eventual inversión en proyectos de la economía nacional que puedan generar empleo o resultar socialmente deseables, pero que no necesariamente aporten al objetivo de obtener mayores beneficios de seguridad social.

Cuando los objetivos de una institución incluyen espacio para potenciales conflictos entre sí, resulta de gran importancia que a partir de la gobernanza se cuente con una definición muy clara de las directrices que permiten conciliarlos o resolverlos. De este modo, el mandato y objetivos de la política del BIESS podrían traducirse con mayor claridad y coherencia en los objetivos financieros, los niveles de tolerancia al riesgo y las políticas de inversión en general. En el capítulo 3, a través del análisis de la gobernanza del BIESS se evaluará la forma en que su gobierno corporativo aporta a resolver el conflicto entre estos objetivos, así como los desafíos existentes.

Una mención especial merece el mandato del BIESS en relación con los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (FCPC), función que le fue asignada en 2014.<sup>15</sup> La Ley del BIESS establece que los recursos de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados cuya administración asuma el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a través de su banco, conservarán su objeto y fines, manteniendo el manejo de cuentas individuales independientes y separadas del patrimonio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de los demás fondos que administre.<sup>16</sup> En este caso, además de administrar los portafolios, el BIESS tiene a su cargo las funciones de afiliación, recaudación, cobranza, pago de beneficios, acreditación de rendimientos financieros, administración de cuentas individuales e información y atención de afiliados.<sup>17</sup>

Al respecto, convendría que esta decisión de política pública que otorgó un nuevo mandato al BIESS se reflejara adecuadamente en su objeto social, misión institucional y en sus objetivos estratégicos. Como señalan las directrices OCDE, las responsabilidades y obligaciones especiales deben ser objeto de un mandato claro y estar fundamentadas en las leyes y los reglamentos. También pueden recogerse en los estatutos sociales. El mercado y los ciudadanos deben ser claramente informados de la naturaleza y extensión de estas obligaciones, así como de su repercusión general sobre los recursos y resultados económicos de las empresas públicas.

Además, las directrices OCDE disponen que mandatos claramente definidos contribuyen a garantizar unos niveles de responsabilidad adecuados en el ámbito de la empresa y pueden ayudar a evitar cambios impredecibles en su funcionamiento, como los derivados de obligaciones especiales puntuales impuestas por el Estado que pueden amenazar la viabilidad comercial de la empresa.

En relación con los FCPC, el mandato del BIESS se amplió más allá de la prestación de servicios financieros, lo cual complejiza el funcionamiento de la institución y retrocede en la separación de funciones que se realizó con el cambio legal de 2009, que delegó la administración de los recursos de la seguridad social del IESS a una entidad distinta.

Por su parte, el BIESS ha plasmado su mandato legal en la siguiente misión institucional: «Administramos eficientemente los recursos previsionales y de la Seguridad Social, proporcionando servicios financieros

---

15. Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados. Suplemento del Registro Oficial, N.º 379, de 20 de noviembre de 2014

16. Cláusula sexta de las Disposiciones Generales de la Ley del BIESS, agregada en noviembre de 2014

17. Artículo 4A de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social y mayores detalles en Resolución 122-2015-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera de 2015

con criterio de banca de inversión, generando rentabilidad, atendiendo las necesidades de nuestros clientes y contribuyendo a impulsar la producción y el empleo».<sup>18</sup>

Esta misión, además de reflejar el objeto social del BIESS, da cuenta del propósito principal de la entidad; esto es, administrar eficientemente los recursos de la seguridad social. Por lo tanto, la estructura de gobierno corporativo de la entidad debiera contribuir al logro de este objetivo, lo cual se analizará en profundidad en el capítulo 3 de este documento.

## 2.3. Estructura organizacional, planes estratégicos y políticas de inversión

### Estructura organizacional

El artículo 17 de la Ley del BIESS establece que su estructura orgánica se fijará en el Estatuto Social. Por su parte, el citado estatuto señala que la organización del BIESS la determinará su Directorio<sup>19</sup> y define los estamentos administrativos con los que deberá contar para el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades (nivel directivo, nivel ejecutivo, nivel asesor, nivel de control y niveles de apoyo); además, establece que el organigrama estructural del banco constará en el respectivo Estatuto Orgánico por Procesos.

El Estatuto Social del BIESS también indica, respecto al nivel de control, que estará constituido por el Comité de Auditoría, la Unidad de Auditoría Interna Bancaria y la Unidad de Auditoría Interna Gubernamental. En el organigrama institucional las unidades de auditoría dependen del Directorio. Este tipo de instancias se pueden encontrar en diversas directrices internacionales sobre gobierno corporativo y gestión de riesgos.

La estructura organizacional consta en el estatuto orgánico por procesos de agosto de 2016 y modificado en octubre de 2017. Entre los principales cambios destaca la conversión de la ex Coordinación de Operaciones en Subgerencia de Operaciones, el cambio de nivel de la ex Dirección de Fondos Complementarios a Coordinación de Fondos Complementarios, la redefinición de las áreas desconcentradas (sucursales, oficinas, puntos de atención) y la eliminación de la Dirección de Estudios y Riesgos del Entorno al interior de la Subgerencia de Riesgos.

Dicho estatuto tiene una detallada relación de atribuciones, responsabilidades y productos de las principales áreas de la organización; no obstante, no existe evidencia de una actualización periódica del mismo, considerando que su última reforma parcial fue en 2017, lo que sería deseable en la medida que se requiera ajustarlo a cambios naturales en la organización. Convendría, por ejemplo, revisar la misión y algunos objetivos estratégicos que difieren en alguna medida de aquellos declarados en documentos más recientes.

Un aspecto que llama la atención en la estructura organizacional, se refiere a la gestión de la calidad de servicios entregada a los clientes del banco. La misión institucional revela la atención de las necesidades de los clientes como uno de los principios de la entidad. A su vez, el incremento de la satisfacción de los usuarios, clientes y grupos de interés con los productos y servicios que se ofrecen, es uno de los objetivos estratégicos declarados por el BIESS. Sin embargo, en el organigrama institucional no se observa una dirección a cargo de la definición de un estándar de servicios para la organización que considere todos los canales de atención, de la gestión y supervisión de la calidad de servicios o la medición de la satisfacción; aspectos relevantes en una organización que los declara entre sus principales objetivos.

18. Sitio web institucional (<https://www.biess.fin.ec/nuestra-institucion/mision-y-visi-n>)

19. Artículo 24 del Estatuto Social Banco Instituto Ecuatoriano Seguridad Social BIESS, Resolución 6, Registro Oficial Edición Especial 52, de 4 de septiembre de 2019

La Dirección de Atención y Requerimientos del Usuario Financiero, dependiente del Directorio según el organigrama funcional, tiene como misión atender las quejas y reclamaciones presentadas por todas las personas que reúnan la condición de usuario de los servicios financieros prestados por el BIESS.<sup>20</sup> Su misión se enfoca en la atención de quejas y reclamos, no encontrándose en esta, ni en las atribuciones y responsabilidades de dicha Dirección, menciones explícitas a la calidad de servicios globales del banco. Lo anterior, sugiere la necesidad de revisar el mandato que se ha conferido a esta Dirección. Por su parte, al interior de la Subgerencia de Crédito, se encuentra la Dirección de Balcón de Servicios. Su misión es administrar el modelo de gestión de servicio al cliente a través de los distintos canales del banco.<sup>21</sup> Aun cuando las atribuciones y responsabilidad de esta Dirección son más amplias, llama la atención que dependa de la Subgerencia de Crédito, ya que los clientes del BIESS no se limitan a los usuarios de este producto. Por otra parte, una de las responsabilidades de esta Dirección es «ejecutar el proceso de visado de las carpetas que ingresan al BIESS para el crédito hipotecario», lo cual se alejaría de su misión principal. Tampoco existe evidencia en el Estatuto por procesos, de la necesaria coordinación entre el área que administra el modelo de gestión de servicios y los puntos de atención del BIESS.

Dado el tamaño de la organización, un aspecto central a analizar se refiere a las políticas de comunicaciones internas, las que serán evaluadas en el marco de las directrices de la AISS, en el capítulo 3 de este informe.

## Plan estratégico

De acuerdo con la Memoria Institucional 2019, el BIESS reformó en 2017 su Plan Estratégico Institucional para 2016-2020, con el fin de alinearse al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. El banco definió así siete objetivos estratégicos, asociados a cuatro ejes estratégicos, los que se presentan en la gráfico 4 a continuación.

A este nivel, la definición de los objetivos estratégicos parece amplia, por lo que se analizará más adelante en este informe si existe una cuantificación de dichos objetivos, si se han definido indicadores de gestión asociados a los mismos y, en particular, si el proceso de planificación estratégica de la institución cumple con las directrices de la AISS.

► Gráfico 4. Plan Estratégico Institucional 2016-2020 según areas

<b>FINANCIERA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Incrementar los montos de inversiones no privativas, priorizando el sector privado</li> <li>► Incrementar la participación de mercado de los productos de crédito</li> <li>► Incrementar la rentabilidad de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados administrados</li> </ul>
<b>CLIENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Incrementar la satisfacción de los usuarios, clientes y grupos de interés con los productos y servicios que ofrece el BIESS</li> </ul>
<b>INTERNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Incrementar la eficacia y eficiencia institucional</li> </ul>
<b>RECURSOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Incrementar el desarrollo, la eficacia del talento humano y el fortalecimiento de la cultura organizacional</li> <li>► Incrementar la efectividad de los productos y servicios tecnológicos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Memoria anual 2019.

20. Misión de la Dirección de Atención y Requerimientos del Usuario Financiero: Atender las quejas y reclamaciones presentadas, directamente o mediante representación, por todas las personas naturales o jurídicas, ecuatorianas o extranjeras, que reúnan la condición de usuario de los servicios financieros prestados por el BIESS, siempre que tales quejas y reclamaciones se refieran a sus intereses y derechos legalmente reconocidos, ya deriven de los contratos, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros y, en particular, del principio de equidad. (Estatuto orgánico por procesos)
21. Misión de la Dirección de Balcón de Servicios: «Administrar el modelo de gestión de servicio al cliente del BIESS, a través de los distintos canales, de manera eficaz y con estándares de calidad, de forma eficiente y oportuna, encaminada a resolver los reclamos y requerimientos». (Estatuto Orgánico por Procesos)

Cabe señalar que no se encuentra disponible públicamente una actualización de dicho plan estratégico para 2021 y hacia adelante.

## Políticas de inversión

En agosto de 2019 se emitieron las Políticas de Inversiones No Privativas del BIESS. Estas fueron aprobadas por el Directorio, según lo dispone la Ley del BIESS. En las políticas se declara que la rentabilidad y el riesgo de las inversiones son fundamentales para la sostenibilidad del sistema de seguridad social y para mejorar las condiciones de vida de los afiliados en su etapa de jubilación y también en la cesantía en el caso de los FCPC. Las políticas también establecen que las inversiones deben orientarse al doble propósito de obtener rentabilidad económica y financiar el desarrollo económico, así como canalizar recursos al aparato productivo para generar producción, valor agregado y/o empleo a través de la negociación de títulos de renta fija o variable. Señalan además las políticas que en el análisis de las inversiones participan las áreas de inversiones y de riesgo, y el área jurídica en caso de ser necesario.

Las inversiones autorizadas en las políticas de inversión, son las siguientes:

- instrumentos ofrecidos en el mercado de valores, para el financiamiento a largo plazo de proyectos públicos o privados, productivos y de infraestructura, que generen rentabilidad financiera, valor agregado y nuevas fuentes de empleo, para impulsar el desarrollo socio económico del país,
- fideicomisos mercantiles, y
- proyectos productivos y de infraestructura a través de fondos de inversión.

Cabe señalar que respecto de las inversiones en el mercado de valores, esta política acorta el margen de acción que la ley le otorga al BIESS, ya que las inversiones en títulos del mercado de valores se restringen a aquellas que financien proyectos de infraestructura o productivos e impulsen el desarrollo económico del país; es decir, no se consideró en las políticas el numeral 4.1.2 del artículo 4 de la ley del BIESS (inversiones en el mercado de valores en títulos de renta fija o variable a través del mercado primario y secundario).<sup>22</sup> Cabe señalar también que la regulación vigente no menciona explícitamente las inversiones en el extranjero para los fondos de la seguridad social; no obstante, la Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) permite la inversión, por excepción, en deuda externa soberana de países que cuenten con grado de inversión.

Según las políticas aprobadas por el Directorio, la responsabilidad de evaluar nuevas alternativas de inversiones no privativas recae en el Subgerente de Banca de Inversión y en los representantes legales de los FCPC. El gráfico 5 a continuación resume el proceso de toma de decisiones respecto de las alternativas de inversiones no privativas.

► Gráfico 5. Políticas de inversiones no privativas



Fuente: Elaboración propia con base en Políticas de inversiones no privativas del BIESS

22. Artículo 3 de las Políticas de inversiones no privativas del BIESS

Las políticas de inversiones no privativas establecen también algunas condiciones generales para la participación en fideicomisos mercantiles, para la inversión de los excedentes de liquidez mantenidos en los fondos administrados y para las operaciones de la mesa de dinero.

Sobre los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados, las políticas de inversiones no privativas establecen límites de inversión cuantitativos por tipo de instrumentos, detallando los títulos específicos objeto de inversión.

Llama la atención la ausencia en las políticas de inversión de normas que permitan cautelar los eventuales conflictos de interés que pueden estar presentes en la gestión de los portafolios. Tampoco se presentan disposiciones relativas a la valoración de las inversiones, custodia o resguardos para las operaciones extrabursátiles que podrían autorizarse por norma, según las mismas políticas (artículo 15, numeral 15.1). Por otra parte, la consideración de la clasificación de riesgo de emisores, solo se contempla respecto de los valores del sector privado no financiero.

## 2.4. Conformación, atribuciones y funcionamiento del Directorio del BIESS

La ley del BIESS establece que su Directorio estará conformado por cuatro miembros: (i) el Presidente del Consejo Directivo del IESS, como delegado del Presidente de la República, quien presidirá el Directorio y tendrá voto dirimente, (ii) el titular de la Secretaría de Estado a cargo de la política económica o su delegado, (iii) un delegado de los afiliados activos; y (iv) un delegado de los jubilados.

Los delegados de los afiliados y jubilados son elegidos por concurso público de oposición y méritos con la dirección y vigilancia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y duran cuatro años en sus funciones. La norma no es explícita respecto a la posibilidad de su renovación, o si existen límites para esta, lo que en todo caso sería deseable.

De acuerdo con el artículo 18 de su ley, el BIESS está sometido al control y supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros. La ley señala que la Superintendencia de Bancos califica a los miembros del Directorio en forma previa a asumir el cargo. Dicha Superintendencia emitió una norma al respecto, en la que se circunscriben los requisitos a aquellos establecidos en la Ley del BIESS, en el Código Orgánico Monetario y Financiero y en las normas expedidas por la JPRMF. La calificación que efectúa la Superintendencia consiste en la verificación del cumplimiento de requisitos legales y normativos.

La ley exige tener título profesional de al menos tercer nivel en Finanzas, Mercado de Capitales, Administración de Empresas, Economía, Derecho o materias afines; acreditar una experiencia mínima de cinco años en actividades relacionadas con dichas materias, y acreditar probidad e idoneidad en el ejercicio de la profesión y en las funciones desempeñadas. Pero estos requisitos no aplican para el Presidente del IESS ni para el titular del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes son miembros del Directorio del banco por mandato de la ley.

Esto puede generar un conflicto, puesto que aun cuando la Ley de Seguridad Social establece requisitos y prohibiciones para los miembros del Consejo Directivo del IESS y algunas de ellas son similares a las exigidas al Directorio del BIESS, la relación no es exacta. Por ejemplo, a los miembros del Consejo Directivo del IESS no se les prohíbe tener vinculación por propiedad o administración, con las instituciones del sistema financiero, con las bolsas de valores del país, casas de valores y administradoras de fondos y fideicomisos, como sí se les exige a los miembros del Directorio del banco. Una comparación de estos requisitos y de las prohibiciones e inhabilidades se presenta en el cuadro 1.

► **Cuadro 1. Requisitos y prohibiciones para los miembros de los consejos directivos del BIESS y el IESS**

	BIESS	IESS
<b>Requisitos</b>  (Artículo 9 Ley BIESS y Artículo 29 Ley de Seguridad Social)	1. Ser ecuatoriano y estar en pleno goce de los derechos de participación política 2. Ser mayor de 35 años de edad 3. Tener título profesional de al menos tercer nivel en Finanzas, Mercado de Capitales, Administración de Empresas, Economía, Derecho o materias afines 4. Acreditar una experiencia mínima de cinco años en actividades relacionadas con dichas materias 5. Acreditar probidad e idoneidad en el ejercicio de su profesión y en las funciones desempeñadas 6. Cumplir con los requisitos establecidos en las normas de carácter general emitidas por la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos	1. Estar en goce de los derechos políticos. 2. Ser mayor de 40 años de edad 3. Acreditar título profesional 4. Haber ejercido con probidad notoria la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas 5. Acreditar experiencia en el desempeño de ellas por un período no menor de diez años
<b>Prohibiciones e inhabilidades</b>  (Artículo 10 Ley BIESS y Artículo 29 Ley de Seguridad Social)	1. Hallarse inhabilitado para ejercer el comercio 2. Estar en mora, directa o indirectamente, en el pago de sus obligaciones en cualquiera de las instituciones del Estado o de las instituciones bajo control de la Superintendencia de Bancos, incluidas las offshore 3. Estar en mora con el IESS por obligaciones patronales o personales 4. Tener vinculación, por propiedad o administración, con las instituciones del sistema financiero y del sistema de seguros privados, con las bolsas de valores del país, Casas de Valores y Administradoras de Fondos y Fideicomisos, de acuerdo con las normas que la JPRMF emita para el efecto 5. Ser funcionario o empleado del IESS, salvo el caso del Presidente del Directorio 6. Tener interés propio o representar a terceros en la propiedad, la dirección o la gestión de las compañías aseguradoras u otras personas que integran el sistema nacional de seguridad social 7. Estar incurso en lo establecido en el artículo 232 de la Constitución de la República del Ecuador 8. Los que se encuentren impedidos por otras disposiciones legales	1. Los funcionarios o empleados del IESS 2. Los sentenciados por defraudación a entidades privadas o públicas 3. Los morosos del IESS por obligaciones patronales o personales 4. Las personas que tengan interés propio o representen a terceros en la propiedad, la dirección o la gestión de las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, las compañías aseguradoras u otras personas que integran el sistema nacional de seguridad social 5. Los que a consecuencia de una resolución judicial se encuentren inhabilitados para el desempeño de una función pública 6. Los que se encuentren impedidos por otras disposiciones legales

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa

En materia de remuneraciones de los miembros del Directorio, la ley prescribe que estas serán establecidas en el Estatuto, con excepción del Presidente del Directorio.<sup>23</sup> Por su parte, el Estatuto Social establece que dichas remuneraciones se fijarán de acuerdo con la escala remuneracional del banco que constará en el manual correspondiente, con sujeción a la ley. Asimismo, en la estructura orgánica del BIESS se informa la existencia de diez comités:

- Comité de Auditoría
- Comité de Administración Integral de Riesgos
- Comité de Calificación de Riesgos de las Inversiones
- Comité de Continuidad del Negocio
- Comité de Crédito
- Comité de Ética
- Comité de Inversiones

23. Artículo 23 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

- Comité de Prevención de Lavado de Activos
- Comité de Seguridad de la Información
- Comité de Tecnología

A ello, el Código de Gobierno Corporativo agrega comités de Activos y Pasivos, y de Prestaciones.

El Comité de Ética corresponde a una normativa de la Superintendencia de Bancos en materia de gobierno corporativo.<sup>24</sup> La Superintendencia establece que el citado comité estará conformado por representantes del Directorio, administración y empleados, y en forma previa a ejercer sus funciones deberán ser calificados por la Superintendencia.

A su vez, la Superintendencia de Bancos también instruye la formación de un comité de riesgos. De acuerdo con esta regulación, la composición del Comité de Administración Integral de Riesgos es mixta (directores y ejecutivos). En el análisis del cumplimiento de las directrices de la AISS, presentado en el capítulo 3, se discutirá sobre la composición de dicho comité.

Cabe señalar que el Estatuto Social del BIESS establece como atribución del Directorio, constituir comités especializados, cuyo funcionamiento se regula por las normas emitidas por el Directorio, la Superintendencia de Bancos y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. A su vez, define a los comités especializados como aquellos que estarán conformados por representantes del órgano de gobierno y el equipo técnico relacionado.<sup>25</sup>

Un aspecto relevante para el desempeño de los directorios es que estos asuman la responsabilidad final por el funcionamiento de la institución, por lo cual sus deberes y exigencias de responsabilidad deben estar claramente definidos en la legislación. La ley del BIESS detalla las atribuciones y deberes del Directorio, además señala que estos estarán sujetos a lo establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero y en la Ley de Mercado de Valores. Sin embargo, solo se encuentra una mención explícita en la ley del BIESS respecto a la responsabilidad legal de los miembros del Directorio, en relación con los FCPC. Se establece en ella que cuando en las auditorías se determine la existencia de pérdidas causadas por dolo, culpa grave o culpa leve de los administradores de dichos fondos, estos responderán inclusive con sus patrimonios personales. Para estos efectos, se entiende como administradores al presidente ejecutivo, gerente general, representante legal, miembros de los consejos de administración, los comités de Auditoría, de Riesgos, de Inversiones, de Prestaciones o quienes hayan ejercido tales funciones.<sup>26</sup>

Por otra parte, la ley que crea el BIESS establece claramente todas las atribuciones del Directorio entre las que están las relacionadas con la Gerencia General:<sup>27</sup> (i) conocer y aprobar el informe anual del gerente general, (ii) establecer las condiciones y los montos hasta los cuales puedan autorizar operaciones el gerente general y los gerentes de área; (iii) Autorizar al gerente general la adquisición de bienes inmuebles destinados al uso y funcionamiento del banco, así como la enajenación y establecimiento de prendas y gravámenes sobre aquellos, y (iv) autorizar al gerente general para que ejecute actos y celebre contratos cuya cuantía sea superior a la autorizada por el Directorio. El Estatuto del BIESS adicionalmente establece que es atribución del Directorio supervisar las actuaciones del gerente general y adoptar resoluciones sobre los informes que este deberá presentar sobre la marcha de la entidad. Los informes a presentar y su periodicidad se encuentran detallados en el Código de Gobierno Corporativo del banco.

---

24. *Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos*, Libro I, Título XIX. Del BIESS, Capítulo V. Principios de un buen gobierno corporativo, [https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/01/L1\\_XIX\\_cap\\_V.pdf](https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/01/L1_XIX_cap_V.pdf)

25. Artículos 13 y 25 del Estatuto Social del BIESS

26. Cláusula Sexta de las Disposiciones Generales de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

27. Artículo 12 ley del BIESS

## 2.5. Relación del BIESS con los beneficiarios de su gestión e institucionalidad

A través de la participación en el Directorio del BIESS, los representantes de afiliados y jubilados se relacionan con la entidad. De ahí la importancia de que la selección de estos miembros busque una efectiva representación de los grupos de interés y que en el funcionamiento de este órgano se cumplan las mejores prácticas de gobierno corporativo, aspecto que se analizará en detalle en el capítulo 3. El gráfico 6 describe las principales interacciones del BIESS con la institucionalidad pública y los actores sociales.



Fuente: Elaboración propia con base en la normativa vigente

A continuación se describe la relación del BIESS con sus principales partes interesadas.

### Sector público (Gobierno)

El IESS es una entidad pública descentralizada con autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, cuyo objeto es la prestación del Seguro General Obligatorio (SGO). Se encuentra sujeto a las normas del derecho público y ejerce su autonomía a través de su Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones. De acuerdo con la ley de Seguridad Social, el Estado garantiza el buen gobierno del SGO, administrado por el IESS, a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Por su parte, el artículo 306 de la Ley de Seguridad Social establece que las instituciones públicas y privadas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social y del Sistema de Seguro Privado estarán sujetas a la regulación, supervisión y vigilancia de los organismos de control creados por la Constitución de la República para ese fin. Al efecto, la Contraloría General del Estado, conforme al artículo 211 de la Constitución, ejerce el control sobre los recursos de las entidades públicas integrantes del Sistema de Seguridad Social.

Asimismo, la Superintendencia de Bancos, según el artículo 213 de la Constitución controla que las actividades económicas y los servicios que brinden las instituciones públicas y privadas de seguridad social, incluyendo los fondos complementarios previsionales públicos o privados, atiendan al interés general y se sujeten a las normas legales vigentes.

A nivel normativo, de acuerdo con el artículo 4 de la ley del BIESS, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera dicta las normas de carácter general para regular las operaciones del banco, preservando en forma permanente los principios de seguridad, solvencia, diversificación del riesgo y liquidez. La JPRMF forma parte de la Función Ejecutiva y es responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera de seguros y valores. La junta está conformada por los titulares de los ministerios de Estado responsables de la política económica, de la producción, de las finanzas públicas, el titular de la planificación del Estado y un delegado del Presidente de la República.<sup>28</sup> En este punto, se debe señalar la inconveniencia, de acuerdo con las directrices que abordan materias de conflictos de interés, que el titular del Ministerio de Finanzas pueda ser, a su vez, miembro del regulador (JPRMF) y del regulado (BIESS), aun cuando en este último caso se haya delegado la designación en el Viceministro de Finanzas.

De acuerdo con la disposición general segunda de la ley del BIESS, los recursos de los fondos previsionales públicos del IESS se transfieren al banco, en la forma y con la periodicidad que establece la JPRMF, en las normas que dicta para el efecto. Adicionalmente, según la disposición transitoria décimo segunda, la referida Junta dicta las regulaciones correspondientes al manejo de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados.

Por otra parte, el artículo 4 del Estatuto Social del BIESS establece que su Directorio emita anualmente un informe de gestión al Consejo Directivo del IESS, o cuando este lo requiera. Por su parte, las normas de la Superintendencia de Bancos establecen que el BIESS debe remitir al IESS, dentro de los cinco primeros días del mes posterior al que se informa, un estado de cuenta por fondo, que deberá contener como mínimo la siguiente información: fecha de corte, saldo anterior, movimientos del mes (capital y rendimientos), saldo actual, composición detallada de cada portafolio y tasa de rendimiento por inversión y ponderada del fondo. Además, señala que en cualquier momento el banco deberá proporcionar al IESS la información que este le requiera sobre la gestión de la administración.

Finalmente, respecto de los gastos operativos y administrativos del BIESS, el artículo 4 de su Estatuto Social establece que son cubiertos con los ingresos obtenidos por la administración de los recursos previsionales, sin que estos ingresos se confundan con los correspondientes a la rentabilidad de las inversiones. Lo anterior se complementa con la sexta disposición general del referido estatuto social que señala que la JPRMF, en función de los rendimientos y de manera diferenciada, definirá el valor que por concepto de administración de los fondos previsionales recibirá el BIESS.

## Afiliados y jubilados

En materia de participación, se destaca la existencia de delegados representantes de los afiliados y de los jubilados en el Directorio del BIESS, los que son elegidos por concurso público de oposición y méritos con la dirección y vigilancia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS),<sup>29</sup> y duran cuatro años en sus funciones. En todo caso, es importante que se evalúen periódicamente los mecanismos de selección utilizados, de modo que las personas que accedan a dichos cargos ejerzan efectivamente una representación de afiliados y jubilados.

Cabe señalar que en 2019 el CPCCS convocó a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones a inscribirse en el Observatorio Ciudadano de vigilancia al funcionamiento y cumplimiento del sistema del seguro social obligatorio, el cual inició sus funciones en 2020. Se trata de una instancia de organización y participación ciudadana para vigilar, evaluar y controlar el funcionamiento y cumplimiento

28. Participan en las deliberaciones de la junta, con voz pero sin voto, el Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, el Gerente General del Banco Central del Ecuador y el Presidente del Directorio de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.

29. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es una entidad autónoma que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social y que fue creada en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. El CPCCS tiene entre sus objetivos promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana e impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público (artículo 207 de la Constitución de la República).

de las políticas públicas, así como el desempeño de la gestión de la institución y/u organismos públicos. Por otro lado, según lo establecido por el CPCCS, el BIESS debe efectuar anualmente una rendición de cuentas pública de su gestión.

En cuanto a la recepción y atención de reclamos y requerimientos, el BIESS cuenta con canales virtuales y presenciales a través de los cuales sus beneficiarios pueden interactuar con la institución, tales como:

- ▶ Puntos de atención a escala nacional
- ▶ *Call center*
- ▶ Defensor del Cliente (norma de la Superintendencia de Bancos)
- ▶ Correo electrónico (ayudaprestamos@biess.fin.ec)
- ▶ Página web y redes sociales

De acuerdo con los Indicadores de Gobierno Corporativo del BIESS 2019, los resultados de reclamos y requerimientos del usuario financiero alcanzaron los 39 559 casos ingresados que se dividen en 12 356 reclamos y 27 203 requerimientos.

Entre los espacios de interacción del BIESS con los beneficiarios también se encuentran algunas instancias de capacitación. Se destaca el Programa de Educación Financiera que, de acuerdo con la memoria 2019, facilitó la capacitación de 11 407 personas.

Asimismo, las normas de buen gobierno corporativo establecidas por la Superintendencia de Bancos establecen que el BIESS deberá emitir un Código de Gobierno Corporativo y elaborar un informe anual que contenga la rendición de cuentas sobre la gestión y cumplimiento de estas prácticas y del Código de Ética. La emisión de este último está prevista en la ley del BIESS como deber del Directorio.<sup>30</sup> A su vez, de acuerdo con la norma de la Superintendencia, el Código de Gobierno Corporativo debe asegurar la participación de los representantes de los afiliados en las deliberaciones de los asuntos presentados en el Directorio. A fin de elevar las condiciones de participación de los afiliados, el banco debe proponer programas de capacitación dirigidos a elevar el conocimiento de estos dentro del ámbito de la seguridad social y el ámbito financiero relacionado, y les mantendrá informados sobre dichos programas.<sup>31</sup>

## Gremios empresariales y de trabajadores

Respecto a la relación del BIESS con los gremios empresariales y trabajadores, no se observa que existan vínculos ni canales de información, más allá de la participación de representantes de afiliados en el Directorio del BIESS.

---

30. Número 5 del artículo 12 de la Ley del BIESS

31. *Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos*, Libro I, Título XIX. Del BIESS, Capítulo V. Principios de un buen gobierno corporativo, [https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/01/L1\\_XIX\\_cap\\_V.pdf](https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/01/L1_XIX_cap_V.pdf)

## ► 3. Estructura y mecanismos de gobernanza: análisis de buenas prácticas

---

En el contexto de la administración de la seguridad social, la AISS define la gobernanza como la manera en que la autoridad designada hace uso de sus facultades para conseguir los objetivos de la institución, incluso de sus poderes para formular, aplicar e introducir nuevas políticas, normas, sistemas y procesos en la organización, así como para captar la participación y el compromiso de las partes interesadas.

En esta sección se analiza el nivel de cumplimiento de las directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza para el Consejo de Administración y la dirección, las que incluyen aquellas referidas a la responsabilidad, transparencia, previsibilidad, participación y dinamismo.

Dicho análisis será complementado con algunos aspectos a destacar a partir de las directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas que resultan aplicables al BIESS, así como a partir de otras experiencias de buenas prácticas.

Posteriormente se analiza el ejercicio de la autonomía técnica, administrativa y financiera que la ley le entrega al BIESS.

### 3.1. Directrices de buena gobernanza AISS

#### a) Responsabilidad

De acuerdo con la AISS, la *responsabilidad* es la capacidad de imputar legalmente a los funcionarios encargados de la institución. En su calidad de administradores fiduciarios, los administradores de la seguridad social son responsables y deben rendir cuentas por una administración prudente, eficiente y equitativa del programa.

Esto exige el establecimiento de normas y reglas para evaluar en qué medida se cumple la misión de la institución, así como un sistema de rectificación eficiente para proteger los intereses de las partes interesadas y eliminar los errores de administración y los desvíos en el mandato de la institución.

El cuadro 2 a continuación resume las 12 directrices relacionadas con el principio de responsabilidad.

► Cuadro 2. Directrices del principio de responsabilidad

N.º	Directriz	Contenido
1	Atribuciones y responsabilidades del Consejo de Administración y de la dirección	La ley, la política o el decreto definen las atribuciones y responsabilidades del Consejo de Administración y de la dirección. Las del Consejo de Administración se distinguen claramente de las de la dirección. No existen áreas de ambigüedad, dilemas ni conflictos de intereses.
2	Claridad en la delegación de poderes y responsabilidades del Consejo de Administración y de la dirección	Si el Consejo de Administración delega alguna de sus funciones a un subgrupo de dicho consejo, a un subgrupo de funcionarios de la dirección y/o a proveedores de servicios externos, las funciones delegadas se definen claramente, se documentan, se limitan en el tiempo y se someten al examen y a la aprobación del Consejo de Administración. Las funciones delegadas por el director general a altos funcionarios también deberán definirse claramente, documentarse, limitarse en el tiempo y someterse al examen y a la aprobación del director general.
3	Independencia política del Consejo de Administración y de la dirección	La ley, la política o el decreto estipulan que el Consejo de Administración y el director general ejecutarán el mandato de la institución con independencia política, indicando el proceso de selección y los mandatos, y definiendo los motivos de cese únicamente por razones justas.
4	Idoneidad y competencia del Consejo de Administración y de la dirección	El proceso de selección garantiza la idoneidad y la competencia de los miembros del Consejo de Administración y de la dirección.
5	Responsabilidad legal de los miembros del Consejo de Administración y de la dirección	La ley, la política o el decreto estipulan la responsabilidad legal de los miembros del Consejo de Administración y de la dirección en caso de incumplimiento de sus funciones.
6	Planificación estratégica	Un plan estratégico documenta los objetivos, las estrategias y los planes de acción esenciales para cumplir el mandato legal de la institución.
7	Gestión de riesgos	Un marco de gestión de los riesgos claramente definido y documentado respaldará el plan estratégico. Este marco consiste en una serie de principios, políticas, procesos, funciones y responsabilidades debidamente coordinados, así como en la infraestructura necesaria para orientar las acciones de la institución a la hora de hacer frente a los riesgos. Además, facilita la determinación, la evaluación, la mitigación, el tratamiento, la vigilancia y la comunicación oportuna de los riesgos y su incidencia. El director general marcará la pauta y predicará con el ejemplo al fomentar y reforzar la cultura del riesgo de la institución.
8	Gestión de las inversiones	Para las instituciones de seguridad social que tienen un mandato de inversión, la ley, la política o el decreto estipulan la orientación general de las políticas de inversión, la observancia del principio de prudencia, en concordancia con los principios de sostenibilidad. El Consejo de Administración y la dirección cuentan con la pericia técnica para decidir los tipos de instrumentos de inversión permitidos, la necesidad de diversificación para mitigar los riesgos y los méritos y los riesgos de una propuesta de inversión, priorizando los principios de seguridad y rentabilidad de las inversiones. La ley, la política o el decreto definen la responsabilidad legal del Consejo de Administración, de la dirección y de sus agentes designados en caso de inversiones fraudulentas.
9	Sostenibilidad financiera de los programas	El Consejo de Administración orienta a la dirección hacia la evaluación periódica de la sostenibilidad financiera de todos los programas de seguridad social administrados por la institución aplicando medidas actuariales establecidas.
10	Gobernanza digital	El Consejo de Administración y la dirección elaboran una visión conjunta sobre el futuro digital de la institución y definen normas digitales amplias y universales para la prestación de servicios, donde se incluye un marco de gobernanza digital que da prioridad a las necesidades de los usuarios y busca el equilibrio entre las necesidades operacionales de la institución, la divulgación de la información y la protección de los datos personales. Este marco da prioridad a las soluciones digitales y garantiza que no se produzca una brecha digital.
11	Gestión del desempeño	El Consejo de Administración vela por que la institución cumpla su mandato eficazmente. A tal efecto, establece una serie de objetivos, normas e indicadores de referencia para evaluar el desempeño de la dirección a la hora de administrar los programas de seguridad social. La dirección garantiza que estos objetivos, normas e indicadores se transmiten y asignan correctamente, de tal forma que todo el personal, independientemente de su puesto, pueda vincular directamente la consecución de los objetivos y resultados individuales con la de los objetivos y resultados de la institución.
12	Sistemas de control internos y externos	La ley, la política o el decreto prevén el establecimiento de sistemas de control internos y externos de la institución de seguridad social.

Fuente: AISS 2019

La **primera directriz** sobre responsabilidad establece que la ley, la política o el decreto definen las atribuciones y responsabilidades del Consejo de Administración y de la dirección, distinguiéndose claramente unas de otras. Para ello se recomienda que una autoridad de supervisión externa garantice que se cumpla el mandato de separación de atribuciones y responsabilidades entre el Consejo de Administración y la dirección y su adecuado desempeño. Esta misma autoridad o el Consejo de Administración deben supervisar a la dirección.

En la misma línea, los principios de gobierno corporativo de la OCDE y del G20<sup>32</sup> sobre las responsabilidades del Consejo de Administración, establecen que este debe desempeñar funciones clave como revisar y orientar la estrategia corporativa, los grandes planes de actuación, las estrategias y los procedimientos de gestión de riesgos, los presupuestos anuales y los planes de negocio; fijar objetivos en materia de resultados; realizar un seguimiento de la ejecución y del cumplimiento por parte de la empresa, y supervisar la inversión en activo fijo, las adquisiciones y las desinversiones de mayor cuantía.

Al respecto, en la regulación del BIESS se establecen claramente funciones distintas para el Directorio y el gerente general. En el primero de los casos, por lo general, se establecen las políticas y se otorgan autorizaciones, mientras que en el segundo, estas se ejecutan, se informan y se proponen alternativas. El estatuto y el Código de Gobierno Corporativo en general son claros en términos de que al Directorio es a quien le corresponde supervisar las actuaciones del gerente general.

No obstante, un aspecto a destacar es que en las atribuciones establecidas en el Estatuto Social para el Directorio del banco, se encuentran algunas funciones que podrían ser más bien propias de la administración y no del Directorio, a saber: establecer las normas generales de administración de personal y fijar su escala de remuneraciones, y nombrar y remover al subgerente general.

En consecuencia, se recomienda que a la luz de esta primera directriz de la AISS se revisen las atribuciones asignadas al Directorio en el Estatuto Social. Además, sería deseable que esta última norma recogiera también las atribuciones asignadas por ley al Directorio, de modo que se tenga un marco normativo integral y armónico respecto de sus funciones.

Por otro lado, en términos de la supervisión externa del BIESS esta corresponde principalmente a la Superintendencia de Bancos. Sin embargo, no se observa que existan exámenes o informes sistemáticos que garanticen que se cumpla el mandato de separación de atribuciones y responsabilidades entre el Directorio y la Gerencia General, así como respecto al adecuado desempeño del Directorio.

Un aspecto que puede sugerirse en línea con el fortalecimiento de la responsabilidad del Directorio del banco es la incorporación de un informe del Directorio a los estados financieros anuales del BIESS. La OCDE propone que dicho informe contenga datos y analice la organización, los resultados económicos, los factores significativos de riesgo, los hechos relevantes, las relaciones con los actores interesados y las consecuencias de las directrices de la entidad propietaria (en este caso el IESS).

Otro aspecto relevante para el funcionamiento eficiente de los directorios, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales, es la autoevaluación de desempeño por parte de sus miembros. Al respecto, los principios de gobierno corporativo de la OCDE y del G20 señalan que una de las responsabilidades del consejo es controlar la eficacia de las prácticas de gobierno de la empresa e introducir los cambios necesarios. Además de obligar a supervisar y difundir periódicamente estas prácticas, muchos países han comenzado a recomendar e incluso a imponer una autoevaluación por parte del Consejo de su desempeño.

En línea con las buenas prácticas internacionales, el Código de Gobierno Corporativo del BIESS establece la autoevaluación de su Directorio.

Por otro lado, la **directriz 2** apunta a que exista claridad en la delegación de poderes y responsabilidades del Consejo de Administración y de la dirección.

---

32. OCDE, *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20* (Éditions OCDE, Paris), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259171-es>

Sobre esta materia, una forma de delegación que opera en el Directorio del BIESS es la constitución de comités especializados para la delegación de algunas funciones específicas.

Uno de los principios básicos de responsabilidades del Consejo de Administración, establecido en las directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas, señala que los consejos deben considerar la posibilidad de constituir comités especializados, compuestos por miembros independientes y debidamente cualificados, para ayudar al pleno del Consejo en el desempeño de sus funciones, especialmente en materia de auditoría, gestión del riesgo y remuneraciones. La creación de comités especializados mejorará la eficacia del órgano sin eximir de su responsabilidad al pleno.

Es decir, la conformación de comités, con independencia y calificación, es una pieza importante para un buen gobierno corporativo. Sin embargo, en el caso del BIESS estos comités están conformados por representantes del órgano de gobierno y parte del equipo técnico relacionado. En efecto, dentro del organigrama del BIESS, establecido en su estatuto, se distingue al Directorio y el nivel ejecutivo, donde se ejecutan las políticas y decisiones del primero. En el nivel ejecutivo están la Gerencia General, Subgerencia General, comités especializados, subgerencias de área, coordinaciones, direcciones y oficinas.

En este sentido, al existir una integración mixta, en los comités se produce un ámbito en el cual los roles directivo y ejecutivo tienden a confundirse. Es deseable que esto pudiera revisarse para contar con una separación más clara de roles y responsabilidades. La directriz de la AISS señala que cuando el Consejo de Administración delega alguna de sus funciones en funcionarios de la dirección, las funciones delegadas se definen claramente, se documentan, se limitan en el tiempo y se someten al examen y a la aprobación del Consejo de Administración. Esto debe quedar claramente establecido en los reglamentos de funcionamiento de los distintos comités, tanto para efectos de que el Directorio mantenga sus responsabilidades de alto nivel, como para evitar que a través de las funciones asignadas a estos comités, los directores intervengan en la administración. Lo anterior no obsta a que se establezcan asimismo comités ejecutivos de coordinación que reporten a la Gerencia General o que si se establecen comités de directorio participen en ellos representantes de la administración, pero solo con derecho a voz.

Asimismo, de acuerdo con las directrices de buena gobernanza, es recomendable que respecto de las funciones delegadas se mantenga la responsabilidad respectiva y que siempre exista la posibilidad de examinar el desempeño en el ejercicio de estas. El informe de Indicadores de Gobierno Corporativo del BIESS reporta el número de sesiones anuales realizadas por cada comité. En el cuadro 3 se muestra la evolución en los últimos tres años:

► Cuadro 3. Número de sesiones de comités de Directorio y año

Comité	2017	2018	2019
de Administración Integral de Riesgos	4	13	29
de Cumplimiento para la prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos	34	23	24
de Auditoría	23	43	17
de Inversiones	13	9	13
de Activos y Pasivos	18	14	8
de Crédito	22	25	8
de Calificación de Riesgo de las Inversiones	11	13	5
de Seguridad de la Información	-	2	3
de Tecnología y Desarrollo de Información	7	1	3
de Ética	1	0	0
de Continuidad del Negocio	-	-	0
de Prestaciones	-	-	0

Fuente: Indicadores de Gobierno Corporativo, años 2017, 2018 y 2019, BIESS.

Las cifras muestran un bajo número de sesiones del Comité de Ética y de los comités de TI, seguridad de información y continuidad de negocio. En el primer caso, la existencia del Comité de Ética corresponde a una exigencia de la Superintendencia de Bancos y, en el segundo, sería recomendable prever una mayor regularidad en el funcionamiento del comité de TI, dado el tipo de negocio en que opera el BIESS. Respecto del funcionamiento de estos comités de directorio sería deseable que cuenten con un plan anual para el desarrollo de sus actividades.

La **directriz 3**, por su parte, señala que la ley, la política o el decreto estipulan que el Consejo de Administración y el director general ejecutarán el mandato de la institución con independencia política, indicando el proceso de selección y los mandatos, y definiendo los motivos de cese únicamente por razones justas.

Como se abordó en la directriz 1, el mandato del BIESS está expresamente establecido. En este caso, la selección de dos de los cuatro directores, el representante de afiliados y el de jubilados, responde a condiciones de independencia política, ya que son elegidos por concurso público de oposición y méritos, con la dirección y vigilancia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por su parte, la máxima autoridad del BIESS es un representante del Ejecutivo y tiene voto dirimente. Sin embargo, quien preside el BIESS es a la vez el presidente del Consejo Directivo del IESS. En este tipo de instituciones es deseable que la autoridad que preside tenga dedicación exclusiva, tanto por la relevancia de su tarea como para evitar potenciales conflictos de intereses. El IESS, como entidad propietaria del BIESS, debe cumplir además un rol de supervisión lo que se ve dificultado al compartir ambas entidades el mismo presidente.

En el BIESS existe además un segundo representante del Ejecutivo, el titular del Ministerio de Economía y Finanzas. Considerando el bajo número de miembros en el Directorio (cuatro), dos de los cuales representan al Ejecutivo, y uno de ellos con voto dirimente, sería deseable observar la conformación del mencionado órgano, con la finalidad de fortalecer la independencia política según se estipula en la directriz analizada. Como se explica en el capítulo 3.2., en este caso además, por ser un rol relacionado con la inversión de los fondos de la seguridad social, podrían presentarse conflictos de intereses respecto de dichas inversiones.

Más, en general, la conformación del Directorio debiese revisarse y, por ejemplo, incluir miembros independientes con experiencia en áreas estratégicas y contemplando una duración escalonada en sus periodos. La incorporación de directores independientes constituye una directriz de la OCDE para las empresas públicas, con el objeto de mejorar la objetividad en la toma de decisiones. Asimismo, se sugiere analizar la eventual incorporación en el Directorio de un representante de los empleadores que cotizan al SGO. Por otra parte, se podría evaluar aumentar el número de miembros del Directorio del BIESS, de modo que no sea par.

Respecto de la composición y requisitos del Directorio del BIESS, es relevante revisar las directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas. Una de las principales directrices en materia de responsabilidades de los consejos de administración de las empresas públicas establece que la composición del Consejo de Administración de estas empresas debe permitir el ejercicio de un criterio objetivo e independiente. Todos los consejeros, incluidos los funcionarios públicos, deben ser nombrados por razón de sus cualificaciones y tener responsabilidades legales equivalentes.

En este punto, la OCDE señala que el nombramiento de todos los miembros deberá realizarse mediante un proceso transparente y se destacará su obligación de actuar en interés de la empresa en su conjunto. No deben actuar como representantes individuales de quienes les propusieron. Asimismo, debe protegerse a este órgano de toda injerencia política, pues puede distraer su atención de los objetivos acordados con el Estado y la entidad propietaria.

Las directrices OCDE consideran como una buena práctica fomentar la diversidad en la composición del Consejo, tanto de género como de edad, geográfica, profesional y académica. Aquellas personas que guardan un vínculo directo con el Poder Ejecutivo —es decir, jefes de Estado y de Gobierno,

así como ministros— no deben pertenecer a un consejo, pues ello arrojaría serias dudas sobre su independencia. En el caso de las empresas públicas dedicadas a actividades económicas, se recomienda que los consejeros posean suficiente experiencia comercial, financiera y sectorial para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la experiencia en el sector privado puede resultar útil, al igual que velar por la representatividad de género.

Sobre la base de estos principios es posible sugerir una revisión de la norma legal que establece la composición del principal órgano de gobierno del BIESS, en los términos antes señalados. Lo anterior, con el objeto de reforzar la independencia del Directorio, perfeccionar su funcionamiento y, en última instancia, asegurar que las inversiones de los recursos de la seguridad social se realicen en el mejor interés de los afiliados y jubilados.

Por último, en lo referido a las causas de cese, el artículo 11 de la ley del BIESS establece que los miembros del Directorio pueden ser removidos de su cargo por haber sido declarados inhábiles por causas sobrevinientes. Para ello se requiere que la Superintendencia de Bancos deje sin efecto la respectiva calificación e informe al organismo nominador. Es decir, la ley define claramente las razones de cese para directores en función de sus inhabilidades. Por su parte, es atribución del Directorio remover al gerente general, cumpliendo los requisitos expresados en el Código Orgánico Monetario y Financiero y demás normativa legal vigente. La Superintendencia de Bancos también puede declarar la inhabilidad superveniente del gerente general.

Además de los requisitos legales, la Superintendencia establece en su norma la posibilidad de remoción de directores y gerente general, en los siguientes casos:

- Si han faltado a la verdad en sus declaraciones juramentadas, o se hubiere acreditado documentos falsos, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.
- A quien incurriere en inhabilidad o impedimento, por conflicto de intereses sancionados por otras leyes o normas conexas de carácter general.

En este ámbito, es deseable que el detalle de los procesos de selección y cese, tanto de los miembros del Directorio como del gerente general, sean de público conocimiento. Asimismo, es recomendable que la Superintendencia de Bancos en su rol de supervisión vele por el buen desarrollo de estos procesos y efectúe una supervisión permanente de las causales de remoción.

La directriz 4 establece que el proceso de selección del Consejo de Administración y la Dirección debe garantizar la idoneidad y la competencia de sus miembros. Para ello una autoridad externa independiente y competente deberá garantizar que esto se cumpla en el proceso de selección. En el caso del BIESS, este rol lo desempeña la Superintendencia de Bancos a través del proceso de calificación de los miembros del Directorio y el gerente general.

En este sentido, es necesario que los perfiles de idoneidad y competencia para los puestos en el Consejo de Administración y en la dirección sean claros y estén documentados. A su vez, estas normas deben revisarse y actualizarse de acuerdo con una política. Como se indicó en el capítulo 2.4, de este informe, los requisitos legales para los miembros del Directorio del BIESS que son representantes de afiliados y jubilados, no se aplican a los dos directores representantes del Ejecutivo, cuya participación en el Directorio del banco se da por mandato legal. Por último, la Superintendencia de Bancos podría realizar un informe de público conocimiento sobre el cumplimiento de los perfiles de idoneidad y competencia para los miembros del Consejo de Administración y de la dirección que se elijan.

En esta misma línea, las directrices OCDE sobre gobierno corporativo de las empresas públicas señalan que el Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. En ese sentido, debe establecer procedimientos bien estructurados, basados en méritos y transparentes, para el nombramiento de los miembros de los consejos de administración de las empresas públicas en las que el Estado sea propietario exclusivo o accionista mayoritario; debe también participar activamente en el nombramiento de los miembros de todos los consejos de administración de empresas públicas y contribuir a su diversidad.

Los empleados de la entidad propietaria u otros profesionales procedentes de la Administración pública solamente deben ser elegidos como miembros de los consejos de administración de las empresas públicas si reúnen el nivel de competencia exigido para todos los miembros y si no sirven de cauce a una influencia política que exceda la función de propiedad.

El proceso de nombramiento de los miembros de los consejos de administración de las empresas públicas debe ser transparente, claramente estructurado y estar basado en una evaluación de las diversas habilidades, capacidades y experiencia requeridas.

La directriz 5 establece que la responsabilidad legal de los miembros del Consejo de Administración y de la Dirección, en caso de incumplimiento de sus funciones, debe estar claramente estipulada en la ley, la política o el decreto.

Dado que las funciones del Directorio y del gerente general se encuentran establecidas por ley y en los estatutos, corresponde la aplicación de las responsabilidades establecidas en las normas generales del derecho público. Por lo tanto, la Contraloría y la Superintendencia de Bancos se encuentran facultadas para investigar y sancionar, en el ámbito de sus competencias. Sin perjuicio de lo anterior, como se señaló anteriormente, en la normativa solo se encuentra una mención explícita respecto a la responsabilidad legal de los miembros del Directorio del BIESS. Esta se refiere a los FCPC y se encuentra en la ley del BIESS. En este ámbito, resultaría deseable que la responsabilidad legal respecto al incumplimiento de sus funciones relativas a la inversión de los fondos de la seguridad social estuviera expresamente consagrada en la ley.

La **directriz 6**, por su parte, se refiere a que exista un plan estratégico que documente los objetivos, las estrategias y los planes de acción esenciales para cumplir el mandato legal de la institución. El BIESS cuenta con un plan estratégico para el periodo 2016 y 2020, pero no se encuentra información pública sobre una actualización de este para el período posterior que inició en 2021. En la última Memoria institucional se menciona en términos generales los objetivos estratégicos para dicho periodo. A su vez, el Código de Gobierno Corporativo de la entidad establece como facultad de su Directorio, conocer y resolver sobre el plan estratégico formulado por la administración del banco y proveer a esta de los recursos necesarios para garantizar su cumplimiento.

La **directriz 7** plantea los aspectos relacionados con la gestión de riesgos y establece que la institución debe tener un marco de gestión de riesgos claramente definido y documentado, que respalde el plan estratégico.

Según las normas emitidas por la Superintendencia de Bancos y en línea con dicha directriz, el Código de Gobierno Corporativo del BIESS debe contener, entre otras, las siguientes materias:<sup>33</sup>

- exponer con claridad los asuntos sobre los cuales debe decidir el Directorio, de conformidad con la ley, los estatutos y los reglamentos. Se deberá enunciar la participación de esta instancia de gobierno corporativo en los procesos de fijación de los objetivos y la estrategia del negocio. Dichos objetivos y políticas deben considerar los límites de tolerancia al riesgo que la organización desea asumir;
- definir e integrar los niveles de control en la organización, así como implantar las políticas para la revelación adecuada de los sistemas de control interno vigentes en la institución y su efectividad, y
- elaborar políticas y procesos que determinen la estructuración de un sistema de información y difusión sobre aspectos que debe conocer el Directorio, para la toma de decisiones, entre las cuales se deben considerar aquellas concernientes a:
  - nivel de riesgos asumidos por la entidad en los que conste la revelación y las exposiciones a estos (mapa de riesgo institucional en la que se evidencien cada uno de ellos), así como las acciones de control recomendadas para minimizar tales posiciones;

33. *Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos*, Libro I, Título XIX. Del BIESS, Capítulo V. Principios de un buen gobierno corporativo, [https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/01/L1\\_XIX\\_cap\\_V.pdf](https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2018/01/L1_XIX_cap_V.pdf)

- opinión trimestral del auditor interno sobre la suficiencia de los sistemas de control interno vigentes en la entidad y la aplicación adecuada de la gestión de riesgos.

El Código de Gobierno Corporativo del BIESS incorpora estos elementos; a su vez, el Informe de gobierno corporativo 2019 da cuenta de las acciones realizadas por el banco con relación a la gestión de los riesgos de crédito y operativo. No se informa respecto de la administración de los riesgos de mercado y liquidez, también contemplados en la misión de la Subgerencia de Riesgos.

Como señalan las directrices de la AISS, en esta materia las competencias del Directorio tienen relación con la supervisión del marco de gestión de riesgos y el establecimiento de los principios rectores para su gestión, la propensión al riesgo de la institución, las políticas, los procedimientos y las medidas para tramitarlos.

Sobre este tema resulta de utilidad también el Modelo de las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control<sup>34</sup> donde se distinguen las siguientes líneas de acción:

- Las funciones propietarias de los riesgos y que los gestionan, esto es, las gerencias operativas. El control de la Gerencia es la primera línea de defensa en gestión de riesgos.
- Las varias funciones de supervisión de riesgos, controles y cumplimiento establecidas por la administración, son la segunda línea de defensa.
- Las funciones que proporcionan aseguramiento independiente son la tercera línea de defensa.

Por su parte, según este modelo, la alta dirección y los organismos de gobierno corporativo conjuntamente deben rendir cuentas y son responsables por la fijación de objetivos de la organización, la definición de estrategias para alcanzar dichos objetivos, y el establecimiento de estructuras de gobierno corporativo y procesos para gestionar mejor los riesgos en el cumplimiento de esos objetivos.

El BIESS cuenta con una Subgerencia de Riesgos, cuya misión según el Estatuto Orgánico por Procesos es administrar y gestionar el proceso de administración integral de riesgos, identificando, midiendo, controlando, monitoreando, mitigando y alertando sobre todos los riesgos de crédito, de mercado, de liquidez y operativos a los cuales se encuentra expuesto el BIESS, así como los fondos previsionales bajo su administración, a fin de prevenirlos y minimizarlos.

Cabe señalar que, según el Modelo de las tres líneas de defensa, las gerencias operativas son propietarias de los riesgos y los gestionan, debiendo mantener un control interno efectivo y ejecutar procedimientos de control sobre los riesgos de manera constante en el día a día. La Gerencia Operativa identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos. Respecto a las subgerencias operativas del BIESS (Subgerencia de Banca de Inversión, Subgerencia de Crédito), el estatuto por procesos solo menciona como responsabilidad en esta materia, la de implementar una cultura de gestión de riesgos en el área a su cargo. Se espera que los responsables de estas áreas operativas, como dueños de los procesos y primera línea de defensa, diseñen e implementen procedimientos detallados de control interno y supervisen la ejecución de tales procedimientos.

Por su parte, la función de supervisión de riesgos (que está representada por la Subgerencia de Riesgos del BIESS), la segunda línea de defensa según el modelo, debería facilitar y monitorear la implementación de prácticas efectivas de gestión de riesgos por parte de las gerencias operativas, y asistir a los propietarios del riesgo en la definición del objetivo de exposición al mismo y en la presentación adecuada de información de riesgos a toda la organización.

El BIESS también cuenta con una Unidad de Cumplimiento, para velar por la aplicación de leyes y normas sobre el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos, lo que va en línea con la definición del Modelo para la segunda línea de defensa.

---

34. IIA Position paper: The three lines of defense in effective risk management and control, [Three-Lines-Model-Updated.pdf \(theiia.org\)](https://www.theiia.org/~/media/Files/Position%20papers/Three-Lines-Model-Updated.pdf)

La tercera línea de defensa para la adecuada gestión de riesgos del BIESS la proporcionan las áreas de Auditoría Interna Bancaria y Gubernamental. Según el Modelo de las tres líneas de defensa, los auditores internos proveen aseguramiento sobre la efectividad del gobierno corporativo, la gestión de riesgos y el control interno, incluyendo la manera en que la primera y segunda línea de defensa alcanzan sus objetivos de gestión de riesgos y control. De acuerdo con el organigrama del BIESS estas áreas dependen del Directorio, lo que les permitiría desempeñar sus funciones de manera independiente y objetiva.

Esta última instancia y su funcionamiento resultan de gran importancia y también se encuentran remarcadas dentro de las directrices OCDE sobre gobierno corporativo en las empresas públicas. Estas señalan que las empresas públicas deben crear una función de auditoría interna y establecer procedimientos eficientes bajo la supervisión y dependencia del Consejo de Administración y del Comité de Auditoría u órgano societario equivalente. Al igual que en las grandes empresas cotizadas, es necesario que las empresas públicas de gran tamaño adopten un sistema de auditoría interna que lleve a cabo evaluaciones independientes y objetivas que ayuden a la empresa a mejorar la gestión del riesgo, el control y la gobernanza. Para reforzar su independencia y autoridad, los auditores internos deben trabajar en nombre del Consejo y de su Comité de Auditoría, de los que dependen directamente, o del Consejo de Auditoría, cuando exista.

Finalmente, para completar el sistema de gestión de riesgos del BIESS, la entidad cuenta con un Comité de Administración Integral de Riesgos. Como señala el Modelo de las tres líneas de Defensa, los organismos de gobierno corporativo y la alta dirección son los principales interesados en ser atendidos por las líneas, y son las partes que mejor están posicionadas para ayudar a asegurar que este modelo esté reflejado en los procesos de gestión de riesgos y control.

Respecto al control desde la Superintendencia de Bancos, se debe mencionar que de acuerdo con lo señalado en la Rendición de Cuentas 2019 de ese organismo de supervisión, dicho año se efectuó un primer proceso de supervisión integral basada en riesgo para el BIESS y para el IESS. La aplicación de esta metodología, por parte del organismo contralor, es consistente con las recomendaciones internacionales en materia de supervisión de este tipo de entidades y debería fortalecer la gestión con base en riesgos y la coordinación entre los supervisados (IESS-BIESS) en materia de riesgo de sostenibilidad financiera de los programas de seguridad social. Asimismo, la Superintendencia emitió las normas para la administración de riesgos de las entidades de los sectores financieros público y privado. En dicha norma se establece la obligación para los regulados de contar con el Comité de Administración integral de riesgos, conformado por los siguientes miembros, como mínimo:

- un vocal del Directorio, que no sea miembro del Comité de Auditoría, quien lo presidirá;
- el gerente general o quien haga sus veces, y
- el funcionario responsable de la unidad de riesgos.

Este comité está conformado mayoritariamente por miembros del estamento ejecutivo, lo que tiene implicancias en las responsabilidades involucradas como se señaló a propósito de la directriz 2. En caso de que el Directorio del BIESS delegue funciones propias de los directores en este comité, como por ejemplo la aprobación de los manuales de procedimientos y metodologías de administración integral de riesgos, como lo permite la norma de la Superintendencia, sería deseable de acuerdo con la directriz 2 que el reglamento de funcionamiento interno establezca claramente la función delegada y que esta se someta a la revisión y aprobación del Directorio.

A su vez, la norma de la Superintendencia establece que las entidades deben disponer de un sistema informático capaz de proveer a la administración y a las áreas involucradas de toda la información necesaria para identificar, medir, controlar, mitigar y monitorear las exposiciones de riesgo que están asumiendo, y apoyar en la toma de decisiones oportunas y adecuadas. Un aspecto importante referido a la gestión de riesgos es la existencia de un adecuado flujo de información al interior de la organización y hacia el supervisor. En esta materia se advierten desafíos para el BIESS en términos de una modernización que facilite flujos de información en línea o de fácil disponibilidad para los órganos

de gobierno y supervisores. Al respecto, es relevante también que la información recabada a partir del contacto con afiliados, jubilados y clientes sea consolidada y canalizada a los niveles ejecutivo y directivo.

La **directriz 8**, por su parte, aborda una materia especialmente relevante para el BIESS como es la gestión de las inversiones. En el capítulo 4 de este documento se analiza en extenso el cumplimiento por parte del BIESS de las directrices de la AISS sobre gobernanza de las inversiones.

La **directriz 9** establece que el Consejo de Administración orienta a la dirección hacia la evaluación periódica de la sostenibilidad financiera de todos los programas de seguridad social administrados por la institución aplicando medidas actuariales establecidas.

El BIESS no cuenta con dicha facultad, ya que es el IESS quien se encuentra a cargo de la evaluación de la sostenibilidad. En este ámbito, sería importante que se institucionalizara en la regulación la existencia de un deber de coordinación entre el IESS y el BIESS, para efectos de contribuir a velar por la sostenibilidad, de acuerdo con el mandato del IESS. La normativa debiera regular el intercambio de información y las comunicaciones que debiesen tener lugar entre ambas entidades autónomas, con el objeto de que, de acuerdo con sus funciones, contribuyan a velar por la sostenibilidad de los programas de seguridad social. Este aspecto se profundizará además en el capítulo 4 a raíz de la directriz 6 sobre gestión de inversiones.

Por su parte, la **directriz 10** establece que el Consejo de Administración y la Dirección elaboran una visión conjunta sobre el futuro digital de la institución y definen normas digitales amplias y universales para la prestación de servicios, donde se incluye un marco de gobernanza digital que da prioridad a las necesidades de los usuarios y busca el equilibrio entre las necesidades operacionales de la institución, la divulgación de la información y la protección de los datos personales. Este marco da prioridad a las soluciones digitales y garantiza que no se produzca una brecha digital.

La gobernanza digital es particularmente importante tratándose de una institución como el BIESS, que presta servicios de banca de inversión para la gestión de los fondos de la seguridad social, así como servicios financieros del tipo banca comercial para los afiliados y jubilados.

Uno de los aspectos de esta directriz señala que el director general debe establecer un enfoque de prestación y de comunicación multicanal que evite la exclusión digital y se garanticen los métodos más apropiados para interactuar con los clientes y responder a sus necesidades. Se observa en la institución un *pool* amplio de alternativas digitales para atención de clientes. Además, la información disponible en el sitio web institucional sobre programas en ejecución, contempla un proyecto de mejora institucional relativo al arrendamiento y soporte técnico de una plataforma de multiservicios multicanal.

Existen asimismo dos comités especializados que se relacionan con esta directriz: el Comité de Seguridad de la Información y el Comité de Tecnología. Sin embargo, ambos presentan un escaso número de sesiones en los últimos años.

Por otro lado, dentro de la estructura organizacional del BIESS existe una coordinación de tecnología que cuenta con tres direcciones: una de operaciones y soporte, una de infraestructura, canales y aseguramiento de la calidad y otra de mantenimiento y programación. La misión de esta coordinación es contribuir al logro de los objetivos del banco mediante la provisión de servicios de infraestructura tecnológica necesarios que permitan asegurar las operaciones de la institución, aplicando las mejores prácticas de Tecnologías de la Información y dando cumplimiento a las políticas de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Asimismo, la Subgerencia de Riesgos cuenta con una Dirección de Seguridad de la Información. Por lo tanto, considerando que se produce cierta dispersión de funciones, el BIESS se beneficiaría de definir una estrategia digital integral con metas, hitos, productos y responsables y vinculada al proceso de planificación estratégica.<sup>35</sup>

---

35. Cabe mencionar los episodios de intermitencia en los servicios web del BIESS durante el año 2020, que provocaron diversos reclamos por parte de sus usuarios.

Una medida que se enmarca en esta directriz tiene relación con el Programa de Educación Financiera (PEF) 2020 del BIESS. La malla curricular presentada a la Superintendencia de Bancos para el período 2020-2021, considera un módulo referido a canales virtuales de pago, cuyo objetivo es informar a los usuarios sobre el dinero electrónico, así como las ventajas de los canales y mecanismos de pago virtual.

La **directriz 11** se refiere a la gestión del desempeño. El rol del Consejo de Administración es esencial en este **sentido**, ya que debe velar por que la institución cumpla su mandato eficazmente. Para ello el Consejo debe establecer objetivos, normas e indicadores de referencia para evaluar el desempeño de la dirección. A su vez, la dirección garantiza que estos objetivos, normas e indicadores se transmiten y asignan correctamente, de tal forma que todo el personal, independientemente de su puesto, pueda vincular sus objetivos y resultados individuales con aquellos de la institución.

Cabe señalar que los principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20 disponen que para poder cumplir con sus responsabilidades, los miembros del Consejo deben tener acceso a información precisa, pertinente y oportuna para tomar decisiones, pues, por norma general, los miembros no ejecutivos carecen del mismo acceso a estos datos que los altos directivos de la empresa. De esta manera, es posible mejorar su aporte a la empresa facilitando la comunicación con algunos de los directivos clave, como, por ejemplo, el secretario, el auditor interno y el responsable de Gestión de Riesgos o el director de Riesgos, así como recurriendo a asesoramiento externo independiente por cuenta de la misma. Para cumplir sus responsabilidades, los consejeros deben cerciorarse de conseguir información precisa, pertinente y oportuna. Si la empresa cuenta con modelos complejos de gestión de riesgos, los consejeros deben tener conocimiento de sus posibles carencias.

En concordancia con la directriz, el Código de gobierno corporativo del BIESS establece que el Directorio evaluará las actuaciones del gerente general y adoptará las resoluciones que correspondan sobre los informes que este debe presentar sobre la marcha de la entidad y el cumplimiento del plan estratégico. El citado código establece una evaluación formal anual del gerente general por parte del Directorio.<sup>36</sup> Lo anterior, en concordancia con la Norma técnica del subsistema de evaluación del desempeño, emitida por el Ministerio del Trabajo, establece una evaluación anual de los servidores públicos.<sup>37</sup>

Por último, la **directriz 12** referida a los sistemas de control internos y externos, plantea que debe estar previsto su establecimiento en la normativa. El BIESS cuenta con dichas disposiciones y con la obligación de realizar auditorías externas e internas, por lo que se ajusta en este aspecto a la directriz. A su vez, las unidades de auditoría interna dependen del Directorio.

Un aspecto relevante es la coordinación que debe existir entre las direcciones de Control Interno, Auditoría Interna Bancaria, Auditoría Interna Gubernamental y la Unidad de Cumplimiento.

## b) Transparencia

De acuerdo con la AISS, la transparencia es la capacidad de acceder libremente y en tiempo oportuno a información esencial y precisa que permita cerciorarse de que las partes interesadas estén bien documentadas sobre el estado real del programa y sobre su administración. La transparencia en el proceso de toma de decisiones promueve la honestidad, la integridad y la competencia, y desalienta las malas acciones.

Para que la información sea transparente, debe ser oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable. El cuadro 4 resume las cuatro directrices de transparencia.

36. Artículos 13 y 20 del Código de Gobierno Corporativo del BIESS

37. Acuerdo Ministerial N.º MDT-2008-0041

► Cuadro 4. Directrices del principio de transparencia

N.º	Directriz	Contenido
13	Política de divulgación de información	El Consejo de Administración establece una política de divulgación de información que salvaguarda el mandato y protege la reputación de la institución. Asimismo, define con claridad las circunstancias en las que tanto el Consejo de Administración como la Dirección pueden obviar el principio de divulgación de información a las partes interesadas, tanto internas como externas, y al público en general.
14	Código de conducta	El Consejo de Administración establece un Código de conducta para que la dirección, el personal y el propio Consejo de Administración fomenten un comportamiento ético en toda la institución. Este código se fundamenta en los principios de transparencia y de responsabilidad, y establece las normas de comportamiento personal y profesional. Asimismo, promueve una serie de valores institucionales esenciales, como la integridad, la excelencia y el respeto por los derechos individuales, independientemente del género, la raza o la religión.
15	Comunicación con las partes interesadas	La comunicación eficaz es una función que deberá implicar a las partes interesadas internas y externas en la ejecución del mandato institucional. Además, deberá servir como herramienta estratégica para crear una cultura de seguridad social basada en los derechos y las responsabilidades.
16	Informes públicos	La Dirección informa de modo periódico, detallado y oportuno a las partes interesadas y al público en general sobre la situación de la institución, de sus operaciones y de la sostenibilidad financiera de los programas que administra.

Fuente: AISS 2019

En cuanto a la **directriz 13**, el BIESS no cuenta con una política de divulgación de información que se encuentre disponible públicamente. No obstante, los códigos de ética y gobierno corporativo del banco establecen ciertas disposiciones sobre información, transparencia y rendición de cuentas. Esta directriz también contempla que una autoridad externa de supervisión puede validar la política de divulgación de información, incluidas las circunstancias en las que el Consejo de Administración y la Dirección decidan ignorar el principio de divulgación de información a las partes interesadas. Al respecto, la norma de la Superintendencia de Bancos sobre los principios de un buen gobierno corporativo, contiene disposiciones relativas a los deberes de información con las partes interesadas, rendición de cuentas y transparencia de la información entregada. Con todo, la información disponible públicamente es limitada o tiene rezagos en algunos casos, por lo que una política de contenidos y una adecuada calendarización ayudarían a avanzar en línea con esta recomendación.

Respecto de la **directriz 14**, referida al Código de Conducta, de acuerdo a la ley del BIESS corresponde al Directorio establecer el Código de Ética. Asimismo, la Superintendencia de Bancos establece que el Comité de Ética se encargará de establecer el contenido del Código de Ética, el cual deberá promover los principios de responsabilidad social, tales como: cumplimiento de la ley, respeto a las preferencias de los grupos de interés, transparencia y rendición de cuentas. Además, señala que el Código de Ética deberá precisar las instancias que resolverán los casos de incumplimiento y el régimen de sanciones y que deberá ser difundido a todo el personal de la institución, así como a sus afiliados.

Según la directriz, la autoridad externa de supervisión debe velar por que el Consejo de Administración cumpla el Código de Conducta, debe recibir informes con los incidentes que se produzcan y resolver los casos de incumplimiento reales o potenciales de dicho código en los que estén implicados miembros del Consejo de Administración. Al respecto, si bien la norma de la Superintendencia de Bancos establece la disponibilidad y contenidos del Código de Ética, no dispone la obligación del BIESS de remitir informes respecto a las faltas que puedan producirse al interior del banco.

Por su parte, según la directriz el Consejo de Administración o un comité de dicho consejo, debe velar porque la Dirección y el personal cumplan el Código de Conducta, vigilar la forma en la que se aplica, examinarlo periódicamente y proponer cambios cuando sea necesario. Además, deberá recibir informes con los incidentes que se produzcan y resolver los casos de incumplimiento actuales y potenciales del

Código de Conducta en los que estén implicados la Dirección y el personal. En línea con esta directriz, el Código de Ética, por su parte, establece la comunicación de los incumplimientos al Departamento de Talento Humano del banco y, en segunda instancia, al gerente general. Dicho código también establece como rol del Comité de Ética, el análisis de los casos de incumplimiento y la determinación de las sanciones a aplicar.

Según las directrices, el Código de Conducta de la institución debe ser de conocimiento público y esta debe difundirlo ampliamente a través de su sitio web y otras publicaciones. En el sitio web del BIESS está disponible el Código de Ética aprobado por su Directorio en 2015, por lo que sería deseable que este fuese revisado y actualizado en lo necesario.

De acuerdo con la directriz, un mecanismo eficaz de denuncia debe permitir que se informe de forma anónima a las autoridades sobre incumplimientos del Código de Conducta o conductas indebidas reales o potenciales por parte del Consejo de Administración, la Dirección o el personal. El Código de Ética del BIESS no establece la posibilidad de denuncias anónimas, sin embargo, señala que el hecho podrá ser reportado con carácter confidencial.

El Informe de gobierno corporativo 2019 señala que ese año el Comité de Ética no tuvo sesiones. Y además, no informa dicho documento si durante el periodo hubo incumplimientos al Código de Ética.

La **directriz 15**, sobre comunicación con las partes interesadas, sugiere que la dirección garantice que la función comunicativa forma parte de la planificación estratégica y de los procesos de gestión de los riesgos, y que las políticas de comunicación interna fomenten una cultura corporativa basada en la transparencia, el intercambio de conocimientos, el trabajo en equipo, la excelencia de los resultados y el servicio público. La dirección debe garantizar también que las políticas de comunicación externa de la institución fomenten una cultura de seguridad social que otorgue a los miembros y a los beneficiarios la capacidad de ejercer sus derechos y responsabilidades.

En materia normativa, la Superintendencia de Bancos establece que el Código de Gobierno Corporativo tiene que contemplar políticas y procesos de información y difusión sobre aspectos que debe conocer el Directorio para la toma de decisiones. Entre ellos, la aplicación de una política de transparencia frente al usuario de los servicios de la seguridad social y las estadísticas de reclamos y consultas realizadas por los clientes. Señala la norma que el código también debe contener políticas, procesos y mecanismos de rendición de cuentas. El Código de Gobierno Corporativo del banco dispone la política de transparencia de la entidad y los mecanismos para la rendición de cuentas.

Al respecto, el Directorio del BIESS estableció el Programa de Educación Financiera 2020 que responde a las instrucciones de la Superintendencia de Bancos. Uno de los temas de capacitación, en el marco de dicho programa, tiene por objeto informar al usuario sobre las prestaciones financieras otorgadas por la Seguridad Social a través del BIESS.

Sin perjuicio de la normativa imperante, la información estadística sobre diversificación de inversiones, retornos por tipo de instrumentos y políticas de inversión disponible en el sitio web institucional es limitada, lo cual dificulta a las partes interesadas evaluar el cumplimiento del principal mandato del BIESS. Al respecto, se requeriría que la política de divulgación contenida en el Código de Gobierno Corporativo, precise las políticas de comunicación relativas a las inversiones de los fondos de la seguridad social.

Por último, la **directriz 16** sobre transparencia, establece que la Dirección debe informar de modo periódico, detallado y oportuno a las partes interesadas y al público en general sobre la situación de la institución, de sus operaciones y de la sostenibilidad financiera de los programas. Para estos efectos, el Consejo de Administración debe exigir a la Dirección la presentación de informes periódicos que contengan información detallada y completa sobre la situación de la institución. A su vez, el director general debe exigir que las principales secciones de la Dirección presenten informes periódicos y oportunos, en los que se facilite información detallada y completa sobre sus áreas de actividad. Se recomienda que la auditoría interna y las autoridades independientes validen periódicamente los informes, de acuerdo con la normativa, principios de contabilidad generalmente aceptados y normas

internacionales de información financiera. Asimismo, se recomienda que el público pueda acceder a un calendario de publicaciones actualizado regularmente, indicando los tipos de informe y las fechas de publicación.

En este punto, es importante señalar las limitaciones de la información que se publica en el sitio web del BIESS, principalmente sobre los estados financieros de los fondos administrados, ya que esta no se encuentra disponible en bases de datos que faciliten realizar un análisis. A su vez, no existe en el sitio web del BIESS un calendario de publicaciones actualizado.

La resolución de la Superintendencia de Bancos que establece el catálogo de cuentas del BIESS, señala que el banco debe entregar obligatoriamente a la Superintendencia sus estados financieros mensuales y los de cada uno de los fondos administrados. El BIESS publica dicha información en su sitio web.

### c) Previsibilidad

La previsibilidad de acuerdo con las directrices de buena gobernanza de la AISS se refiere a la aplicación sistemática y uniforme de la ley y de las normas y reglamentos.

Este principio plantea que los derechos y obligaciones de los miembros y los beneficiarios de los programas de seguridad social deben definirse claramente, protegerse y aplicarse con coherencia, ya que las sorpresas y cambios repentinos en las tasas de cotización, los derechos a las prestaciones u otras características pueden socavar gravemente la credibilidad del programa. El cuadro 5 resume las cuatro directrices de previsibilidad.

► Cuadro 5. Directrices del principio de previsibilidad

N.º	Directriz	Contenido
17	Deberes y responsabilidades de los miembros y los beneficiarios	Los miembros y los beneficiarios reciben información periódica sobre sus deberes y responsabilidades, tal como lo estipulan la ley, la política o el decreto que instituyen los programas de seguridad social administrados por la institución.
18	Derechos y privilegios de los miembros y de los beneficiarios	Los miembros asegurados y los beneficiarios reciben información periódica sobre sus derechos y privilegios, tal como lo estipula la ley, la política o el decreto que instituyen los programas administrados. La institución presta especial atención al derecho a cobertura de las mujeres y de los grupos difíciles de cubrir.
19	Información de las partes interesadas	La dirección instaura un sistema de información y comunicación para facilitar a las partes interesadas información adecuada, fiable y oportuna sobre los programas administrados. El objetivo es que las partes interesadas comprendan plenamente el programa y la manera en que está dirigido, a fin de que puedan participar de forma efectiva en el proceso de adopción de decisiones.
20	Aplicación sistemática de las decisiones del Consejo de Administración	Las decisiones del Consejo de Administración se aplican de modo sistemático.

Fuente: AISS 2019

Las **directrices 17 a la 20** son más atingentes a las instituciones que administran los programas de seguridad social, lo cual no es el caso del BIESS.

Sin embargo, es posible señalar que en relación con la atención de las quejas de los miembros y los beneficiarios contra la institución, es fundamental que se cuente con un sistema de información en el cual se encuentren sistematizadas las consultas, quejas y reclamos de los afiliados, jubilados y clientes del banco, de modo que la información sea útil para las decisiones que se adopten al interior del Directorio y para su gestión. Asimismo, sería deseable que la Dirección evaluara periódicamente que las partes

comprendan los servicios entregados y la manera en que se administran, a fin de facilitar su participación efectiva.

Para las **directrices 17, 18 y 20** se recomienda que exista un defensor del pueblo o entidad similar habilitada para asistir a los miembros y los beneficiarios en la presentación de quejas contra la institución y en la búsqueda de soluciones. En este caso, la Superintendencia de Bancos emitió la norma de control del defensor del cliente de las entidades financieras públicas y privadas supervisadas, según la cual la Superintendencia dirige el desarrollo de un concurso de méritos y oposición, para la postulación, selección y designación de los defensores del cliente en las distintas entidades financieras. La norma define al defensor del cliente como un mediador, o conciliador, entre el consumidor financiero y la entidad financiera. Su función principal es atender las consultas, quejas y reclamos interpuestos por los consumidores financieros, defender y proteger sus derechos e intereses e investigar posibles vulneraciones de derechos por oficio o a petición del consumidor financiero o la Superintendencia de Bancos. El defensor del cliente es nombrado por dos años, labora en la matriz de la entidad financiera y es remunerado por esta, sin embargo, no depende funcional o jerárquicamente de la administración de la entidad financiera. La norma establece funciones, atribuciones y prohibiciones para el defensor, como aquella que dispone que cuando este deje de ser tal, no podrá ser funcionario, socio o accionista de la entidad financiera en la cual desempeñó sus funciones, sino después de transcurridos dos años.

#### d) Participación

De acuerdo a la AISS, la participación hace referencia a la intervención efectiva de las partes interesadas en los procesos de decisión de la institución, en la protección de sus intereses y en la promoción de los programas de seguridad social. Se trata de una manera de forjar una relación de colaboración entre el Consejo de Administración y las partes interesadas, a fin de mejorar las políticas, infundir confianza y acrecentar la transparencia.

La participación requiere que las partes interesadas tengan acceso a información sobre la institución y puedan comprenderla para actuar conforme a esta. El cuadro 6 a continuación resume las directrices de participación.

#### ► Cuadro 6. Directrices del principio de participación

N.º	Directriz	Contenido
21	Participación de las partes interesadas	La ley, la política o el decreto deberán preceptuar una representación equilibrada de las diferentes partes en el Consejo de Administración de la institución.
22	Gestión de las iniciativas de las partes interesadas	Se anima a las partes interesadas a hacer sugerencias de mejora de los servicios de la institución. La dirección las evalúa, y las que se considere pertinentes, se presentan al Consejo de Administración para su información y/o aprobación.

Fuente: AISS 2019

En relación con la **directriz 21** sobre la participación de las partes interesadas, la integración del Directorio del BIESS, descrita en las secciones precedentes, dispone la inclusión de un delegado representante de los afiliados y uno de los jubilados, lo que está en línea con el principio de participación.

Por su parte, la calificación de los miembros del Consejo de Administración, corresponde a la Superintendencia de Bancos. Es decir, existe una calificación previa a la posición del cargo y esta calificación se basa en los requisitos preestablecidos. Un aspecto a reforzar es que el marco legal debería establecer la duración escalonada del mandato de los miembros del Consejo de Administración, cuestión que no se verifica en el BIESS.

La dirección debe contar en la institución con una sección para fomentar el diálogo activo con los miembros, los beneficiarios y las demás partes interesadas, sobre cómo mejorar los servicios de la institución. Al respecto, cabe notar que no existe dentro del organigrama del BIESS una sección que tenga este objeto, lo cual debería ser priorizado para tener una comunicación fluida con las partes interesadas sobre cómo mejorar los servicios de la institución.<sup>38</sup>

La comunicación del BIESS con las partes interesadas se limita a la disponibilidad de canales virtuales para reclamos y requerimientos, según se describió anteriormente, así como a ciertas acciones de capacitación. La institución se beneficiaría de tener una sección a cargo de generar acciones coordinadas para mejorar la participación de los beneficiarios.

Finalmente, en cuanto a la **directriz 22** sobre gestión de las iniciativas de las partes interesadas, la institución se beneficiaría de establecer un proceso para recibir su información y sugerencias, y para evaluarlas (más allá de los reclamos y requerimientos), asegurándose de su utilidad y de que respondan adecuadamente a las necesidades y a las exigencias de las partes interesadas. Este tipo de instancias puede iniciarse mediante proyectos piloto e implementarse gradualmente.

Como se indicó en el capítulo 2.5., según la norma de la Superintendencia de Bancos, el Código de Gobierno Corporativo debe asegurar la participación de los representantes de los afiliados en las deliberaciones de los asuntos presentados en el Directorio. Sin embargo, el Informe de gobierno corporativo 2019 no da cuenta de acciones emprendidas por el BIESS en este sentido.

#### e) Dinamismo

Por último, de acuerdo con la AISS el dinamismo es el elemento de innovación y cambio positivo en la gobernanza que mejora la eficiencia y la eficacia. El cuadro 7 resume las tres directrices detrás de este principio.

► Cuadro 7. Análisis de cumplimiento de las directrices del principio de dinamismo

N.º	Directriz	Contenido
23	Aplicación de normas y reglamentos con arreglo a la ley, la política o el decreto	El marco jurídico ofrece la flexibilidad suficiente para que la institución introduzca innovaciones y mejoras en la administración y la ejecución de los programas administrados, sin necesidad de enmendar la ley, la política o el decreto que los instituye.
24	Liderazgo e innovación en la institución	El director general anima e inspira a la institución a innovar continuamente para mejorar la ejecución de su mandato y de los programas administrados. Las políticas de gestión del capital humano, los incentivos y los procesos animan a todo el personal a convertirse en promotores del cambio positivo. La dirección fomenta una cultura institucional centrada en el afiliado, basada en la información y adecuada a la tecnología, y apoya la creatividad, la innovación y la colaboración.
25	Adaptación a la evolución de las necesidades del público y al entorno cambiante	El Consejo de Administración pide a la dirección que evalúe periódicamente la capacidad de respuesta de los programas administrados a las necesidades del público en un contexto en el que las condiciones del mercado de trabajo y la situación socioeconómica cambian constantemente. El Consejo de Administración propone las medidas de reforma necesarias, proporciona asesoramiento en materia de políticas a las autoridades competentes y consigue el respaldo de las partes interesadas de los programas.

Fuente: AISS 2019

38. Cabe destacar que en el caso del IESS, mediante el Programa de Asistencia Técnica de la OIT, se trabaja durante 2021 en el diseño y aprobación de un nuevo modelo de gestión y participación de su Consejo Directivo.

De acuerdo con la **directriz 23**, el marco jurídico debe ofrecer la flexibilidad suficiente para que el BIESS pueda introducir innovaciones y mejoras en la administración y la ejecución de los programas que administra. Es decir, la autoridad competente debe poder redactar un conjunto de normas y reglamentos de aplicación que incluyan los detalles administrativos y de funcionamiento que respaldan el marco jurídico.

Esta flexibilidad se encuentra presente en el BIESS en materia de organización interna. Según el artículo 12 de la ley del BIESS, es atribución del Directorio expedir el estatuto del banco, su reglamento interno y el Código de Ética. En el estatuto, por ejemplo, se establece la estructura administrativa orgánica y de gestión del banco.<sup>39</sup> El Estatuto prevalece por sobre el resto de la normativa interna y las resoluciones que se dicten. Es decir, el Consejo de Administración cuenta con amplias facultades para emitir resoluciones que definen las normas y reglamentos de ejecución. Por su parte, en materia de inversión de los fondos sociales el marco de acción es más restringido, lo que se analizará en el capítulo 4.

En lo referido a la **directriz 24**, el objetivo es que tanto el Consejo de Administración como la dirección promuevan la innovación y los cambios positivos en la institución. Asimismo, es deseable que el director general fomente activamente el intercambio de conocimientos, los procesos de adopción de decisiones basados en datos y el aprendizaje activo a partir de los errores cometidos.

Esta directriz aborda una materia relevante como desafío para el BIESS. Una buena práctica utilizada es establecer una política de incentivos para recompensar aquellas innovaciones que mejoren la agilidad y la capacidad.

Por último, la **directriz 25** hace referencia a la forma en que el BIESS se adapta a la evolución de las necesidades del público y al entorno cambiante. Uno de los objetivos de esta directriz es que tanto el Consejo de Administración como la dirección se comuniquen con las partes interesadas y con las autoridades competentes para elaborar medidas de reforma que garanticen la capacidad de respuesta de los programas administrados ante el entorno cambiante y la evolución de las necesidades del público.

Al respecto, es importante que la matriz de riesgos de la entidad considere el riesgo estratégico y que se defina una política explícita para la gestión de este riesgo, así como procedimientos para monitorear su cumplimiento.

## 3.2. Análisis del ejercicio de la autonomía técnica, administrativa y financiera

Las buenas prácticas de la OCDE sobre gobernanza de empresas públicas señalan que el Estado debe permitir que las empresas públicas operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión y en su condición de accionista, debe abstenerse de redefinir los objetivos de la empresa pública de forma poco transparente.

En relación con estos principios, la independencia del ciclo político como consideración para el nombramiento de los directores de la institución, es un factor a tener presente. En este caso, y como se explicó anteriormente, el hecho de que dos de los cuatro miembros del Directorio están directamente relacionados con el Poder Ejecutivo, limitaría dicha independencia.<sup>40</sup> Adicionalmente, uno de estos miembros tiene el voto dirimente en un Directorio de cuatro miembros. Como se señaló en el apartado 2.4. de este capítulo, la presencia de dos funcionarios del Poder Ejecutivo en el Directorio del BIESS, uno de los cuales además es el viceministro de Finanzas, resta independencia y limita la autonomía del órgano de gobierno. Al respecto, una de las áreas donde se presentan los potenciales mayores

39. Artículo 17 de la Ley del BIESS

40. El artículo 28 de la Ley de Seguridad Social establece que 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 de este. Sin embargo, continuará en funciones hasta que el gobernante entrante realice la nueva designación.

conflictos de interés, es en las decisiones de inversión de los fondos de la seguridad social. El objetivo de maximización de los retornos de los fondos previsionales puede verse afectado por decisiones de inversión en las que se valoren otras consideraciones, como por ejemplo el financiamiento de la deuda pública. Esto puede llevar a una alta concentración de las inversiones en el sector público, que afecta la necesaria diversificación del riesgo de los portafolios.

Según los indicadores de gobierno corporativo del BIESS para el año 2019, los miembros del Directorio permanecieron en su cargo, en promedio, durante 1,38 años durante los últimos cuatro años. A su vez, el tiempo promedio de permanencia de los miembros del Directorio en relación al tiempo para el cual fueron elegidos es de diecisiete por ciento según el citado informe. Esta alta rotación se explicaría en gran medida por la dependencia del ciclo político de la mitad del Directorio.

## ► 4. Prácticas de gestión sobre la inversión de los fondos: análisis de directrices AISS

---

Esta sección presenta un análisis sobre las prácticas de gobernanza y de gestión del BIESS en relación con las Directrices de la AISS sobre la inversión de los fondos de la Seguridad Social. Dichas directrices se encuentran en concordancia con aquellas sobre la buena gobernanza que abordan materias de inversión, a la vez que las extienden y completan.

De esta forma, el conjunto de directrices sobre la inversión de los fondos aborda los principios y estructuras de gobernanza implicadas en el proceso de las inversiones, así como los procesos que se deben establecer para alcanzar los objetivos de inversión. Estos últimos, por su parte, se resumen en cuatro etapas centrales: las decisiones relativas a la estrategia de inversiones, la construcción de una cartera idónea de acuerdo con ella, la implementación de la estrategia y la supervisión y presentación de reportes del proceso.

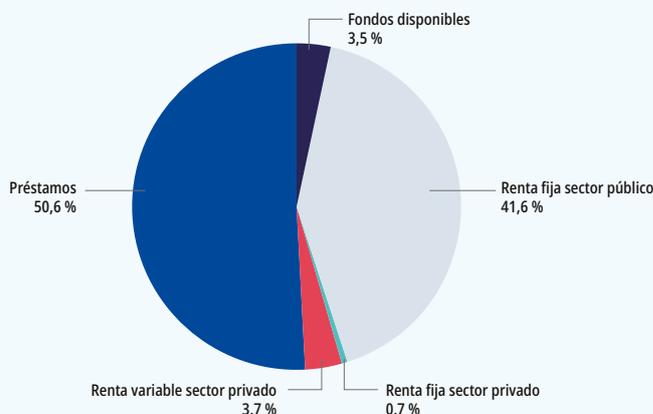
Las directrices reconocen, asimismo, que algunas instituciones de seguridad social realizan la gestión de las inversiones internamente y que, en otros casos, esta es mandatada a administradores externos. En este contexto, el análisis de los procesos distingue aquellos que son comunes a todo tipo de instituciones, los que son aplicables a unidades internas y aquellos pertinentes a administradores externos.

De este modo, el marco de la AISS considera el conjunto de elementos que interactúan en la adopción de las decisiones de inversión y en su supervisión. Desde el punto de vista de las estructuras, las directrices de la AISS son aplicables al Consejo de Administración, a la dirección, a la institución inversora, al Comité de Inversiones y a las unidades de inversiones.

En el marco de la inversión institucional, las directrices señalan que la gobernanza describe el sistema de toma de decisiones y de supervisión utilizado para invertir los activos de un fondo. En síntesis, establecen que la gobernanza de las inversiones utiliza las capacidades, los recursos y los procesos para crear un valor para la institución de seguridad social.

Previo al análisis de estas directrices es necesario recordar que el BIESS presta tanto servicios de banca de inversión como algunos de banca comercial y, como se señaló previamente en este informe, y en ese contexto, los préstamos otorgados a afiliados y jubilados han experimentado un importante crecimiento en el portafolio. Asimismo, según señala la Memoria Institucional 2019, en el plan anual de inversiones de ese año, que alcanzó los 5 844 millones de dólares, «los mayores esfuerzos se enfocaron hacia la colocación de los productos crediticios de la institución, con prioridad en los créditos hipotecarios y los de consumo (quirografarios y prendarios)». Por su parte, en relación con las inversiones no privativas, la mayor concentración fue en el sector público. En el gráfico 3 se muestra el portafolio consolidado de inversiones según tipo de inversión, observándose que el 51 por ciento de este corresponde al otorgamiento de créditos.

► Gráfico 7. Portafolio de inversiones 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IESS

Por su parte, es importante destacar que las directrices de la AISS sobre las inversiones de los fondos de la seguridad social están formuladas para fondos de pensiones tradicionales que no realizan el tipo de inversiones privativas que efectúa el BIESS, sino principalmente inversiones en activos financieros a través de los mercados de capitales.

En este sentido, el análisis de cumplimiento de las citadas directrices se efectúa fundamentalmente respecto de las operaciones de banca de inversión del BIESS. Algunas de las recomendaciones son aplicables como buenas prácticas tanto a las inversiones privativas como no privativas; pero, respecto de las primeras, sería necesario que el análisis se complementara posteriormente con las prácticas específicas aplicables a la banca comercial.

Asimismo, se debe tener presente que el BIESS administra distintos fondos de la seguridad social, cuyos beneficios tienen horizontes de pago de corto, mediano y largo plazo, lo que se refleja en la clasificación que efectúan las propias normas de la JPRMF. No obstante, las directrices de la AISS están enfocadas en fondos de pensiones cuyos pasivos son típicamente de largo plazo. Entonces, dichas directrices deben entenderse referidas principalmente a los fondos de invalidez, vejez y muerte y a los fondos de ahorro previsional complementario administrados.

En lo que sigue se analizan las directrices separadas en cuatro partes: (i) principios de gobernanza de las inversiones, (ii) estructuras de gobernanza de las inversiones, (iii) procesos comunes, y (iv) procesos específicos para la gestión interna y externa de las inversiones.

## 4.1. Directrices sobre principios de gobernanza de las inversiones

Las directrices sobre principios de gobernanza de las inversiones consideran los principios que subyacen a la estructura, al mecanismo y a los procesos establecidos en la inversión de los fondos de la seguridad social. Estos principios establecen las convicciones en materia de inversiones y las misiones y metas propias del proceso de inversiones. Estas directrices se resumen en el cuadro 8.

► Cuadro 8. Directrices sobre principio de gobernanza de las inversiones

N.º	Directriz	Contenido
1	Convicciones en materia de inversiones	Unas sólidas convicciones en materia de inversiones que requieren el apoyo de toda la institución, están en consonancia con los objetivos e informan sobre toda la toma de decisiones en materia de inversiones que se acuerdan y documentan. Las convicciones son hipótesis de trabajo sobre el mundo de las inversiones que subyacen a las prácticas y las decisiones en materia de inversiones y que, cuando se desarrollan y comparten, ayudan a hacer que la fijación de objetivos y la adopción de decisiones sean más eficaces.
2	Misión y objetivos de las inversiones	La misión de las inversiones y los objetivos de apoyo se definen claramente y tienen un compromiso de los grupos de interés pertinentes.

Fuente: AISS 2019

De acuerdo con la AISS, los principios que subyacen a la inversión de los fondos son los elementos esenciales iniciales de un proceso de gobernanza de las inversiones y sustentan la estructura y los mecanismos instaurados. Además, se señala que deben revisarse regularmente. En particular, las convicciones en materia de inversiones deben reflejar los objetivos generales que impulsarán el enfoque y la estrategia de inversiones. Estas deben estar documentadas, bien estructuradas y determinadas según la importancia que se otorgue a cada una. Esto permite que, si algunas son contradictorias entre sí, se facilite la determinación de prioridades.

En el caso particular del BIESS, la Constitución establece los principios fundamentales en virtud de los cuales deberán realizarse las inversiones de los fondos de la seguridad social: seguridad, solvencia, eficiencia y rentabilidad.

Respecto de los objetivos de las inversiones, como se señaló en el capítulo 2, la Constitución, la legislación y sus fundamentos los definieron explícitamente.

Las normas emitidas por la JPRMF que regulan las operaciones del BIESS,<sup>41</sup> complementan los objetivos generales que establece la legislación para las inversiones de los fondos de la seguridad social. En estas, se agregan a los principios de eficiencia, seguridad y rentabilidad de las inversiones, los de oportunidad, liquidez, diversificación de cartera y compatibilidad de plazos. Las normas señalan, además, que las inversiones se realizarán con prioridad al sector productivo y principalmente en instrumentos de mediano y largo plazo,<sup>42</sup> dependiendo de la naturaleza y liquidez requerida por cada fondo y en función de la entrega de sus prestaciones. Se establece además un esquema de inversiones que clasifica a los fondos como de corto, mediano o largo plazo y, según eso, se les autorizan inversiones privativas o no privativas de renta fija o variable.

Si bien los principios y objetivos generales antes mencionados están establecidos en la regulación del sistema, estos se encuentran dispersos en diferentes cuerpos regulatorios. Es decir, no se encuentran consolidados y priorizados en un documento único, como podría ser la política de inversión, de modo que se facilite una guía para la gestión de los fondos. Tampoco se clarifica explícitamente el doble objeto que

41. Codificación de Resoluciones de la JPRMF, Libro I, Capítulo XXXIII, Sección X, Subsección I

42. La norma define como mediano plazo, más de tres a cinco años; y, como largo plazo, más de cinco años.

afecta a las inversiones del BIESS, según se mencionó en la sección 2.2. de este informe: la maximización de los fondos para el cumplimiento de los fines del seguro, es decir los beneficios para afiliados y jubilados del sistema de seguridad social, y la generación de empleo o dinamismo de la economía nacional. Lo anterior, en el sentido de orientar sobre cuál de ellos es prioritario o en qué situaciones se privilegiará uno sobre otro, en el eventual caso de encontrarse en conflicto. Como señala la **directriz 1** de la AISS, a efectos de prestar asistencia al Comité de Inversiones para determinar las prioridades, se requiere que las diferentes convicciones —algunas de las cuales pueden ser contradictorias— sean determinadas según la importancia o la filosofía que se otorgue a cada una.

Adicionalmente, no existe una opinión explícita en las políticas de inversión, acordada por la alta dirección y administración, respecto de los conceptos de alfa y beta o riesgo y retorno de las alternativas de inversión, tanto en términos individuales como respecto a su contribución al riesgo y retorno de cada portafolio. De igual forma, las políticas de inversión carecen de un análisis diferenciado sobre los objetivos según tipo de fondo administrado, lo que sería importante considerando que son de naturaleza muy diferente entre sí.

De acuerdo con la **directriz 2** de la AISS la misión de las inversiones respetará la legislación, la política o los decretos pertinentes. Además, se requiere que los objetivos abstractos se complementen con declaraciones sobre las misiones de segundo orden, de modo que el Consejo de Administración, la dirección y el Comité de Inversiones, y los grupos de interés puedan adecuar los objetivos a una meta operativa aceptada. En este sentido, la directriz 2 sugiere que se desarrolle un conjunto de objetivos de apoyo para sustentar el éxito de la misión de las inversiones, incluyendo metas explícitas a lo largo de periodos definidos. Asimismo, el consejo debe establecer el horizonte temporal de las inversiones, equilibrando las ventajas e importancia de contar con un horizonte de largo plazo con la necesidad de poder actuar en el corto plazo frente a oportunidades específicas.

Respecto a las directrices 1 y 2, cabe analizar las políticas de inversiones del BIESS. Un primer aspecto a mencionar es que dichas políticas no se encuentran disponibles públicamente. Como lo establece la directriz de la AISS sobre política de divulgación, la información de alto nivel relativa a las inversiones de la institución inversora, deberá ser divulgada regularmente a los grupos de interés, por ejemplo, la misión de las inversiones, las convicciones en materia de inversiones, los objetivos de las inversiones, la estrategia de las inversiones de alto nivel (incluida posiblemente la asignación estratégica de activos) y el rendimiento de la cartera y del indicador de referencia. Al respecto, es usual que grandes fondos de pensiones extranjeros publiquen en sus sitios web sus políticas y estrategias de inversión y que los organismos supervisores instruyan su difusión al público en general.

Las políticas de inversiones no privativas del BIESS fueron aprobadas por su Directorio tal como lo disponen las directrices de la AISS. Estas políticas son más bien generales y recogen gran parte de las normas emitidas por la JPRMF. A lo largo del análisis de las citadas directrices se indicarán los aspectos en los cuales se requeriría profundizar.

Un primer aspecto a destacar es la relación con la diferenciación según tipo de fondo administrado. Los objetivos de inversión deberían ser consistentes con las características de los distintos fondos, en particular con su horizonte de inversión. Si bien la JPRMF clasifica los distintos fondos administrados por el BIESS según plazo —corto, mediano y largo—, restringiendo las inversiones en acciones, fideicomisos mercantiles e inversión en inmuebles para los fondos de mayor plazo, sería deseable que las políticas de inversiones no privativas avanzaran en la diferenciación de carteras según horizonte de inversión del fondo, por ejemplo, en términos de duración y plazo de las inversiones, riesgo relativo y liquidez de los activos, límites de inversión, entre otros. Cabe destacar que las mismas políticas establecen que la decisión de inversión en valores de emisores del sector privado o público se realizará considerando la naturaleza y finalidad de cada uno de los fondos. Por ejemplo, respecto a las operaciones de la mesa de dinero, las políticas señalan en términos generales que la posición de inversión deberá mantener máximo hasta 121 días, lo que no sería consistente en el caso de los fondos con objetivos de inversión de largo plazo.

Las políticas de inversiones son usualmente el instrumento en que se expresan las convicciones en materia de inversiones (directriz 1), así como su misión y objetivos. En este sentido, son fundamentales para orientar la estrategia y una adecuada gestión de las inversiones.

En línea con ello, es posible citar los principios básicos de la OCDE para la regulación de las pensiones privadas.<sup>43</sup> Estos principios aun cuando se establecen para sistemas privados de pensiones que complementan los ingresos de pensión otorgados por los sistemas públicos, en lo que a gestión de portafolios de inversiones se refiere, contienen elementos que puede ser de utilidad analizar para el caso del BIESS. Dichos principios disponen que «la política de inversión debe establecer objetivos claros para la inversión del fondo de pensiones coherentes con su objetivo de ingresos para el retiro y atributos específicos. Los objetivos de inversión deben tener en cuenta el grado aceptable de riesgo para los afiliados y beneficiarios del plan, el plan de pensiones y, cuando corresponda, el patrocinador del plan (...). El objetivo de inversión también debe ser coherente con las características de los pasivos del fondo de pensiones. La forma para lograr esos objetivos debe satisfacer el estándar de persona prudente teniendo en cuenta los objetivos del fondo, la necesidad de una adecuada diversificación y gestión de riesgos, la madurez de las obligaciones, las necesidades de liquidez del fondo de pensiones, equilibrando riesgos y retornos a largo plazo, y cualquier limitación legal específica sobre asignación de cartera».

Los principios básicos de la OCDE señalan además que la política de inversiones debe, como mínimo, identificar la estrategia de asignación de activos para el fondo de pensiones (la combinación de activos a largo plazo en las principales categorías de inversión), los objetivos generales de rendimiento para el fondo o plan de pensiones, y los medios para monitorear el desempeño. La política de inversión también debería identificar cuándo pueden tolerarse las desviaciones de la estrategia de asignación de activos y objetivos de desempeño (por ejemplo, a la luz de cambios en los pasivos y condiciones del mercado) y en qué medida. La política de inversión también debe incluir cualquier decisión global con respecto a la asignación táctica de activos, la selección de valores y la ejecución de cambios.

De este modo, contar con objetivos claros y bien estructurados de inversión constituye el punto fundante de todo el proceso de gobernanza de las inversiones, aspecto sobre el cual se han identificado numerosos desafíos como se explicitó previamente.

## 4.2. Directrices sobre estructuras de gobernanza de las inversiones

Las directrices sobre estructuras de gobernanza de las inversiones apuntan a que la manera en que se establecen e interactúan los organismos competentes en el proceso de inversiones, garantiza que su gobernanza pueda llevarse a cabo de modo eficaz y en consonancia con los objetivos.

► Cuadro 9. Directrices sobre estructuras de gobernanza de las inversiones

N.º	Directriz	Contenido
3	Organismos y sus responsabilidades	Las funciones de inversión serán desempeñadas por diferentes organismos o instituciones. A efectos de que el proceso de gobernanza sea eficaz, se definirán y comunicarán con claridad los cometidos y las responsabilidades de cada organismo, así como la manera en que estos interactúan.
4	Responsabilidades fiduciarias	El Consejo de Administración y la dirección tienen una función fiduciaria en la administración y la gestión de los fondos de la institución de seguridad social.
5	Estructura de la gobernanza y aspectos organizativos de las instituciones de seguridad social	La estructura de las inversiones y la organización de la institución inversora están de conformidad con la legislación, los decretos o las leyes oficiales del gobierno que estableció la institución de seguridad social, las directrices de la AISS sobre la buena gobernanza, las directrices de la AISS sobre la Inversión de los fondos de la seguridad social y las mejores prácticas del sector para las inversiones.

Fuente: AISS 2019

43. OECD, *Core principles of private pension regulation: Core principle 4. Investment and risk management*

La **directriz 3** establece que los cometidos y responsabilidades de los organismos que desempeñan las funciones de inversión, tienen que ser definidos claramente, así como la manera en que estos interactúan. En particular, señala que el Consejo de Administración es el último responsable de las actividades de inversión de la institución de seguridad social. En el caso del BIESS el rol del Directorio en materia de inversiones, según su ley, tiene relación con:

- aprobar las políticas generales de administración de los portafolios de inversión y de la cartera de créditos, desinversión, liquidez, riesgos y control interno;
- conocer y aprobar los programas de inversión y desinversión de los portafolios, y
- establecer las condiciones y los montos hasta los cuales puedan autorizar operaciones el gerente general y los gerentes de área.

Por su parte, el Estatuto Orgánico por Procesos agrega las siguientes responsabilidades para el Directorio en materia de inversiones:

- dictar las políticas, directrices y lineamientos estratégicos que guíen las acciones de la institución hacia el cumplimiento de sus objetivos de acuerdo a la normativa legal vigente, ejerciendo sus atribuciones de control y supervisión, y
- definir los límites de la exposición al riesgo que toleraría el BIESS en el marco de sus operaciones.

Por lo tanto, respecto al marco normativo vigente, el rol asignado al Directorio del BIESS en el ámbito de las inversiones de los fondos previsionales, está en línea con las directrices de la AISS.

Una de las estructuras sugeridas para la gobernanza de las inversiones en esta directriz, es el Comité de Inversiones. Se señala que el Consejo de Administración de la institución inversora debe nombrar un Comité de inversiones con competencias en el desarrollo de una política de inversiones y de una estrategia de inversiones, recomendándolos al Consejo de Administración (u órganos rectores), supervisando su implementación y evaluando su eficacia. Por tanto, en el marco de las directrices de la AISS el Comité de Inversiones tiene carácter ejecutivo. Al respecto, el BIESS cuenta con un comité de inversiones como lo señala la directriz, sin embargo, su composición no es de carácter ejecutivo sino mixta,<sup>44</sup> ya que está integrado por tres miembros con voz y voto que son: a) un miembro del Directorio, quien lo presidirá; b) el gerente general o su delegado, y c) el subgerente de Banca de Inversión. El rol de este comité será profundizado a propósito de la directriz 5.

Entre los mecanismos sugeridos por la directriz 3 sobre organismos y sus responsabilidades, a continuación se transcriben algunos de ellos, para realizar luego un análisis desde la perspectiva del BIESS:

- «El Consejo de Administración deberá garantizar que los riesgos relacionados con las inversiones que afronta la institución de seguridad social sean adecuadamente identificados y gestionados o evitados».

La Superintendencia de Bancos ha emitido normas generales para la gestión integral de riesgos de las entidades financieras y normas particulares para la gestión de los riesgos de crédito, de mercado, de liquidez, operativo y riesgo de lavado de activos y financiamiento de delitos, aun cuando estas están enfocadas principalmente en el ámbito bancario. Sin embargo, en las políticas de inversiones no privativas del BIESS, no se encuentran disposiciones relativas a la identificación de los riesgos de inversiones que enfrenta el banco en la gestión de los fondos, ni tampoco los mecanismos para administrarlos, aspectos que suelen estar contemplados en dichas políticas. Con todo, el BIESS cuenta con un Informe trimestral de Gestión Integral de Riesgos, que será abordado con más detalle, más adelante en este informe.

44. De acuerdo con el Reglamento del Comité de Inversiones del BIESS, aprobado por el Directorio del Banco mediante Resolución BIESS-020-2018 de 3 de abril de 2018, según consta en el Examen especial al seguimiento de recomendaciones emitidas en el informe DNA3-0002-2019 aprobado el 8 de febrero de 2019.

Asimismo, en estas materias el BIESS ha indicado que se encuentran en proceso de revisión, para posterior aprobación, varios cuerpos metodológicos referentes a mecanismos de identificación y gestión de riesgos.

Sobre esta materia, los principios básicos de la OCDE señalan que se debe establecer un proceso de gestión del riesgo de inversión sólido que respalde el logro de los objetivos de inversión. Este debe medir y buscar controlar adecuadamente el riesgo de la cartera y gestionar los activos y eventuales pasivos de forma coherente e integrada. Esto debería ser parte de un sistema de gestión integral del riesgo.

En el marco de las instrucciones de la Superintendencia de Bancos, el BIESS cuenta con un comité de administración integral de riesgos, el que se analizó a propósito de la directriz 7 de la AISS sobre buena gobernanza. La norma de la Superintendencia también establece que una de las funciones del Comité de Administración Integral de Riesgos será evaluar y remitir al Directorio para su aprobación, la matriz de riesgo institucional. No obstante, no se cuenta con información pública sobre estas materias y sus contenidos.

Por otra parte, el estatuto orgánico por procesos establece como misión de la Subgerencia de Riesgos la de administrar y gestionar el proceso de Administración integral de Riesgos del BIESS, identificando, midiendo, controlando, monitoreando, mitigando y alertando sobre todos los riesgos de crédito, de mercado, de liquidez y operativos a los cuales se encuentra expuesto el BIESS, así como los fondos previsionales bajo su administración, a fin de prevenirlos y minimizarlos. Con respecto a esto, se sugiere agregar explícitamente en esta definición el tratamiento del riesgo de cumplimiento normativo y el riesgo reputacional, esenciales en la gestión de los riesgos de inversiones.

- «El personal del Consejo de Administración, de la dirección y de la institución inversora, deberá tener sólidos conocimientos técnicos, aptitudes numéricas y analíticas, y una comprensión del riesgo y de la probabilidad».
- «Deberá contarse con una aptitud clara, inequívoca y documentada, y con unas normas de competencias para los puestos en el Consejo de Administración, en la Dirección y en la institución inversora, así como en las unidades de inversión».

De acuerdo con lo que establecen las políticas de inversiones no privativas del BIESS, los responsables de su aplicación son:

- gerente general
- sugerente de Banca de Inversión
- coordinador Financiero
- subgerente de Riesgos
- coordinador de los Fondos Complementarios
- coordinador jurídico

Según se informa en el sitio web del banco,<sup>45</sup> los datos a fines de 2019 muestran que tanto el gerente general como los subgerentes de Banca de Inversiones y de Riesgos y el Coordinador Jurídico tenían estudios de posgrado. El coordinador de los Fondos Complementarios contaba con estudios superiores y el coordinador Financiero con educación secundaria. En el segundo nivel de estas áreas sería deseable que funcionarios con el mayor grado académico posible estuvieran a cargo de direcciones como la de Inversiones Estratégicas, la de Riesgos de Mercado y Liquidez, la Dirección Jurídica de Inversiones y Fiducias y la Coordinación Financiera. Principalmente en este último caso, dadas las funciones asignadas al coordinador financiero en la Junta de Inversiones de Corto Plazo, establecida en las políticas de

45. Indicadores de Gobierno Corporativo 2019

inversión. A este respecto, sería ideal que existieran perfiles preestablecidos para los cargos de nivel ejecutivo.

Adicionalmente, se debe mencionar que según el último distributivo de personal publicado por el BIESS, actualizado a noviembre de 2020, un 54 por ciento del personal de la Subgerencia de Banca de Inversión reportado en dicho informe (26 personas en total) corresponde a la modalidad laboral de contrato ocasional. En el caso de la Subgerencia de Riesgos, el porcentaje de contratos ocasionales asciende a un 44 por ciento del total informado (18 personas). Dada la especialización de estas áreas, no es deseable que tan alto porcentaje de sus funcionarios no estén contratados en forma permanente, porque eso limita las posibilidades de efectuar una adecuada inversión en desarrollo profesional.

Por su parte, los requisitos profesionales exigidos para los directores del BIESS fueron discutidos en el capítulo 2.4.

- «El Consejo de Administración, la Dirección y la institución inversora serán independientes de injerencias políticas en lo que atañe a las decisiones y a la implementación de las inversiones».

Sobre esta materia, en el capítulo 3 se discutió acerca de los riesgos de injerencia política derivados de la composición del Directorio del BIESS.

- «El Consejo de Administración, la Dirección y la institución inversora respetarán las políticas y los procedimientos establecidos en relación con la gestión y, cuando proceda, revelarán los conflictos de intereses que se vinculan con la gestión de las inversiones».

En la Ley del BIESS no existen mayores regulaciones relativas a conflictos de intereses. Su artículo 22 prohíbe utilizar los recursos de la seguridad social para financiar operaciones de gasto del fisco y condonar las obligaciones o entregar aportes de cualquier naturaleza en favor de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

No se encuentran disposiciones específicas que cautelen la ocurrencia de conflictos de intereses en la codificación de resoluciones de la JPRMF. Sin embargo, se establece la obligación de reserva para cualquier persona, que en razón de su cargo o posición, tenga acceso a información privilegiada referente a operaciones, políticas y estrategias de inversión de los fondos administrados y la prohibición de valerse directa o indirectamente de la información reservada para obtener para sí o para otros ventajas mediante la compra o venta de valores, con los recursos de los fondos administrados. Asimismo, en términos genéricos se prohíbe al BIESS realizar operaciones con personas naturales o jurídicas que impliquen conflictos de interés.<sup>46</sup>

La normativa de la Superintendencia de Bancos respecto del contenido del Código de Gobierno Corporativo, prescribe que este debe determinar la forma de evaluar y resolver los conflictos de intereses en caso de que se presenten entre los afiliados y la entidad controlada. La norma señala que esta política deberá considerar las relaciones de propiedad y gestión de los afiliados, administradores, directores, miembros del Directorio, que pueden generar conflictos de interés con el fin de revelarlas. El código también debe elaborar políticas y procesos que determinen la estructuración de un sistema de información y difusión sobre aspectos que debe conocer el Directorio para la toma de decisiones, entre los cuales se deben considerar aquellos concernientes a los lineamientos y aplicación del Código de Ética vigentes y las políticas tendientes a mitigar los conflictos de interés. Asimismo, la Superintendencia instruye que el Código de Ética del BIESS debe establecer un procedimiento para evitar vicios o conflictos de interés.

---

46. Codificación Resoluciones de la JPRMF Artículo 107, Sección X, Capítulo XXXIII, Tomo VII, Libro Primero

A partir de una recopilación de buenas prácticas en la experiencia internacional, las siguientes normas permitirían cautelar conflictos de intereses en materia de inversiones:

- obligación de informar al supervisor las transacciones que efectúe cualquier persona que en razón de su cargo o posición tenga acceso a información privilegiada sobre las inversiones de los fondos administrados por el BIESS;
- obligación de informar al supervisor las transacciones que se efectúen entre los distintos fondos administrados, a través del mercado primario o secundario;
- regulación de la participación del banco en las juntas generales de accionistas o de socios de las empresas en las que tenga inversiones, en los comités de vigilancia o en las juntas de fideicomiso, con el objeto de que se representen los intereses de todos los afiliados y jubilados;
- incorporación de directores independientes en el Directorio del BIESS, seleccionados a través de concursos públicos abiertos;
- establecimiento de sistemas de control interno y auditoría sobre el cumplimiento de las normas internas sobre conflictos de intereses;
- exigencia de declaración de intereses y patrimonio incluyendo a los directores y ejecutivos principales;
- deber de abstención de participación y voto para los miembros del Directorio cuando se resuelvan materias en las que puedan tener interés, y la obligación de informar al órgano de gobierno acerca del respectivo conflicto de interés;
- establecimiento de las responsabilidades legales y obligación de indemnizar del Directorio y la administración a los fondos administrados por los perjuicios que puedan causar a causa del incumplimiento de sus deberes;
- registro previo de transacciones que se efectúan por cuenta propia del administrador y aquellas que se efectúan por cuenta de los fondos administrados;
- diseñar adecuados sistemas de información y archivo para registrar las transacciones que se efectúen con los recursos de la seguridad social.

Al respecto, es relevante citar los principios básicos de la OCDE en cuanto a la gestión de los conflictos de intereses en materia de inversiones, particularmente aquellos referidos a gestión de inversión y riesgos, en los que se establece que la autoinversión (por ejemplo, inversión en el administrador o sus personas relacionadas o en partes relacionadas con el órgano de gobierno del fondo de pensión) debe controlarse estrictamente o prohibirse en los casos en que no existan las salvaguardias adecuadas para garantizar la diversificación o evitar riesgos o costos indebidos para los miembros. De igual forma, se señala que la autonegociación (transacciones en las que el administrador es una contraparte) también debe estar estrictamente controlada para asegurar que las transacciones se realicen en el mejor interés de los miembros.

No se ha tenido a la vista que aspectos tales como los mencionados en los párrafos precedentes relativos al control de conflictos de interés hayan sido previstos en las políticas de inversiones aprobadas por el Directorio del BIESS. Tampoco se encuentra en la información pública disponible la revelación de los conflictos de intereses que enfrenta el Directorio o la administración del BIESS en la gestión de inversiones, aspecto destacado en las directrices de la AISS. Lo anterior con excepción de la declaración patrimonial de los servidores públicos establecida en la Constitución. No obstante lo señalado, en los códigos de ética y gobierno corporativo de la institución se incluyen normas relativas a conflictos de intereses, pero estas no son específicas al ámbito de las inversiones.

- «Una autoridad externa y competente deberá supervisar el cumplimiento por el Consejo de Administración, la dirección y la institución inversora de las políticas y los procedimientos establecidos en relación con la gestión y, cuando proceda, con la divulgación de los conflictos de intereses que se vinculan con la gestión de las inversiones».

La Superintendencia de Bancos ejerce la supervisión del BIESS en cuanto a inversiones. Respecto de la divulgación de los conflictos de intereses, como se señaló, no hay evidencia de revelación pública de esta materia. La codificación de resoluciones de la JPRMF dispone que de comprobarse que hubo conflictos de intereses o que se hubiere actuado fuera de las competencias y responsabilidades asignadas al BIESS al invertir o comprometer los recursos de los fondos administrados, la Superintendencia de Bancos impondrá las sanciones correspondientes.<sup>47</sup> Sin embargo, al no haber normas específicas respecto a materias que puedan significar conflictos de intereses, la supervisión tampoco puede ser específica.

Respecto a la supervisión del cumplimiento de límites de inversión, según lo establecen las normas de la JPRMF, la Superintendencia de Bancos debe realizar un control diario y permanente para verificar el cumplimiento de los límites fijados así como la observancia de las prohibiciones establecidas en la norma de la Junta y aplicará las sanciones que correspondan en caso de incumplimientos. Por otra parte, esta regulación señala que el BIESS reportará semanalmente los límites de inversión previstos a la Superintendencia en los formatos que esta establezca.<sup>48</sup> En este aspecto es relevante señalar que un adecuado control de las inversiones por el organismo supervisor requiere que este tenga acceso a la información de transacciones en tiempo real y que pueda verificar la información recibida desde la entidad regulada a través de controles cruzados de información con fuentes externas distintas al administrador de los fondos, como podría ser vía conexión con los mercados bursátiles o los custodios de valores. La existencia de adecuados sistemas de información en el BIESS es fundamental para efectos de la entrega de información oportuna y confiable al organismo de supervisión.

Una práctica que puede apoyar la labor de los órganos supervisores es la exigencia de que los procesos de inversiones se certifiquen con base en un estándar internacional.

Un aspecto central en la directriz 4 referida a responsabilidades fiduciarias, se refiere a que los poderes y las responsabilidades del Consejo de Administración deberán estar claramente delimitados respecto de los de la Dirección. Además, señala que la autoridad supervisora o el organismo regulador externo deberá garantizar la conformidad con la separación de poderes y responsabilidades entre el Consejo de Administración y la Dirección.

Se ha discutido previamente que en la composición de los comités especializados de carácter mixto, se puede confundir el rol del Directorio y la administración, por lo que si existen funciones del Directorio delegadas en estos comités deben igualmente ser supervisadas.

En este sentido, la directriz plantea que la responsabilidad de los funcionarios y del personal de la institución inversora debe ser claramente establecida. Al respecto, es fundamental que las consecuencias jurídicas de los incumplimientos legales, fundamentalmente por parte de los directores de la entidad, estén explícitamente contenidas en la ley.

Por otra parte, esta directriz establece que el Consejo de Administración o la autoridad supervisora externa deberán efectuar revisiones regulares y periódicas del desempeño de la administración, utilizando normas, objetivos e indicadores de referencia. De acuerdo con lo reportado por el BIESS, la Subgerencia de Banca de Inversión realiza con frecuencia anual una evaluación de desempeño a todos los funcionarios que laboran en el área, considerando criterios cuantitativos y cualitativos, dentro del marco normativo correspondiente. A su vez, esta directriz establece que la administración deberá establecer normas e indicadores de referencia para evaluar el desempeño de las unidades de inversión, observando que el periodo de evaluación del rendimiento tome en consideración la naturaleza de los activos invertidos. No existe evidencia en los documentos de rendición de cuentas del BIESS de que el desempeño de las unidades de inversiones se mida con base en indicadores de referencia o *benchmarks*.

47. Codificación Resoluciones de la JPRMF Artículo 106, Sección X, Capítulo XXXIII, Tomo VII, Libro Primero

48. Codificación Resoluciones de la JPRMF Artículos 104 y 118, Sección X, Capítulo XXXIII, Tomo VII, Libro Primero

En relación con las responsabilidades fiduciarias de los gestores de recursos previsionales, las regulaciones o políticas de inversión deberían incluir resguardos que permitan proteger el interés de los afiliados y jubilados adscritos a cada fondo durante el proceso de inversiones. Algunos de los resguardos sugeridos por las buenas prácticas internacionales son los siguientes:<sup>49</sup>

- sujeción a una debida diligencia en el proceso de inversión. Este tema se trata más adelante en relación con la directriz sobre debida diligencia en las inversiones;
- establecimiento de controles internos apropiados en cada etapa del proceso de inversión, auditados en forma externa. Es importante una adecuada separación de funciones y responsabilidades bien definidas en las áreas que participan del proceso de inversión, y
- un proceso robusto de gestión de riesgos de inversión. Este aspecto se discutió en relación con la tercera directriz de inversiones y en las directrices de buena gobernanza.

La directriz sobre responsabilidades fiduciarias también se refiere a las compensaciones del personal de la institución inversora, indicando que los incentivos del empleo y los mecanismos de evaluación del personal deben ajustarse a los objetivos de inversión de la institución. Lo anterior se refuerza en la siguiente directriz de la AISS sobre estructura de la gobernanza, que establece que los sistemas de recompensa deberán vincularse de manera explícita con la misión y el desempeño de la institución, y el sentido de responsabilidad común de su rendimiento en relación con los objetivos. De acuerdo al último informe público de remuneraciones del BIESS, se observa que las remuneraciones del personal de las áreas de inversiones, específicamente para las Direcciones de Inversiones Estratégicas y de Valores y Estructuración pertenecientes a la Subgerencia de Banca de Inversiones, son superiores si se comparan con las remuneraciones de los restantes cargos del mismo nivel jerárquico. Esta diferencia pareciera consistente con los objetivos de la institución. Sin embargo, no se observa que las remuneraciones estén asociadas a incentivos de desempeño, sino más bien son montos base. Lo anterior podría deberse al hecho de que el BIESS es una entidad del sector público. Cabe mencionar que en el informe de remuneraciones no se encontró información referente a las remuneraciones del personal de la Dirección de Mesa de Dinero, también perteneciente a la Subgerencia de Banca de Inversiones, la que de acuerdo con las políticas de inversiones está a cargo de realizar las inversiones y desinversiones en títulos del mercado bursátil.

Respecto a las prácticas de evaluación de personal a que se refieren las directrices 4 y 5 sobre estructuras de gobernanza de las inversiones, el Código de Gobierno Corporativo establece que el Directorio evaluará anualmente al gerente general del BIESS. Sobre el resto de los funcionarios, no se dispone de información pública, sin embargo el Código de Ética establece en términos generales que su desarrollo profesional está garantizado, ya que desde su reclutamiento se aplicarán los más altos estándares de evaluación de capacidades académicas, profesionales y personales.

La estructura de la gobernanza y los aspectos organizativos de las instituciones de seguridad social, referidos en la directriz 5 fueron abordados en gran parte en el capítulo 3 de este informe.

Con todo, en esta directriz se profundiza en la importancia de que exista un comité de inversiones con una estructura sólida y que desempeñe una clara función de tratamiento eficiente de los asuntos significativos en materia de inversiones. Como se señaló anteriormente, este comité tiene carácter ejecutivo en el marco de la directriz de la AISS, lo que se refleja en los siguientes mecanismos contenidos en ella:

- la gobernanza deberá estar dividida entre una función rectora (el Consejo de Administración, que fija el marco, supervisa y controla) y una función ejecutiva (la Dirección y/o el Comité de Inversiones, que adoptan las decisiones en el marco determinado y que implementan o supervisan la ejecución);
- el Consejo de Administración o la Dirección deberá nombrar un comité de inversiones que se encargará del desarrollo de una política y una estrategia de inversiones que incluyan la identificación

---

49. Basado en los principios básicos de la OCDE para la regulación de las pensiones privadas.

y la gestión de los riesgos, las recomendaciones en materia de políticas y la estrategia se entregará al Consejo de Administración o a la Dirección, para la supervisión de su implementación y la evaluación de su eficacia.

No obstante lo señalado, en este comité participa un miembro del Directorio, quien además lo preside, lo que podría implicar la intervención de dicho miembro en actividades de la operación diaria de la entidad. Cabe señalar que las políticas de inversión establecen algunas funciones específicas del Comité de Inversiones:

- aprobar las inversiones y desinversiones en valores y operaciones según los montos definidos en las políticas;
- aprobar los cupos para invertir los excedentes de liquidez y los recursos propios de la mesa de dinero en las instituciones del sistema financiero público y privado;
- aprobar el monto máximo que la mesa de dinero podrá gestionar periódicamente en valores, tanto para compra como para ventas, y
- aprobar los límites para las inversiones que se ejecuten con recursos propios asignados a la mesa de dinero.

Asimismo, según consta en el reglamento del Comité de Inversiones,<sup>50</sup> entre otras funciones este conoce y resuelve los asuntos de los FCPC administrados por el banco.

Dada la composición del Comité de Inversiones del BIESS, de carácter mixto, se debe cuidar que las responsabilidades de alto nivel en materia de gestión de inversiones se mantengan en el Directorio y que las responsabilidades de segundo nivel sean adecuadamente delegadas, según proponen las directrices. En ese sentido, debe existir una rendición de cuentas permanente de las actividades del comité al Directorio en caso que existan funciones delegadas por este último. A su vez, en consideración al rol central de este comité en el proceso de inversiones, se requiere que sus miembros cuenten con amplios conocimientos en materias financieras, económicas, de inversiones y mercado de capitales.

Parte de los roles ejecutivos en este ámbito, están asignados a las subgerencias de Banca de Inversiones y de Riesgos según las políticas de inversiones no privativas.

- Subgerencia de Banca de Inversión:
  - buscará permanentemente nuevas alternativas de inversión en el mercado de valores y financiero e impulsará la participación de las empresas con énfasis en la pequeña y mediana empresa en el mercado de capitales nacional;
  - emitirá informes técnicos para la toma de decisiones de inversión y desinversión de los fondos, y
  - informará mensualmente al Comité de Inversiones las operaciones de compra y venta de títulos realizadas a través de la mesa de dinero en cada mes calendario.
- Subgerencia de Riesgos:
  - establecerá los cupos para todas las inversiones de acuerdo con una metodología de calificación aprobada por el Directorio y límites máximos establecidos en la normativa vigente;
  - emitirá informes técnicos para la toma de decisiones de inversión y desinversión;

---

50. Reglamento del Comité de Inversiones del BIESS, aprobado por el Directorio del Banco mediante Resolución BIESS-020-2018 de 3 de abril de 2018, según consta en el Examen especial al seguimiento de recomendaciones emitidas en el informe DNA3-0002-2019, aprobado el 8 de febrero de 2019.

- monitoreará periódicamente el comportamiento de las calificaciones de riesgo de cada emisión en la que se haya invertido, con el fin de alertar sobre cambios en la calificación que pudieran afectar la posición de rentabilidad y liquidez de los fondos administrados;
- asignará mensualmente los cupos para invertir los excedentes de liquidez y los recursos propios de la mesa de dinero en las instituciones del sistema financiero público y privado, y
- propondrá los límites para las inversiones que se ejecuten con recursos propios asignados a la mesa de dinero.

Siendo funciones de carácter administrativo, es adecuada su asignación a nivel de subgerencias.

La directriz 5 señala también que la estructura de la gobernanza de la institución inversora deberá establecer una división clara y eficaz de funciones y obligaciones. Como también lo señalan las buenas prácticas para los sistemas de gestión de riesgos de los fondos de pensiones de la OECD/IOPS,<sup>51</sup> debe haber una clara división de responsabilidades dentro de la organización. Las funciones de toma de decisiones, ejecución y verificación deben asignarse a diferentes personas y tener una supervisión adecuada. La división de responsabilidades debe reflejar la naturaleza y el alcance de los riesgos planteados.

De acuerdo con las políticas de inversiones no privativas, la autorización de inversiones, dependiendo del monto, recae en el Directorio del Banco, el Comité de Inversiones o la Junta de Inversiones de Corto Plazo (gerente general, subgerente general, coordinador financiero y subgerente de Banca de Inversiones en calidad de secretario sin derecho a voto).

La ejecución de las inversiones es responsabilidad de la Subgerencia de Banca de Inversiones. Como lo indica su misión, esta Subgerencia está a cargo de administrar la gestión de inversión de los fondos previsionales de la seguridad social y los fondos previsionales cerrados.

A su vez, la Coordinación Financiera efectúa los registros contables. Su misión es planificar y dirigir la administración y el manejo de los recursos financieros, la generación oportuna de balances y estados financieros, así como el cumplimiento de obligaciones legales y tributarias, además debe gestionar la implementación de instrumentos de control contable y financiero, de conformidad con la normativa interna y disposiciones de los entes de control.

Respecto de la aprobación de las inversiones de menor monto por la Junta de Inversiones de Corto Plazo, llama la atención la participación con derecho a voto del coordinador Financiero, mientras el subgerente de Banca de Inversiones solo participa con derecho a voz. Lo anterior, considerando que el estatuto orgánico por procesos define a la Coordinación Financiera como una unidad de apoyo, en cambio la Subgerencia de Banca de Inversiones es una unidad de nivel ejecutivo y direccionamiento técnico según el mismo estatuto, lo que supone una mayor experiencia para dicha participación.

Por otra parte, de acuerdo con el estatuto orgánico por procesos del BIESS, el área a cargo del control de las inversiones efectuadas, es decir, de la verificación del cumplimiento de todas las normas internas y aquellas emitidas por los organismos de control en la realización de las operaciones de inversión (tales como: control de límites de inversión, de prohibiciones, de precios, de normas de conflictos de interés, de asignación de activos, verificación de respaldo de transacciones, entre otros) es la Subgerencia de Operaciones. Al respecto, entre sus atribuciones se encuentran las de controlar la debida instrumentación diaria de las operaciones de crédito, inversiones o negocios fiduciarios generados en el BIESS y supervisar y controlar los procesos de generación de operaciones y de back office. En particular, la Dirección de Administración de Operaciones tiene como misión administrar, supervisar y garantizar el registro, validación y cuadro de la información generada por los procesos operativos, administrativos y contables de los productos y servicios del BIESS.

---

51. OECD/IOPS, *Good practices for pension funds' risk management systems*, [49192070.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/49192070.pdf).

### 4.3. Directrices sobre procesos comunes

Una vez abordados los principios relativos a las inversiones y a la estructura, el tercer ámbito a analizar se refiere a las directrices sobre los procesos comunes (tanto para inversión interna como para la realizada vía gestores externos), que la institución debe establecer para cumplir los requisitos de la gobernanza y alcanzar sus objetivos de inversión.

► Cuadro 10. Directrices sobre procesos comunes

N.º	Directriz	Contenido
6	Consideración del pasivo de la seguridad social y de la política de financiación en la determinación de la política de inversiones	Las decisiones en materia de inversiones tienen en cuenta la naturaleza del pasivo de la institución de seguridad social. En particular, la estrategia de inversiones refleja el nivel, el calendario y la naturaleza de los flujos de efectivo pasivos, y la previsibilidad de tales obligaciones de pago futuras.
7	Definición de presupuesto de riesgo	El proceso de inversiones se enmarca en relación con un presupuesto de riesgo acorde con la inversión.
8	Restricciones a las inversiones	En el caso de las instituciones de seguridad social que tienen un mandato, una legislación, una política o unos decretos de inversiones, pueden establecer la orientación general de la política de inversiones y prescribir los tipos de instrumentos de inversión permitidos. Toda restricción legal o reguladora está documentada e incorporada en la misión y en la estrategia de inversiones de la institución de seguridad social o adecuadamente comunicada a los administradores de inversiones externos.
9	Inversión socialmente responsable y gobernanza ambiental, social y corporativa	En la definición de los objetivos de la institución de seguridad social, el Consejo de Administración considera la función de una inversión socialmente responsable (SRI, por su sigla en inglés) y de una gobernanza ambiental, social y empresarial (ESG, por su sigla en inglés) para garantizar que la política y la estrategia de inversiones concuerden con su misión (cuando la misión incluya elementos de la SRI y de la ESG).
10	Hipótesis de las inversiones	Las hipótesis de las inversiones utilizadas en la determinación de la estrategia de inversiones de la institución de seguridad social son adecuadas para tal fin. Estas hipótesis incluirán las hipótesis de rentabilidad, riesgo y correlación, y otros factores, según proceda. Las hipótesis se consideran en un plazo temporal idóneo (en general, a largo plazo) para garantizar que el rendimiento de cualquier modelización se corresponda con el horizonte temporal de la misión y con los objetivos de la institución de seguridad social.
11	Análisis y utilización del presupuesto de riesgo	El análisis del presupuesto de riesgo se efectúa para entender mejor el nivel de riesgo de inversión que se asume y cómo puede gestionarse, y para determinar una asignación estratégica de activos adecuada, considerando el presupuesto de riesgo establecido.
12	Inversión dinámica	A medida que los valores del mercado van cambiando con el tiempo, la institución inversora puede explotar las variaciones en las evaluaciones del mercado invirtiendo de una manera diferente de la asignación estratégica de activos, al tiempo que respeta el presupuesto de riesgo.
13	Estrategias para reequilibrar los niveles de riesgo	Puede ser posible beneficiarse de los movimientos del mercado de activos y de los cambios en el valor de la cartera de la institución inversora para implementar una estrategia dinámica de disminución del riesgo o de riesgo de doble exposición. El Consejo de Administración, la dirección o el Comité de Inversiones considera, con carácter periódico, el reequilibrio de la cartera, con el fin de que esté de conformidad con los objetivos de asignación estratégica de activos de la institución inversora.
14	Selección de los indicadores de referencia adecuados	Los indicadores de referencia y los objetivos de rentabilidad de las inversiones adecuados, se seleccionan para su utilización en el análisis del rendimiento y del riesgo de las inversiones de la institución inversora, se gestionen interna o externamente.

N.º	Directriz	Contenido
15	Criterios para la elección entre la utilización de una función de inversión interna y la utilización de un administrador de inversiones externo	La filosofía y el proceso de las inversiones se enmarca en relación con las aptitudes, los recursos y los procesos de la institución inversora.
16	Enfoques para la construcción de la cartera	La cartera está construida con la eficiencia y la diversificación adecuadas.
17	Utilización de una gestión activa, pasiva e híbrida	Los mandatos activos, pasivos o híbridos son implementados para alcanzar el objetivo identificado de inversiones, considerando el presupuesto de gobernanza, las convicciones en materia de inversiones y la eficiencia de las inversiones.
18	Inversión en infraestructura	Las inversiones directas o indirectas en infraestructura pueden ser una opción adecuada para los fondos de la seguridad social. La institución de seguridad social se asegura de que toda inversión en esta clase de activos esté debidamente supervisada. La institución de seguridad social vela por que la dirección cuente con la experiencia y las competencias necesarias para tomar decisiones de inversión en relación con la misión y los objetivos de la institución. Las decisiones de inversión se tomarán teniendo en cuenta las características específicas de esta clase de activos, en particular los diferentes tipos de riesgo, como el riesgo de construcción y la gestión del flujo de ingresos resultante, así como el riesgo de liquidez, el riesgo de acontecimientos y el riesgo político y reglamentario, que pueden ser mayores que en otras inversiones.
19	Debida diligencia completada sobre las inversiones por una institución inversora	Las propuestas de inversiones generadas interna o externamente están sujetas a la debida diligencia adecuada.
20	Medidas de salvaguardia externas y custodia de los activos	El Consejo de Administración y/o la Dirección apuntan a la salvaguardia profesional de los activos de inversión de la institución de seguridad social, gestionados interna o externamente.
21	Evaluación de la cartera de inversiones	Los activos de la institución inversora son evaluados de conformidad con normas de contabilidad internacionales o nacionales reconocidas, cuando procede, así como con las mejores prácticas del sector. Las evaluaciones se realizan, o al menos se verifican, de manera independiente.
22	Supervisión y presentación de informes sobre el análisis del rendimiento y del riesgo	El análisis del rendimiento y del riesgo es realizado e informado como parte del proceso de supervisión. El análisis y la presentación de informes sobre el rendimiento y el riesgo se realizan para la cartera en su conjunto y también por clases de activos, inversiones directas y administradores externos. El rendimiento y el riesgo son objeto de un informe por un evaluador de rendimiento independiente.
23	Supervisión y evaluación del administrador	Todos los administradores de inversiones internos de la institución inversora y todos los administradores de inversiones externos («administradores»), están supervisados desde una perspectiva orientada al futuro, con el objetivo fundamental de determinar si es probable que generen un futuro rendimiento superior, sin las comisiones.
24	Política sobre la divulgación	La política de la institución de seguridad social sobre la divulgación de la información (como se esboza en las Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza), abarca adecuadamente la divulgación de la información pertinente sobre las inversiones. El Consejo de Administración y la dirección acatan la política, incluidos los parámetros relativos a cuándo ejercer sus facultades discrecionales en la comunicación de información a los grupos de interés. La política comprende la divulgación de todo conflicto de intereses potencial.
25	Principio de prudencia	La institución inversora sigue el principio de prudencia en la gestión de los fondos de la institución de seguridad social.

En relación con la primera de las directrices sobre procesos comunes (directriz 6, cuadro 10), que establece que las decisiones en materia de inversiones deberán tener en cuenta la naturaleza del pasivo de la institución de seguridad social, se debe señalar que ninguna de las disposiciones de la ley del BIESS establecen responsabilidad de esta entidad en la realización de evaluaciones actuariales sobre la situación financiera de los fondos de la seguridad social. En el marco de la legislación, ese rol compete al IESS.

No obstante, se presentan importantes desafíos de coordinación al existir dos instituciones con carácter autónomo, a cargo de procesos que están tan interrelacionados. Como señala la directriz de la AISS, la duración, previsibilidad y madurez del pasivo de la institución de seguridad social deberán considerarse en la determinación de la estrategia de inversiones y la aplicación de la política de inversiones. A su vez, las directrices de la AISS sobre trabajo actuarial para la seguridad social, establecen que entre las áreas del proceso de inversión en las que la contribución actuarial puede ser necesaria, se encuentran las siguientes:

- definición del presupuesto para riesgos y su utilización;
- selección de la metodología e hipótesis adecuadas para la valuación y análisis de activos;
- selección y cálculo de las referencias adecuadas con fines comparativos, y
- otros cálculos relacionados con el rendimiento de los activos (por ejemplo, otros análisis de riesgos como las consideraciones sobre *hedge* cambiario, el análisis de los costos, la elección entre pasivo y activo).<sup>52</sup>

Considerando que las competencias y equipos actuariales se encuentran en el IESS, se debe dar una estrecha colaboración entre ambas instituciones para que las inversiones de los fondos estén alineadas con sus objetivos y pasivos. Actualmente, la coordinación entre el IESS y el BIESS en estas materias opera a través de un comité de liquidez. Dado que el IESS elabora los estudios actuariales y los presupuestos según las necesidades de cada fondo, este remite información periódica al BIESS respecto a los niveles de excedentes presupuestarios para inversiones y las necesidades de desinversiones. Una vez efectuada la recaudación mensual de cotizaciones y distribuida entre los fondos, los excedentes después de gastos se remiten en forma semanal al banco. Por otra parte, se realizan reuniones mensuales de coordinación.

Se debe tener presente también que en términos de eficiencia no es apropiado duplicar funciones en ambas entidades; sin embargo, sería recomendable que la legislación previera el intercambio de información, el deber de coordinación y las comunicaciones que deberán tener lugar entre el IESS y el BIESS, de modo que estos no queden al arbitrio de los diferentes equipos directivos o de los órganos de gobierno de turno.

- En relación a esta materia, el informe de valuación actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte, publicado en el año 2019, elaborado por el IESS, señala que el banco «debe buscar activamente oportunidades de inversión con la finalidad de diversificar el riesgo maximizando su rentabilidad. Adicionalmente, el IESS debe jugar un papel más preponderante en la gestión del portafolio y en las decisiones sobre su colocación, procurando asegurar que se cumpla la tasa actuarial. Por otra parte, el BIESS debe planificar sus inversiones considerando el flujo de caja y posibles imprevistos que se presenten en este fondo, para evitar desinversiones no programadas». <sup>53</sup> Estas propuestas dan cuenta de la necesidad de una estrecha coordinación entre el IESS y el BIESS para la estructuración de las carteras de inversiones y en consideración a los objetivos de sustentabilidad del seguro IVM.

52. Directriz 22. Procesos de gestión de las inversiones. Directrices sobre el Trabajo Actuarial para la Seguridad Social / Oficina Internacional del Trabajo; Asociación Internacional de la Seguridad Social, (Ginebra: OIT, 2016)

53. IESS, *Valuación actuarial del Seguro de invalidez, vejez y muerte del Seguro General Obligatorio* (versión 2019), ee6b8ef1d06eac8cf9d-82325538c033127eb7362045f1298289f1427570f2fdb

En las políticas de inversiones no privativas se establece la obligación del gerente general del banco de solicitar al director general del IESS, la tasa actuarial anual mínima requerida para cada fondo previsional administrado. Dicha tasa corresponde a aquella que permite la sostenibilidad a largo plazo del respectivo fondo y es calculada por la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS, según lo establece la Resolución 459 de 2013, del Consejo Directivo del Instituto. Además, las citadas políticas señalan que en las inversiones se aplicará el principio de rentabilidad buscando siempre obtener resultados favorables, para lo cual se tomará en consideración rendimientos por sobre la tasa mínima actuarial establecida por el IESS.

La **directriz 7** se refiere a la definición del presupuesto de riesgo, entendido como el grado de riesgo de las inversiones en relación con el pasivo, que una institución quiere correr. Dicha directriz señala que el Consejo de Administración debe decidir respecto a un presupuesto de riesgo agregado que esté en función de la misión y objetivos. Una vez definido dicho presupuesto, este se utiliza para formular una asignación estratégica y una asignación dinámica de los activos.

En este ámbito, algunos de los riesgos a los que se enfrentan las instituciones inversoras incluyen el de las condiciones económicas (incluido el riesgo de inflación), de los mercados financieros, de la estructura del capital, del efecto de apalancamiento, riesgo operativo, de reputación, del gestor de inversiones, cambiario, de liquidez, de crédito, geopolítico, de custodia y de concentración, entre otros. El análisis de dichos riesgos debe considerar medidas idóneas y tener en cuenta la correlación entre los diferentes tipos de riesgo, considerando además las dificultades asociadas a definirlos, medirlos y gestionarlos.

En el caso del BIESS, como se mencionó anteriormente, las políticas de inversión no identifican explícitamente los distintos riesgos que enfrentan las inversiones ni las metodologías de medición de los mismos. Tampoco se ha establecido en dichas políticas el grado de riesgo de las inversiones que la institución quiere correr o presupuesto de riesgo; con todo, el Código de Gobierno Corporativo señala como facultad del Directorio la de establecer, dentro de los objetivos y políticas del negocio, los límites de tolerancia al riesgo que la organización pueda asumir. Al respecto, el BIESS ha señalado, como se mencionó previamente, que se encuentran en proceso de revisión para posterior aprobación, distintos cuerpos metodológicos sobre gestión de riesgos.

Según la directriz, la dirección o el Comité de Inversiones deben proporcionar periódicamente al Consejo estudios e informes de riesgos, y recomendar políticas de mitigación, para una efectiva adopción de decisiones por parte del organismo rector de la institución.

En línea con lo anterior, los principios básicos de la OCDE plantean que debe establecerse un proceso de gestión del riesgo de inversión sólido que respalde el logro de los objetivos de inversión. Esto debería medir y buscar controlar adecuadamente el riesgo de la cartera y gestionar los activos y eventuales pasivos de forma coherente y de manera integrada. Debería, además, ser parte de un sistema integral de gestión de riesgo.

No obstante que en las políticas de inversiones no se han identificado los riesgos relevantes, el Informe de gobierno corporativo 2019 del BIESS contempla información sobre las métricas definidas para el riesgo de crédito (respecto de los préstamos otorgados por el banco), y sobre la gestión del riesgo operativo. Por su parte, el Informe trimestral de gestión integral de riesgos, elaborado por las direcciones que conforman la Subgerencia de Riesgos del BIESS, contiene un análisis de la gestión de los riesgos de mercado, de liquidez, de crédito y operativo. Dicho informe tiene como objetivo apoyar los procesos de toma de decisiones de la administración, asegurar una revisión oportuna de las posiciones de riesgo, así como el monitoreo y control del cumplimiento de políticas y límites establecidos. Se sugiere evaluar la incorporación en dicho informe de la gestión del riesgo de crédito de emisores y contrapartes, definido como la contingencia de que los fondos sufran pérdidas económicas debido al no pago oportuno por los emisores de valores o contrapartes. A su vez, se sugiere la incorporación de un capítulo referido a la evaluación integral de riesgos en el Informe de gobierno corporativo.

De acuerdo con lo anterior, si se analiza el rol de la Subgerencia de Riesgos del BIESS, contenido en el Estatuto Orgánico por procesos, se observan las siguientes responsabilidades de esta unidad:

- emitir el informe semestral de sustento técnico para la definición del Directorio sobre los niveles de exposición al riesgo tolerables por parte del BIESS;
- efectuar el seguimiento al cumplimiento de los límites de exposición al riesgo, en cada tipo de riesgo en particular, y
- gestionar el cálculo y la valoración de las posiciones sensibles de cada uno de los riesgos identificados y las estrategias de cobertura adecuadas a dichas posiciones.

La **directriz 8**, por su parte, se refiere a la orientación general de la política de inversiones y a los tipos de instrumentos permitidos. Plantea que deben imponerse restricciones a los niveles y tipos de inversiones solo cuando limitan la libertad de maximizar la tasa de rentabilidad a largo plazo de las reservas, al tiempo que se mitigan los riesgos de inversión con una adecuada diversificación. Asimismo, las restricciones legales o regulatorias deben estar documentadas e incorporadas en la misión y en la estrategia de inversiones o comunicadas a los administradores de inversiones externos.

En el caso del BIESS, en cuanto a la gama de inversiones no privativas, el rango de posibilidades es más bien acotado y se enmarca dentro de las inversiones tradicionales, contemplando principalmente: certificados de depósitos o inversión, bonos del Estado, certificados de Tesorería, obligaciones o bonos corporativos, papeles comerciales, fideicomisos mercantiles (inversión, inmobiliarios y administración), titularizaciones, certificados de depósitos y acciones. Estas últimas solo para fondos de largo plazo; por su parte, los fideicomisos mercantiles solo se permiten para los fondos de mediano y largo plazo.

Considerando que las inversiones no privativas se permiten fundamentalmente en el mercado local, las alternativas acotadas se fundamentan en el escaso desarrollo del mercado de valores del Ecuador.

Respecto a la inversión extranjera, se permite por excepción la inversión en valores de gobiernos, en el caso de los fondos con objetivo de inversión de largo plazo (Fondo IVM, Fondo de cesantía, Fondo ahorro previsional complementario, Fondo seguro de saldos, Fondo del seguro de desempleo). Las resoluciones de la JPRMF exigen la decisión unánime del Directorio tomada mediante resolución y sustentada en los informes técnicos y legales respectivos, la que debe ser informada a la Superintendencia de Bancos con antelación a la inversión.

En la disposición normativa se optó por establecer algunos límites cuantitativos para cautelar el riesgo financiero de las inversiones no privativas de los fondos a través de la diversificación. En el cuadro 11 se resumen los límites vigentes.

► **Cuadro 11. Límites cuantitativos para inversiones no privativas**

Título	% valor de mercado del fondo	% patrimonio del emisor	% capitalización bursátil	% valor de mercado de la emisión
Renta Fija Sector Público	75 % 15 % por emisor o GE	AAA- o más: 25 % por emisor o GE AA- o más: 20 % por emisor o GE A- o más: 15 % por emisor o GE BBB o más: 10 % por emisor o GE		40 % (20 % para cada fondo)
Renta Fija Sistema Financiero Privado • Cédulas hipotecarias	15 % por emisor o GE	60 % (para Seguro Salud y Fondo de Reserva) (Sublímite: 20 % del valor del fondo, para otros fondos) (*) 60 % por emisor o GE (al menos AA)		

Título	% valor de mercado del fondo	% patrimonio del emisor	% capitalización bursátil	% valor de mercado de la emisión
Renta Fija Sector Privado No Financiero	100 % 15 % por emisor o GE			40 % (20 % para cada fondo)
Renta Variable Sector Privado No Financiero • Acciones • Acciones + RF	30 % 15 % por emisor o GE		20 % 25 %	40 % (20 % para cada fondo)
Títulos emitidos por organismos multilaterales de crédito	25 % 15 % por emisor o GE			40 % (20 % para cada fondo)
Titularización	15 %			
• De cartera hipotecaria				AAA: 80 % AA o más: 60 % A o más: 40 % BBB o más: 20 %
• Valores de contenido crediticio				AAA: 60 % AA o más: 40 % A o más: 30 % BBB o más: 20 %
• Valores de participación o mixto				AAA: 25 % AA o más: 20 % A o más: 15 %
• Flujos futuros: valores de contenido crediticio				AAA: 50 % AA o más: 30 % A o más: 20 %
• Flujos futuros: valores de participación o mixto				AAA: 20 %
Constitución de fideicomisos mercantiles	40 %			
Inversiones en el exterior en deuda externa soberana de países con grado de inversión	7,5 %			

(\*) Este límite puede ser superado en un 20 por ciento adicional, siempre y cuando el sistema financiero privado tenga como contrapartida la colocación en líneas de crédito para el sector real de la economía en proyectos productivos que incentiven la generación de empleo y valor agregado, así como para el financiamiento de adquisición, construcción, reparación, remodelación y mejoramiento de la vivienda.  
Fuente: Elaboración propia con base en Codificación Resoluciones de la JPRMF, Libro I, Tomo VII, Capítulo XXXIII, Sección X.

En materia de límites de inversión, se debe tener presente que aun cuando pueden justificarse en el caso de los sistemas de pensiones obligatorios, estos tienen un impacto en la asignación de activos y, por ende, en el retorno que se obtiene con los recursos de pensión. Como un ejemplo de lo mencionado, cabe recalcar las conclusiones del estudio de Berstein y Chumacero (2005) para el sistema de pensiones en Chile: señalan que aun cuando existían motivos en ese caso para implementar un restrictivo régimen de inversiones desde la creación del sistema de AFP chileno —tales como un mercado de capitales poco profundo, una importante demanda por financiar la expansión del sector interno y problemas principal-agente que hacían necesaria la protección de afiliados desinformados— estos límites cuantitativos no estuvieron exentos de costos, al implicar una combinación de riesgo-retorno ineficiente. Los resultados del estudio sugieren que los costos pueden haber sido sustanciales y que los

activos totales manejados por las AFP chilenas podrían haber sido al menos diez por ciento mayores en la ausencia de los citados límites de inversión.

En el mismo sentido, cabe mencionar las directrices de la OCDE sobre la gestión de activos de fondos de pensiones<sup>54</sup> que señalan que todas las restricciones legales que establecen límites cuantitativos a los portafolios deberían ser regularmente evaluadas, para determinar si ellas inhiben innecesariamente la habilidad de los administradores de los fondos de pensión para implementar estrategias de inversión óptimas, y modificarlas según sea necesario.

Por otra parte, en la norma de la JPRMF llama la atención que los límites de inversión no distinguen entre tipo de fondo.

La **directriz 9**, por su parte, se refiere a que en la definición de los objetivos de la institución se considere la función de una inversión socialmente responsable (SRI) y de una gobernanza ambiental, social y empresarial (ESG) para garantizar que la política y la estrategia de inversiones concuerden con la misión (cuando incluye elementos SRI y ESG). En este sentido, esta directriz plantea que se puede tener en cuenta la utilidad social y económica de las inversiones, dado que la sostenibilidad de toda institución de seguridad social depende del crecimiento económico.

En el caso del BIESS, los objetivos de utilidad económica se encuentran contemplados desde la propia Constitución y se pueden resumir en generar empleo y valor agregado, canalizar el ahorro nacional de los asegurados hacia el desarrollo productivo, a fin de potenciar el dinamismo económico del país y apoyar, a través de inversiones estructuradas, proyectos de inversión en los sectores productivos y estratégicos de la economía.

Como se señaló anteriormente, estos objetivos no se encuentran estructurados y priorizados en la política de inversiones, junto a los demás que debe cumplir la institución para el cumplimiento de su misión.

Esto se relaciona, a su vez, con que la directriz señala que las inversiones que son social y económicamente útiles y que están financiadas por fondos de la institución de seguridad social deberán proporcionar rentabilidades ajustadas al riesgo acordes con las normas del mercado con un horizonte temporal adecuado para la institución inversora.

Por lo tanto, sería importante que dichos objetivos y su articulación con la política y estrategia de inversiones quedaran claramente establecidos para el mejor cumplimiento de la misión de la institución.

Por otro lado, la directriz plantea que las opiniones de las autoridades financieras nacionales son una consideración legítima en el establecimiento de la política y la estrategia de inversiones de la institución inversora, pero que esas autoridades no deberán estar implicadas en la implementación de la estrategia, especialmente en la selección de las inversiones individuales.

Sobre este punto como se abordó en la sección anterior, se recomienda revisar la participación en el Directorio del titular de la secretaría de Estado a cargo de la política económica, quien además preside el Comité de Inversiones.

La **directriz 10** establece que las hipótesis de las inversiones —en términos de rentabilidad, riesgo y correlación u otros factores— que son utilizadas para determinar la estrategia deben ser adecuadas y tener un plazo temporal idóneo (en general, a largo plazo). Para ello, deben asignarse recursos de personal adecuados con conocimientos y experiencia suficientes para el establecimiento de las hipótesis. Dentro de los mecanismos propuestos por esta directriz destaca que la Dirección o el Comité de Inversiones deben aportar al Consejo de Administración las hipótesis de inversiones propuestas para

---

54. OECD, *Guidelines on pension fund asset management*, <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/36316399.pdf>

su revisión y aprobación. Asimismo, dichas hipótesis deben revisarse para garantizar que se refleje la información actual y futura sobre la economía y el mercado globales.

En el BIESS no se encuentra una definición explícita respecto a la estrategia de inversiones, ni los supuestos o hipótesis que la sustenten.

La **directriz 11** de la AISS relativa a procesos comunes, se refiere al análisis y utilización del presupuesto de riesgo. Señala que la dirección o el Comité de Inversiones deberá efectuar —y el Consejo de Administración aprobar— el análisis del presupuesto de riesgo y la asignación estratégica de activos. Esto deberá hacerse regularmente (en la mejor práctica para los inversores institucionales se realiza normalmente con carácter anual). Se establece que el análisis del presupuesto de riesgo deberá realizarse para entender el nivel del riesgo que se asume en las inversiones y dónde se encuentra la concentración de los riesgos. Entonces pueden identificarse los cambios en la cartera que pueden ayudar a mejorar la eficiencia, a través de la diversificación, de la gestión activa, de la cobertura o de otras acciones.

Como se señaló a propósito de la directriz 7, no existe mención en las políticas de inversiones del BIESS respecto a la responsabilidad del Directorio de pronunciarse sobre un presupuesto de riesgo de las inversiones que pueda utilizarse para formular una asignación estratégica de activos. Sin embargo, la Subgerencia de Riesgos tiene la responsabilidad de remitirle semestralmente un informe técnico para la fijación de los niveles de tolerancia al riesgo. Se debe mencionar asimismo que la Subgerencia de Riesgos elabora informes de gestión integral de riesgos, en forma mensual y trimestral, los que son elevados para conocimiento del Directorio; adicionalmente, el informe trimestral es remitido a la Superintendencia de Bancos.

La **directriz 12** sobre inversión dinámica establece que la Dirección o el Comité de Inversiones pueden explotar las variaciones producidas en las valoraciones del mercado, ajustando deliberadamente la asignación de activos de la cartera fuera de la asignación estratégica de los activos, a medida que los valores del mercado van cambiando con el tiempo.

Al analizar la estructura orgánica del BIESS se encuentra una unidad que estaría a cargo de esta función. La Dirección de Valores y Estructuración, perteneciente a la Subgerencia de Banca de Inversiones del BIESS, tiene como parte de su misión la estructuración y negociación de valores, con el fin de maximizar el rendimiento del portafolio de inversiones bajo criterios de seguridad, solvencia, diversificación de riesgo y liquidez. En particular, algunas de las responsabilidades que se le asignan a esta Dirección en el estatuto orgánico por procesos son:

- analizar la información financiera, legal y de mercado que respalde a las ofertas de emisiones de títulos valores de las empresas en las cuales se considere invertir;
- analizar la evolución del mercado de renta variable y alertar sobre cambios críticos, y
- presentar al Comité de Inversiones y al Directorio, propuestas de desinversión y alternativas de inversión.

Al respecto, se debe tener presente la importancia de contar con los conocimientos y experiencias necesarios al interior de esta Dirección, que se establezcan remuneraciones acordes al mercado que permitan retener el talento humano y se mantengan adecuadas políticas de capacitación.

Un capítulo específico de las políticas de inversiones no privativas del BIESS está dedicado a las desinversiones. Esto hace pensar que las inversiones suelen mantenerse hasta el vencimiento, además de que preferentemente se invierte en renta fija estatal. Por lo tanto, en este caso se deduce que prácticamente no se adoptan decisiones de inversión dinámica.

En la **directriz 13** la AISS señala que deberán supervisarse con regularidad la rentabilidad y la asignación de activos de la cartera de la institución inversora, en relación con sus objetivos de largo plazo. Si como consecuencia de los movimientos de los mercados de activos y del valor de la cartera o de un cambio en el pasivo anticipado, la asignación de activos ya no estuviera en consonancia con los objetivos de largo

plazo de la institución inversora, el Consejo de Administración, la dirección y el Comité de Inversiones deberán considerar el reequilibrio de la cartera para que refleje esta nueva situación.

Para que esta directriz tenga aplicación es necesario que se encuentre claramente definida la asignación de activos estratégica en las políticas o marco de inversión. En el caso del BIESS, se trabaja con un programa anual de inversiones, respecto del cual se mide cumplimiento a fines de cada año calendario. Cabe señalar que este proceso tiene más que ver con el otorgamiento de préstamos que con la gestión activa de un portafolio de inversiones. Por lo tanto, se advierten importantes espacios de mejora en este ámbito.

En relación con la **directriz 14** sobre la selección de los indicadores de referencia, los principios establecen que la Dirección o el Comité de Inversiones deberán proponer, y el Directorio deberá aprobar los indicadores de referencia y los objetivos que han de utilizarse para evaluar el rendimiento y el riesgo de las inversiones de la institución inversora. Además, se señala que deberán seleccionarse los indicadores de referencia adecuados para cada mandato de las inversiones y cada clase de activo. Asimismo, deberá seleccionarse un indicador de referencia o una rentabilidad específica para la cartera total que concuerde con los indicadores y los objetivos utilizados para las clases de activos individuales.

En línea con esta directriz, los principios básicos de la OCDE proponen en relación con la evaluación de desempeño que los fondos de pensiones y las entidades de pensión evalúen su desempeño contra *benchmarks* que sean claros, objetivos y reflejen sus políticas de inversión. Tanto el desempeño bruto como el neto de las inversiones debería ser evaluados contra los objetivos de inversión. Además, estos principios señalan que todos los costos relacionados con la gestión de inversiones deben medirse e informarse.

Aun cuando en diciembre de 2020 la participación de las inversiones en renta fija del sector público respecto al portafolio global correspondió a un 42 por ciento<sup>55</sup> (84 por ciento de las inversiones no privativas incluyendo fondos disponibles), en caso que esta entidad comience a diversificar su cartera, es relevante considerar el establecimiento de carteras de referencia para medir el desempeño en términos de riesgo-retorno de cada fondo administrado.

La directriz también dispone que puede establecerse una tasa mínima de rentabilidad nominal o real de la cartera, a efectos de garantizar la viabilidad financiera del programa (la llamada tasa de corte actuarial) y/o garantizar la suficiencia de las cuentas acumuladas de los afiliados, si procede, para las contingencias cubiertas por la institución de seguridad social. Al respecto, se señaló previamente que el IESS entrega al banco una tasa actuarial anual mínima requerida para cada fondo administrado.

La **directriz 15** de la AISS establece criterios para la elección entre la utilización de una función de inversión interna y la utilización de un administrador de inversiones externo, señalando que la institución debe evaluar los recursos que tiene dentro de la organización, para determinar si con estos recursos puede gestionar adecuadamente parte o todos los activos del fondo. Al considerar el apoyo externo, el Consejo de Administración y la Dirección deben ser conscientes de dónde residen sus ventajas competitivas, mediante la comprensión de las capacidades, las fortalezas y las debilidades internas en cada ámbito. Además, debe analizar el presupuesto de gobernanza del fondo, que se refiere a la cantidad de conocimientos técnicos y de recursos financieros, y al grado de disponibilidad de tiempo (tanto interno como externo) y de eficacia operativa que se requieren para operarlo.

En términos de la estructura organizacional del BIESS, el análisis que se ha realizado a lo largo de este documento da cuenta de una organización que posee una estructura suficiente como para gestionar internamente los fondos de la seguridad social. En general, las subgerencias, coordinaciones y direcciones consideradas en el organigrama institucional debieran permitir la ejecución de gran parte de las funciones y actividades involucradas en el proceso de gestión de los fondos previsionales. El BIESS también cuenta con una dotación relevante a la que se destina un presupuesto de remuneraciones de

---

55. Con todo, dichas cifras se encuentran dentro de los límites legales establecidos por la JPRMF.

10,5 millones de dólares, según consta en el sitio web institucional. En cuanto al nivel educacional de su personal, en el cuadro 12 se observa una proporción mayoritaria de funcionarios con nivel de educación superior o con posgrados para los años 2018 y 2019. Aun cuando en el análisis detallado pueda ser necesario fortalecer las competencias del equipo de inversiones o las funciones de algunas de sus áreas, sobre todo en la medida que se amplíe el rango de inversiones, los elementos mencionados son factores positivos respecto a la evaluación de recursos para la gestión interna de los portafolios.

► **Cuadro 12. Funcionarios del BIESS según nivel educacional y año**

Nivel Educacional	2018		2019	
	Número	%	Número	%
Educación primaria	0	0 %	0	0 %
Educación secundaria	58	9 %	158	27 %
Educación superior	478	76 %	337	58 %
Posgrado	97	15 %	90	15 %
<b>Total</b>	<b>633</b>	<b>100 %</b>	<b>585</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Indicadores de Gobierno Corporativo 2019 del BIESS

La **directriz 16** sobre los enfoques para la construcción de la cartera, prescribe que la cartera estará construida con la eficiencia y la diversificación adecuadas y que la asignación estratégica de activos aprobada por el Consejo de Administración, deberá utilizarse como marco para la construcción de la cartera. Asimismo, se señala que la Dirección y/o el Comité de Inversiones deberán construir la cartera, considerando la misión de las inversiones, las convicciones en materia de inversiones, el presupuesto de gobernanza, el objetivo de la rentabilidad y el correspondiente presupuesto del riesgo, así como las opciones de inversión disponibles y los requisitos de liquidez. A su vez, las **directrices 17 y 18**, referidas a la utilización de una gestión activa, pasiva e híbrida, y a las inversiones en infraestructura, ponen énfasis en su relación con la misión y objetivos de la inversión, así como en los aspectos de gestión y capacidades requeridas.

Lo señalado releva la importancia de que el BIESS cuente con una declaración explícita que clarifique la misión prioritaria y los objetivos secundarios de la gestión de inversiones, y que guíe el actuar de la administración para la construcción de la cartera.

La directriz 16 también establece que la Dirección y/o el Comité de Inversiones deberán diversificar de manera suficiente la cartera, utilizando marcos tales como la clase de activo, la región geográfica, las primas de riesgo y, posiblemente, las inversiones temáticas como metodologías para evaluar la diversidad.

En este sentido, las políticas de inversiones no privativas establecen que se aplicará el principio de diversificación como uno de los elementos de minimización del riesgo. También señalan que para esta diversificación se establecerán límites que considerarán las siguientes variables: plazo, emisor, sector económico, tipo de renta e instrumentos financieros, las cuales serán gestionadas y propuestas por la Subgerencia de Riesgos y aprobadas por las instancias correspondientes según la normativa vigente. Estos límites no están contenidos en las mismas políticas.

En todo caso, las normas de la JPRMF fijan los límites de inversión en función del valor de los fondos, tanto por tipo de activo como por emisor, que definen la diversificación de las carteras de los recursos de la seguridad social. Además, se establecen límites por emisor en función del valor de su patrimonio, la capitalización bursátil o el valor de la emisión, los que evitan que los fondos estén completamente expuestos al emisor.

La directriz sobre construcción de la cartera establece que la Dirección o el Comité de Inversiones deberá considerar la naturaleza de los riesgos, incluidos los «extremos» o de «suceso extremo», que el Consejo

de Administración identifica como pertinentes para la construcción de la cartera. En las políticas de inversiones del BIESS se ha establecido una restricción a la calificación de riesgo de crédito de los valores del sector privado no financiero al momento de tomar la posición de inversión, los que deberán tener una calificación igual o superior a A. Adicionalmente, en relación con la gestión de riesgos, la política dispone que para la toma de decisiones de inversión se exigirán informes técnicos previos, uno de los cuales debe ser emitido por la Subgerencia de Riesgos dentro del ámbito de sus competencias. No obstante lo señalado, no existe en las políticas de inversiones un análisis respecto a los diferentes riesgos que afectan la gestión de los fondos, ni las metodologías de evaluación y control de los mismos.

La **directriz 19** de la AISS sobre la debida diligencia completada respecto a las inversiones dispone que la institución inversora deberá contar con una definición clara, aplicable y verificable de lo que significa en general la debida diligencia, y establecer unas directrices en este sentido para cada tipo de instrumento de inversión en particular, que deberán estar contenidas en los manuales de procedimiento.

Los principios básicos de la OCDE consideran el ejercicio de la debida diligencia como parte de los deberes fiduciarios de los órganos de gobierno de las entidades de pensión. Señalan dichos principios que este deber requiere que el órgano de gobierno y otras partes apropiadas actúen en función del mejor interés de los miembros del plan y los beneficiarios en asuntos sobre la inversión de los activos del plan de pensiones, y ejerzan la «debida diligencia» en el proceso de inversión.

Uno de los productos definidos para la Dirección de Valores y Estructuración del BIESS en el Estatuto orgánico por procesos, es el Informe de debida diligencia. Respecto al ejercicio de la debida diligencia en la inversión de los recursos previsionales, la institución ha emitido el Instructivo de ejecución compra y venta de títulos valores, aprobado por el gerente general del banco, que describe, entre otros, los flujos de los procesos, el detalle de las actividades y sus responsables al interior de la entidad.

La directriz de la AISS establece que una oficina competente externa a la institución inversora deberá supervisar el cumplimiento de la debida diligencia, pudiendo esta ser la oficina de auditoría interna o externa. Como parte de los planes de auditoría periódicos debería establecerse la revisión de cumplimiento de los manuales de procedimiento y los controles internos asociados al proceso de inversiones del BIESS. El informe sobre los planes de auditoría interna y gubernamental para los años 2016–2020 disponible en el sitio web institucional, no contempla auditorías en materias de inversiones no privativas, con excepción de una relativa a la ejecución de determinados fideicomisos inmobiliarios del año 2018.

La **directriz 20** de la AISS establece que deberá haber un custodio independiente nombrado o aprobado por el Consejo de Administración y que dependa directamente de este y/o de la Dirección, para garantizar la seguridad de los activos de la institución. El custodio deberá ser independiente y no estar relacionado con los intereses comerciales del administrador de fondos externo.

La Dirección de Custodia Institucional del BIESS, dependiente de la Subgerencia de Operaciones, tiene a su cargo la administración y registro de los valores físicos y desmaterializados, y la custodia de los valores físicos que respaldan las operaciones crediticias, inversiones y fideicomisos de la institución. Entre las responsabilidades de esta Dirección se encuentra la de verificar mensualmente la contabilización de los títulos valores desmaterializados y materializados registrados en la contabilidad del BIESS y los custodios externos: depósito centralizado de compensación y liquidación de valores<sup>56</sup> y depósito centralizado de valores del Banco Central. La referida Dirección verifica mensualmente, dentro de sus atribuciones, lo registrado en el sistema institucional, comparándolo con los extractos de subcuenta emitidos por los depósitos centralizados.

La directriz señala que el custodio deberá comprobar periódicamente los activos que estén bajo custodia frente al registro contable de transacciones y balances. Al principio, es importante que se alcance un

56. El depósito centralizado de compensación y liquidación de valores (Decevale) es una sociedad anónima creada al amparo de la Ley del Mercado de Valores del Ecuador, autorizada y controlada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

acuerdo de nivel de servicio adecuado (SLA), que establezca las expectativas de ambas partes. Además, deberá acordarse un informe de indicadores clave de desempeño (KPI) trimestral o semestral. En relación a esta materia, es importante que los reglamentos internos regulen los contratos de custodia, los que también deberán contener disposiciones relativas a la información que el custodio debe proveer al administrador para efectos de arqueos periódicos y al supervisor para el control de las operaciones, los costos de custodia, así como la formalidad de las comunicaciones que permitan un adecuado resguardo de los activos en custodia.

Respecto a la **directriz 21** referida a la valoración de la cartera de inversiones, se señala que los activos de la institución inversora deben ser evaluados de conformidad con normas de contabilidad internacionales o nacionales reconocidas, cuando procede, así como con las mejores prácticas del sector. Deberá realizarse, siempre que fuese posible, la contabilidad de ajuste al valor del mercado (o valor razonable), para evaluar los activos mantenidos por la institución de seguridad social y sus administradores.

En esta materia, es relevante citar los principios básicos de la OCDE para la regulación de pensiones privadas. Estos señalan que la regulación debe establecer metodologías adecuadas para la valoración de activos. Asimismo, establecen que cuando las normas nacionales no requieran metodologías de valoración a valor de mercado o valor justo, la valoración debe ir acompañada de la divulgación de los resultados que se hubiesen obtenido utilizando el valor actual de mercado u otra metodología basada en estándares nacionales o internacionales. La metodología utilizada para valorar los activos de los fondos de pensiones debe ser transparente y debidamente divulgada a los órganos de gobierno de los fondos de pensiones, personas y entidades involucradas en el proceso de gestión de las inversiones del fondo de pensiones, y a los afiliados y otros beneficiarios.

El Informe perspectivas de las pensiones de la OCDE 2018,<sup>57</sup> en su Capítulo 4 examina las estructuras de gobernanza y políticas de inversión de un grupo de instituciones de inversión relevantes en sus países de origen, en particular instituciones públicas y centralizadas, y las analiza a la luz del cumplimiento de los principios básicos 3 y 4 de la OCDE sobre regulación de pensiones privadas. Respecto a la valoración de los activos de pensión, el informe de la OCDE encuentra que todas las instituciones usan el valor de mercado para medir sus activos y han establecido procedimientos transparentes para tasar los títulos cuando el precio de mercado no está disponible (cuadro 13).

► **Cuadro 13. Metodologías de valoración de activos de pensión países seleccionados**

Instituciones	Metodología
Canadá CPPIB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración de activos a valor de mercado</li> <li>• El actuario del Gobierno realiza una valoración de pasivos que informa pero no determina la estrategia de inversión.</li> </ul>
Dinamarca ATP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mark to market</li> <li>• Requerimientos similares a Solvencia II</li> </ul>
Noruega GPFN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de mercado</li> <li>• Se usan estimaciones para activos no transados</li> </ul>
Noruega GPFG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de mercado</li> <li>• Se usan estimaciones para activos no transados</li> </ul>
Suecia AP 1-4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de mercado</li> <li>• Se usan estimaciones para activos no transados</li> </ul>
Suecia AP7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de mercado</li> <li>• Se usan estimaciones para activos no transados</li> </ul>
Reino Unido NEST	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de mercado</li> </ul>
Estados Unidos TSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de mercado</li> </ul>

Fuente: OECD, *Pensions Outlook*, 2018.

57. OECD, *Pensions Outlook*, [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en)

Como lo indican las buenas prácticas internacionales, el valor de mercado es usado comúnmente por los fondos de pensiones para la valoración de sus activos. El ajuste del valor contable al valor de mercado permite al administrador conocer el precio de venta de los activos en cartera, lo anterior es fundamental si se considera que se requiere efectuar egresos o desinversiones de los fondos para el pago de beneficios.

La ley del BIESS no establece disposición alguna respecto al criterio de valoración de las inversiones de los fondos de la seguridad social. Sin embargo, el Manual operativo para valoración a precios de mercado de valores de contenido crediticio y de participación y procedimientos de aplicación, contenido en la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos,<sup>58</sup> señala que una correcta valoración garantiza un valor adecuado de los activos del fondo, y a la vez sirve para calcular el retorno del mismo en un período determinado. Asimismo, dispone el citado manual que la valoración adecuada de los instrumentos financieros permite conocer y/o evaluar las pérdidas y ganancias derivadas de una posición en instrumentos financieros, el valor del fondo y el desempeño financiero, el saldo diario de cada cuenta individual si lo hubiere y el riesgo inherente al conjunto de las inversiones realizadas en el fondo.

De acuerdo con el Manual para la valoración a precios de mercado, la construcción y provisión de precios son efectuadas por las Bolsas de Valores de Guayaquil y de Quito, utilizando la metodología de valoración de instrumentos transados en el mercado de valores contenida en el manual.

A su vez, la norma de la Superintendencia dispone que las instituciones públicas y privadas que conforman el sistema nacional de seguridad social valorarán diariamente sus portafolios administrados e informarán con la misma frecuencia sobre los rendimientos obtenidos por los fondos de inversión.

La directriz de la AISS también dispone que las evaluaciones de las carteras y de los gestores de la institución inversora deberán ser realizadas, o al menos verificadas, por un tercero independiente.

En relación con la facultad de control, el manual establece que la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros tienen la obligación y la facultad de controlar y regular las inversiones que realizan las instituciones que comprenden el sistema nacional de seguridad social y las administradoras de fondos y fideicomisos y casas de valores, respectivamente; las mismas que deben valorar sus portafolios a precios de mercado. Las dos superintendencias llevarán un control permanente de la metodología y la provisión de precios al mercado a través del comité consultivo interinstitucional.

En relación con lo analizado, se observa que el BIESS cumple la directriz de la AISS sobre la valoración de la cartera de inversiones.

La **directriz 22** se refiere a supervisión y presentación de informes sobre el análisis del rendimiento y del riesgo. Señala que dicho análisis es realizado e informado como parte del proceso de supervisión. El análisis y la presentación de informes sobre el rendimiento y el riesgo se realizan para la cartera en su conjunto y también por clases de activos, inversiones directas y administradores externos. El análisis del rendimiento y del riesgo de la cartera de la institución inversora deberá ser realizado con regularidad e incluir el cálculo de las tasas de rentabilidad (reales) nominales, ajustadas al riesgo y a la inflación. La directriz dispone que deberá difundirse a los grupos de interés el rendimiento de la cartera total de la institución inversora.

En términos generales, es posible encontrar en el sitio web del BIESS información detallada relativa a los préstamos otorgados y, con menor detalle, respecto a la diversificación de la cartera de inversiones. En particular, la sección sobre reporte estadístico únicamente contiene información de los créditos hipotecarios, quirografarios y prendarios. A su vez, la sección sobre portafolio de inversiones solo contiene información anual para el agregado de las carteras de los fondos, no incluyendo un desglose por tipo de fondo o un detalle por tipo de activo o sector económico. Se sugiere incorporar en el sitio

---

58. *Manual operativo para valoración a precios de mercado de valores de contenido crediticio y participación y procedimientos de aplicación*, Capítulo III, Título III del Libro Dos, Codificación de las normas de la SB, <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/codificacion-de-las-normas-de-la-sb-seguridad-social/>

web datos referidos a los rendimientos mensuales o acumulados de los distintos fondos de la seguridad social, así como información del riesgo de las carteras. La suficiente divulgación de información permitirá al público en general efectuar una adecuada evaluación del desempeño del administrador de los recursos previsionales.

La directriz también establece que el rendimiento y el riesgo son objeto de un informe realizado por un evaluador independiente. Se señala que la delegación de la medición de la rentabilidad a un evaluador de rendimiento independiente puede garantizar cálculos de rentabilidad coherentes y otorgar transparencia a las inversiones de la institución inversora. El BIESS no cuenta con un evaluador independiente que revise la información que emite sobre rendimiento de los fondos previsionales; sin embargo, el Banco informa periódicamente al IESS acerca de la composición de las carteras de los fondos administrados y su rentabilidad. Al respecto, el Reglamento orgánico funcional del IESS dispone como misión de la Subdirección Nacional de Supervisión de la Rentabilidad de los Fondos Previsionales, dependiente de la Dirección Nacional de Gestión Financiera, el supervisar las operaciones y rentabilidad de los fondos previsionales administrados por el BIESS, a través del análisis de los indicadores de gestión de inversiones para precautelar la integridad en el proceso de inversión de los recursos previsionales. Entre sus funciones específicas se encuentran las siguientes:

- Controlar a través del análisis financiero con base en los indicadores de gestión de las operaciones de inversión realizadas por el BIESS, en cada uno de los fondos capitalizados y administradoras.
- Coordinar con el BIESS la conciliación de reportes mensuales de los rendimientos capitalizados de los fondos y administradoras.
- Efectuar la supervisión de las operaciones y la rentabilidad periódica y anual de inversiones por fondo y administradora, tipo de inversiones, fideicomisos inmobiliarios no hospitalarios.
- Efectuar los registros contables de excedentes para inversión, la rentabilidad y los movimientos financieros relacionados con las inversiones de los fondos previsionales.

Las funciones de la Subdirección de Supervisión de la rentabilidad de los fondos previsionales no mencionan la fiscalización en materia de riesgos de inversión.

La directriz postula que el análisis del rendimiento y del riesgo de la cartera de la institución inversora en su conjunto, las clases de activos, las inversiones directas y las inversiones gestionadas por administradores externos deberán medirse en relación con el o los indicadores de referencia acordados. No se encuentra información de que el BIESS haya definido portafolios de referencia para evaluar desempeño.

La **directriz 23** se refiere a que tanto los administradores de inversiones internos de la institución inversora como los administradores externos estén supervisados con el objetivo fundamental de determinar si es probable que generen un futuro rendimiento superior, sin las comisiones. Sobre esta materia no se encuentra información disponible de posibles evaluaciones realizadas por el BIESS.

La **directriz 24** relativa a la política sobre la divulgación dispone que el Consejo de Administración deberá establecer una política que abarque adecuadamente la divulgación de la información pertinente sobre las inversiones, y la dirección deberá implementarla. Dicha política debe establecer las facultades discrecionales al comunicar la información a los grupos de interés; además, deberá informarse al público. Adicionalmente, deberá divulgarse a los grupos de interés la información de alto nivel relativa a las inversiones y al rendimiento de la institución inversora.

Como se señaló a propósito de la directriz de la AISS de buena gobernanza sobre política de divulgación, el BIESS no cuenta con una política de inversiones que se encuentre disponible públicamente.

Por otra parte, la directriz establece que cuando el Consejo de Administración o la Dirección está en conocimiento de un conflicto de intereses que puede surgir como consecuencia de las inversiones de la institución inversora, se deberá garantizar que el conflicto se divulgue en su totalidad, según la política de divulgación de la información que tiene la institución de seguridad social. En relación con la directriz 3

sobre inversiones, se señaló respecto a la divulgación de los conflictos de interés que no existe evidencia de revelación pública de esta materia en el BIESS.

La **directriz 25** sobre el principio de prudencia señala que la institución inversora sigue este principio en la gestión de los fondos de la institución de seguridad social. El principio de prudencia es parte integrante de las obligaciones fiduciarias del Consejo de Administración y de la Dirección en la administración y la gestión de los fondos de la institución de seguridad social.

En relación con el estándar de persona prudente, los principios básicos de la OCDE coinciden con las directrices de la AISS en el sentido de que los órganos de gobierno de los fondos de pensiones o entidades de pensión deberían sujetarse al principio de persona prudente, de tal forma que las inversiones de los activos de pensión sean realizadas con cuidado, con la habilidad de un experto, prudencia y debida diligencia. Sobre este tema, ni las normas de la JPRMF ni las políticas de inversiones no privativas del BIESS consagran expresamente el principio de la persona prudente respecto de las inversiones con los fondos de la seguridad social.

La directriz también indica que deberá supervisarse y revisarse el cumplimiento de los manuales de procedimiento. Esta función es propia del gerente general del BIESS en virtud de lo dispuesto en el Estatuto Social, cuyo artículo 21 establece como uno de sus deberes cumplir y hacer cumplir la ley, estatutos, normativa legal vigente y las resoluciones del Directorio del BIESS en el ámbito de su competencia.

#### 4.4. Directrices sobre procesos específicos de gestión interna y externa de las inversiones

Por último, existen principios cuyo alcance es específico a la gestión interna o externa de las inversiones. A continuación se abordan separadamente estas directrices, dado que algunos de los requisitos de gobernanza se aplican únicamente o de manera diferente a la gestión interna o externa de las inversiones.

► **Cuadro 14. Directrices sobre procesos específicos para gestión interna y externa de inversiones**

N.º	Directriz	Contenido
<b>Gestión Interna</b>		
26	Implementación de las políticas de inversiones por una institución inversora	La estrategia de inversión establecida por el Consejo de Administración o la Dirección se implementa con eficiencia
27	Debida diligencia operativa para la gestión interna de las inversiones	Se establecen procedimientos suficientes para garantizar que se obtenga en las entidades inversoras un nivel adecuado de debida diligencia operativa.
28	Inversión directa y representación en el consejo de administración de las empresas	Cuando proceda y lo permita el Consejo de Administración, la institución inversora puede tener una participación directa en acciones o en la propiedad de una empresa pública que cotiza en bolsa privada o propiedad del Estado.
29	Cobertura del riesgo cambiario	Cuando proceda y lo permita el Consejo de Administración, la institución inversora puede adoptar una estrategia de inversión que reduzca su exposición al riesgo cambiario indeseado, al tiempo que indica que, en el caso de algunas inversiones, los movimientos cambiarios potenciales pueden formar parte de la rentabilidad esperada y/o de una cobertura del riesgo extremo y, en consecuencia, no deberá ser gestionado (o «cubierto»).

Gestión Externa		
30	Proceso de selección para los administradores de fondos externos	Se sigue la mejor práctica cuando se selecciona a los administradores de fondos externos.
31	Selección de la debida diligencia para los administradores de fondos externos	Se realiza una selección suficiente de la debida diligencia cuando se escoge a los administradores de fondos externos.
32	Concordancia de los incentivos de los administradores de fondos externos con los objetivos de la institución de seguridad social	Los incentivos de los administradores de fondos externos concuerdan con los objetivos de inversión generales de la institución de seguridad social.
33	Debida diligencia operativa para los administradores de fondos externos	Se establecen procedimientos suficientes para garantizar que se realice un nivel adecuado de debida diligencia operativa en los administradores de fondos externos
34	Transferencia de los activos cuando se produce un cambio en el administrador de inversión externo	Cuando se adopta una decisión para cambiar a los administradores de inversiones externos, se tienen en cuenta algunos asuntos relativos a la gobernanza. Estos incluyen los requisitos de información vinculados con el cambio, la consideración de las comisiones o de las sanciones por cancelación de la póliza y la comunicación a los afectados por el cambio, incluidos los custodios, los miembros y los contables. Mientras se realiza la transferencia de los activos entre los planes, se identifican y gestionan adecuadamente los riesgos asociados con las actuaciones, y al mismo tiempo, la institución también minimiza los costos cuando eso es posible.

Fuente: AISS 2019

La **directriz 26** apunta a que se implemente con eficiencia la estrategia de inversión establecida por el Consejo de Administración o la dirección. Esta directriz, entre otras recomendaciones, establece que la estructura organizativa de la institución debe reflejar el proceso de toma de decisiones en materia de inversión e integrar un sistema de cuentas y balances.

Para ello, algunos mecanismos específicos sugeridos incluyen que: (i) la dirección debe establecer estándares e indicadores de referencia para evaluar el rendimiento de la institución inversora, (ii) los manuales de procedimiento deberán documentar cómo han de implementarse las políticas de inversiones, (iii) debe supervisarse y revisarse el cumplimiento de los manuales de procedimiento, (iv) la compensación del personal y los criterios de evaluación deben generar los incentivos adecuados para hacer lo correcto y no hacer lo incorrecto, y (v) debe establecerse claramente la responsabilidad de los funcionarios y personal de la institución inversora.

Estos aspectos han sido analizados en las directrices previas.

La **directriz 27** recomienda que se establezcan procedimientos suficientes para garantizar que en las entidades inversoras exista un nivel adecuado de debida diligencia operativa.

En este sentido, corresponde al Consejo de Administración establecer la política sobre el proceso de debida diligencia operativa para los administradores de fondos internos y la administración es responsable por garantizar que esta se realice. Como mecanismo específico se destaca la recomendación de contar con un manual de políticas y procedimientos que establezca el proceso de debida diligencia operativa para los gestores internos de las inversiones.

A su vez, el proceso de debida diligencia operativa debe comprender tres áreas principales: empresas, con una adecuada armonización de intereses y sin conflictos materiales; personas donde la calidad y cantidad del personal operativo se correspondan con la complejidad de las empresas, y procesos, los que pueden requerir una variedad de prácticas de control.

Otro mecanismo sugerido es que una entidad independiente realice la debida diligencia operativa respecto del administrador interno o para el proceso debería subcontratarse a un tercero idóneo.

Además, la debida diligencia operativa debe ser realizada por un equipo dedicado que sea independiente del que realiza la debida diligencia de la inversión.

El proceso operativo de inversiones del BIESS debiera contar con estos procedimientos y un informe escrito respecto al ejercicio de la debida diligencia al invertir los recursos previsionales. Cabe señalar que el Código de Gobierno Corporativo señala como atribución del Directorio del banco actuar bajo los preceptos de debida diligencia y oportunidad.

La **directriz 28** establece que cuando la institución inversora tenga derechos de voto en una organización o empresa en la que participa, o una representación en el Consejo de Administración de esta, el Consejo de Administración de la institución de seguridad social debe garantizar que sus representantes en los consejos de las empresas representen los intereses del ente de seguridad social. Al respecto, la directriz señala que deberán existir políticas en relación con:

- el papel que deberá desempeñar la institución en los consejos de administración de las empresas en las que tenga carteras de activos significativas;
- las funciones y responsabilidades del personal de la institución inversora que ocupa un lugar en el Consejo de Administración de esa empresa;
- la difusión de la manera en que ejercieron sus votos los representantes en los consejos de administración de las empresas, y
- los ingresos y/o ganancias a que tienen derecho —en caso de que lo tengan— los miembros del Consejo de Administración, en virtud de su pertenencia a los consejos de esas empresas.

En esta materia, la codificación de resoluciones de la JPRMF contiene algunas obligaciones para el BIESS respecto al ejercicio de los derechos societarios:<sup>59</sup>

- El gerente general representará al BIESS en las juntas generales de accionistas o de socios de las empresas y demás personas jurídicas en las que el banco tuviere participación accionaria o financiera. Dicha representación la ejercerá en función de las políticas de inversión aprobadas por el Directorio del banco.
- El BIESS podrá invertir los recursos que administra en sectores productivos o estratégicos del país, adquiriendo títulos provenientes de procesos de titularización dentro de los límites establecidos o títulos valores negociables que garanticen adecuadamente dicha inversión, de acuerdo con la Ley de Mercado de Valores. El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá formar parte del Comité de Vigilancia, constituido conforme al reglamento que para el efecto emita el Directorio del banco.
- El BIESS, en la forma prevista en el reglamento emitido por el Directorio del banco para su participación en fideicomisos mercantiles, deberá formar parte de las juntas de fideicomiso en forma proporcional a su participación en el patrimonio autónomo, juntas cuyo número de miembros deberá ser impar.

Por su parte, en el sitio institucional no hay información respecto a la participación del BIESS en las instancias societarias a que se refiere la norma de la JPRMF.

La **directriz 29** aborda el riesgo cambiario. Plantea que cuando la institución invierte en activos en el extranjero, debe considerar la gestión (o «cobertura») de su exposición al cambio en el valor de las monedas en las que se denominan los activos (cuando crea que es un riesgo no recompensado de su cartera). En este sentido, debe determinarse un ratio de cobertura adecuado que puede variar según la región y/o la clase de activo.

---

59. *Codificación Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera* Artículos 77, 82 y 86, Sección X del Capítulo XXXIII, Tomo VII, Libro Primero.

Como se abordó en la sección anterior, en el caso del BIESS respecto a la inversión extranjera, se permite por excepción la inversión en títulos de valores de Gobiernos únicamente en el caso de los fondos con objetivo de inversión de largo plazo. Por tanto, la cobertura del riesgo cambiario es un procedimiento que deberá ir desarrollándose en la medida que se vayan ampliando las alternativas de inversión extranjera de la institución.

Finalmente, las directrices 30 a 34 abordan los procesos de gestión externa del BIESS. Actualmente, no resultan aplicables al BIESS por cuanto la gestión de las inversiones es realizada internamente. En todo caso, en la eventualidad de que el rango de alternativas de inversión se vaya ampliando y se requiera de la gestión externa de las inversiones, se deberá: (i) seguir las mejores prácticas en la selección de los administradores de fondos externos; (ii) asegurar que los incentivos de los administradores de fondos externos concuerdan con los objetivos de inversión generales de la institución de seguridad social; (iii) establecer procedimientos suficientes para garantizar que se realice un nivel adecuado de debida diligencia operativa en los administradores de fondos externos, y (iv) cautelar la gobernanza del proceso de transferencia de los activos cuando se produce un cambio en el administrador de inversión externo.

## ► 5. Condiciones para ampliar el rango de inversiones

En este capítulo se analizan y describen las condiciones necesarias para que el BIESS pueda avanzar hacia la ampliación del rango de inversiones no privativas con los recursos previsionales administrados, en línea con las directrices de la AISS.

En primer lugar, se debe mencionar la importancia de ampliar el rango de posibilidades de inversión para la cartera de los fondos previsionales, con el objeto de maximizar su rendimiento, mientras se mantienen niveles de riesgo apropiados al objetivo de cada uno de los fondos administrados. A su vez, la diversificación como medida de gestión de riesgos de los portafolios, se encuentra en línea con las recomendaciones de buenas prácticas internacionales.

El estudio actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, realizado por el IESS, muestra que los rendimientos anuales del portafolio de inversiones del BIESS han experimentado una tendencia decreciente en el periodo 2012-2018, como se observa en el cuadro 15. Esta tendencia es consistente con la disminución en las rentabilidades de los activos financieros de largo plazo. De ahí la importancia de abrir opciones para los fondos administrados por el BIESS cuyos horizontes de inversión son de largo plazo, básicamente el Fondo de invalidez, vejez y muerte y el Fondo de ahorro previsional complementario.

► Cuadro 15. Evolución del rendimiento bruto y neto anual del portafolio de inversiones

Año	Rendimiento bruto (%)	Rendimiento neto (%)
2012	10,48	9,08
2013	10,37	8,02
2014	10,17	7,45
2015	9,54	7,17
2016	9,80	7,92
2017	9,26	7,54
2018	8,24	5,63

Fuente: Elaboración propia con base en Valuación Actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte del Seguro General Obligatorio, IESS 2018.

La Memoria institucional 2019 reporta información del rendimiento del portafolio por tipo de inversión, la que se presenta en el cuadro 16. Sin embargo, dicho rendimiento difiere del reportado en el estudio actuarial antes citado y no se dispone de los detalles para analizar las diferencias. Con todo, se destaca una baja continua en el rendimiento de la inversión en el sector público, que concentra la mayor proporción del portafolio global de inversiones no privativas. Es importante, en este sentido, que el BIESS avance en la disponibilidad de información detallada y accesible, para el análisis de la rentabilidad bruta y neta de su portafolio.

► Cuadro 16. Evolución rendimiento portafolio global 2015-2019

Tipo Inversión	dic-15	dic-16	dic-17	dic-18	dic-19
Sector público	7,13	7,11	7,12	6,97	6,92
Privado financiero	7,42	7,23	7,22	8,31	6,45
Privado no financiero	7,67	8,38	8,44	8,07	8,38
Renta variable	-2,52	-5,06	12,46	21,83	2,86
Fideicomisos	7,06	5,34	5,23	4,92	4,73
Créditos	8,92	9,46	9,46	9,65	9,85
<b>Total con saldo caja-bancos</b>	<b>7,74</b>	<b>7,97</b>	<b>8,14</b>	<b>8,36</b>	<b>8,27</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Memoria anual BIESS 2019.

Es necesario señalar que la existencia de un buen gobierno corporativo permitirá al BIESS alcanzar sus objetivos con eficiencia, responsabilidad, transparencia y en favor del interés de los afiliados y jubilados del IESS. Mayor relevancia adquiere la verificación de la buena gobernanza de la entidad cuando se pretende sofisticar el marco de inversiones de los fondos de la seguridad social.

Para ampliar las alternativas de inversión se requieren ciertas condiciones exógenas al BIESS, tales como un mercado de valores relativamente desarrollado, en el que la oferta de títulos financieros sea adecuada al volumen de los fondos administrados y un sistema de compensación y liquidación de valores que cumpla los más altos estándares internacionales; así como bolsas de valores, intermediarios de valores, emisores de valores y clasificadores de riesgo adecuadamente regulados y fiscalizados. No obstante, es cierto que la participación en el mercado de valores de inversionistas institucionales como los fondos de la seguridad social ecuatoriana, contribuye a su desarrollo.

Asimismo, es relevante la existencia de un marco normativo claro y consolidado que pueda ser adecuadamente fiscalizado por el organismo de control. En el caso del BIESS, al tener doble calidad, como banco comercial a través del otorgamiento de créditos y como inversionista institucional en el mercado de valores, no existe suficiente claridad respecto a las regulaciones que le son aplicables. Por otra parte, en materias como la regulación de conflictos de intereses y valoración de las inversiones sería deseable que se emitieran normas específicas para la gestión de los recursos de la seguridad social, sin perjuicio de las normas generales emitidas por la JPRMF. La falta de especificidad en las normas aplicables genera también problemas de competencias respecto a las entidades que fiscalizan el BIESS, la Superintendencia de Bancos por un lado y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, por el otro.

En los párrafos siguientes y en concordancia con las directrices de la AISS sobre inversión de los fondos de la seguridad social, el análisis relativo a las condiciones necesarias para ampliar la gama de inversiones con los recursos administrados por el BIESS se organiza de acuerdo con los siguientes tópicos: principios, estructuras y procesos de gobernanza de las inversiones.

En relación con los principios que sustentan el proceso de inversiones, es fundamental contar con objetivos y metas claras y explícitas para las inversiones con recursos de los fondos, y que estas sean comunicadas adecuadamente al interior de la institución y a los grupos de interés.

En el caso del BIESS, dadas las distintas características de los programas de seguridad social cuyos excedentes son administrados por el banco, la estrategia de inversión debe estar alineada con los objetivos y pasivos de cada fondo. Por ejemplo, en el caso del Fondo IVM, la consideración del objetivo de pensión es fundamental al momento de establecer el retorno esperado y el nivel de tolerancia al riesgo. En este último caso el BIESS debe procurar además la tasa actuarial fijada por el IESS, por lo que deberá diversificar adecuadamente el fondo para obtener las mejores combinaciones de riesgo-retorno.

Hasta la fecha, los créditos han representado más del 50 por ciento del portafolio total del BIESS. La tasa de rendimiento de los créditos ha sido superior al rendimiento de las inversiones no privativas, en forma consistente desde el año 2015 hasta el 2019, según la última Memoria institucional; sin embargo, este tipo de operaciones no responde a una estrategia de inversión adecuada para fondos con pasivos previsionales de largo plazo, en consideración al riesgo que involucran. Al respecto, cabe tener presente el aumento en los índices de morosidad y cartera vencida de los créditos otorgados a afiliados y pensionados, fundamentalmente en los créditos hipotecarios como se presenta en los cuadros 17 y 18. Estos últimos, además, son los más relevantes en la cartera de inversiones, representando en 2020 un 65 por ciento del portafolio total de créditos.

► **Cuadro 17. Morosidad de los créditos 2012–2020 (%) (\*)**

Créditos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hipotecario > 60 días	1,0 %	1,7 %	2,0 %	2,9 %	5,3 %	6,1 %	6,6 %	8,1 %	13,1 %
Quirografario > 30 días	0,9 %	0,7 %	0,8 %	1,1 %	1,4 %	1,2 %	1,3 %	0,9 %	1,8 %
Prendario > 30 días	1,5 %	4,6 %	1,5 %	2,4 %	3,3 %	1,5 %	2,0 %	2,1 %	12,3 %

(\*)El cálculo de los índices de morosidad se realiza con base en el total de la cartera vencida más la cartera que no devenga intereses sobre el total de la cartera.

Fuente: Elaboración propia con base en información reportada por el IESS.

► **Cuadro 18. Cartera vencida N.º de operaciones 2012–2020 (%)**

Créditos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hipotecario	0,9 %	1,6 %	1,8 %	2,6 %	4,7 %	5,3 %	5,7 %	6,9 %	11,3 %
Quirografario	1,2 %	1,0 %	1,2 %	1,6 %	1,2 %	1,0 %	1,0 %	1,1 %	3,2 %
Prendario	1,5 %	4,0 %	1,6 %	2,4 %	3,2 %	1,5 %	2,0 %	2,3 %	13,1 %

Fuente: Elaboración propia con base en información reportada por el IESS.

En este sentido, considerando que el BIESS tiene la función de otorgar créditos con el patrimonio de terceros (fondos previsionales), la posibilidad de hacer una gestión de riesgo deficiente es elevada y repercute directamente en la sostenibilidad de las prestaciones de seguridad social. A diferencia del caso del BIESS, en la banca tradicional los préstamos se apalancan sobre el patrimonio propio y, por lo tanto, los incentivos a realizar una buena gestión de cobranza se encuentran altamente alineados. De aquello se deduce la importancia de que el BIESS cuente con adecuados sistemas de control interno para sus procesos de gestión de cobranza, y también se desprende la relevancia de que el IESS en su calidad de propietario se involucre en ese monitoreo.

Por otra parte, el aumento de la tasa de los créditos es una herramienta del BIESS para alcanzar la tasa actuarial que establece anualmente el IESS para el Fondo IVM; sin embargo, dicha medida tiene impacto en otros sectores de la economía.

Respecto a la gestión de banca de inversión, todos los fondos gestionados por el BIESS se han concentrado preferentemente en títulos estatales (las inversiones en renta fija del sector público representaron un 42 por ciento del total del portafolio global en 2020,<sup>60</sup> equivalentemente un 84 por ciento del total de inversiones no privativas, incluyendo fondos disponibles). Esto puede deberse a la falta de alternativas de inversión en el mercado de valores del Ecuador o a la necesidad de asegurar la tasa actuarial establecida por el IESS. Sin embargo, parte de la explicación para aquello podría estar en el desbalance que se observa en la composición del Directorio del BIESS.

El Reporte 2019 de la OCDE sobre las inversiones a largo plazo de los fondos de pensiones de la Encuesta anual de grandes fondos de pensiones y fondos públicos de reserva de pensiones, entrega información relevante respecto de los tipos de inversión que desarrollan otros fondos.

Centrándose en los fondos públicos de reserva de pensiones (FPRP), se destaca que estos tienen distintos tipos de mandatos y límites sobre las carteras de inversión. El Australia Future Fund y el Canada Pension Plan Investment Board, por ejemplo, se distinguen por tener inversiones a largo plazo y mandatos donde los pagos de pensión esperados ocurren en el futuro. En este sentido, distintos mandatos y límites de inversión llevan a diferentes perfiles. De acuerdo con dicho informe, las tendencias generales en la asignación de activos durante los últimos cuatro años muestran que los FPRP están desplazando, en promedio, la inversión de la renta fija a la renta variable y las inversiones alternativas. Por ejemplo, el Fondo de inversión de pensiones del Gobierno de Japón en 2010 invirtió el 77,9 por ciento en renta fija

60. Con todo, dichas cifras se encuentran dentro de los límites legales establecidos por la JPRMF.

y efectivo, y 22,1 por ciento en acciones. En contraste, a finales de 2017 el mismo fondo había invertido 49,9 por ciento de los activos en renta fija y efectivo, y 51,1 por ciento en acciones.

Tomando un promedio simple de los FPRP, la encuesta muestra que el 54 por ciento de los activos totales fueron invertidos en renta fija y efectivo, 30,5 por ciento en acciones cotizadas y 15,5 por ciento en inversiones alternativas u otras.

En este sentido, aun cuando las inversiones en renta fija representan una parte importante de las inversiones de los planes de ahorro para el retiro a nivel mundial, entre los que se incluyen los bonos o títulos estatales, en los FPRP seleccionados por la OCDE dicha inversión en promedio está muy por debajo de los niveles que se encuentran en el BIESS.

Otro aspecto que debe estar claramente establecido en las estrategias de inversión es la posibilidad de invertir los recursos en el exterior. La inversión en el extranjero por parte de los fondos de pensión debería estar permitida, sujeto a principios de administración prudente.

En relación con la estructura de la gobernanza de las inversiones y a efectos de poder acometer exitosamente una ampliación en el rango de inversiones no privatizadas, un aspecto que debería ser revisado en el BIESS es la composición de su Directorio, de forma de evitar posibles espacios de injerencia política en la toma de decisiones de inversión con los recursos de la seguridad social ecuatoriana. El proceso de selección de los miembros del Directorio y los altos ejecutivos de la entidad debe buscar directivos con conocimientos y experiencias necesarios para el adecuado desempeño de sus responsabilidades, los que además deberían someterse frecuentemente a un proceso de evaluación de desempeño. En relación con este último aspecto, cabe tener presente que el BIESS debe efectuar una evaluación anual de sus funcionarios, en virtud de la Norma técnica del subsistema de evaluación del desempeño emitida por el Ministerio del Trabajo.

A su vez, es fundamental que las responsabilidades jurídicas y las consecuencias de los incumplimientos legales y normativos, por parte de los directores de la entidad, estén claramente establecidos en la legislación aplicable.

Por su parte, deberían revisarse en el BIESS la composición, responsabilidades y rendición de cuentas de los comités especializados, de modo que no haya confusión de roles directivos y ejecutivos. Aspectos de alta complejidad y especialización, como por ejemplo la gestión de inversiones y de riesgos, requieren ser tratados en comités específicos, con miembros del Directorio que cuenten con competencias específicas y mayor dedicación a estas materias. Es cierto que el número de directores del banco es limitado, sin embargo, estos comités especializados pueden apoyarse con asesoría de expertos externos. Aspectos como la frecuencia regular de reuniones y el registro en actas de las decisiones que se adopten, son fundamentales en el funcionamiento de los comités de Directorio.

En este ámbito, un proceso de ampliación de las alternativas de inversión deberá ir acompañado de una evaluación del personal y capacidades requeridas en las áreas operativas, desarrollando a partir de ello un adecuado balance entre el uso de administradores internos y externos.

En relación con los procesos de la gobernanza de las inversiones, uno de los principales desafíos que se presentan para el BIESS es el de coordinación con el IESS, a efectos de que se realice una adecuada consideración de los pasivos de los distintos fondos de la seguridad social al momento de definir las políticas de inversión de cada uno de ellos.

A su vez, existen carencias en materia de divulgación de las políticas de inversión, resultados de las inversiones, detalle de las carteras de inversiones, riesgos asumidos, metodologías de medición de los riesgos, conflictos de interés que se enfrentan en el proceso de inversiones y evaluación del desempeño del gestor, que debieran ser superados si se quiere una mayor sofisticación en la gestión de los portafolios, de modo que las partes interesadas puedan hacer valer sus derechos y cumplir sus deberes.

Respecto al establecimiento de restricciones o límites a las inversiones de los fondos, particularmente en renta variable, activos con menor liquidez o títulos de mayor riesgo relativo, el capítulo 4 del Informe perspectivas de las pensiones de la OCDE 2018, al examinar los límites de inversión y otros requerimientos cuantitativos de los portafolio de grandes fondos de pensiones, fondos de reserva y fondos soberanos a nivel mundial, determina que en prácticamente todos los casos sus asignaciones de activos están parcialmente libres de restricciones. Según el informe, esto puede reflejar su alto nivel de pericia de inversión y su relativamente extensa base de activos, que les permite tomar ventaja de las oportunidades de inversión en un amplio rango de clases de valores financieros.

El rol de la auditoría interna y externa del BIESS también puede ayudar a que el proceso de inversiones se adecúe a las buenas prácticas internacionales, a través de la revisión del cumplimiento de los controles internos asociados al proceso y los sistemas de administración de riesgo.

## ► 6. Consideraciones finales

---

En el análisis realizado a lo largo de este documento se encontraron diversos aspectos en los cuales el accionar del BIESS se ha ido estructurando en línea con varias de las directrices de gobernanza y de gestión de inversiones revisadas. Por ejemplo, los principios y objetivos generales para la inversión de los fondos de la seguridad social están establecidos en la regulación del sistema, al igual que las atribuciones del Directorio del BIESS y su distinción respecto a aquellas correspondientes a la alta administración del banco. Asimismo, la elección de representantes de afiliados y jubilados como integrantes del Directorio del BIESS está en línea con el principio de participación de las directrices AISS sobre gobernanza. A su vez, el Consejo de Administración cuenta con amplias facultades para emitir resoluciones que definan las normas y reglamentos internos. También la existencia en la estructura orgánica del BIESS de distintos comités especializados, como los de administración integral de riesgos y de inversiones, contribuye al cumplimiento de diversas directrices analizadas. Otro elemento a destacar son las unidades de auditoría interna que buscan proveer aseguramiento sobre la efectividad del gobierno corporativo, la gestión de riesgos y el control interno, y que dependen del Directorio del BIESS, lo que les permitiría desempeñar sus funciones de manera independiente y objetiva. La existencia de los códigos internos de gobierno corporativo y de ética también se condice con las directrices analizadas. Además, cabe destacar que de acuerdo con la normativa, el BIESS debe elaborar un informe anual que contenga la rendición de cuentas sobre la gestión y cumplimiento de las prácticas de buen gobierno corporativo y del Código de Ética.

A partir del análisis técnico realizado, se desprenden diversos desafíos en cuanto a la situación institucional del BIESS, su gobernanza y la gestión de inversiones de los fondos de la seguridad social.

Respecto a la situación institucional del BIESS, las recomendaciones efectuadas tienen relación con aspectos que requerirían modificaciones legales/regulatorias:

- Establecer un rol preponderante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en cuanto a ejercer una propiedad activa del BIESS, por ejemplo, proponiendo reformas en caso de ser necesario y realizando una adecuada supervisión del mandato general conferido por ley al banco.
- Institucionalizar en la normativa un deber de coordinación entre el IESS y el BIESS, especialmente para facilitar el análisis y evaluación de la sostenibilidad de los fondos de la seguridad social que debe realizar el IESS y para promover una mejor gestión de las inversiones por parte del BIESS, en línea con los pasivos que estos fondos deben financiar. Dicha normativa debiera regular el intercambio de información y las comunicaciones que debiesen tener lugar entre ambas entidades autónomas, con el objeto de que, según sus funciones, contribuyan en conjunto a velar por la sostenibilidad de los programas de seguridad social.

En cuanto a los desafíos del gobierno corporativo del BIESS, a partir del análisis efectuado se desprenden las siguientes recomendaciones:

- Dado que el mandato y objetivos que debe cumplir el BIESS incluyen espacio para potenciales conflictos de interés, resultaría de gran importancia que a partir de la gobernanza se cuente con una definición muy clara de las directrices que permitan conciliarlos o resolverlos. Estas directrices pueden ser establecidas a través de la normativa emitida por el regulador o en las políticas internas del banco.
- El mandato del BIESS en relación a los Fondos complementarios previsionales cerrados tiene un alcance más amplio que la prestación de servicios financieros, lo cual podría complejizar el funcionamiento de la institución y retroceder en la separación de funciones que se realizó con la delegación de la administración de los recursos de la seguridad social en el BIESS. Al respecto, convendría efectuar una evaluación a mediano plazo de los alcances y resultados de esta decisión de política pública.
- Del análisis efectuado se sugiere revisar la norma legal que establece la composición del principal órgano de gobierno del BIESS, su Directorio, en consideración a la necesidad de fortalecer su independencia política, una apropiada rendición de cuentas, la suficiente disponibilidad de recursos, la pericia necesaria para cumplir sus funciones y, en última instancia, para asegurar que las inversiones de los recursos de la seguridad social se realicen en el mejor interés de los afiliados y jubilados.
- Se propone también que la responsabilidad de los directores respecto a la inversión de los fondos de la seguridad social esté expresamente consagrada en la ley, consignando expresamente su rol de administradores fiduciarios.
- Es deseable que pudiera revisarse el funcionamiento de los diferentes comités especializados del BIESS que en muchos casos presentan una integración mixta, de modo que exista una separación más clara de roles y responsabilidades y una adecuada rendición de cuentas al Directorio. Esta materia solo requeriría ajustes a los reglamentos de funcionamiento interno del BIESS.
- En relación al marco de gestión de riesgos al interior de la organización, sería importante revisar los siguientes aspectos:
  - rol de las subgerencias operativas del BIESS establecido en el estatuto orgánico por procesos, de modo que se les asigne responsabilidad en el diseño e implementación de procedimientos detallados de control interno y su supervisión;
  - conformación mixta del comité de administración integral de riesgos, de forma que existiendo funciones delegadas por el Directorio en este comité, el reglamento de funcionamiento interno establezca claramente la función delegada y que esta se someta al examen y aprobación del Directorio, y
  - en materia de los flujos de información al interior de la organización y hacia el supervisor, se advierten desafíos para el BIESS en cuanto a una modernización que facilite flujos en línea o de fácil disponibilidad para los órganos de gobierno y supervisores.
- Asimismo, se requeriría de la implementación de una política de divulgación de la información que esté disponible públicamente, de modo que las partes interesadas puedan acceder en forma oportuna, fiable y precisa a la información relevante de la institución y se facilite también la evaluación del cumplimiento del principal mandato del BIESS.
- La institución se beneficiaría también de tener una sección a cargo de generar acciones coordinadas para mejorar la participación de los beneficiarios.

En lo que respecta a la gestión de inversiones, las recomendaciones de este informe se sintetizan en lo siguiente:

- Consolidar y priorizar en un documento único, como podría ser la política de inversiones, los principios y objetivos generales de las inversiones de los fondos de la seguridad social establecidos en diferentes cuerpos regulatorios, de modo que se facilite una guía para la gestión de los fondos y se clarifique explícitamente el doble objeto que afecta a las inversiones del BIESS, en el sentido de orientar sobre cuál de ellos es prioritario o en qué situaciones se privilegiará uno sobre otro cuando se encuentren en conflicto.
- Incorporar en las políticas de inversiones no privativas, un análisis diferenciado respecto a los objetivos de inversión según tipo de fondo administrado, considerando que son de naturaleza muy diferente entre sí.
- Identificar en las políticas de inversión, a disposición de las partes interesadas, todos los riesgos de inversiones que enfrenta el banco en la gestión de cada uno de los fondos de la seguridad social y los mecanismos para administrarlos.
- Incorporar en las políticas de inversiones el control de conflictos de interés que pueden presentarse al invertir los fondos de la seguridad social.
- Dejar a disposición del público, en el sitio web del BIESS, los aspectos más relevantes de las políticas y estrategias de inversión por fondo.
- Revisar los aspectos contractuales y perfiles de los funcionarios de las unidades de inversiones del BIESS y establecer medidas de desempeño, por ejemplo, con base en indicadores de referencia o *benchmarks*.

Finalmente, se destaca la importancia de que el BIESS pueda avanzar en la ampliación del rango de posibilidades de inversión para la cartera de los fondos previsionales, con el objeto de maximizar su rendimiento, mientras se mantienen niveles de riesgo apropiados al objetivo de cada uno de los fondos administrados. Con todo, para poder realizar dicha tarea sería importante fortalecer el gobierno corporativo del BIESS, consolidar en forma clara su marco normativo y abordar un conjunto de ámbitos relacionados con la definición de los principios, estructura y procesos de la gobernanza de las inversiones, necesarios para acometer dicha tarea.

## ► 7. Referencias bibliográficas

---

- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 9 de abril de 2020. Directrices para la buena gobernanza. <https://ww1.issa.int/guidelines/gg/read>
- Banco Mundial. *Capitalización en el mercado de empresas nacionales que cotizan en bolsa (% PIB)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/CM.MKT.LCAP.GD.ZS>
- Berstein, S. y Chumacero, R. 2005. *Cuantificación de los costos de los límites de inversión para los fondos de pensiones chilenos*. Documento de trabajo N.º 3, Superintendencia de Pensiones.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 2019. *Valuación actuarial del Seguro de invalidez, vejez y muerte del Seguro General Obligatorio*. Versión: ee6b8ef1d06eac8cf9d82325538c033127eb7362045f1298289f1427570f2fdb
- IIA (The Institute of Internal Auditors). 2013. *Position Paper, the three lines of defense in effective risk management and control*.
- IOPS (International Organization of Pension Supervisors). 2011. OECD/ IOPS. *Good practices for pension funds' risk management systems*. <http://www.iopsweb.org/principlesguidelines/46864307.pdf>
- Grupo Banco Mundial. *Marco de Cooperación con Ecuador 2019-2023*.
- LEYES DEL ECUADOR. 2009. Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Suplemento del Registro Oficial N° 587 de 11 de mayo de 2009.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2006. *Guidelines on pension fund asset management*. <http://www.oecd.org/pensions/private-pensions/36316399.pdf>
- . 2016a. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, edición 2015. Paris: Éditions OCDE.
- . 2016b. *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*.
- . 2016c. *Core Principles of private pension regulation*. <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/principles-private-pension-regulation.htm>
- . 2018. *OECD Pensions outlook*. Paris: OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en)
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020a. *ECUADOR. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*, 181. Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- . 2020b. *¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo*, editado por Pablo Casalí, David Jaramillo, Fabián Vallejo, Rosario Maldonado. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_749915.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_749915.pdf)
- Superintendencia de Pensiones. 2010. *El sistema chileno de pensiones*, séptima edición.



**Organización  
Internacional  
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos, Ecuador

Centro Corporativo Ekopark  
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar, Torre 4, piso 3  
Quito - Ecuador

Tel. (593) 23824240  
[www.ilo.org/ecuador](http://www.ilo.org/ecuador)

 OITAmericas