

INT-0884

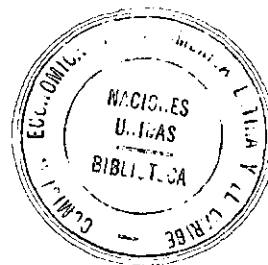
Distr.
INTERNA

LC/IN.108
15 de noviembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



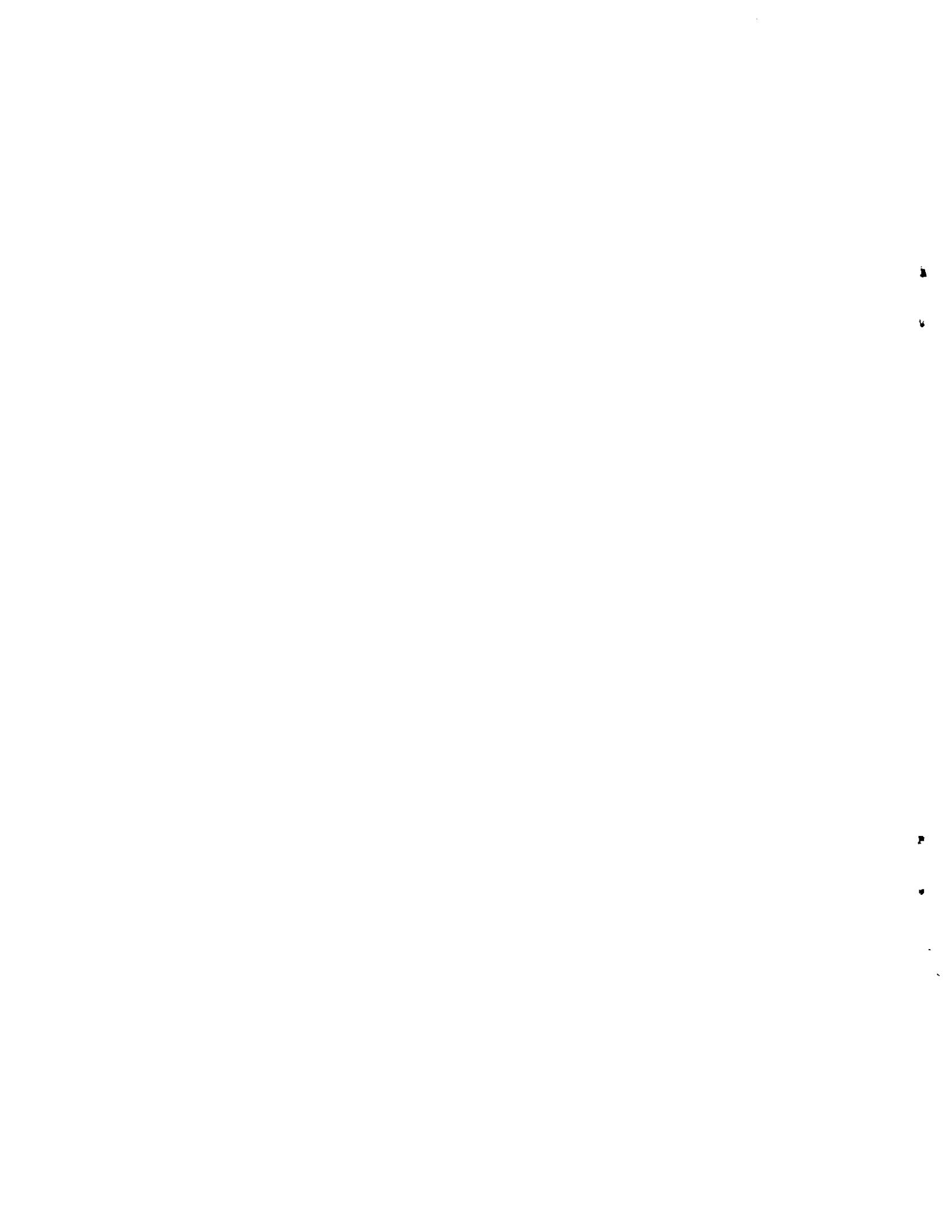
EL SISTEMA PREVISIONAL ECUATORIANO

- LOS FONDOS DE PENSION COMO FUENTE DE INVERSION -

(1970-1989)

(Primera versión sólo para comentarios)* /

* / Este trabajo fue preparado por el señor Galo Abril, consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo". Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.



INDICE

	<u>Página</u>
CAPITULO I. INTRODUCCION GENERAL	4
CAPITULO II. EL SISTEMA PREVISIONAL ECUATORIANO: componentes, origen y leyes que rigen los fondos de pensión.	11
1. Introducción	11
2. Seguro Obligatorio de Pensiones	12
3. Jubilación Patronal	19
4. Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales	21
5. Características Generales del Sistema Previsional	26
CAPITULO III. EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL: beneficios y estado financiero.	29
1. Seguros Integrados al IESS	29
2. Estados Financieros: 1970-89	36
3. Inversión Financiera e Implicaciones	50
CAPITULO IV. PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL AL AÑO 2000	60
1. Propósito y Metodología	62
2. Proyección Financiera del IESS	62
3. Proyección de los Fondos de Pensión	73
4. Conclusiones	80

CAPITULO V. OBSERVACIONES FINALES: el Mercado de Capitales y los Fondos de Pensión.	81
1. Contexto Económico-financiero	81
2. Magnitud Relativa de los Fondos de Pensión	88
3. Resumen y Conclusiones	91
ANEXO 1. Base legal de los Fondos para la Jubilación Patronal; Disposiciones Legales del Código del Trabajo; Leyes Complementarias.	98

BIBLIOGRAFIA

EL SISTEMA PREVISIONAL ECUATORIANO

-Los Fondos de Pensión como Fuente de Inversión-

(1970-1989)

CAPITULO I. INTRODUCCION GENERAL

El estudio tiene un doble objetivo: i) dilucidar la estructura y los aspectos económico-financieros del sistema previsional ecuatoriano, y ii) sugerir cambios estructurales destinados a mejorar su eficiencia, en un marco de aporte al desarrollo de los mercados de capital.

Para lograrlo nos proponemos describir y evaluar el actual sistema de pensiones, revisar la evolución de sus estados financieros entre 1970-89, realizar el cálculo actuarial de los mismos para el período 1990-2000, analizar la necesidad de su transformación de regímenes de reparto a capitalización, y efectuar proyecciones de dicha transformación sobre la acumulación de fondos y los mercados de capital.

En forma similar a lo que ha ocurrido en la mayoría de países de la región, el recrudecimiento del proceso inflacionario, estancamiento de la producción, disminución del ingreso real, de la participación de las remuneraciones en el PIB, y el aumento de las tasas de desempleo, entre otros factores que erosionan los fondos y la base del sistema previsional, atentan seriamente contra su

A

B

C

D

estabilidad y supervivencia³. Aunque actualmente el sistema previsional, en el componente administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) registra superávits corrientes, en términos actuariales la situación puede ser diferente.

Los recursos del petróleo y el endeudamiento externo que desde la década de los años 70 contribuyeron a la expansión del Sector Público y la inversión real privada en el Ecuador —marginando a los ingresos tributarios y al ahorro interno— actualmente han disminuido de manera significativa, afectando gravemente la situación de las finanzas públicas y las posibilidades de formación de capital y del crecimiento económico⁴.

A pesar de la política restrictiva del gasto público aplicada como parte de los

³La tasa de inflación anual que hasta 1982 no había rebasado el 15 por ciento en promedio, en diciembre de 1989 llegó al 75.6 por ciento, el crecimiento de la producción (PIB) que entre 1972-80 mantuvo un promedio anual de 8.6 por ciento, en 1981-89 bajó al 1.8 por ciento, el salario mínimo vital promedio se ha reducido de USD 118 más o menos mantenido hasta 1987 a USD 65 en julio de 1990, la participación de las remuneraciones en el PIB, a finales de 1989 fue sólo el 44 por ciento de lo que fue en 1989 (CEPLAES, 1990). De acuerdo a la CEPAL (1989) a diciembre de 1989, el desempleo abierto bordeaba el 14 por ciento de la PEA, y el subempleo, según el INEM (1990) el 50 por ciento.

⁴El uno por ciento de las exportaciones totales mantenido tradicionalmente por el petróleo y derivados, subió en 1973 al 55 por ciento, que es el nivel promedio registrado hasta finales de los años ochenta. La participación de los ingresos petroleros en el Presupuesto General del Estado llegó a un 40 por ciento en 1981 (32 por ciento de los ingresos del Sector Público no Financiero) y a un 53 por ciento entre enero-marzo de 1990 (39 por ciento de los ingresos del SPNF) (BCE, Cuentas Nacionales, varios números; Información Estadística Mensual N° 1638). La mayor expansión del Sector Público se dió entre 1974 y 1979 cuando los gastos crecieron del 23 al 29 por ciento del PIB, más rápido que los ingresos (15 por ciento en promedio anual). El déficit convencional del SPNF, que del 3 por ciento del PIB en 1974 subió al 8 por ciento en 1981 y al 9.6 por ciento en 1987 ha sido constantemente cubierto con endeudamiento externo o recursos de emisión del BCE. En dólares corrientes, el incremento anual de la deuda externa en 1975-76 fue del 20 por ciento, del 66.5 por ciento entre 1977-81 y del 10 por ciento en adelante (Abril, 1990-a).

programas de ajuste desde 1983, sacrificando la inversión real pero manteniendo el crecimiento del gasto corriente (Abril, et. al., 1990) el déficit del SP se mantiene. Empero, esta vez, el déficit que mayoritariamente es consecuencia del servicio de la deuda se cubre con créditos de organismos financieros internacionales (BIRF, BID, CAF). Simultáneamente, el BCE no sólo llega a alimentar al SP con créditos de emisión, sino también a absorber una parte significativa de sus gastos ("gastos cuasifiscales"), que en 1984, por el refinanciamiento de la deuda externa pública y privada, alcanzan al 24 por ciento del PIB (Abril, 1990-b).

Además de alimentar la expansión del SP, los recursos del petróleo y endeudamiento externo han sido utilizados por el Estado para fomentar el desarrollo de actividades productivas privadas, particularmente las industriales, concentradas en las zonas urbanas alrededor de las ciudades grandes: Quito y Guayaquil (Abril y Urriola, 1988).

A parte de los efectos que sobre la asignación sectorial y regional de recursos provocó la canalización financiera descrita⁵, para los fines de este estudio, es importante resaltar las consecuencias producidas sobre el ahorro interno y su reciclaje.

Un aspecto crítico constituye la insuficiente movilización del ahorro interno originada en la vigencia de tasas de interés real negativas para créditos preferenciales, provistos con recursos de emisión del BCE y, a través de este,

⁵Para mayor detalle sobre estos efectos, ver: Abril (1985), Abril y Urriola (1988).

del endeudamiento externo⁶. La insuficiencia de ahorro interno llegó a reflejarse en una brecha ahorro-inversión crónicamente negativa. Con excepción de 1974, durante 1972-80, la diferencia entre el volumen de ahorro interno y la inversión doméstica fue negativa y, en porcentaje del PIB, del 2.3 por ciento en promedio anual (BCE, Memoria, 1983). El coeficiente préstamo neto/PIB ("brecha externa") fue 11.8 por ciento en 1987, 7.4 por ciento en 1988 y 8 por ciento a julio de 1990 (BCE, 1990, Cuentas Nacionales N° 13).

Paralelamente, entre 1972-80, la participación de las obligaciones del Sistema Bancario Nacional en el BCE creció en más de un 300 por ciento⁷, y la deuda externa (pública y privada) se incrementó de USD 242 millones en 1973 a USD 13.000 millones en 1989; cifra superior al 100 por ciento del PIB (BCE, Gerencia de la Deuda Externa; Información interna).

La sustitución de recursos puede haber alentado el consumo (disminuido la propensión marginal al ahorro), la colocación del ahorro interno en bancos del exterior⁸ y a las empresas extranjeras a participar del sistema de preferencias crediticias (reduciendo el uso de sus propios capitales financieros); e

⁶Entre 1972 y 1982, la tasa promedio anual de inflación fue del 14 por ciento, mientras que la tasa de interés activa cobrada por el BCE nunca superó el 12 por ciento, habiendo sido, en casos extremos, del 3 por ciento (Abril, 1985). La negatividad de la tasa de interés real para el sistema en su conjunto se mantiene hasta la fecha (ver capítulo 5, Cuadro N° 26).

⁷La dependencia de la banca privada creció a tal punto, que a mediados de los años 80 (1986) los créditos preferenciales llegaron a responder por cerca del 70 por ciento de los créditos que concede el sistema financiero nacional; entre el 65 y 70 por ciento de la cartera total de los bancos provenían del propio BCE (Emanuel, 1987).

⁸Hasta 1988, el monto de recursos de ahorro nacional colocado en bancos del exterior se estimaba en alrededor de un 45 por ciento de la deuda externa (Younger, 1990).

incrementando el coeficiente capital-producto de la economía con efectos deteriorantes sobre el crecimiento económico. Fundamentalmente, la baja movilización del ahorro interno y el sistema de créditos de emisión establecido, explican el incipiente desarrollo del mercado de capitales y la poca importancia que en el país se ha otorgado a las operaciones de mercado abierto como mecanismo de control de la liquidez del sistema por parte del BCE (Abril, 1990-b).

Los desequilibrios, cada vez más profundos, han puesto en evidencia el carácter explosivo del sistema vigente, motivando esfuerzos por promover el ahorro interno y la formación de capital. En este sentido, desde el tercer trimestre de 1989 el gobierno ha aplicado una severa política restrictiva del crédito del BCE (cierre virtual de todas las líneas de operación)⁹. Igualmente, ha propuesto cambios legales, como la "Reforma Estructural del Mercado de Valores, 1990" (Ministerio de Finanzas y Crédito Público, 1990) dirigidos a modernizar la estructura impositiva y fomentar el desarrollo del mercado de capitales. En la reforma indicada, se ha considerado especialmente el manejo de los fondos de pensión para el financiamiento de largo plazo, que el proyecto de ley denomina "Fondo de Reserva y Capitalización".

Se argumenta, que la propuesta además de estar dirigida a fomentar el desarrollo del mercado de capitales, favoreciendo la inversión, constituye una respuesta a la descapitalización de los fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) gravemente afectados por el proceso inflacionario vigente y las crecientes exigencias de los beneficios establecidos. Empero, aunque el planteamiento implícito de incorporar los fondos de reserva y pensión jubilar a

⁹BCE, Información Estadística Mensual, diversos números

los de la banca privada ha despertado una polémica entre los diferentes sectores involucrados, no se puede negar que dicha reforma está en la dirección correcta.

Las consideraciones expuestas a lo largo de este capítulo introductorio manifiestan que es indispensable incrementar, por lo menos, el reciclaje del ahorro doméstico, lo que presupone lograr una rentabilidad positiva en términos reales para el capital financiero y desarrollar un mercado bursátil eficiente, que favorezcan la formación de capital¹⁰. Sin embargo, en lo que tiene que ver con el manejo de los fondos de pensión, se mantiene la incógnita acerca de que si la banca privada tendrá mejores posibilidades que el IESS para lograr su capitalización. Si se mantienen los desequilibrios económicos observados, para obtener una capitalización exitosa de los fondos, cualquiera fuese el agente involucrado, parece indispensable lograr primero un reordenamiento monetario y fiscal, bajar las tasas de inflación anual a niveles coherentes con un crecimiento económico sostenido y, en general, lograr un desenvolvimiento armónico de la economía¹¹.

Supuesto que los correctivos señalados hayan sido cumplidos, un sistema privado de capitalización de los fondos de pensión, como el vigente en Chile, podría

¹⁰Lo óptimo sería alcanzar un incremento del ahorro doméstico coherente con las necesidades de crecimiento económico del país. Al respecto, diferentes estudios señalan que más que las tasas de interés real positivas, son las condiciones económicas imperantes, como variaciones en el ingreso y las exportaciones las que junto con un mercado bursátil desarrollado han influido sobre el ahorro: Buirra (1990), Menjivar (1990), en Massad y Eyzaguirre (1990).

¹¹Para una breve discusión acerca de la necesidad de una combinación apropiada de políticas para fomentar el ahorro en países en vías de desarrollo. Ver: Aghevli y Boughton (1990).

constituir una alternativa válida¹². Al respecto, en este estudio, luego de describir y analizar el sistema previsional ecuatoriano, comentamos las reformas propuestas a la Ley de Mercado de Valores en lo que concierne al manejo de los fondos de pensión y sugerimos un sistema de capitalización alternativo. En el Capítulo siguiente nos referimos a la estructura y cobertura del sistema previsional ecuatoriano, cuyos fondos de pensión se hallan manejados en forma autónoma por tres tipos de agentes: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), las empresas privadas que por Ley están obligadas a mantener un fondo de jubilación para sus empleados y ciertas entidades del sector público que mantienen fondos especiales con igual finalidad. De manera particular, en el Capítulo III, presentamos los beneficios adicionales a la jubilación ofrecidos por el IESS, entidad que responde por más del 50 por ciento de los fondos de pensión existentes, y cuantificamos y analizamos sus estados financieros. En el Capítulo IV presentamos el cálculo actuarial de la posición financiera, del IESS y del Sistema de Jubilación Patronal (cuya información hemos podido obtener) proyectada al año 2.000; el mismo que resalta la importancia de los diferentes factores que erosionan la base y fondos del sistema y el déficit actuarial que podría sobrevenir. Como marco de referencia a las recomendaciones que plantea el estudio, en el Capítulo final, se discuten las actuales características del mercado de capitales y el rol que en ese contexto jugarían las soluciones planteadas.

¹²Baeza y Manubens (1988) presentan una serie de artículos que describen y evalúan la eficiencia del sistema privado de pensiones chileno.

CAPITULO II. EL SISTEMA PREVISIONAL ECUATORIANO: componentes, origen y leyes que rigen los fondos de pensión.

1. Introducción

En este capítulo intentamos determinar la naturaleza y estructura del sistema previsional y, a la vez, cuantificar su magnitud. Como observaremos, en el Ecuador, este sistema tiene un carácter heterogéneo, definido por la vigencia simultánea de diferentes fondos de pensión administrados por entidades públicas y privadas, bajo principios de reparto o capitalización aplicados en forma parcializada.

En primer término, nos referimos a cada uno de los diferentes componentes del sistema, sin perder de vista su evolución en el tiempo y las disposiciones legales que los han originado. Simultáneamente, debido a la falta de acceso a la información necesaria, presentamos una cuantificación parcial de los fondos de pensión acumulados por el sistema en su conjunto¹³. Solo en el caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que abarca el grueso del sistema de pensiones, hemos logrado una cuantificación más o menos completa. El capítulo termina con una discusión acerca de las diferencias y similitudes del sistema previsional ecuatoriano respecto a las de otros sistemas conocidos.

¹³Uno de los mayores esfuerzos y quizá un aporte de este estudio, tiene que ver con la recopilación y sistematización de la información utilizada, que por lo general no se ha hallado procesada ni al acceso del público; a veces incumpliendo disposiciones legales.

En el Ecuador, el sistema previsional esta conformado por tres tipos de seguros: "Seguro Social Obligatorio", "Jubilación Patronal", y "Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales", que funcionan simultaneamente y cuyos fondos son administrados en forma autónoma por cada grupo de agentes involucrados. El primero es administrado por el IESS, y los restantes por la propia empresa privada o entidad pública, respectivamente, a la que los cotizantes se pertenecen. Por Ley, los dos últimos tipos de pensiones constituyen sistemas complementarios al "Seguro Social Obligatorio", aunque, en la práctica, con el transcurrir de los años, la "Jubilación Patronal" también ha adquirido el carácter de obligatorio. Las cifras en el Cuadro N° 1-a señalan que el total de fondos acumulados hasta 1989 en los tres sistemas de pensiones referidos ascendían al 1.25 por ciento del PIB.

2. Seguro Obligatorio de Pensiones

El Seguro Obligatorio de Pensiones tiene su origen en la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativas, del 13 de marzo de 1928, por la que se crea la Caja de Pensiones, que amparaba a los empleados públicos: fiscales, municipales y del magisterio nacional (OEA-CIES), 1979). El sistema, que inicialmente amparaba a empleados del sector público, en 1938, cuando entra en vigencia el Código del Trabajo y la Ley del Seguro Social, amplía su cobertura a empleados privados y obreros. Luego a partir de la década del sesenta, se establecen diferentes regímenes especiales, llegando

CUADRO #1

FONDOS ACUMULADOS DE PENSIONES (1970 - 1989)
(Miles de Sucres)

Anio	SISTEMA IESS	%	PREV. PARA JUBIL. PATRON. EMPRESAS	%	ENTIDADES PUBLICAS	%	TOTAL	P.I.B. (Millones de S/.)	F/PIB
1970	2987577	100.00		0.00		0.00	2987577	35019	0.09
1971	3441618	100.00		0.00		0.00	3441618	40048	0.09
1972	3571750	100.00		0.00		0.00	3571750	46859	0.08
1973	3805071	100.00		0.00		0.00	3805071	62229	0.06
1974	4514349	100.00		0.00		0.00	4514349	92763	0.05
1975	4897059	100.00		0.00		0.00	4897059	107740	0.05
1976	5435147	100.00		0.00		0.00	5435147	132913	0.04
1977	7199481	100.00		0.00		0.00	7199481	166376	0.04
1978	7978117	100.00		0.00		0.00	7978117	191345	0.04
1979	9066326	100.00		0.00		0.00	9066326	233963	0.04
1980	11785735	100.00		0.00		0.00	11785735	293337	0.04
1981	12979373	100.00		0.00		0.00	12979373	348662	0.04
* 1982	14178498	93.84	930601	6.16		0.00	15109099	415715	0.04
1983	15759107	93.23	1144413	6.77		0.00	16903520	560271	0.03
1984	15748993	86.60	2436168	13.40		0.00	18185161	812629	0.02
1985	26512066	83.89	5092659	16.11		0.00	31604725	1109940	0.03
1986	32846489	82.12	7151897	17.88		0.00	39998386	1383232	0.03
1987	35208377	76.63	10739710	23.37		0.00	45948087	1794501	0.03
1988	36934177	69.61	16127381	30.39		0.00	53061558	3104339	0.02
1989	37085672	54.23	22648556	33.12	** 8650000	12.65	68384228	5464613	0.01

Fuente: IESS "Balances Contables y Liquidaciones Presupuestarias"; Super. de Cias. Boletines Estadísticos
Elab.: Econ. Gladys Palan T.

* Anio de inicio del sistema de previsiones para Jubilacion Patronal
** Incluye Banco Central del Ecuador(1965), Corporacion Financiera Nacional(1985), Banco Nacional de Fomento(1982), Superintendencia de Bancos(1982), Contraloria(1982) Superintendencia de Companias(1985).
Los anios en parentesis indican el anio de inicio del fondo

CUADRO # 1-a
VALORES PORCENTAJES CON RESPECTO AL PIB FONDOS ACUMULADOS DE PENSIONES (1970 - 1989)

Anio	SISTEMA IESS	PREV. PARA JUBIL. PATRON. EMPRESAS	ENTIDADES PUBLICAS	TOTAL
1970	8.53	0.00	0.00	8.53
1971	8.59	0.00	0.00	8.59
1972	7.62	0.00	0.00	7.62
1973	6.11	0.00	0.00	6.11
1974	4.87	0.00	0.00	4.87
1975	4.55	0.00	0.00	4.55
1976	4.09	0.00	0.00	4.09
1977	4.33	0.00	0.00	4.33
1978	4.17	0.00	0.00	4.17
1979	3.88	0.00	0.00	3.88
1980	4.02	0.00	0.00	4.02
1981	3.72	0.00	0.00	3.72
1982	3.41	0.22	0.00	3.63
1983	2.81	0.20	0.00	3.02
1984	1.94	0.30	0.00	2.24
1985	2.39	0.46	0.00	2.85
1986	2.37	0.52	0.00	2.89
1987	1.96	0.60	0.00	2.56
1988	1.19	0.52	0.00	1.71
1989	0.68	0.41	0.16	1.25

Fuente: IESS "Balances Contables y Liquidaciones Presupuestarias"; Super. de Cias. Boletines Estadisticos"

Elab.: Econ. Gladys Palan T.

prácticamente a copar todo el universo de grupos en el mercado del trabajo: artesanos (1964), domésticos y profesionales (1965), campesinos (1968), trabajadores de la construcción (1971), azucareros (1981), agrícolas (1986), choferes, artistas y profesionales de "régimen voluntario" (1989).

De acuerdo a las cifras en los Cuadros N°s 1 y 1-a, hasta 1981, el "Seguro Obligatorio" respondía por el 100 por ciento de los fondos acumulados de pensiones del país, en un monto correspondiente al 3.72 por ciento del PIB. A partir de 1982, con la introducción de la Jubilación Patronal y el Seguro Adicional, su participación se reduce paulatinamente hasta llegar en 1989 a responder por el 54.2 por ciento del total acumulado, o lo correspondiente al 0.7 por ciento del PIB, aproximadamente. Aunque la introducción de los otros dos sistemas explican la disminución en la participación relativa del Sistema Obligatorio, desde 1982, la significativa y continua reducción en términos del PIB durante todo el período es sorprendente. En conjunto, los fondos acumulados de pensiones que a inicios del período (1970) correspondían al 8.5 por ciento del PIB, llegan actualmente (1989) a apenas el 1.25 por ciento. Desde un punto de vista económico, la reducción podría reflejar el deterioro de condiciones efecto de la crisis desde 1982-83, que como indicamos en el capítulo anterior ha reducido significativamente la participación de las remuneraciones en el PIB. Sin embargo, la tendencia es válida aún para períodos de bonanza, por lo que, como veremos en los capítulos siguientes, ello puede también ser el resultado de actitudes de evasión de aportes tanto de los cotizantes

mismos como de sus empleadores, pero, particularmente, de aportes insuficientes en relación a las nuevas coberturas y de un sistema retrasado respecto del desarrollo de la economía. En cualquier caso, la tendencia advertida reafirma nuestras dudas acerca del déficit actuarial que sobrevendría en el futuro cuando el IESS tenga que cumplir con los beneficios ofrecidos a los cotizantes.

En 1950, la población afiliada al IESS representó el 3.5 por ciento de la población total, o 7.43 por ciento de la población económicamente activa PEA (CELADE, 1979). Para 1970 este último porcentaje se había duplicado, llegando en 1989 a cerca del 38 por ciento de la PEA (Cuadro N° 2). A pesar del incremento registrado, las cifras no dejan de reflejar el bajo nivel de cobertura que todavía existe, o la poca participación de la mano de obra en el mercado formal del trabajo y el potencial de ampliación ante una eventual modernización del sistema y recuperación económica.

En este contexto, conviene resaltar que, gracias a los esfuerzos realizados por el Estado, la cobertura del sistema obligatorio de pensiones continúa reduciendo su concentración a las zonas urbanas. La población rural afiliada cotizante que en 1974 no llegaba al 4 por ciento de la población afiliada total, o al 0.7 por ciento de la PEA, según las estimaciones presentadas en los Cuadros N° 2 y N° 2-a había, en 1989, alcanzado al 42 y 16 por ciento, respectivamente.

El componente del fondo de pensiones administrado por el IESS, al

CUADRO No. 2

POBLACION AFILIADA COTIZANTE (ACTIVA) AL IESS AL 31-12-Z SEGUN REGIMEN DE AFILIACION
(Numero de Habitantes)

FUENTE	ANIO	PRIVADOS, OBREROS	PUBLICOS, BANCARIOS	DOMESTICOS	CONSTRUCC	ARTESANOS	TOT.URB.	TOT.RURAL SEG.CAMPESIÑO	TOTAL	PEA	%
ESTIM (1)	1970	208894	99453				308347		308347	2106800	14.64
ESTIM (1)	1971	222959	105699				328658		328658	2153300	15.26
ESTIM (1)	1972	237720	112224				349944		349944	2200700	15.90
ESTIM (1)	1973	253179	119026				372205		372205	2249300	16.55
ESTIM (1)	1974	269334	126107				395441	16344	411785	2278346	18.07
ESTIM (1)	1975	286187	133466				419653	44291	463944	2376000	19.53
ESTIM (1)	1976	303736	141103				444839	54496	499335	2444951	20.42
REAL (5)	1977	321982	149018				471000	70495	541495	2514947	21.53
REAL (5)	1978	340926	157211				498137	72796	570933	2586439	22.07
REAL (5)	1979	299373	177099	15874	20204	13698	526248	78694	604942	2660000	22.74
REAL (5)	1980	315922	186888	16750	21320	14455	555335	107900	663235	2736000	24.24
REAL (5)	1981	333023	197005	17657	22474	15238	585397	111900	697297	2814000	24.78
REAL (5)	1982	340758	201581	18065	22992	15590	598986	120516	719502	2895000	24.85
ESTIM (6)	1983	349685	179245	20721	18221	19868	587740	205116	792856	2978000	26.62
ESTIM (6)	1984	367472	188363	21776	19151	20880	617642	305882	923524	3063000	30.15
ESTIM (6)	1985	385810	197762	22862	20105	21921	648460	389806	1038266	3149350	32.97
ESTIM (6)	1986	404630	207409	23977	21086	22990	680092	431911	1112003	3238449	34.34
ESTIM (6)	1987	423996	217336	25123	22093	24092	712640	472305	1184945	3340123	35.48
ESTIM (6)	1988	443884	227531	26319	23097	25245	746076	518298	1264374	3444371	36.71
ESTIM (6)	1989	464303	237999	27513	24197	26381	780393	561976	1342369	3551042	37.80

Fuente: IESS, "Direccion de Asesoría Matemático Actuarial" INEC, Estadísticas de Población
Elab.: Econ. Gladys Palan T.

CUADRO No. 2-a

POBLACION AFILIADA COTIZANTE (ACTIVA) AL IESS AL 31-12-Z SEGUN REGIMEN DE AFILIACION
(Estructura Porcentual)

ANIO	PRIVADOS OBREROS	PUBLICOS, BANCARIOS	DOMESTICOS	CONSTRUCC.	ARTESANOS	TOT.URB.	TOT.RURAL SEG.CAMPE
1970	67.75	32.25	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1971	67.84	32.16	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1972	67.93	32.07	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1973	68.02	31.98	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
1974	65.41	30.62	0.00	0.00	0.00	96.03	3.97
1975	61.69	28.77	0.00	0.00	0.00	90.45	9.55
1976	60.83	28.26	0.00	0.00	0.00	89.09	10.91
1977	59.46	27.52	0.00	0.00	0.00	86.98	13.02
1978	59.71	27.54	0.00	0.00	0.00	87.25	12.75
1979	49.49	29.28	2.62	3.34	2.26	86.99	13.01
1980	47.63	28.18	2.53	3.21	2.18	83.73	16.27
1981	47.76	28.25	2.53	3.22	2.19	83.95	16.05
1982	47.36	28.02	2.51	3.20	2.17	83.25	16.75
1983	44.10	22.61	2.61	2.30	2.51	74.13	25.87
1984	39.79	20.40	2.36	2.07	2.26	66.88	33.12
1985	37.16	19.05	2.20	1.94	2.11	62.46	37.54
1986	36.39	18.65	2.16	1.90	2.07	61.16	38.84
1987	35.78	18.34	2.12	1.86	2.03	60.14	39.86
1988	35.11	18.00	2.08	1.83	2.00	59.01	40.99
1989	34.59	17.73	2.05	1.80	1.97	58.14	41.86

FUENTE: "Cuadro 2"

cual nos hemos referido hasta aquí -alimentado por un aporte patronal y laboral igual al 12 por ciento del salario del empleado- incorpora también al Seguro Médico y en conjunto se denomina Seguro General¹⁴. En este grupo se incluyen ciertos contratos de jubilación adicional vigentes para el Magisterio, Ministerio de Bienestar Social, Ferrocarriles del Estado, Telecomunicaciones, y Gráficos. Sin embargo, no incorpora los recursos provenientes de los aportes relacionados a otros beneficios provistos por el IESS, como el Subsidio de Enfermedad, Seguro de Cesantía, Cooperativa Mortuoria, etc. que con el transcurrir de los años se han ampliado significativamente. En el capítulo siguiente, al cuantificar los ingresos totales del IESS, beneficios ofrecidos y situación financiera en general, incorporaremos dichos fondos al análisis. Por ahora, continuamos nuestra exposición de los fondos que exclusivamente se refieren a pensiones.

3. Jubilación Patronal¹⁵

Desde 1928, en Ecuador existían las llamadas Cajas de Previsión para atender la Seguridad Social y, entre otros servicios, la jubilación de los empleados públicos y privados.

La expedición del Código del Trabajo el 5 de agosto de 1938, crea

¹⁴Una descripción detallada de los aportes presentamos en el Capítulo III, Sección 1 y Cuadro N° 5.

¹⁵Para una descripción un poco más detallada de la base legal de este sistema ver Anexo N° 1.

el "Sistema Obligatorio de Pensiones" sustituyendo a las Cajas de Previsión. Para asegurar el beneficio de la jubilación a los trabajadores que con anterioridad venían laborando en las empresas y que no estaban integradas a las Cajas de Previsión, en sus artículos 221-224, en forma transitoria, el Código del Trabajo establece también como obligatorio para los patronos dar ese beneficio a tales empleados. Empero, a partir de 1983, la Corte Suprema de Justicia para solucionar la contradicción de varios fallos de sus salas, establece a través de la Resolución publicada en el Registro Oficial N° 421 (enero) la obligatoriedad de la Jubilación Patronal para todos los empleados, estableciendo de esta manera una doble jubilación; y facultando a la vez a las empresas a realizar provisiones para obligaciones futuras relacionadas a este sistema.

Para estimar la magnitud de los fondos acumulados en el sistema de Jubilación Patronal, hemos tratado de obtener información sobre el número de empresas que tienen dentro de sus estados financieros reservas matemáticas o provisiones para enfrentar la jubilación patronal. Empero, alcanzar plenamente este objetivo ha sido difícil, lográndose solamente obtener información parcial de la Superintendencia de Compañías.

Lo que queda claro es que estas provisiones son utilizadas como capital de operación de la misma empresa, razón por la cual la información correspondiente es manejada con precaución y reserva. Circunstancia que hace pensar en la necesidad de reglamentar la

formación de fondos y su inversión, considerando que legalmente a la fecha es una jubilación adicional para el trabajador.

Los Cuadros N°s 3, 3-a y 3-b, resumen los montos acumulados entre 1982-87 (no hemos logrado información desagregada hasta 1989), para la Indemnización y Jubilación Patronal en las compañías que registran este rubro en sus balances y que se hallan inscritas en la Superintendencia de Compañías. A 1989, el monto total acumulado en dicho fondo superaba los veinte mil millones de sucres, correspondiente al 33 por ciento del total de los fondos acumulados de pensiones hasta ese año en el país (Cuadro N° 1), o al 0.4 por ciento del PIB.

Información sobre la cobertura del sistema de Jubilación Patronal, en términos de la PEA y su distribución urbano-rural ha sido imposible obtener. No obstante, al tratarse de una jubilación obligatoria adicional, podríamos afirmar que su cobertura debería ser, por lo menos, similar a la de los empleados del Sector Privado urbano amparados por el Sistema Obligatorio, señalada en el párrafo anterior.

4. Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales

Al final de la sección 2 de este Capítulo, se mencionó los contratos de jubilación adicional que incorpora el IEISS en su legislación. Además, en 1965 el Banco Central del Ecuador y durante la década de

CUADRO # 3

PREVISION PARA INDEMNIZACION Y JUBILACION PATRONAL
SECTOR INDUSTRIAL (1982-1987)
(Miles de Suces)

Anio	Prevision para indemnizacion y jubilacion patronal	Valor de mano de obra directa	Valor de mano de obra indirecta
1982	409913	6405501	2213637
1983	439124	7893664	3085911
1984	1229095	10420531	4685911
1985	2397507	13443766	5535528
1986	4355020	16701334	7302007
1987	7454576	22048516	13489764

Fuente: Superintendencia de Companias "Anuario Est
Elab.: Econ. Gladys Palan T.

CUADRO # 3-a

PREVISION PARA INDEMNIZACION Y JUBILACION PATRONAL
TOTAL NACIONAL DE COMPANIAS (1982-1987)
(Miles de Suces)

Anio	Prevision para indemnizacion y jubilacion patronal	Valor de mano de obra directa	Valor de mano de obra indirecta
1982	930601	9126757	3180107
1983	1144413	11045446	4231065
1984	2436168	14653977	7096848
1985	5092659	19253162	8789307
1986	7151897	28200643	13197393
1987	10739710	36538668	19088388

Fuente: Superintendencia de Companias "Anuario Est
Elab.: Econ. Gladys Palan T.

CUADRO #3-b

PREVISION PARA INDEMNIZACION Y JUBILACION PATRONAL POR TIPO DE EMPRESAS (1982-1987) (Miles de Suces)					
Anio	Tipo de Empresa	Prevision para indemnizacion y jubilacion patronal	Valor de mano de obra directa	Valor de mano de obra indirecta	No. de Cias.
1982	Cias. Anonimas	768043	6135250	2451485	3647
	Cias. Responsab. Ltda.	78762	1825213	348447	4537
	Cias. Ec. Mixta	7995			26
	Sucurs. Cias. Extranj.	75801	1067224	334570	121
1983	Cias. Anonimas	916233	7863854	3208080	4404
	Cias. Responsab. Ltda.	87624	2204606	529431	4838
	Cias. Ec. Mixta	13393			25
	Sucurs. Cias. Extranj.	127163	826263	402083	119
1984	Cias. Anonimas	1652845	10847690	5126047	5146
	Cias. Responsab. Ltda.	345013	2790227	768786	5135
	Cias. Ec. Mixta	42265			25
	Sucurs. Cias. Extranj.	395845	817366	1099209	115
1985	Cias. Anonimas	3799805	14016116	6678120	5950
	Cias. Responsab. Ltda.	724192	3592664	1272814	5633
	Cias. Ec. Mixta	10726			31
	Sucurs. Cias. Extranj.	256395	1320817	696962	123
1986	Cias. Anonimas	5584251	20686333	10382965	6543
	Cias. Responsab. Ltda.	345866	4676263	1455541	5717
	Cias. Ec. Mixta	341268			32
	Sucurs. Cias. Extranj.	880512	2432142	1173134	140
1987	Cias. Anonimas	9816160	26374801	15420738	7376
	Cias. Responsab. Ltda.	474878	7097273	2077719	6055
	Cias. Ec. Mixta	58645			36
	Sucurs. Cias. Extranj.	390027	2753718	1543180	151

Fuente: Superintendencia de Companias "Anuario Estadistico" 1982,83,84,85,86,87
Elab.: Econ. Gladys Palan T.

los ochenta otras entidades públicas¹⁶, con el afán de mejorar los beneficios que otorga el IESS y en directa correlación con el desarrollo de la jubilación patronal -que implica una doble pensión para los empleados del sector privado- se establecieron un sinnúmero de nuevos planes de pensión adicionales, cuyos fondos son administrados por cada entidad pública en forma autónoma.

De esa manera, se crea el tercer grupo de "Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales", que se sustentan en concesiones a los empleados públicos -"conquistas laborales"- que difieren de una entidad a otra.

Para los fines del estudio hemos averiguado a la mayoría de empresas y entidades autónomas del Estado y confirmado los siguiente planes:

- a) Sistema de Seguro Adicional del Banco Central del Ecuador.
- b) Sistema de Jubilación Especial de la Superintendencia de Compañías.
- c) Caja de Mejoramiento Administrativo de los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- d) Fondo de Jubilación Especial de los empleados de la Corporación Financiera Nacional.
- e) Fondo de Jubilación de los empleados del Banco Nacional

¹⁶Banco Nacional de Fomento (BNF), Superintendencia de Bancos, Contraloría General de la Nación, Corporación Financiera Nacional (CFN), Ministerio de Relaciones Exteriores, e Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL).

de Fomento.

- f) Fondo de Jubilación Adicional de los empleados de la Contraloría.
- g) En estudio el fondo de jubilación de INECEL.

Desafortunadamente, el celo con el que se manejan estos planes de pensiones, no permite obtener información sobre el fondo acumulado por los mismos y sus formas de administración. De todos modos, a través de averiguaciones personales y de revisar el registro de cuentas en el Banco Central del Ecuador, hemos podido establecer la cifra para 1989 señalada en el Cuadro N° 1 y observar que los fondos son colocados financieramente en pólizas de acumulación, certificados financieros especiales, bonos de estabilización, bonos del Estado y, en algunos casos, en moneda extranjera¹⁷. A diciembre de 1989, los fondos acumulados en este sistema llegaban al 12.6 por ciento del total de fondos de pensiones en el país, lo que corresponde a un 0.15 por ciento del PIB.

En el Banco Central del Ecuador, el aporte a la jubilación patronal se ha fijado en el 6 por ciento del sueldo básico de cada empleado; porcentaje que es similar al promedio aplicado por el resto de instituciones enumeradas.

¹⁷Las pólizas de acumulación y certificados financieros especiales son títulos valor emitidos por el sistema financiero privado, a tasas de interés de libre contratación (de mercado). Los bonos de estabilización son títulos emitidos por el Banco Central del Ecuador y los del Estado por el Gobierno Central; ambos a tasas de interés fijadas por la Junta Monetaria, que generalmente han sido negativas en términos reales.

Al igual que en el caso de la Jubilación Patronal, es necesario advertir que el rápido desarrollo de los fondos en mención hace indispensable la regularización del sistema de fondos de pensiones; que ya es una realidad en el país y que deben estar administrados por disposiciones legales generales que faciliten su crecimiento y control.

No ha sido posible determinar en este caso niveles de cobertura. Empero, al igual que para el sistema de Jubilación Patronal, podríamos decir que son los mismos cotizantes al Seguro Social Obligatorio, que en el segmento correspondiente al Sector Público Urbano gozan del seguro adicional citado. Es decir, no se trata de un componente que amplía el ámbito de cobertura a otros grupos, sino que fortalece la posición de grupos ya protegidos.

5. Características Generales del Sistema Previsional

Hemos determinado que el sistema previsional ecuatoriano, en cuanto a fondos de pensión, tiene tres componentes administrados por el Seguro Social (IESS), las empresas privadas y ciertas entidades autónomas del Sector Público.

En la práctica, los tres tipos de pensiones son complementarios; más que ampliar el ámbito de coberturas, el fondo de Jubilación Patronal y los seguros adicionales, constituyen una profundización de los beneficios de jubilación ofrecidos a los mismos cotizantes del Seguro Obligatorio (IESS).

Aunque en conjunto, el crecimiento del fondo de pensiones ha sido significativo, su bajo nivel de cobertura, en términos de la PEA y su distribución urbano-rural, refleja las posibilidades de expansión existentes.

A parte de los fondos administrados por el IESS, cuyo detalle dejamos para el próximo capítulo, hemos advertido que los de pensión en el componente de Jubilación Patronal, al ser retenidos por las propias empresas, podrían estar siendo utilizados como capital de trabajo e inversiones de riesgo. Los fondos del sistema adicional, administrados por las entidades públicas autónomas, son en cambio colocados financieramente. En cualquier caso, la falta de transparencia de las cuentas y el hermetismo de las empresas y entidades respectivas, han impedido un análisis estricto del caso, llevándonos a concluir que igualmente es apremiante una reglamentación, o cambios legales substanciosos que eviten el manejo irracional de los fondos o su uso arbitrario.

En términos de reparto o capitalización¹⁸, es factible decir que las pensiones administradas por el IESS (Sistema Obligatorio) y las adicionales de las entidades públicas autónomas podrían clasificarse dentro del primer concepto. En ambos casos se mantiene un principio

¹⁸En un sistema de reparto ("pay-as-you-go" system) los cotizantes actuales pagarían por los beneficios corrientes (concedidos a los jubilados); ver: Mackenzie (1988) página 15. En un sistema de capitalización individual, el beneficio de la jubilación estaría financiado por el fondo acumulado con los aportes del propio contribuyente y la rentabilidad financiera que el haya generado. Para el caso chileno, ver: Baeza y Manubenz (1988).

de "solidaridad", en la medida en que se establece que el fondo acumulado de pensiones "es de todos los afiliados y beneficiarios". La suficiencia o insuficiencia del fondo en estos casos afecta a la población cubierta. No obstante, hasta el punto en que los fondos de los dos grupos provienen también de la rentabilidad financiera que su inversión produce, podríamos argumentar que se trata de sistemas de capitalización colectiva. Es decir, son fondos colectivos que funcionan bajo un esquema de prestaciones, cuyo costo es evaluado para establecer una prima de cotización, la cual supone un margen financiado por el rendimiento de las inversiones del fondo capitalizado.

El fondo de pensiones de la Jubilación Patronal es el que más se parece al régimen de capitalización individual; ya que acumula un fondo, administrado por el patrono, de acuerdo a lo que el Código del Trabajo establece y otorga una renta vitalicia, por vejez, de acuerdo a la edad del jubilado, incluyendo una anualidad determinada por fallecimiento. Aunque no se conoce a ciencia cierta si la rentabilidad que los fondos acumulados generan es utilizada por el patrono para mejorar la pensión del beneficiario, la legislación ecuatoriana ha establecido pensiones mínimas para la jubilación patronal.

CAPITULO III. EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL: Beneficios y Estado Financiero.

Luego de exponer los beneficios ofrecidos a través del IESS, con el fin de evaluar la eficiencia del sistema y su solidez presentamos la evolución del estado financiero de la Institución. En primer término, para el período 1970-89, analizaremos la evolución de los ingresos y gastos, y en especial la de los factores que inciden sobre ellos. Una vez identificados los principales elementos analizamos las implicaciones del esquema de inversiones financieras del IESS en cuanto a la erosión de fondos y debilitamiento del sistema y, sobre esa base, comentamos la reforma planteada por el Gobierno y su relación a otros sistemas conocidos.

1. Seguros Integrados al IESS

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, además del beneficio de la jubilación incluido en el Seguro Obligatorio, incluye una serie de otros beneficios que, en principio, son similares a los provistos por la generalidad de los sistemas previsionales latinoamericanos¹⁹.

Desde su establecimiento, el ámbito de beneficios del Seguro Obligatorio de Pensiones se ha ampliado en forma significativa. En primera instancia se crea el "Seguro General" (actualmente cubre: invalidez, vejez, muerte, viudedad, orfandad y prestación médica). Luego se integran: el "Seguro de Cesantía" (general y adicional), el "Fondo de Reserva Adicional", el

¹⁹En su análisis, Mackenzie (1988) utiliza una subdivisión basada en 9 beneficios comunes a nivel internacional.

"Seguro Contratado" y "Otros Seguros" (riesgos de trabajo y seguro campesino), y la "Caja Militar", cuyos porcentajes de participación están indicados en el Cuadro N° 4.

Los seguros de: Cesantía, Cooperativa Mortuoria, de Riesgos del Trabajo (enfermedad, invalidez y muerte) y Campesino, derivan el esquema obligatorio de prestaciones del Seguro Social. Además y por disposición del Código del Trabajo, Capítulo XI, el beneficio establecido en el mismo, denominado "Fondos de Reserva", es administrado por el Seguro Social.

La evolución de la composición del capital total acumulado por el IESS (6.6 por ciento del PIB en 1989) refleja que los fondos del Seguro General, que incluye el de Pensiones, han ido perdiendo importancia, mientras el Fondo de Cesantía lo ha superado desde 1988 (Cuadro N° 4). La nueva composición del fondo acumulado total del Instituto permite reflexionar que los recursos disponibles para una mayor acumulación provienen también de seguros distintos que el de pensiones.

El IESS incorpora dentro de su legislación los seguros facultativos, que se regulan por contratos firmados entre el IESS y grupos de trabajadores. Dentro de esta modalidad tenemos al Seguro de Cesantía Adicional y al Seguro de Pensiones Contratado. En el primer caso, existen una serie de contratos con grupos de empleados privados y públicos los cuales aportan una prima adicional entre el 2 y 5 por ciento y obtienen un beneficio adicional de cesantía a la fecha del siniestro. En el segundo caso, el IESS firma contratos adicionales de mejoras a los beneficios de pensiones de invalidez, vejez y montepío: con los ferrocarriles (desde 1956),

CUADRO # 4

SALDO DE FONDOS ACUMULADOS DEL IESS 1970-1989, CLASIFICADOS POR TIPO DE SEGURO Y COMPOSICION PORCENTUAL
(Miles de sucres corrientes)

AÑO AL 1-XII	SEG.GEN. I.V.M. (1)	% DEL TOTAL	CESANTIA			ADICIONAL			SEGURO			COOP. MORTUORIA			OTROS SEG.			CAJA MILITAR			TOTAL (3)
			GENERAL	% TOTAL	ADICIONAL	% TOTAL	F.RESERVA	% TOTAL	CONTRATADO	% TOTAL	% DEL TOTAL	% DEL TOTAL	(2)	% DEL TOTAL	% DEL TOTAL	% DEL TOTAL					
1970	3446298	53.50	476324	7.39	256573	3.98	877009	13.62	513487	7.97	223460	3.47	146354	2.27	501669	7.79	6441173				
1971	3577233	51.32	565452	8.11	310989	4.46	1056292	15.15	537894	7.72	272033	3.90	180418	2.59	470665	6.75	6970976				
1972	3811896	48.53	707772	9.01	385856	4.91	1250898	15.93	694017	8.84	336038	4.28	220374	2.81	447709	5.70	7854560				
1973	4521967	46.38	897437	9.20	486499	4.99	1475253	15.13	1095630	11.24	413642	4.24	287122	2.94	572954	5.88	9750506				
1974	4905756	44.34	1130961	10.22	602808	5.45	1763051	15.94	1221049	11.04	517407	4.68	368130	3.33	554298	5.01	11063459				
1975	5445117	42.08	1476714	11.41	765077	5.91	2177835	16.83	1402771	10.84	654453	5.06	509946	3.94	508186	3.93	12940100				
1976	7210994	41.92	1959052	11.39	997100	5.80	2618674	15.22	2053269	11.94	836645	4.86	657116	3.82	867992	5.05	17200842				
1977	7990605	40.52	2495664	12.66	1236851	6.27	3174022	16.1	2303543	11.68	1057902	5.36	790962	4.01	669405	3.39	19718954				
1978	9079963	39.55	3217180	14.01	1543487	6.72	3840851	16.73	2526192	11.00	1335042	5.81	964628	4.20	452234	1.97	22959577				
1979	11800391	38.63	4204401	13.76	1963245	6.43	4812872	15.76	3433554	11.24	1697425	5.56	1328315	4.35	1306661	4.28	30546864				
1980	12993190	36.38	5587348	15.65	2527044	7.08	6135547	17.18	3906795	10.94	2146390	6.01	1646574	4.61	748177	2.15	35711064				
1981	14194580	34.04	7221692	17.32	3270988	7.84	7493896	17.97	4454370	10.68	2737968	6.57	2265007	5.43	63893	0.15	41702394				
1982	15777575	31.89	9294488	18.79	4235627	8.56	9070329	18.34	5135763	10.38	3506686	7.09	3170496	6.41	-722008	-1.46	49468957				
1983	15750778	27.60	11651958	20.42	5281449	9.26	11006743	19.29	6095324	10.68	4433559	7.77	4408295	7.73	-1563446	-2.74	57064661				
1984	26513851	29.62	15991668	17.86	6904878	7.71	14566515	16.27	10900674	12.18	5942204	6.64	6257758	6.99	2439896	2.73	89517443				
1985	32848274	28.53	20870165	18.13	8909815	7.74	18559537	16.12	13939606	12.11	7822909	6.79	8325184	7.23	3855969	3.35	115131459				
1986	35208377	22.36	33304565	21.15	14873186	9.45	29141191	18.51	20013544	12.71	12735918	8.09	12531271	7.96	-356885	-0.23	157451168				
1987	36934177	17.89	46255683	22.4	20954331	10.15	39462298	19.11	27466301	13.3	18049665	8.74	17984061	8.71	-622630	-0.30	206494898				
1988	37085672	13.39	65520338	23.66	30048572	10.85	54593291	19.72	38473154	13.89	26017154	9.40	26201114	9.46	-1035071	-0.37	276904224				
1989	52538972	14.55	87045256	24.11	38803807	10.75	70448285	19.51	49386564	13.68	33369838	9.24	33964236	9.41	-4525966	-1.25	361030993				

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social "Balances Anuales"

ab.: Gladys Palan T.

-) Su movimiento se describe en el cuadro "Movimiento contable del Seguro General"
-) Incluye Riesgos de Trabajo y Seguro Campesino
-) No incluye Otros Fondos distintos de los seguros
-) Proyecciones

magisterio nacional (1964), Telecomunicaciones y Gráficos y Ministerio de Bienestar Social (1978).

Las cifras en el Cuadro N° 5 señalan las cuotas de aporte de los afiliados al IESS, en porcentaje del salario, destinados al financiamiento de los distintos seguros. Se observa que la mayor cuota, 12 por ciento (5 por ciento de aporte personal y 7 por ciento de aporte patronal, o viceversa, según el grupo en referencia, y 12 por ciento del grupo "voluntariado") es asignado al Seguro General, que incluye al Fondo de Pensiones (al que se aporta con el 7.39 por ciento) y al Seguro Médico (3.41 por ciento); el 1.2 por ciento restante se asigna a gastos administrativos. En orden de importancia, la segunda cuota corresponde a los Seguros Adicionales; para los que se aporta entre el 8 y 10 por ciento del salario. En el caso de los seguros contratados con el Magisterio Fiscal el aporte es distribuido igualmente entre el patrono y los afiliados; y en el de los obreros gráficos (públicos y privados) el patrono asume el 6 por ciento mientras que los afiliados el 2 por ciento.

Sumado el total de aportes a los diferentes seguros se observa que, el máximo, 30.2 por ciento del salario corresponde al Magisterio Fiscal; el mismo que se halla entre aquellos que tienen la mayor cobertura en cuanto a beneficios. El menor aporte corresponde al Campesinado, 1.3 por ciento del salario (empero, para el beneficio que este grupo recibe aportan todos los empleados urbanos, con el 3.5 por ciento de su salario; última columna); grupo que recibe la menor protección en cuanto a beneficios. Cabe resaltar que los aportes del grupo "voluntariado" son registrados como un grupo en sí, con beneficios menores a los que en general provee

CUADRO # 5

PORCENTAJE DE APORTES DEL SALARIO DE LA POBLACION AFILIADA ACTIVA DESTINADO AL FINANCIAMIENTO
 LOS DISTINTOS SEGUROS DEL IESS-1989

AFILIADOS ACTIVOS	Seguro general		Subsidio por Enfermedad		Seguro de Cesantia		Cooperativa mortuoria		Riesgos de trabajo		XIII Y XIV Pensiones		Seguros adicionales		Seguro social campesino		TOTAL
	Person.	Patron.	Person.	Patron.	Person.	Patron.	Person.	Patron.	Person.	Patron.	Person.	Patron.	Person.	Patron.	Person.	Patron.	
empleados privados y obreros	5	7		1	2	1	1			1.5	1				0.35	0.35	20.2
empleados entidades bancarias, municipio, publicas descentralizadas	7	7		1	2	1	1			1.5	1				0.35	0.35	22.2
empleados publicos	7	5		1	2	1	1			1.5	1				0.35	0.35	20.2
registro fiscal	7	5		1	2	1	1			1.5	1		5	5	0.35	0.35	30.2
rusticos	5	7					1			1.5	1				0.35	0.35	16.2
tesanos	5	7					1			1.5	1				0.35	0.35	16.2
oficinas publicas	7	5		1	2	1	1			1.5	1		2	6	0.35	0.35	28.2
oficinas privadas	5	7		1	2	1	1			1.5	1		2	6	0.35	0.35	28.2
abajadores agricolas	5	7					1			1.5	1						15.5
voluntariado	12						1				1						15.5
profesionales	5	7		1	2	1	1			1.5	1				0.35	0.35	20.2
desempleado															1	0.3	1.3

Fuente: Boletín Estadístico del IESS
 Elaboración: Econ. Gladys Palan T.

1 12% aportados al Seguro General, corresponde 7,39 para el Fondo de Pensiones, 3.41% para Enfermedad General y Maternidad; y, 2 para Gastos de Administración

el sistema. Es decir, en casi su totalidad, los aportes son obligatorios y distribuidos proporcionalmente entre afiliados y patronos, con ciertas variaciones según el grupo laboral al que se pertenecen. Al respecto, ciertos estudios (Mackenzie, 1988) señalan que los aportes patronales obligatorios pueden alentar evasiones y, en casos extremos, incentivar a una sustitución de mano de obra por capital físico, o a trasladar el valor de las aportaciones a los precios de los productos finales y los consumidores, con efectos nocivos para el sistema previsional.

En el caso ecuatoriano, carecemos de bases para, en forma concreta, evaluar el punto hasta el cual los aportes patronales obligatorios han inducido el tipo de actitudes referidas. No obstante, observaciones particulares dan muestras de que, dependiendo del grupo al que los afiliados se pertenecen, tales efectos pueden haber adquirido formas específicas representativas.

En una entrevista a empresas del sector manufacturero, realizada por el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), -Abril y Urriola (1990)- más que a los incentivos de fomento industrial, como factor decisivo en la elección de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra, se acusa a la "Ley de Protección Laboral". Además de las rigideces que según los empresarios caracterizan a la Ley, los requisitos de distribución de utilidades, de aportes obligatorios al IESS y el "riesgo" de mayores beneficios exigidos a través de la conformación de sindicatos "agresivos", han jugado un papel predominante. Las empresas que otorgan menor importancia a estos factores, a menudo pertenecen al grupo de grandes industrias, algunas de carácter multinacional, con cierto

predominio en el mercado (monopólico u oligopólico) que tienen mayor facilidad para trasladar cualquier incremento en costos a los precios de los productos finales.

La posibilidad de eludir los aportes deberían ser menores en el Sector Público, pero no por ello la evasión deja de existir. Indirectamente, la evasión de aportes puede ser aún más significativa que en el caso anterior. Se conoce que, hasta hace poco, en la mayoría de entidades autónomas del Sector Público, con fines de reducción tributaria, una parte sustantiva de los ingresos de sus empleados han sido registrados como subsidios de antigüedad, de responsabilidad, familiar, escolar, gastos de representación y de residencia, no sujetos a imposiciones y que, por lo tanto, tampoco han servido de base para el cálculo de aportes al IESS²⁰. En entidades como el BCE, PETROECUADOR y otras, el monto de esas remuneraciones extras sobrepasan el 50 por ciento de los ingresos registrados como sueldos. Podría ser que justamente este sistema de remuneraciones ha aportado a exigir el sinnúmero de jubilaciones adicionales administradas por el propio patrono -doble jubilación- referido en el capítulo anterior.

Por otro lado, si bien es cierto que para otras entidades del Sector Público pertenecientes a la Administración Central la situación mejora, también es cierto que el Gobierno Central no cumple regularmente con el pago de los aportes para las pensiones de los jubilados del IESS. Se

²⁰La reforma tributaria introducida por el Gobierno en diciembre del año anterior, que impone tributación sobre la mayoría de subsidios extras, ha reducido en parte las posibilidades de "evasión".

conoce que, actualmente, el monto de aportes retenidos por la Administración Central desde inicios de los años ochenta -que se han consolidado periódicamente- ha alcanzado niveles de morosidad preocupantes: 150 mil millones de sucres a diciembre 31 de 1989; o lo correspondiente a un 2.7 por ciento del PIB²¹. Aunque no se ha podido estimar su monto, se conoce que la mora de otras entidades como las universidades, mantiene sin la protección establecida a más de 15.000 empleados.

Finalmente, se presume que en los grupos de menores niveles de ingresos, tales como: servicios domésticos, pequeños talleres y artesanías, la evasión puede ser significativa. Por el bajo nivel de ingresos (nivel de supervivencia) los mismos empleados se verían desalentados en aportar sumas que provengan de sus propias remuneraciones. Confirmando esta idea se halla por ejemplo que el número de afiliados, 53.894 personas, pertenecientes a las categorías "Domésticos" y "Artesanos" (suma de las columnas respectivas del Cuadro N° 2) es significativamente menor a los 256.650 registrados en 1989 por el INEM como ocupados en actividades urbanas, otras que las pertenecientes a los sectores moderno e informal; Encuesta Nacional Urbana, noviembre, INEM (1989).

2. Estados Financieros: 1970-89

El Cuadro N°6 presenta la evolución del estado financiero del IESS, con un desglose de los ingresos por fuente de recursos desde 1971 a 1989, años

²¹Por Ley el Estado está obligado a aportar con un 40 por ciento de las pensiones pagadas anualmente a los jubilados del IESS.

CUADRO No. 6
ESTADO FINANCIERO DEL IESS
(Miles de Sucres Corrientes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ingresos		1934133	2325648	3056172	3464284	4464234	5641045	6727091	8048170	8541066
a) Contribuciones:		1463417	1730584	2467514	2762867	3634492	4490512	5433871	6473525	8273501
empleados		658364	792422	960147	1278078	1642976	2105636	2460732	2931121	3518943
patronos		791284	912417	1374508	1433909	1819604	2166268	2814860	3317512	4350780
otros		13769	25745	132859	50880	171911	218608	158279	224891	403778
b) Ingresos de capital		470716	595063	588658	701417	829742	1150534	1293219	1574645	267564
Gastos Totales	1166603	1380441	1476138	1736433	2167001	2674540	3218971	4157703	4750005	5903925
Balance sin participac. del Estado		553692	849510	1319740	1297283	1789694	2422075	2569388	3298165	2637140
% del superavit respecto al P.I.B.		1.38	1.81	2.12	1.40	1.66	1.82	1.54	1.72	1.13
Participacion del Estado		2909	7441	510475	17458	45430	1288753	29055	37129	2526692
P.I.B. (MILLONES DE SUCRES)	35019	40048	46859	62229	92763	107740	132913	166376	191345	233963

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ingresos	14473466	17176257	20421200	22623135	53403692	51503825	95293181	117940323	161814308	214037454
a) Contribuciones:	11697492	13608510	14999088	17410472	42972256	39585082	78521728	97363741	139870866	178215852
empleados	5328325	6289657	7686589	7742865	11778896	15362791	27546730	33530720	47115865	57279194
patronos	5941010	6798310	6718214	9255306	24665416	24222292	35947475	44171494	62834275	82091748
otros	428157	520544	594285	412300	6527945	0	15027523	19661527	29920726	38844910
b) Ingresos de capital	2775974	3567746	5422112	5212663	10431436	11918742	16771454	20576582	21943442	35821602
Gastos Totales	9252158	11283527	12587704	16743494	23228263	27348135	41624131	53742123	74883652	114882131
Balance sin participac. del Estado	5221308	5892730	7833495	5879641	30175429	24155690	53669050	64198200	86930656	99155323
% del superavit respecto al P.I.B.	1.78	1.69	1.88	1.05	3.71	2.18	3.88	3.55	2.79	1.81
Participacion del Estado	18032	20011	38008	365078	13677	68184	0	0	0	15370936
P.I.B. (MILLONES DE SUCRES)	293337	348662	415715	560271	812629	1109940	1383232	1807457	3112968	5464612

para los que hubo información disponible para la construcción de la serie²². A diferencia de la mayoría de países de la región encontramos que el sistema previsional ecuatoriano mantiene un superávit corriente superior al 1.5 por ciento del PIB en promedio (habiendo años en los que ha superado el 3.5 por ciento) aún sin considerar las contribuciones del Estado que, excepto en un par de años, registra volúmenes relativamente bajos²³.

Además de la reducción del superávit acontecida entre 1988-89, quizá como efecto del recrudecimiento de la inflación, que podría estar pesando más sobre los egresos que los ingresos, es importante resaltar la elevación significativa que se observa en algunos años, particularmente entre 1983 y 1984 (cerca del 2.7 por ciento en términos del PIB). Aparte de algún incremento en ingresos por la ampliación a otros tipos de seguros y la extensión de coberturas a otros grupos (mayor porcentaje de aportes y población cotizante) la explicación parece hallarse en los pagos irregulares del Estado al IESS por los aportes correspondientes al pago de pensiones y jubilares, que por norma general han mantenido retrasos de varios años, cancelándose parcial y esporádicamente. Como se indicó a final de la Sección anterior, la deuda acumulada durante los años ochenta y aún no cancelada suma al 2.7 por ciento del PIB. Aunque en 1989 se ha realizado un pago parcial exigido por los programas de ajuste, es

²²Los balances auditados del IESS copan el período hasta 1984 solamente; desde 1986 se utilizó información contable aún no auditada debiendo mantenerse alguna reserva por eventuales diferencias respecto de los valores oficiales que posteriormente lleguen a publicarse.

²³Para una comparación del déficit o superávit registrado en los sistemas de seguridad social de algunos países latinoamericanos, ver: ILO (1985).

importante considerar el rol que esta práctica ha jugado en términos de aliviar el déficit del Sector Público. El alivio a las finanzas públicas resulta no sólo del retraso en la entrega de fondos sino, adicionalmente, de los intereses de mercado que de otra forma el Estado habría tenido que cancelar si hubiera existido un verdadero régimen de capitalización. Este es un aspecto que, al pesar sobre el Presupuesto General del Estado, debe tomarse en cuenta en caso de actualizarse un cambio de régimen hacia uno de capitalización. Desde otro punto de vista, al mirar las fuentes de ingresos encontramos que tanto las contribuciones patronales (cotizaciones y otros aportes) como las de los empleados, responden, cada una, por cerca del 40 por ciento del total de ingresos del sistema en promedio; situación que se halla en línea con la significativa participación patronal expuesta anteriormente y, eventualmente, de la razón de actitudes evasivas o de sustitución de la fuerza laboral. En tercer lugar en importancia se hallan los "ingresos de capital" que, aunque tienden a disminuir a raíz de la crisis financiera internacional (1982-83) y recrudecimiento del proceso inflacionario, han constituido una fuente significativa de ingresos a través de los años; con una participación anual superior al 20 por ciento en promedio. Aunque, como observaremos más adelante, la rentabilidad financiera de los fondos acumulados podría mejorar notablemente, lo indicado confirma también la vigencia de un sistema previsional de "capitalización parcial".

Los Cuadros N°s 7 y 8 presentan un mayor desglose por rubros de ingresos y egresos, respectivamente, en porcentajes del PIB, relacionados a los diferentes tipos de seguros, o beneficios integrados al sistema administrado por el IESS. En el Cuadro N° 7 podemos constatar que los

CUADRO # 7
INGRESOS CORRIENTES DEL IESS (en miles de sucres)

	1970	1971	XTOT	XPIB
Cotizaciones de empleados		422189	21.80	1.05
Cotizaciones de patronos		336405	17.37	0.84
Contribucion del Estado		2909	0.15	0.01
Utilidades de inversiones		470716	24.30	1.18
Seguro de cesantia		245880	12.69	0.61
Seguro de riesgos de trabajo		79566	4.11	0.20
Subsidio de enfermedad		53081	2.74	0.13
Cooperativa mortuoria		72255	3.73	0.18
Fondos de reserva		240272	12.40	0.60
Graficos		1056	0.05	0.00
Telecomunicaciones		0	0.00	0.00
Campesinado		123	0.01	0.00
Otros ingresos		10076	0.52	0.03
Jubilacion patronal		2515	0.13	0.01
Total ingresos		1937042	100	
P.I.B.(millones de S/.)	35019	40048		
X		4.84		

	1975	1976		
Cotizaciones de empleados	1114106	24.70	1.03	1427218 20.60 1.07
Cotizaciones de patronos	825654	18.31	0.77	1390018 20.06 1.05
Contribucion del Estado	45430	1.01	0.04	1288753 18.60 0.97
Utilidades de inversiones	829742	18.40	0.77	1150534 16.60 0.87
Seguro de cesantia	554690	12.30	0.51	716108 10.33 0.54
Seguro de riesgos de trabajo	203162	4.51	0.19	283931 4.10 0.21
Subsidio de enfermedad	135027	2.99	0.13	188789 2.72 0.14
Cooperativa mortuoria	159077	3.53	0.15	201013 2.90 0.15
Fondos de reserva	470865	10.44	0.44	64827 0.94 0.05
Graficos	2312	0.05	0.00	2985 0.04 0.00
Telecomunicaciones	0	0.00	0.00	0 0.00 0.00
Campesinado	0	0.00	0.00	0 0.00 0.00
Otros ingresos	123000	2.73	0.11	214860 3.10 0.16
Jubilacion patronal	46600	1.03	0.04	763 0.01 0.00
Total ingresos	4509664	100		6929799 100
P.I.B.(millones de S/.)	107740			132913
X	4.19			5.21

1972	XTOT	XPIB	1973	XTOT	XPIB	1974	XTOT	XPIB
513848	22.02	1.10	626148	17.56	1.01	864178	24.82	0.93
395297	16.94	0.84	680895	19.09	1.09	639345	18.36	0.69
7441	0.32	0.02	510475	14.31	0.82	17458	0.50	0.02
595063	25.51	1.27	588658	16.50	0.95	701417	20.15	0.76
289588	12.41	0.62	351282	9.85	0.56	432239	12.41	0.47
92758	3.98	0.20	143277	4.02	0.23	154352	4.43	0.17
61685	2.64	0.13	95269	2.67	0.15	102872	2.95	0.11
95516	3.67	0.18	99811	2.80	0.16	125742	3.61	0.14
266147	11.41	0.57	337982	9.48	0.54	393260	11.29	0.42
1274	0.05	0.00	2103	0.06	0.00	2350	0.07	0.00
0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00
72	0.00	0.00	4213	0.12	0.01	0	0.00	0.00
24159	1.04	0.05	125831	3.53	0.20	48045	1.38	0.05
239	0.01	0.00	712	0.02	0.00	485	0.01	0.00
<u>2333089</u>	<u>100</u>		<u>3566647</u>	<u>100</u>		<u>3481743</u>		
46859			62229			92763		
4.98			5.73			3.75		

1977			1978			1979		
1666583	24.67	1.00	1983587	24.53	1.04	2378238	21.49	1.02
1247929	18.47	0.75	1502882	18.59	0.79	2103055	19.00	0.90
29055	0.43	0.02	37129	0.46	0.02	2526692	22.83	1.08
1293219	19.14	0.78	1574645	19.48	0.82	267564	2.42	0.11
830018	12.29	0.50	989334	12.24	0.52	1187789	10.73	0.51
308180	4.56	0.19	371348	4.59	0.19	450599	4.07	0.19
205215	3.04	0.12	247072	3.06	0.13	301525	2.72	0.13
240803	3.56	0.14	287978	3.56	0.15	348846	3.15	0.15
776864	11.50	0.47	866433	10.72	0.45	1099673	9.94	0.47
2884	0.04	0.00	3527	0.04	0.00	3167	0.03	0.00
0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	6834	0.06	0.00
0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00
154607	2.29	0.09	220440	2.73	0.12	387812	3.50	0.17
789	0.01	0.00	924	0.01	0.00	5964	0.05	0.00
<u>6756146</u>	<u>100</u>		<u>8085299</u>	<u>100</u>		<u>11067757</u>	<u>100</u>	
166376			191345			233963		
4.06			4.23			4.73		

	1980			1981		
Cotizaciones de empleados	3634394	25.08	1.24	4310096	25.06	1.24
Cotizaciones de patronos	2690873	18.57	0.92	2630502	15.30	0.75
Contribucion del Estado	18032	0.12	0.01	20011	0.12	0.01
Utilidades de inversiones	2775974	19.16	0.95	3567746	20.75	1.02
Seguro de cesantia	1762989	12.17	0.60	2059001	11.97	0.59
Seguro de riesgos de trabajo	660603	4.56	0.23	636202	3.70	0.18
Subsidio de enfermedad	444367	3.07	0.15	429477	2.50	0.12
Cooperativa mortuoria	518604	3.58	0.18	606894	3.53	0.17
Fondos de reserva	1557505	10.75	0.53	2415795	14.05	0.69
Graficos	4718	0.03	0.00	10068	0.06	0.00
Telecomunicaciones	-0	-0.00	-0.00	15	0.00	0.00
Campesinado	21141	0.15	0.01	18487	0.11	0.01
Otros ingresos	402260	2.78	0.14	481885	2.80	0.14
Jubilacion patronal	38	0.00	0.00	10090	0.06	0.00
Total ingresos	14491498	100		17196267	100	
P.I.B.(millones de S/.)	293337			348662		
Z	4.94			4.93		

	1985			1986		
Cotizaciones de empleados	10490720	19.39	0.95	19894690	23.81	1.44
Cotizaciones de patronos	11495327	21.25	1.04	16788768	20.09	1.21
Contribucion del Estado	68184	0.13	0.01	0	0.00	0.00
Utilidades de inversiones	11918742	22.03	1.07	16771454	20.07	1.21
Seguro de cesantia	5032361	9.30	0.45	8504229	10.18	0.61
Seguro de riesgos de trabajo	1992846	3.68	0.18	3074672	3.68	0.22
Subsidio de enfermedad	1341326	2.48	0.12	2075107	2.48	0.15
Cooperativa mortuoria	1517163	2.80	0.14	1982554	2.37	0.14
Fondos de reserva	7715340	14.26	0.70	11174185	13.37	0.81
Graficos	14884	0.03	0.00	24859	0.03	0.00
Telecomunicaciones	9490	0.02	0.00	9983	0.01	0.00
Campesinado	952384	1.76	0.09	1176754	1.41	0.09
Otros ingresos	1320535	2.44	0.12	1893244	2.27	0.14
Jubilacion patronal	228089	0.42	0.02	187299	0.22	0.01
Total ingresos	54097390	100		83557797	100	
P.I.B.(millones de S/.)	1109940			1383232		
Z	4.87			6.04		

1982			1983			1984		
5419521	26.49	1.30	5877966	25.34	1.05	7918449	16.36	0.97
2820275	13.78	0.68	3195234	13.77	0.57	14135226	29.20	1.74
38008	0.19	0.01	365078	1.57	0.07	13677	0.03	0.00
5422112	26.50	1.30	5212663	22.47	0.93	10431436	21.55	1.28
2354074	11.51	0.57	2653802	11.44	0.47	4076080	8.42	0.50
692546	3.39	0.17	779347	3.36	0.14	1822268	3.76	0.22
465304	2.27	0.11	527428	2.27	0.09	1222820	2.53	0.15
697686	3.41	0.17	95698	0.41	0.02	1143060	2.36	0.14
1955397	9.56	0.47	3868698	16.68	0.69	6126408	12.66	0.75
7961	0.04	0.00	11920	0.05	0.00	11220	0.02	0.00
0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	2686	0.01	0.00
152435	0.75	0.04	441395	1.90	0.08	761613	1.57	0.09
418331	2.04	0.10	101388	0.44	0.02	618657	1.28	0.08
15557	0.08	0.00	67046	0.29	0.01	124445	0.26	0.02
20459208	100		23197662	100		48408045	100	
415715			560271			812629		
4.92			4.14			5.96		

1987			1988			1989		
24360247	23.78	1.35	34434436	23.72	1.11	41194842	20.68	0.75
20557171	20.06	1.14	29234775	20.13	0.94	36219620	18.18	0.66
0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	15370936	7.72	0.28
20576582	20.08	1.14	29143442	20.07	0.94	35821602	17.98	0.66
10258035	10.01	0.57	14281076	9.84	0.46	17910801	8.99	0.33
3714524	3.63	0.21	5179582	3.57	0.17	6997147	3.51	0.13
2510194	2.45	0.14	3504901	2.41	0.11	4741267	2.38	0.09
2331783	2.28	0.13	3160712	2.18	0.10	4143817	2.08	0.08
13970261	13.64	0.77	20154658	13.88	0.65	28163447	14.14	0.52
28445	0.03	0.00	37391	0.03	0.00	47355	0.02	0.00
13024	0.01	0.00	19542	0.01	0.00	28317	0.01	0.00
1566500	1.53	0.09	2391886	1.65	0.08	3519388	1.77	0.06
2328834	2.27	0.13	3306954	2.28	0.11	4550146	2.28	0.08
237467	0.23	0.01	347159	0.24	0.01	491242	0.25	0.01
102453066	100		145196513	100		199199928	100	
1807457			3112968			5464612		
5.67			4.66			3.65		

CUADRO # 8
EGRESOS CORRIENTES DEL IESS (MILES DE SUQUES)

	1970	XTOT	XPIB	1971	XTOT	XPIB	1972	XTOT	XPIB	1973	XTOT	XPIB	1974	XTOT	XPIB
Prestacion medica	280504753	24.04	0.801	321291316	23.27	0.802	377542962	25.58	0.806	482632866	27.79	0.776	575297152	26.55	0.62
Pension de invalidez, vejez, viuedad orfandad, 13, 14, 15, pension, decretos	463331420	39.72	1.323	593946841	43.03	1.483	638361314	43.25	1.362	759395368	43.73	1.22	1002043767	46.24	1.08
Cooperativa mortuoria	31336697	2.686	0.089	35962637	2.605	0.09	40520406	2.745	0.086	43540348	2.507	0.07	48175415	2.223	0.052
Seguro de cesantia	105625513	9.054	0.302	136081155	9.858	0.34	130003267	8.807	0.277	120167646	6.92	0.193	164766227	7.603	0.178
Utilizacion devol. fondos de reserva	137958624	11.83	0.394	141216595	10.23	0.353	135030814	9.148	0.288	154394815	8.891	0.248	172920960	7.98	0.186
Devoluciones varias	8130597	0.697	0.023	8625872	0.625	0.022	1373726	0.093	0.003	1354671	0.078	0.002	1216277	0.056	0.001
Otros egresos	2225186	0.191	0.006	2243060	0.162	0.006	2810561	0.19	0.006	3265566	0.188	0.005	3442434	0.159	0.004
Rentas administrativas	666566	0.057	0.002	845617	0.061	0.002	985048	0.067	0.002	1019234	0.059	0.002	952713	0.044	0.001
Gastos de administracion	136824142	11.73	0.391	140228005	10.16	0.35	149510087	10.13	0.319	170662065	9.828	0.274	198186119	9.146	0.214
Total egresos	1166603498	100		1380441098			1476138185			1736432579			2167001064		
P.I.B. (MILLONES DE SUQUES)	35019			40048			46859			62229			92763		
% de egresos en el PIB	3.33			3.45			3.15			2.79			2.34		
	1975	XTOT	XPIB	1976	XTOT	XPIB	1977	XTOT	XPIB	1978	XTOT	XPIB	1979	XTOT	XPIB
Prestacion medica	743406501	27.8	0.69	963216100	29.92	0.725	1124235694	27.04	0.676	1351963336	28.46	0.707	1659879815	28.11	0.709
Pension de invalidez, vejez, viuedad orfandad, 13, 14, 15, pension, decretos	1204894273	45.05	1.118	1370117848	42.56	1.031	1894817673	45.57	1.139	2036703869	42.88	1.064	2594868297	43.95	1.109
Cooperativa mortuoria	54713595	2.046	0.051	66569361	2.068	0.05	68395808	1.645	0.041	76624160	1.613	0.04	110568190	1.873	0.047
Seguro de cesantia	158371538	5.921	0.147	169848300	5.276	0.128	230893951	5.553	0.139	202152825	4.256	0.106	240331271	4.071	0.103
Utilizacion devol. fondos de reserva	195769922	7.32	0.182	261885543	8.136	0.197	302241634	7.269	0.182	352062657	7.412	0.184	432668803	7.328	0.185
Devoluciones varias	1752477	0.066	0.002	1569009	0.049	0.001	30248689	0.728	0.018	55281381	1.164	0.029	57372306	0.972	0.025
Otros egresos	9010777	0.337	0.008	12039242	0.374	0.009	3173412	0.076	0.002	4907197	0.103	0.003	4482862	0.076	0.002
Rentas administrativas	6363439	0.238	0.006	5172900	0.161	0.004	2454511	0.059	0.001	6925376	0.146	0.004	7119671	0.121	0.003
Gastos de administracion	300257302	11.23	0.279	368552565	11.45	0.277	501241325	12.06	0.301	663383988	13.97	0.347	796634057	13.49	0.34
Total egresos	2674539824			3218970868			4157702697			4750004789			5903925272		
P.I.B. (MILLONES DE SUQUES)	107740			132913			166376			191345			233963		
% de egresos en el PIB	2.48			2.42			2.50			2.48			2.52		

	1980	XTOT	XPIB	1981	XTOT	XPIB	1982	XTOT	XPIB	1983	XTOT	XPIB	1984	XTOT	XPIB
restacion medica	2412271	26.07	0.82	2658041	23.56	0.76	3018246	23.98	0.73	3452412	20.62	0.62	5609491	24.15	0.69
ension de invalidez, vejez, viuedad	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00
rfandad, 13, 14, 15, pension, decretos	4484680	48.47	1.53	4882239	43.27	1.40	5490946	43.62	1.32	7771201	46.41	1.39	10233558	44.06	1.26
operativa mortuoria	190262	2.06	0.06	171272	1.52	0.05	199697	1.59	0.05	195010	1.16	0.03	224218	0.97	0.03
eguro de cesantia	290607	3.14	0.10	336319	2.98	0.10	413615	3.29	0.10	476727	2.85	0.09	510089	2.20	0.06
tilizacion devol. fondos de reserva	513196	5.55	0.17	1385709	12.28	0.40	1099681	8.74	0.26	2030358	12.13	0.36	2976177	12.81	0.37
evoluciones varias	82287	0.89	0.03	84331	0.75	0.02	33911	0.27	0.01	34055	0.20	0.01	168058	0.72	0.02
tros egresos	8342	0.09	0.00	13005	0.12	0.00	117004	0.93	0.03	197727	1.18	0.04	308492	1.33	0.04
entas administrativas	6109	0.07	0.00	7609	0.07	0.00	9108	0.07	0.00	19160	0.11	0.00	34631	0.15	0.00
astos de administracion	1264404	13.67	0.43	1745003	15.47	0.50	2205497	17.52	0.53	2566843	15.33	0.46	3163550	13.62	0.39
total egresos	9252158	100		11283527	100		12587704	100		16743494	100		23228263	100	
.I.B. (MILLONES DE SUCRES)	293337			348662			415715			560271			812629		
de egresos en el PIB	3.15			3.24			3.03			2.99			2.86		

	1985	XTOT	XPIB	1986	XTOT	XPIB	1987	XTOT	XPIB	1988	XTOT	XPIB	1989	XTOT	XPIB
restacion medica	6763070	24.73	0.61	9769239	23.39	0.71	12533694	23.13	0.69	17353316	23.09	0.56	26452172	23.06	0.48
ension de invalidez, vejez, viuedad	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0	0.00	0.00
rfandad, 13, 14, 15, pension, decretos	13990417	51.16	1.26	19258722	46.10	1.39	25036691	46.21	1.39	34749960	46.24	1.12	53447557	46.60	0.98
operativa mortuoria	224823	0.82	0.02	562813	1.35	0.04	663583	1.22	0.04	889291	1.18	0.03	1287924	1.12	0.02
eguro de cesantia	746534	2.73	0.07	1191866	2.85	0.09	1513992	2.79	0.08	2089175	2.78	0.07	3110128	2.71	0.06
tilizacion devol. fondos de reserva	3761940	13.76	0.34	4510234	10.80	0.33	5912490	10.91	0.33	8362680	11.13	0.27	12675560	11.05	0.23
evoluciones varias	136347	0.50	0.01	274179	0.66	0.02	364595	0.67	0.02	522786	0.70	0.02	824677	0.72	0.02
tros egresos	580237	2.12	0.05	506735	1.21	0.04	701110	1.29	0.04	1042199	1.39	0.03	1699029	1.48	0.03
entas administrativas	48508	0.18	0.00	58050	0.14	0.00	77214	0.14	0.00	110743	0.15	0.00	174734	0.15	0.00
astos de administracion	1096257	4.01	0.10	5640488	13.50	0.41	7377538	13.62	0.41	10037647	13.36	0.32	15027713	13.10	0.28
total egresos	27348135	100		41772327	100		54180907	100		75157798	100		114699494	100	
.I.B. (MILLONES DE SUCRES)	1109940			1383232			1807457			3112968			5464612		
de egresos en el PIB	2.46			3.02			3.00			2.41			2.10		

ingresos por "Utilidades de Inversiones" tienen una evolución irregular, marcadamente menor (tanto en participación, como en porcentaje del PIB) en años cuando, por ejemplo entre 1988-89 el ritmo inflacionario se acelera. Además de reflejar de alguna forma una ineficiencia en la inversión financiera, ello indica que son los ingresos por aportes patronales y laborales relacionados con la ampliación de coberturas a nuevos grupos de la población los que responden por un crecimiento más o menos regular de los ingresos. Esto nos da una primera idea de la "juventud" relativa del sistema y del incremento de los egresos que puede actualizarse en el futuro, generando un déficit cuando los beneficios ofrecidos a un mayor grupo tengan que ser cumplidos; sobre todo si el proceso inflacionario se mantiene. Aunque, como observaremos a continuación, la carencia de indexación de los gastos por pensiones y su diversidad en cuanto a mensualidades, constituyen por ahora una fuente que alimenta el superávit. En este campo, parece apremiante estandarizar los egresos, particularmente los relacionados a pensiones, fijándolas en términos del SMV; siempre y cuando se mantenga el actual sistema de reparto.

La juventud del sistema se refleja claramente en el bajo coeficiente de dependencia", 0.16 en promedio (Cuadro N° 9) que hoy en día caracteriza al Ecuador. No obstante, el superávit corriente tiene explicaciones adicionales, que discutimos a continuación, al analizar la evolución de los egresos. Conviene resaltar que, considerada la actual corriente demográfica, según las cifras presentadas por Mackenzie (1988) un incremento de cinco unidades en el coeficiente de dependencia de Ecuador se actualizaría para el año 2030; coeficiente que de todas formas se

CUADRO No. 9

COEFICIENTE DE DEPENDENCIA † (NUMERO DE PERSONAS)			
ANIO	POBLACION ASEGURADA	PENSIONISTAS **	RAZON
1970	308347		
1971	328658		
1972	349944		
1973	372205		
1974	395441		
1975	419653		
1976	444839		
1977	471000	68518	0.15
1978	498137	71869	0.14
1979	526248	77260	0.15
1980	555335	83834	0.15
1981	585397	89527	0.15
1982	598986	93209	0.16
1983	587740	97980	0.17
1984	617642	102883	0.17
1985	648460	106452	0.16
1986	680092	109827	0.16
1987	712640	111869	0.16
1988	746076	115872	0.16
1989	780393	121921	0.16

FUENTE: IESS. "DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA".

ELAB.: ECON. GLADYS PALAN T.

† Es la relacion entre jubilados y beneficiarios de Montepio y Poblacion asegurada.

** Incluye jubilados y beneficiarios de Viudedad y Orfandad.

hallaría por debajo del promedio proyectado para los países latinoamericanos considerados en el estudio.

Al revisar las componentes de los egresos del IESS (Cuadro N° 8) encontramos que la mayor participación corresponde al pago de pensiones de invalidez, vejez, viudedad, orfandad, "décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta pensión", que con ciertos altibajos sube de cerca del 40 por ciento de los egresos totales en 1970 al 46.5 por ciento en 1989; reflejando la tendencia a aumentar del coeficiente de dependencia. Las pensiones adicionales mencionadas (décimo tercera, cuarta y quinta) constituyen mensualidades extras otorgadas por Decreto; una peculiaridad del sistema ecuatoriano, aplicada para equiparar los ingresos de los jubilados con los de los trabajadores activos, que en lugar de incrementos salariales directos han logrado sueldos "extras" a través del tiempo. Es interesante percibir los incrementos de los egresos registrados en ciertos años, que coinciden con los de ajustes salariales para los trabajadores en general, particularmente en 1980, cuando por Decreto, con el retorno de la democracia, se incrementó el salario mínimo vital nominal en un 100 por ciento (Abril y Urriola, 1990) y, por lo tanto, también las pensiones a los jubilados.

Lo expuesto refleja el carácter solidario y de reparto del sistema previsional, en el sentido de reajustar las pensiones en función del incremento del costo de vida -relación al salario mínimo vital- y no necesariamente de los aportes del beneficiario durante su vida laboral activa. Por otro lado, también explicaría una de las razones del superávit corriente ya que, de todas maneras los reajustes de las

pensiones se han mantenido por debajo de los reajustes salariales (que impactan directamente sobre los ingresos y las aportaciones) y del ritmo inflacionario. Actualmente existen pensiones de ciertos grupos, por ejemplo, "ferrocarriles", cuyo nivel se halla por debajo del 50 por ciento del salario mínimo (informes internos del IESS). El impacto del ritmo inflacionario sobre las pensiones se refleja en la caída de los egresos por pensiones en términos de porcentaje del PIB, que se reducen del 1.3 por ciento, en promedio para el período al, 1.1 por ciento en 1988 y 0.98 por ciento en 1989, años en que como mencionamos se recrudece el proceso inflacionario en el Ecuador. El impacto que sobre las pensiones ejerce la inflación y las provisiones que resultan del cálculo actuarial elaborado en el Capítulo siguiente, resaltan que la erosión del poder adquisitivo de las pensiones explican en buena parte el superávit corriente.

El segundo rubro en importancia corresponde a la prestación médica que durante el período se mantiene en alrededor del 23 por ciento en promedio de los egresos totales, o 0.7 por ciento del PIB. A pesar de que los egresos por este rubro incluyen subsidios a las medicinas y en ciertos casos, como el seguro campesino, también la atención a familiares del afiliado, y gastos administrativos relacionados, el porcentaje señalado es bajo en el contexto latinoamericano; para una comparación, ver ILO (1985). Mayoritariamente, sobre el 85 por ciento de los costos de la atención médica en el Ecuador, recaen sobre hospitales de beneficencia, las Fuerzas Armadas, Amparos Sociales y los ministerios de Salud y de Bienestar Social, con cargo al Presupuesto General del Estado; situación que al aliviar los gastos del IESS contribuye a su superávit corriente.

En tercer lugar se hallan los gastos administrativos, con un promedio del 13 por ciento de los egresos totales o menos de medio punto de porcentaje del PIB. En realidad, el porcentaje mencionado subestima la participación de los gastos administrativos en el total de gastos. Las cifras en el Cuadro N° 9 se refieren a los egresos del IESS, que incluyen la devolución de fondos de reserva -permitida en casos en los que por convenios especiales el IESS recibe parte de los fondos de jubilaciones adicionales- cuyo porcentaje promedio ha rebazado el 10 por ciento anual de los egresos totales. Además, en los asientos contables se determina que los gastos de administración en servicios, como los de la prestación médica, se hallan incluidos en los mismos rubros de servicios. Cálculos más precisos señalan que los gastos administrativos del IESS superan el 25 por ciento del total de gastos; lo que convierte al sistema de la seguridad social ecuatoriana en el más caro de latinoamérica (Mackenzie, 1988).

El mecanismo de devolución de los fondos de reserva (acumulados con los aportes a otros seguros que el de pensiones) -devolución permitida a partir del segundo año de permanencia de los fondos en el IESS- que por política gubernamental se ha acelerado en lo que va del año 1990, al constituir un factor significativo de erosión de los recursos del sistema previsional, puede tener efectos nocivos de consideración. En las condiciones actuales de deterioro económico: incremento del desempleo, caída del ingreso real, etc. los afiliados, particularmente los que pertenecen a grupos de menores ingresos, se han visto incitados a retirar sus fondos con fines de consumo

inmediato²⁴. Además de la reducción del ahorro que el retiro de los fondos implica, los niveles de protección previsional de los grupos menos favorecidos de la sociedad se ven de esa forma drásticamente afectados; sentando bases para una mayor desigualdad en el futuro o presionando a mayores distorsiones en la distribución del ingreso entre generaciones, con las subsecuentes presiones sobre el sistema social en su conjunto.

Finalmente, entre los rubros de importancia encontramos al seguro de cesantía, que de un nivel del 9 por ciento de los egresos totales, o 0.3 por ciento del PIB en 1970, ha disminuido continuamente hasta llegar al 2.7 y 0.05 por ciento, respectivamente en 1989; tendencia que contrasta con el incremento del desempleo y subempleo registrado, por lo menos, a lo largo de los años ochenta, que supuestamente implicaría mayores egresos por seguro de cesantía. En parte, estaría reflejando situaciones prolongadas de desempleo, el incremento del empleo ocasional, del empleo en el sector informal y fundamentalmente el despido de la mano de obra antes del período a partir del cual las empresas están, por Ley, obligadas a afiliar a sus miembros al sistema previsional; situaciones todas que impiden al trabajador gozar del seguro de cesantía. No obstante, otra explicación (preocupante) tiene que ver con problemas de información, donde la mano de obra no-calificada (que es la más afectada por el desempleo) al desconocer sus derechos no retira el fondo de cesantía que le pertenece.

²⁴Aunque no hemos podido estimar proporciones, también hay grupos que retiran sus fondos para colocarlos financieramente, en busca de mejores rendimientos que protejan el valor real de los recursos; mostrando la falta de confianza en el sistema.

3. Inversión Financiera e Implicaciones

Analizar las posibilidades de capitalización de los fondos de pensión y su relación al mercado de capitales, que nos interesa de manera especial en este estudio, amerita revisar particularmente la forma en que dichos fondos han sido invertidos.

Como observáramos en la sección anterior, la inversión financiera de los recursos del IESS ocupa el tercer lugar como fuente generadora de ingresos corrientes. Tradicionalmente y desde su inicio, los rubros de inversión de los fondos del seguro social se han dividido en dos grandes grupos: los préstamos a afiliados y los valores inmobiliarios. En el primero se incluyen los préstamos hipotecarios y "otros" (quirografarios y prendarios) concedidos bajo condiciones establecidas en un reglamento especial, y en el segundo concepto están las inversiones en bienes inmuebles y valores de rendimiento fijo y variable, emitidos por el Estado, instituciones financieras y empresas.

Los préstamos a afiliados (Cuadro N° 10) constituyen el destino mayoritario de los recursos colocados por el seguro social, habiendo su cartera representado del 57 al 78 por ciento del capital total invertido anualmente (sumatoria de "hipotecarios", columna 1 y "otros", columna 2). Dentro de este rubro el componente de mayor envergadura es "otros" préstamos (quirografarios y prendarios) que son de corto plazo y con tendencia al consumo, o seguramente a reinversiones especulativas. Los préstamos hipotecarios son de largo plazo y han representado entre el 19'

ADRO # 10

SS: ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE INVERSIONES POR TIPO DE INVERSION
(Creces Corrientes)

PRESTAMOS							VALORES INMOVILIARIOS					TOTAL	
LDO AL	HIPOTECARIOS		OTROS		TOT. PRES.		V. FIDUCIARIO		OTROS		TOT. V. I.		(1)+(2)+(3)+(4)
I-XII	(1)	%	(2)	%	(1)+(2)	%	(3)	%	(4)	%	(3)+(4)	%	(1)+(2)+(3)+(4)
CADA ANIO													
1970	2034159822	29.98%	2895311243	42.68%	4929471065	72.66%	683081687	10.07%	1171505415	17.27%	1854587102	27.34%	6784058167
1971	2279613270	30.40%	2987375051	39.84%	5266988321	70.25%	723744204	9.65%	1506938086	20.10%	2230682290	29.75%	7497670611
1972	2592454315	30.85%	3326734630	39.59%	5919188945	70.44%	685679362	8.16%	1798713109	21.40%	2484392471	29.56%	8403581416
1973	2958096939	28.91%	4463911138	43.63%	7422008077	72.54%	669803026	6.55%	2140343381	20.92%	2810146407	27.46%	10232154484
1974	3382067393	29.17%	5234196957	45.14%	8616264350	74.31%	676711053	5.84%	2302524089	19.86%	2979235142	25.69%	11595499492
1975	3764216960	28.52%	5833863354	44.20%	9598080314	72.72%	1002699853	7.60%	2597320927	19.68%	3600020780	27.28%	13198101094
1976	4330031759	25.09%	8247450607	47.79%	12577482366	72.88%	1675506874	9.71%	3003637475	17.41%	4679144349	27.12%	17256626715
1977	4803241553	25.31%	8225228643	43.35%	13028470196	68.66%	2621102288	13.81%	3325910896	17.53%	5947013184	31.34%	18975483380
1978	5495892323	23.70%	8418070087	36.30%	13913962410	60.00%	5126377420	22.11%	4150658657	17.90%	9277036077	40.00%	23190998487
1979	6328528748	20.36%	12310266818	39.60%	18638795566	59.96%	6919096909	22.26%	5525975775	17.78%	12445072684	40.04%	31083868250
1980	7286704550	18.96%	15494298713	40.32%	22781003263	59.28%	8928397025	23.23%	6721079315	17.49%	15649476340	40.72%	38430479603
1981	8370836641	18.97%	16685315454	37.80%	25056152095	56.77%	13137617559	29.77%	5941793168	13.46%	19079410727	43.23%	44135562822
1982	11544499711	23.25%	16776370864	33.78%	28320870575	57.03%	15359886686	30.93%	5978412559	12.04%	21338299245	42.97%	49659169820
1983	16808641699	29.82%	17998694060	31.93%	34807335759	61.75%	15243192802	27.04%	6315724923	11.20%	21558917725	38.25%	56366253484
1984	25795977464	28.57%	41449231155	45.91%	67245208619	74.48%	15426346476	17.09%	7613891979	8.43%	23040238455	25.52%	90285447074
1985	35715263269	30.75%	55638946156	47.90%	91354209425	78.64%	13997907542	12.05%	10809044242	9.31%	24806951784	21.36%	116161161209
1986	48233365940	31.07%											155222639200
1987	62612073090	32.49%											192702038000
1988	79868282520	33.01%											241926490200
1989	92326435800	30.37%											303973864200

ente: IESS "Balances Anuales, Balances Actuariales del Seguro de Desgravamen"
ab.: Econ. Gladys Palan T.

) Acciones, bienes raices, montes de piedad, depositos a plazo fijo

y el 31 por ciento del fondo acumulado total. A la fecha, este tipo de préstamos son considerados dentro de la política institucional como servicio a los afiliados y no como recursos financieros necesarios para acelerar un proceso de capitalización.

La colocación financiera en valores inmobiliarios ha oscilado entre el 25 y 40 por ciento de la cartera total; predominando las inversiones en valores fiduciarios, de renta fija (que llegaron al 31 por ciento en 1982) emitidos por el Gobierno y por entidades privadas, bancarias y financieras²⁵. Las inversiones en valores inmobiliarios de renta variable, como bienes inmuebles y acciones de empresas (esta última muy limitada) no han pasado del 20 por ciento de la cartera total.

Al considerar el rendimiento de las diferentes alternativas de inversión mencionadas (Cuadro N° 11) podemos argumentar que hay la necesidad de un cambio de procedimientos, que defienda la erosión de fondos del sistema; especialmente si la inflación desde 1988 (sobre el 50 por ciento anual) ha superado ampliamente los niveles de las tasas de interés nominal vigentes. La brecha más amplia se da en los préstamos quirografarios, considerados de "eminente beneficio social", cuya tasa de interés nominal es del ¡5.75 por ciento! y el plazo de uno a dos años. Aunque se supone que estos préstamos están dirigidos a favorecer las necesidades de consumo inmediato de los grupos de menores ingresos, al tener acceso a ellos todos

²⁵La colocación en valores emitidos por el Gobierno se refiere a compra de: bonos del Estado, del Tesoro, de Estabilización y Certificados de Tesorería; y en valores de entidades privadas a: acciones de empresas, cédulas hipotecarias, bonos de prenda y títulos con garantía colateral. En años anteriores, el IESS concedía préstamos a instituciones públicas; práctica que en el contexto actual de ajuste ha sido omitida.

CUADRO # 11

ESQUEMA DE INVERSIONES QUE REALIZA 1989

CONCEPTO	BASE LEGAL	CONDICIONES FINANCIERAS	OBSERVACIONES
INVERSIONES DE RENTA FIJA			
1. VALORES EMITIDOS POR EL GOBIERNO			
- Bonos del Estados Certificado de Tesoreria	- Ley S.S.O ar 201. LOAFIC art 161	38.5 a 180 dias; 39% a 360 dias numerales 5 y 6	
Bonos del Tesoro	- Resolucion 701 Consejo Superior		
2. VALORES EMITIDOS POR ENTIDADES BANCARIAS Y FINANCIERAS			
- Titulos con Garantia Colateral emitidos por Bancos y Financieras	Ley S.S.O. ar 201; LOAFIC art 161 numerales 5 y 6 Resoluciones del Consejo Superior	Rendimientos 42.25%, 43% y 44.5% a 90-120-180 dias Garantia Colateral cartera por el 167% de operacion	Se realiza periodicamente evaluacion de entidades en las cuales se realiza estas operaciones
- Cedula Hipotecarias y Bonos de Prenda	Ley S.S.O art 201 Resolucion Consejo Superior 477,549,701	Rendimientos 44.25% maximo 5 a.	Se efectua semestralmente la calificacion de las Entidades Bancarias y Financieras en el caso de C.H. los Bonos de Prenda se adquieren de acuerdo a la oferta de mercado

3. PRESTAMOS A AFILIADOS

- Prestamos Hipotecarios

Ley de S.S.O art. 208
Reg. gral de Ptaos

La tasa de interes es fijada por
el Consejo Superior (12,14,16%)

- Prestamos Quirografarios

Ley de S.S.O. art 209, Reg. Gral
Ptaos

La tasa de interes es fijada por
el Consejo Superior (5.75%)

4. PRESTAMOS PRENDARIOS

Ley de S.S.O art 207.Reg Gral
Montes de Piedad

Tasa de interes legal 32% mas el
6% de custodia, plazo 6 meses y
garantia prendaria

INVERSIONES DE RENTA VARIABLE

1. ACCIONES DE EMPRESAS

Ley S.S.O. art 201,104,205
Reglamento Inv. art 6

Los rendimientos estan en fun
cion de los resultados obtenidos
por las Empresas y de las Resolu
ciones de las juntas de Accionis
tas

2. BIENES INMUEBLES

Urbanos y o Rurales

Permite conservar el valor de los
capitales invertidos, sin embargo
-deberan responder a estudios
que analicen con una real plusvalia
-En casos de edificios estos deben
ser nuevos o construidos por la
institucion
-Se precisa una eficiente administracion

Se precisa la decision del Consejo
Superior

los aportantes, es obvio que los grupos de mayores ingresos puedan solicitarlos con fines especulativos; sobre todo cuando las tasas de interés pasivas en libretas de ahorro están sobre el 28 por ciento y las de plazo mayor sobre el 44 por ciento (BCE, Información Estadística Mensual, N 1640).

Luego tenemos los préstamos hipotecarios del IESS, dirigidos a "solucionar el problema habitacional", cuya tasa de interés nominal se halla al 12, 14, y 16 por ciento, a plazos de 15, 20, 25 y 30 años. Es decir, son préstamos de largo plazo a tasas de interés real negativas, del -38 al -34 por ciento anual. Si consideramos el nivel de morosidad actual, 10 por ciento del total del crédito hipotecario del IESS, que en 1989 sumó 94 mil millones de sucres (IESS, informes internos) podemos comprender que el subsidio es sustancialmente mayor a lo que las tasas de interés pactadas reflejan. Finalmente, entre los préstamos a los afiliados, tenemos los "prendarios otorgados a 6 meses plazo que, aunque tienen un interés nominal del 32 por ciento más un 6 por ciento de custodia, también implican un subsidio del 12 por ciento anual en términos reales.

En cuanto a la colocación financiera, encontramos que los intereses que el IESS percibe actualmente varían, del 37 por ciento en los Bonos del Tesoro al 44.25 por ciento como máximo en las Cédulas Hipotecarias y Bonos de Prenda; siendo, en cualquier caso, también negativos en términos reales.

La negatividad de la tasa de interés real obtenida actualmente por el IESS, en todas las alternativas de inversión descritas, constituye una

prueba palpable de ineficiencia en la administración de sus fondos. A ello se suma el hecho de que, el IESS mantiene volúmenes considerables de recursos sin rentabilidad alguna. La información del Cuadro N° 12 describe la magnitud de los fondos administrados por el Instituto que, al hallarse en diferentes cuentas corrientes -disponibilidad en efectivo- tanto de bancos privados como del Estado, no generan rentabilidad alguna²⁶. Entre 1988 y lo que va de 1990, los fondos disponibles en cuentas corrientes se mantenían en alrededor del 8 por ciento de los fondos totales del IESS, o lo correspondiente a un 1 por ciento del PIB.

Concretamente, se deduce que si bien la inversión financiera de los recursos administrados por el IESS se ha convertido en su tercera fuente importante de ingresos, la rentabilidad obtenida en términos reales está lejos de constituir un factor de capitalización de los fondos. Por el contrario, en las condiciones actuales de una inflación galopante, el esquema de préstamos vigente, las formas de colocación financiera utilizadas y los altos índices de morosidad y de depósitos monetarios, son factores que contribuyen a erosionar los fondos del sistema previsional ecuatoriano.

Podríamos también afirmar que el sistema vigente, más que propiedades de reparto, o capitalización, contiene propiedades distributivas favorables a los mismos cotizantes, por los préstamos subsidiados concedidos a los afiliados; al sector público y empresas privadas, a través de la

²⁶Por disposiciones legales, en el Ecuador, el sistema bancario tiene prohibición expresa de pagar intereses sobre depósitos monetarios y de plazo menor (BCE, 1990).

CUADRO # 12

DISPONIBILIDADES DE FONDOS EN EFECTIVO DEL IESS
(Suces Corrientes)

BANCO	31-I-88	31-I-89	31-I-90	31-V-90
CENTRAL DEL ECUADOR	14555057250	20033438864	57125502536	65619147057
NACIONAL DE FOMENTO	5226694188	7173791228	1715893042	1819372022
BANCO DEL PICHINCHA	270092304	117550950	215723919	114985394
BANCO POPULAR	4615529	11463316	6417390	7069126
BANCO LA PREVISORA	62219725	139300730	76677824	57904078
FILANBANCO	46673406	99992439	324095811	358992319
BANCO INTERNACIONAL	332304	117740	440432	422040
BANCO CONTINENTAL	13932453	36342107	58175528	38398608
BANCO DEL PACIFICO	156086099	87031791	168486648	186222353
BANCO DE LOS ANDES	268574	474181	718477	773324
CAJA DE CREDITO AGRICOLA	131112	113191	502283	697355
BANCO DE GUAYAQUIL	113175306	421736509	184866050	150124938
BANCO DE LA PRODUCCION	143255	181456	397849	491752
SOC. GENERAL DE CREDITO	37432462	9468334	7817598	23763944
BANCO AMAZONAS	20976580	3121812	3066224	19984481
BANCO DE DESCUENTO	359859	359859	359859	359860
BANCO DE MACHALA	136797987	59892519	59651785	118159003
BANCO INDUSTRIAL Y COMERCIAL	18734217	54989649	28989683	28989683
BANCO DEL AZUAY	11141			
BANCO DEL TUNGURAHUA		12857522	57141746	5076031
BANCO DE PRESTAMOS			20091781	19680894
BANCO DEL AUSTRO			2390107	3178037
EFECTIVO Y FONDOS FIJOS			385457710	505478050
T O T A L	20663733752	28262224199	60442864281	69079270348
P.I.B. (Millones de S/.)	1807457	3112968	5464612	
% TOTAL CON RESPECTO AL PIB	1.14	0.91	1.11	

Fuente: IESS, Dpto. de Control y Programacion de Tesoreria

colocación financiera; y a la banca privada, por los depósitos monetarios de "costo cero". Este sistema, al contribuir al consumo inmediato, o desalentar el ahorro corriente tiene, con seguridad, también efectos adversos sobre la distribución del ingreso entre generaciones. En adelante, los beneficios de la jubilación y de los otros seguros ofrecidos por el sistema previsional, ante la insuficiencia de recursos del fondo erosionado deberían, con mayor peso, recaer sobre los cotizantes futuros. Alternativamente, la insuficiencia de recursos podría obligar a una drástica reducción de la calidad de los beneficios otorgables a los futuros jubilados; lo que estaría en línea con el "aprovechamiento anticipado" de sus propios fondos, pero en contra del espíritu que subyace al establecimiento de todo sistema previsional, de asegurar al desprotegido.

Por lo tanto, si se trata de garantizar los objetivos que el IESS se ha fijado, consideramos prioritario reformar el actual esquema de inversiones financieras. Si bien tal reforma podría implicar un cambio del actual sistema parcial de reparto a uno de capitalización²⁷ no constituye un argumento a favor de la administración privada de los fondos de pensiones como lo sugiere la propuesta de "Reforma Estructural del Mercado de Valores, 1990"; Ministerio de Finanzas (1990). Aunque existan motivos de sobra para afirmar que en general el Sector Público, respecto del privado, es un mal administrador de fondos, sería riesgoso, que los recursos de pensiones queden en posesión de la banca privada que, finalmente, es

²⁷Según Mackenzie (1988) no existen fundamentos empíricos concluyentes a favor del sistema de capitalización; aunque el caso Chileno actual constituya un buen ejemplo de ello.

demandante neta de recursos financieros. Como está presentado el proyecto de reforma al mercado de valores, éste en nada garantiza que la banca privada logre una rentabilidad real mayor que la que ha logrado el IESS. Por el contrario, al constituirse la banca privada en oferente y demandante de recursos a la vez, es muy probable que en su función de maximizar ganancias, los márgenes entre captación y colocación de los recursos requeridos sean tales, que las tasas de interés pagadas por los fondos de pensión continúen siendo negativas en términos reales. A parte del riesgo de quiebra de unidades financieras que siempre existe, lo indicado contradice tanto los argumentos como los objetivos de la reforma planteada.

Al respecto, el "Sistema Privado de Pensiones en Chile" constituye un ejemplo que conviene considerar. En ese sistema, los fondos de pensión son depositados en entidades financieras privadas denominadas "Administradoras de Fondos de Pensiones" (AFP) las mismas que, bajo la vigilancia de un ente superior ("Superintendencia General de AFP") se encargan de ofrecer (colocar) esos recursos, intentando obtener la máxima rentabilidad posible. La supervigilancia impuesta, además de controlar la solvencia de las AFP, aprueba o rechaza la colocación de los fondos en diferentes alternativas, de acuerdo a la rentabilidad y seguridad de los documetos de cartera (papeles valor) en cuestión. De esa manera, las entidades demandantes de recursos, públicas o privadas, tienen que competir sobre la base de la rentabilidad ofrecida, garantizando así la capitalización de los fondos. Sin duda, constituye un sistema diferente al que plantea la reforma al mercado de valores propuesta por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público del Ecuador.

Las recomendaciones de política que nacen de este estudio, son planteadas a manera de conclusión en el capítulo final. Previamente, para incrementar los elementos de juicio necesarios, creemos conveniente presentar los cálculos actuariales elaborados para el IESS y sistema de jubilación patronal.

CAPITULO IV: PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL AL AÑO 2000

1. Propósito y Metodología

En el capítulo anterior, al analizar la evolución y composición del estado financiero del IESS, encontramos que el Instituto ha mantenido un superávit corriente a lo largo del período 1970-89. Sin embargo, detectamos también significativas pérdidas de rentabilidad en razón de inversiones financieras realizadas a tasas de interés menores a las de mercado y negativas en términos reales que, con el recrudecimiento del proceso inflacionario, erosionan el valor real de los fondos acumulados.

Ahora, la intención es investigar si en términos actuariales el superávit se mantendrá hasta el año 2.000, o de preverse un déficit, establecer con mayor precisión el rol que las inversiones financieras y otros elementos jugarían en tal proceso. Al haber logrado recopilar un volumen de información suficiente, además de los cálculos actuariales sobre los ingresos y egresos del IESS, con ciertas reservas a cerca de la veracidad de las cifras utilizadas, en esta oportunidad presentamos también una

proyección de los ingresos correspondientes al sistema complementario de Jubilación Patronal administrado por las empresas privadas. La falta de información ha imposibilitado presentar las proyecciones correspondientes al Sistema de Jubilación Adicional vinculado a ciertas entidades autónomas del Sector Público.

No está por demás advertir que los cálculos se han realizado con base en reservas matemáticas promedio para los diferentes grupos adscritos a los dos sistemas de jubilación considerados. Las reservas matemáticas específicas para cada grupo, si bien deben existir, no han estado disponibles en las instituciones analizadas. En primer lugar, proyectamos los ingresos y egresos del IESS en su conjunto, bajo el supuesto de "status-quo"; es decir, de que todos los factores determinantes mantendrán su tendencia histórica. Entre otros, por el lado de los ingresos, ello implica suponer una tasa de interés nominal promedio del 15 por ciento para las inversiones, un crecimiento de la población asegurada al mismo ritmo del incremento de la PEA, sin aumento en las cotizaciones y, por el lado de los egresos, que estos crecen al ritmo inflacionario en prestaciones en especie, y del SMV en las prestaciones en dinero. Luego, reelaboramos la proyección en dos oportunidades, variando sólo la rentabilidad supuesta, primero, al 35 por ciento, que es la tasa de interés nominal que hoy se discute como alternativa "viable" a aplicarse en el IESS y, segundo, al 52 por ciento, que corresponde a la tasa de inflación acumulada en los últimos 12 meses. El último supuesto nos permite discutir las ventajas de obtener un rendimiento financiero que, por lo menos, preserve el valor real de los fondos.

Posteriormente, en camino a estimar la magnitud de los fondos acumulados con los que se podría contar para iniciar un proceso de capitalización, elaboramos separadamente las proyecciones correspondientes sólo a fondos de pensión: tanto de los vinculados al IESS como al sistema de Jubilación Patronal. Todos los cálculos están presentados en valores actuales, para lo cual hemos utilizado un factor de corrección igual a 0.52, que implica suponer una tasa interna de retorno similar a la inflación.

2. Proyección Financiera del IESS

El Cuadro N° 13 contiene los resultados de las proyecciones del estado financiero del IESS en valores actuales para el período 1990-2000, en el supuesto del 15 por ciento de rendimiento nominal anual para las inversiones financieras.

En primer término, es interesante observar que el superávit anual del IESS permanecería durante el período de la proyección, aún manteniendo las actuales condiciones financieras. No obstante, es importante distinguir la tendencia decreciente del superávit, que lo hace cada vez a un ritmo mayor; el decremento del superávit de 22 por ciento en 1991 llega al 41 por ciento en el año 2.000. Comparado el volumen del superávit estimado para 1990 con el del año 2.000, encontramos una disminución cercana al 97 por ciento. Dada la razón geométrica de las proyecciones en valores actuales, los resultados advierten que, de continuar las condiciones vigentes, el balance financiero del IESS podría resultar en un déficit durante la década subsiguiente.

CUADRO # 13
 ESTADO FINANCIERO DEL IESS, PROYECTADO
 (Supuesto un rendimiento de las inversiones del 15% promedio anual)
 (miles de sucres, valores actuales)

	1990	1991	1992	1993
Ingresos Totales	235817082	192437958	155289695	126155057
a) Contribuciones	179883816	147645987	119602217	97870858
Empleados	71789437	58380462	45982762	37274679
Patronos	98153818	80875087	66552775	54660889
Otros	9940561	8390438	7066679	5935291
b) Ingresos de Capital	55933266	44791971	35687478	28284199
Gastos Totales	144129291	120915235	101386120	84889110
Balance sin partic. del Estado	91687791	71522723	53903575	41265947
Tasa de crec. del Superavit		-0.22	-0.25	-0.23

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
102412079	82745159	66675323	53610023	43039230	34391852	27434880
80117900	65274392	53070908	43090002	34967571	28253747	22815591
30226140	24463264	19757996	15946436	12860857	10365963	8349937
44908967	36639158	29878260	24348364	19837850	16047252	12973442
4982793	4171969	3434652	2795203	2269864	1840533	1492213
22294179	17470767	13604415	10520021	8071659	6138105	4619289
71180369	59593744	49807640	41629038	34794057	29082028	24308475
31231710	23151415	16867683	11980985	8245173	5309824	3126405
-0.24	-0.26	-0.27	-0.29	-0.31	-0.36	-0.41

Obviamente, al variar el supuesto de rentabilidad de las inversiones de capital al 35 por ciento, mejoran los resultados, pero, ello no neutraliza la tendencia regresiva del superávit; la reducción del 10 por ciento calculada para 1991, sube al 14 por ciento en el año 2.000 (Cuadro N° 14) dando pruebas de la irrelevancia del nuevo nivel de la tasa de interés que hoy se discute en el IESS.

Analizando por separado los diferentes rubros del balance, en el caso del 15 por ciento de rentabilidad, encontramos que en valores actuales, los ingresos del año 2.000 son 88 por ciento más bajos que los del año 1990 (Cuadro N° 15) mientras los egresos bajan 83 por ciento (Cuadro N° 13). El mayor descenso de los ingresos, respecto de los egresos, confirma la erosión financiera en la que actualmente se halla avocado el IESS. Sin embargo, la misma observación, para el supuesto del 35 por ciento de rentabilidad de las inversiones (Cuadro N° 16) indica que la evolución se invierte; los ingresos se deterioran menos que los egresos, 77 contra 83 por ciento. Es decir, según el ejemplo proyectado, un incremento de 20 puntos de porcentaje en la tasa de interés nominal anual sobre las inversiones reduce la erosión de los ingresos totales del IESS en 11 puntos de porcentaje en 11 años; desacelerando la eliminación del superávit y estableciendo la necesidad de tender a una rentabilidad positiva para las inversiones en términos reales.

La importancia de lograr una capitalización de los fondos queda establecida con mayor claridad al observar la evolución relativa de las utilidades de las inversiones, respecto del resto de fuentes del sistema.

JADRO # 14
 ESTADO FINANCIERO DEL IESS, PROYECTADO
 (Supuesto un rendimiento de las inversiones del 35% promedio anual)
 (Miles de sucres en valores actuales)

	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos Totales	299524506	261483556	226437189	197019408	171346849
) Contribuciones	179883816	147645987	119602217	97870858	80117900
Empleados	71789437	58380462	45982762	37274679	30226140
patronos	98153818	80875087	66552775	54660889	44908967
otros	9940561	8390438	7066679	5935291	4982793
) Ingresos de Capital	119640691	113837569	106834972	99148550	91228949
Costos Totales	144129291	120915235	101386120	84889110	71180369
Saldo sin particip del	155395216	140568321	125051069	112130298	100166480
Tasa de crecimiento del Superavit		-0.10	-0.11	-0.10	-0.11

1995	1996	1997	1998	1999	2000
148580274	128450621	111273386	96226966	83085598	70542589
65274761	52891647	43090002	34967571	28253747	22815622
24463264	19757996	15946436	12860857	10365963	8349937
36639158	29878260	24348364	19837850	16047252	12973442
4172339	3255391	2795203	2268864	1840533	1492243
83305513	75558974	68183384	61259395	54831850	47726968
59593744	49807640	41629038	34794057	29082028	24308745
88986530	78642981	69644348	61432909	54003570	46233844
-0.11	-0.12	-0.11	-0.12	-0.12	-0.14

CUADRO #15

INGRESOS CORRIENTES DEL IESS (VALORES ACTUALES)

(Proyecciones del ingreso con el 15% de ~~reducción~~ ^{inversiones} de las ~~utilidades~~; suponiendo no pago de las contribuciones del Estado)
(Miles de Suces)

	1990	1991	1992	1993	1994
Cotizaciones de empleados	53035255 22.49	43392922 22.55	34026889 21.91	27760883 22.01	22657442 22.12
Cotizaciones de patronos	45735593 19.39	37710359 19.60	31053211 20.00	25521559 20.23	20982130 20.49
Contribucion del Estado	0 0.00	0 0.00	0 0.00	0 0.00	0 0.00
Utilidades de inversiones	55933266 23.72	44791971 23.28	35687478 22.98	28284199 22.42	22294179 21.77
Seguro de cesantia	21320308 9.04	17167873 8.92	13803597 8.89	11074702 8.78	8886247 8.68
Seguro de riesgos de trabajo	7758525 3.29	6258370 3.25	5041033 3.25	4051971 3.21	3257508 3.18
Subsidio de enfermedad	5264544 2.23	4252727 2.21	3430581 2.21	2781686 2.19	2223678 2.17
Cooperativa mortuoria	4451043 1.89	3471197 1.80	2697190 1.74	2086229 1.65	1609486 1.57
Fondos de reserva	32295494 13.70	26936729 14.00	22431353 14.44	18637797 14.77	15486530 15.12
Graficos	48909 0.02	36466 0.02	26898 0.02	19573 0.02	14039 0.01
Telecomunicaciones	33585 0.01	28905 0.02	24786 0.02	21167 0.02	18047 0.02
Campesinado	4230882 1.79	3685419 1.92	3194510 2.06	2754714 2.18	2369412 2.31
Otros ingresos	5139603 2.18	4224112 2.20	3467350 2.23	2840740 2.25	2328216 2.27
Jubilacion patronal	570076 0.24	480907 0.25	404819 0.26	339837 0.27	285165 0.28
Total ingresos	235817082 100	192437958 100	155289695 100	126155057 100	102412079 100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cotizaciones de empleados	18457301 22.31	15005117 22.50	12190458 22.74	9897525 23.90	8031064 23.35	6512856 23.74
Cotizaciones de patronos	17030241 20.58	13841418 20.76	11242162 20.97	9255617 21.51	7508281 21.83	6087341 22.19
Contribucion del Estado	0 0.00	0 0.00	0 0.00	0 0.00	0 0.00	0 0.00
Utilidades de inversiones	17470767 21.11	13604415 20.40	10520021 19.62	8071659 18.75	6138105 17.85	4619289 16.84
Seguro de cesantia	7114763 8.60	5683134 8.52	4535153 8.46	3615631 8.40	2879875 8.37	2291748 8.35
Seguro de riesgos de trabajo	2613287 3.16	2091716 3.14	1672724 3.12	1336490 3.11	1066932 3.10	851033 3.10
Subsidio de enfermedad	1786782 2.16	1432536 2.15	1147537 2.14	918480 2.13	734558 2.14	587010 2.14
Cooperativa mortuoria	1235225 1.49	942521 1.41	715644 1.33	540398 1.26	405533 1.18	302156 1.10
Fondos de reserva	12839632 15.52	10620107 15.93	8775734 16.37	7123258 16.55	5778483 16.80	4684906 17.08
Graficos	9861 0.01	6736 0.01	4433 0.01	2756 0.01	1552 0.00	704 0.00
Telecomunicaciones	15329 0.02	12972 0.02	10953 0.02	8552 0.02	6938 0.02	5625 0.02
Campesinado	2028791 2.45	1680744 2.52	1365120 2.55	1108067 2.57	898879 2.61	728766 2.66
Otros ingresos	1904523 2.30	1554729 2.33	1268307 2.37	1029484 2.39	835131 2.43	677083 2.47
Jubilacion patronal	238655 0.29	199179 0.30	161776 0.30	131313 0.31	106523 0.31	86364 0.31
Total ingresos	82745159 100	66675323 100	53610023 100	43039230 100	34391852 100	27434880 100

CUADRO # 16

INGRESOS CORRIENTES DEL IESS (miles de sucres en valores actuales)

(Proyecciones del ingreso con el 35% de rendimiento de inversiones; suponiendo no pago de las contribuciones del Estado)

	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Cotizaciones de Empleados	53035255	17.71	43392922	16.59	34026889	15.03	27760883	14.09	22657442	14.09
Cotizaciones de patronos	45735593	15.27	37710359	14.42	31053211	13.71	25521559	12.95	20982130	12.95
Contribucion del Estado	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Utilidades de inversiones	119640691	39.94	113837569	43.54	106834972	47.18	99148550	50.32	91228949	50.32
Seguro de cesantia	21320308	7.12	17167873	6.57	13803597	6.10	11074702	5.62	8886247	5.62
Seguro de riesgos de trabajo	7758525	2.59	6258370	2.39	5041033	2.23	4051971	2.06	3257508	2.06
Subsidio de enfermedad	5264544	1.76	4252727	1.63	3430581	1.52	2761686	1.40	2223678	1.40
Cooperativa mortuoria	4451043	1.49	3471197	1.33	2697190	1.19	2086229	1.06	1609486	1.06
Fondos de reserva	32295494	10.78	26936729	10.30	22431353	9.91	18637797	9.46	15486530	9.46
Graficos	48909	0.02	36466	0.01	26898	0.01	19573	0.01	14039	0.01
Telecomunicaciones	33585	0.01	28905	0.01	24786	0.01	21167	0.01	18047	0.01
Campeinado	4230882	1.41	3685419	1.41	3194510	1.41	2754714	1.40	2369412	1.40
Otros ingresos	5139603	1.72	4224112	1.62	3467350	1.53	2840740	1.44	2328216	1.44
Jubilacion patronal	570076	0.19	480907	0.18	404819	0.18	339837	0.17	285165	0.17
Total ingresos	299524506	100	261483556	100	226437189	100	197019408	100	171346849	100

	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
Cotizaciones de Empleados	18457301	12.42	15005117	11.68	12190458	10.96	9897525	10.29	8031064	9.67	6512856	9.23
Cotizaciones de patronos	17030241	11.46	13841418	10.78	11242162	10.10	9255617	9.62	7508281	9.04	6087341	8.63
Contribucion del Estado	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Utilidades de inversiones	83305513	56.07	75558974	58.82	68183384	61.28	61259395	63.66	54831850	65.99	47726968	67.66
Seguro de cesantia	7114763	4.79	5683134	4.42	4535153	4.08	3615631	3.76	2879875	3.47	2291748	3.25
Seguro de riesgos de trabajo	2613287	1.76	2091716	1.63	1672724	1.50	1336490	1.39	1066932	1.28	851033	1.21
Subsidio de enfermedad	1786782	1.20	1432536	1.12	1147537	1.03	918480	0.95	734558	0.88	587010	0.83
Cooperativa mortuoria	1235225	0.83	942521	0.73	715644	0.64	540398	0.56	405533	0.49	302156	0.43
Fondos de reserva	12839632	8.64	10620107	8.27	8775734	7.89	7123258	7.40	5778483	6.95	4684906	6.64
Graficos	9861	0.01	6736	0.01	4433	0.00	2756	0.00	1552	0.00	704	0.00
Telecomunicaciones	15329	0.01	12972	0.01	10953	0.01	8552	0.01	6938	0.01	5625	0.01
Campeinado	2028791	1.37	1680743	1.31	1365120	1.23	1108067	1.15	898879	1.08	728797	1.03
Otros ingresos	1904893	1.28	1554729	1.21	1268307	1.14	1029484	1.07	835131	1.01	677083	0.96
Jubilacion patronal	238655	0.16	19918	0.02	161776	0.15	131313	0.14	106523	0.13	86364	0.12
Total ingresos	148580274	100	128450621	100	111273386	100	96226966	100	83085598	100	70542589	100

En el supuesto del 15 por ciento de rentabilidad, los ingresos por utilidades de inversiones contribuyen con aproximadamente con un 24 por ciento de los ingresos totales en 1990 pero bajan continuamente hasta cerca del 17 por ciento en el año 2.000 (Cuadro N° 15). La parte sustancial de los ingresos está dada por las cotizaciones para el Seguro General (suma de las cotizaciones de afiliados y patronos) con casi 42 por ciento en 1990 y 46 por ciento en el 2.000; seguida por los aportes al fondo de reserva, que crecen, del 14 al 17 por ciento más o menos en el período. Puesto que los fondos de reserva pueden ser retirados a elección por los afiliados, a partir del segundo año de permanencia en el IESS, podemos deducir que la fuente de ingresos de importancia en el largo plazo resulta ser utilidades de inversión.

Cuando variamos el supuesto de rentabilidad al 35 por ciento, la importancia relativa de los ingresos por cotizaciones se reduce marcadamente, llegando a ocupar un primer lugar los ingresos por utilidades de inversión, que del 40 por ciento de los ingresos totales en 1990, llegan al 68 por ciento en el año 2000 (Cuadro N° 16). Es decir, un incremento de 20 unidades de porcentaje en la tasa de interés nominal promedio duplicaría actualmente el peso que las utilidades de inversión mantienen en el total de ingresos, triplicándolo luego de los 11 años considerados. Estos son resultados que no sólo reflejan el potencial atribuible a una política racional de inversiones de los fondos acumulados administrados por el IESS, sino y lo importante, la vulnerabilidad del sistema bajo el esquema vigente de tasas de interés menores a la inflación.

La ventaja relativa de tender a una capitalización de los fondos acumulados anualmente se establece al variar, una vez más, el supuesto de rentabilidad de las inversiones financieras al 52 por ciento. En valores actuales, el estado financiero proyectado, Cuadro N° 17, da cuenta de la importante mejoría del ritmo de disminución del superávit que se alcanzaría; las tasas negativas se eliminan inicialmente para luego retorna a un mínimo decremento a partir de 1996.

Aunque mínima, la permanencia de la negatividad del crecimiento del superávit esta indicando problemas de erosión e insuficiencia también relacionados a las otras fuentes de ingresos (cotizaciones), o de un crecimiento relativamente mayor de los egresos. En cuanto a los primeros bástenos mencionar, por ahora, que el hecho de que las inversiones financieras pasen del 50 por ciento de participación en los ingresos totales en 1990, al 90 por ciento en el año 2.000, (Cuadro N° 18) indica un retraso sustantivo -en términos de indexación- de las otras fuentes de ingreso (cotizaciones).

En cuanto a los egresos, la importancia relativa de cada rubro en el total y su evolución actuarial, prueban que los gastos predominantes tienen que ver con el Seguro General (pensiones de invalidez, vejez, viudedad, orfandad, etc.) que se mantienen en alrededor del 46-47 por ciento de los egresos totales a lo largo del período proyectado (Cuadro N° 19); estabilidad que es consistente con la del coeficiente de dependencia presentado en el capítulo anterior. En orden de importancia, le siguen: la "prestación médica", que del 23 por ciento en 1990 baja al 21 por ciento, aproximadamente, en el 2000; los gastos administrativos (13 por

CUADRO # 17
 ESTADO FINANCIERO DEL IESS, PROYECTADO
 (Supuesto un rendimiento de las inversiones del 52% promedio anual)
 (miles de sucres en valores actuales)

	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos Totales	361746167	340647607	322647177	306917304	293549602
a) Contribuciones	179883816	147645987	119602217	97870858	80117900
Empleados	71789437	58380462	45982762	37274679	30226140
Patronos	98153818	80875087	66552775	54660889	44908967
Otros	9940561	8390438	7066679	5935291	4982793
b) Ingresos de capi	181862352	193001620	203044960	209046445	213431702
Gastos Totales	144129291	120915235	101386120	84889110	71180369
Balance Sin partic	217616876	219732372	221261057	222028194	222369233
TAsa de crec. del superavit		0.01	0.01	0.00	0.00

1995	1996	1997	1998	1999	2000
281985182	272006180	263500818	256258440	250096900	244859107
65274761	52891647	43090002	34967571	28253747	22815622
24463264	19757996	15946436	12860857	10365963	8349937
36639158	29878260	24348364	19837850	16047252	12973442
4172339	3255391	2795203	2268864	1840533	1492243
216710420	219114534	220410816	221290868	221843153	222043485
59593744	49807640	41629038	34794057	29082028	24308475
222391438	222198540	221871780	221464383	221014872	220550632
0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00	-0.00

CUADRO #18

INGRESOS CORRIENTES DEL IESS (miles de sucres en VALORES ACTUALES)

(Proyecciones del ingreso con el 52% de rendimiento de inversiones; suponiendo no pago de las contribuciones del Estado)

	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Cotizaciones de empleados	53035255	14.66	43392922	12.74	34026889	10.55	27760883	9.05	22657442	7.72
Cotizaciones de patronos	45735593	12.64	37710359	11.07	31053211	9.62	25521559	8.32	20982130	7.15
Contribucion del Estado	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Utilidades de inversiones	181862352	50.27	193001620	56.66	203044960	62.93	209046445	68.11	213431702	72.71
Seguro de cesantia	21320308	5.89	17167873	5.04	13803597	4.28	11074702	3.61	8886247	3.03
Seguro de riesgos de trabajo	7758525	2.14	6258370	1.84	5041033	1.56	4051971	1.32	3257508	1.11
Subsidio de enfermedad	5264544	1.46	4252727	1.25	3430581	1.06	2761686	0.90	2223678	0.76
Cooperativa mortuoria	4451043	1.23	3471197	1.02	2697190	0.84	2086229	0.68	1609486	0.55
Fondos de reserva	32295494	8.93	26936729	7.91	22431353	6.95	18637797	6.07	15486530	5.28
Graficos	48909	0.01	36466	0.01	26898	0.01	19573	0.01	14039	0.00
Telecomunicaciones	33585	0.01	28905	0.01	24786	0.01	21167	0.01	18047	0.01
Campesinado	4230882	1.17	3685419	1.08	3194510	0.99	2754714	0.90	2369412	0.81
Otros ingresos	5139603	1.42	4224112	1.24	3467350	1.07	2840740	0.93	2328216	0.79
Jubilacion patronal	570076	0.16	480907	0.14	404819	0.13	339837	0.11	285165	0.10
Total ingresos	361746167	100	340647607	100	322647177	100	306917304	100	293549602	100

	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
Cotizaciones de empleados	18457301	6.55	15005117	5.52	12190458	4.63	9897525	3.86	8031064	3.21	6512856	2.66
Cotizaciones de patronos	17030241	6.04	13841418	5.09	11242162	4.27	9255617	3.61	7508281	3.00	6087341	2.49
Contribucion del Estado	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Utilidades de inversiones	216710420	76.85	219114534	80.55	220410816	83.65	221290868	86.35	221843153	88.70	222043485	90.68
Seguro de cesantia	7114763	2.52	5683134	2.09	4535153	1.72	3615631	1.41	2879875	1.15	2291748	0.94
Seguro de riesgos de trabajo	2613287	0.93	2091716	0.77	1672724	0.63	1336490	0.52	1066932	0.43	851033	0.35
Subsidio de enfermedad	1786782	0.63	1432536	0.53	1147537	0.44	918480	0.36	734558	0.29	587010	0.24
Cooperativa mortuoria	1235225	0.44	942521	0.35	715644	0.27	540398	0.21	405533	0.16	302156	0.12
Fondos de reserva	12839632	4.55	10620107	3.90	8775734	3.33	7123258	2.78	5778483	2.31	4684906	1.91
Graficos	9861	0.00	6736	0.00	4433	0.00	2756	0.00	1552	0.00	704	0.00
Telecomunicaciones	15329	0.01	12972	0.00	10953	0.00	8552	0.00	6938	0.00	5625	0.00
Campesinado	2028791	0.72	1680743	0.62	1365120	0.52	1108067	0.43	898879	0.36	728797	0.30
Otros ingresos	1904893	0.68	1554729	0.57	1268307	0.48	1029484	0.40	835131	0.33	677083	0.28
Jubilacion patronal	238655	0.08	19918	0.01	161776	0.06	131313	0.05	106523	0.04	86364	0.04
Total ingresos	281985182	100	272006180	100	263500818	100	256258440	100	250096900	100	244859107	100

CUADRO # 19
 EGRESOS CORRIENTES DEL IESS (VALORES ACTUALES)
 (Proyecciones de los egresos)
 (Miles de Suces)

	1990	1991	1992	1993	1994
Prestacion medica	32972853	27482895	22893841	19042859	15862128
Pension de invalidez, vejez, viudedad orfanidad, 13, 14, 15, pension, decretos	66792934	56420167	46616807	38877538	32825951
Cooperativa mortuoria	1605334	1346773	1129254	945508	792818
Seguro de cesantia	3868286	3245244	2721102	2278339	1910410
Utilizacion devol. fondos de reserva	16141768	13742592	11691286	9929833	8256923
Devoluciones varias	1063041	915662	787761	676316	581131
Otros egresos	2257220	1999072	1764584	1551463	1362969
Rentas administrativas	225289	194096	167018	143417	123255
Gastos de administracion	19108147	16244118	13799626	11375141	9538169
Total egresos	144129291	120915235	101386120	84889110	71180369

1995	1996	1997	1998	1999	2000
13191790	10951696	9091686	7547372	6265240	5200828
27672433	23286906	19595719	16489177	13584023	11424983
663764	554765	463671	387542	323920	270752
1599436	1336787	1117282	933838	780533	652415
6691995	5675744	4604713	3906423	3313385	2795475
498284	426279	364489	311504	266099	227213
1193058	1040562	905988	765469	683627	583403
105702	90442	77345	66111	56483	46186
8009960	6782605	5619920	4731992	3984238	3330261
59593744	49807640	41629038	34794057	29082028	24308475

ciento) y la devolución de los fondos de reserva (11 por ciento) que se mantienen prácticamente invariables durante los once años. La pequeña reducción en la participación de los gastos por prestación médica, o la falta de crecimiento de este rubro, debería estar explicada por la "juventud del sistema", que no ha revertido aún en mayor costo por atención médica especializada a los jubilados; perdiendo peso en el total.

Apesar de que la invariabilidad de los coeficientes de participación enumerados no permite emitir criterios conclusivos, es importante resaltar el peso de los gastos por pagos de pensiones y prestación médica, que en conjunto responden por cerca del 70 por ciento del total de gastos a lo largo del período proyectado (aunque en la próxima sección observaremos que el pago de pensiones se reduce relativamente). Si consideramos que este porcentaje es sustantivamente mayor al de los ingresos por las cotizaciones que las justifican (43 por ciento de los ingresos totales) referido en párrafos anteriores, resulta evidente la importancia de proteger al fondo acumulado de pensiones contra una eventual erosión de su valor real, mejorando la rentabilidad de las inversiones en orden a neutralizar el incremento de los egresos.

3. Proyección de los Fondos de Pensión

Los cálculos actuariales de la sección anterior se refieren al total de fondos acumulados por el IESS en todas sus actividades. En esta sección, presentamos las proyecciones de los fondos referentes solamente a pensiones: del Seguro General y la Jubilación Patronal.

La acumulación de los fondos de pensiones ha sido proyectada considerando, primero, la situación de "status-quo". En el caso del Seguro General administrado por el IESS hemos supuesto además que la morosidad en cuanto a los aportes del Estado continúa²⁸ y considerado el hecho de que, por disposiciones legales, al fondo de pensiones se asigna solamente 9 puntos de porcentaje del rendimiento de las inversiones, mientras la diferencia con la tasa de interés cobrada en las diversas alternativas va al fondo general del IESS. Segundo, para contrastar los resultados de este "caso extremo" y analizar las ventajas de una eventual capitalización de los fondos en segunda instancia hemos variado el supuesto de rentabilidad al 52 por ciento.

En el Cuadro N° 20 (rendimiento de las inversiones 15 por ciento) es interesante observar la relación inversa entre la evolución de los ingresos totales y la de los egresos correspondientes al fondo de Pensiones del IESS; donde el descenso de los segundos facilita una mayor acumulación del fondo de pensiones. Además del bajo coeficiente de dependencia, el deterioro del poder adquisitivo de las 15 pensiones que anualmente paga el IESS a los jubilados parecería ser el factor que, sustancialmente, responde por el crecimiento relativo del fondo acumulado (el resto de egresos son de menor cuantía relativamente). Ese deterioro parece ser de tal magnitud que no sólo neutraliza el efecto de la baja rentabilidad de las inversiones, sino también el de la disminución de los aportes de los afiliados en valores actuales (tanto de los ingresos por

²⁸Si bien el Estado pagó los aportes correspondientes a 1989 (15.370 millones de sucres) los 150.000 millones acumulados durante la década de los años ochenta se mantienen impagos, y en 1990 no ha cancelado un sólo centavo.

CUADRO No. 20
 FONDO DE PENSIONES (ESS I/ Años 1989-2000)
 (SUCRES)
 valores actuales

Año	SALDO ACUMULADO	INGRESOS				EGRESOS	
		1-I-2	APORTES	CONTR. ESTADO	APOR. 13a. 14aP	UTILIDADES	TOTAL
1989	37085672143	26698849000	15370936000	4190000000	6252882176	52512667176	37059366940
1990	52538972379	26102213583	0	3532099267	7781113596	37415426446	30964076325
1991	58990322500	21507745648	0	2910385067	8739560633	33157691348	25871300614
1992	66276713235	17718182276	0	2397588941	9828978390	29944749607	21616152486
1993	74605310356	14579836625	0	1972914293	11077688054	27630438971	18060864248
1994	84174885078	12018481483	0	1626316845	12517818084	26162616411	15090327365
1995	95247174124	9894710305	0	1338932382	14183971898	25417614585	12608365628
1996	108056423082	8134515132	0	1100746297	16111011473	25346272902	10534621281
1997	122868074703	6689316314	0	905184887	18339652297	25934153498	8801953307
1998	140000274894	5502406886	0	744574680	20916995080	27163976646	7354263619
1999	159809987922	4527345883	0	612631378	23896145424	29036122685	6144680787
2000	182701429821	3726093740	0	504107607	27337426387	31567627734	5134042499
2001	209135015055						

† Estimaciones con $i = 15\%$

1/. Se incluye el Fondo de Pensiones del Seguro General, Aumento de Pensiones, 13a, 14a y 15a pensión

2/. Incluye el pago de 15 pensiones, devoluciones, gastos de administración de la 13a y 14a pensión y otras

aportes al Seguro Obligatorio como a la 13a y 14a pensión). Conviene observar también que de todas formas el crecimiento anual del saldo acumulado es menor que el ritmo inflacionario, produciéndose una erosión que explica el porque, a pesar de la contribución de esta fuente de recursos a los ingresos globales del Instituto, no contribuye a neutralizar el ritmo descendente del superávit.

La proyección en valores actuales presentada en el Cuadro N° 21, bajo el supuesto del 52 por ciento de rentabilidad nominal de las inversiones, refleja que las utilidades y como consecuencia el saldo acumulado del fondo de pensiones se incrementan sustantivamente en comparación con la situación anterior. En concreto, ese incremento plantea que tender a una capitalización de los fondos, aún manteniendo la morosidad del Estado en el pago de los aportes al Seguro y el "bajo nivel" de contribuciones de los aportantes, incrementaría los grados de libertad para llevar a cabo una política coherente con los fines para los cuales el Sistema de Pensiones fue creado. De continuar las condiciones actuales, el sistema se mantendría por algunos años, pero, a costa del grave deterioro de los beneficios ofrecidos a los jubilados. Por otro lado, el incremento significativo del fondo acumulado de pensiones resalta que éste podría constituirse en una fuente de recursos de inversión que, como observaremos, junto a los fondos de la Jubilación Patronal, constituirían una base importante para desarrollar el mercado de capitales.

Las proyecciones del fondo acumulado de la Jubilación Patronal, para la situación de "status-quo" indican que este sistema ha entrado ya en un proceso de deterioro (Cuadro N° 22); desde 1990 el fondo se reduce

CUADRO No. 21
FONDO DE PENSIONES IESS 1/ Años 1970+1989-2000
SUCRES
(Valores Actuales)

A=D I	SALDO ACUMULADO	I N G R E S O S					I E G R E S O S	
		1-I-2	APORTES	CONTR. ESTADO	APOR. 13a. 14aP	UTILIDADES	TOTAL	1POR 15.PENS.2/
1989	37085672143	26698849000	15370936000	4190000000	6252882176	52512667176	37059366940	
1990	52538972379	26102213583	0	3532099267	26974527134	56608839983	30964076325	
1991	78183736038	21507745648	0	2910385067	40277718566	64695849282	25871300614	
1992	117008284706	17718182276	0	2397588941	60454208917	80569980134	21616152486	
1993	175962112354	14579836625	0	1972914293	91108188958	107660939875	18060864248	
1994	265562187980	12018481483	0	1626316845	137716500200	151361298527	15090327365	
1995	401833159142	9894710305	0	1338932382	208595814789	219829457476	12608365628	
1996	609054250991	8134515132	0	1100746297	316370376954	325605638383	10534621281	
1997	924125268092	6689316314	0	905184887	480231201860	487825703061	8801953307	
1998	1403149017846	5502406886	0	744574680	729349595947	735596577513	7354263619	
1999	2131391331740	4527345883	0	612631378	1108062269589	1113202246850	6144680787	
2000	3238448897804	3726093740	0	504107607	1683758428158	1687988629506	5134042499	

‡ Estimaciones con $i = 52\%$.

1/. Se incluye el Fondo de Pensiones del Seguro General, Aumento de Pensiones, 13a, 14a y 15a pensión

2/. Incluye el pago de 15 pensiones, devoluciones, gastos de administración de la 13a y 14a pensión y otras

FUENTE: Estimación 1990-2000

CUADRO # 22

PROYECCION DE JUBILACION PATRONAL (valores actuales a la tasa interna de retorno del 52%)

TASA DE INTERES	0.15	0.35	0.52
CREC. S.M.V.	0.27	0.27	0.27
CREC. PEA	0.03	0.03	0.03

(Miles de Suces)

Anio	Prevision para indemnizacion y jubilacion patronal	Prevision para indemnizacion y jubilacion patronal	Prevision para indemnizacion y jubilacion patronal
1987	7,454,576	7,454,576	7,454,576
1988	10,576,669	10,995,500	11,629,139
1989	15,102,012	17,522,913	20,079,646
1990	14,183,235	18,270,071	22,597,252
1991	13,575,394	19,746,622	26,626,593
1992	12,980,204	21,265,480	31,192,613
1993	12,411,799	22,909,370	36,568,020
1994	11,868,249	24,679,460	42,865,914
1995	11,348,505	26,586,410	50,249,021
1996	10,851,522	28,640,698	58,903,691
1997	10,376,303	30,853,718	69,049,015
1998	9,921,895	33,237,734	80,941,726
1999	9,487,387	35,805,959	94,882,787
2000	9,071,908	38,572,627	111,224,998

constantemente en valores actuales²⁹. Lógicamente, esta es una evolución ficticia, ya que no sabemos si el supuesto del 15 por ciento de rentabilidad tiene algún asidero en la realidad. Como señalamos anteriormente, las asignaciones al fondo de jubilación de cada empleado son administradas (utilizadas) por la propia empresa, desconociéndose el punto hasta el cual esos recursos son aprovechados como capital de trabajo, de operación, o colocados financieramente. El esquema de incentivos de fomento industrial provistos desde inicios de los años 70, que entre otros, involucró la concesión de créditos preferenciales con dinero de emisión del BCE, al sustituir al ahorro del sistema, puede haber implicado que los fondos de la jubilación patronal hayan sido utilizados por las empresas para colocación financiera (en el país o en el exterior), o facilitado la distribución de dividendos, acelerando el consumo a costa del ahorro. En cualquier caso, las proyecciones del fondo bajo el supuesto del 52 por ciento de rentabilidad nominal señalan que, en valores actuales, al año 2000 el fondo crecería cerca de 14 veces; a un nivel que es significativamente superior al estimado bajo el supuesto de 15 por ciento de rentabilidad.

En relación a la importancia de los fondos para el desarrollo del mercado de capitales, al sumar los valores actuales de la proyección de los fondos bajo el supuesto del 52 por ciento de rentabilidad, encontramos que los fondos de pensión acumulados en el IESS y en las empresas se acercarán

²⁹Puesto que la última cifra publicada corresponde a las asignaciones de las empresas del Sector Industrial en 1987, hemos optado por iniciar las proyecciones ese año, dejando de lado las estimaciones hasta 1989 del global nacional presentado en los Cuadros N°s 1 y 3. De esa manera evitamos una sobreestimación de los fondos con los que el mercado de capitales podría contar; conforme analizamos luego.

en el año 2000 a los 3.5 billones de sucres; cifra que supera el 600 por ciento de lo que fue el ahorro total del sistema en 1989, y que a la paridad vigente del dólar en el mercado de intervención del BCE, correspondería a un 37 por ciento de la deuda externa total del país, o a algo menos que la deuda externa del sector privado (estatizada en 1983).

4. Conclusiones

Concretamente, las proyecciones en valores actuales señalan que si bien al año 2000 el superávit que ha mantenido el IESS continuaría, éste podría eliminarse en la década subsiguiente si las actuales condiciones persisten. Aparte de factores como la población joven y los ingresos por nuevas coberturas, cuya importancia relativa disminuye en el tiempo, los gastos generales crecientes, el retiro de los fondos de reserva y fundamentalmente la baja rentabilidad de las inversiones son factores que atentan contra la estabilidad del sistema previsional. Cambiar la política de tasas de interés para los créditos concedidos, tendiendo a una capitalización de los fondos, conduciría a neutralizar la acción del resto de factores sobre la reducción del superávit; particularmente, de los aportes de los afiliados, que implican ingresos significativamente menores a los egresos correspondientes a los diferentes seguros cubiertos por la legislación del IESS.

Al reducir el nivel de agregación y analizar las proyecciones referentes al fondo de pensiones solamente encontramos que la última observación no puede generalizarse. La acumulación del fondo de pensiones parece tener su principal fuente de crecimiento en la grave erosión del poder

adquisitivo de los beneficios de la jubilación; situación que podría revertirse de aplicarse un sistema de capitalización. En este contexto, una indexación de las tasas de interés no sólo incrementaría los grados de libertad necesarios para aplicar una mejor política de beneficios acorde con el espíritu de creación del sistema previsional, sino que se transformaría en una fuente de recursos suficientes para dinamizar el mercado de capitales y financiar el desarrollo (a esto regresamos en el Capítulo siguiente).

Para tasas de interés nominal iguales a la inflación, el fondo que se acumularía en valores actuales al año 2000 podría compararse a la deuda externa que adquirió el sector privado del país (aún sin contar con los aportes del Estado y los recursos correspondientes al fondo del Seguro Adicional, que no hemos podido cuantificar). Manteniendo las reservas del caso, por la calidad de la información utilizada en las proyecciones, y eventuales errores, lo indicado nos da una clara idea del potencial existente en los fondos de pensión como fuente interna de financiamiento para el desarrollo.

CAPITULO V. OBSERVACIONES FINALES: el Mercado de Capitales y los Fondos de Pensión.

1. Contexto Económico-financiero

La descripción presentada en el Capítulo I plantea que la conjunción de deficiencias estructurales: productivas y financieras, vinculadas a

instituciones débilmente desarrolladas puede haber jugado un rol predominante en la profundización de la crisis económica que afecta al Ecuador. El abultamiento de las obligaciones de pago de la deuda externa adquirida desde la década de los años setenta, la caída de los precios de los principales productos exportables, particularmente del petróleo en el mercado internacional, y los desastres naturales repetidos, son factores que han coadyuvado al deterioro económico.

La política de "ajuste", con medidas definidas a medias, aplicada en forma intermitente y sin la selectividad debida, no ha logrado dinamizar el proceso industrial, diversificar la producción exportable, neutralizar la dependencia de los ingresos petroleros, ni la del ahorro externo. La vulnerabilidad del sistema frente a la variación de factores externos se mantiene latente. El predominio del Sector Público frente al Privado en la captación del ahorro, la represión financiera y sus efectos adversos sobre el ahorro interno y su reciclaje, son factores que sumados al servicio de la deuda externa y acceso limitado a nuevos recursos externos, han contribuido a reducir los niveles de inversión y la formación de capital. El incipiente desarrollo del mercado de capitales en conjunción con una política de tasas de interés errónea, han mantenido inalterable la costumbre institucionalizada, del Sector Público y el Privado, de acudir a los créditos preferenciales con recursos de emisión del Banco Central del Ecuador, o de los inestables ingresos por exportaciones de petróleo y endeudamiento externo.

A pesar de que por la política monetaria restrictiva aplicada últimamente (drástica reducción del crédito) la participación del BCE en el total de

recursos financieros del sistema ha disminuido significativamente: de niveles históricos superiores al 50 por ciento de los recursos financieros del sistema, al 20 por ciento en 1989 (Cuadro N° 23)³⁰ la situación no deja de ser alarmante. El volumen del crédito provisto por el BCE en 1989, 318.846 millones de sucres (cuadro N° 24) corresponde al 59 por ciento del ahorro total del sistema financiero (Cuadro N° 25), o al 7 por ciento del PIB.

Lo indicado se torna crítico si observamos que el ajuste crediticio ha "favorecido" al Sector Público. El incremento en la participación del Sector Público de los créditos del BCE entre 1977-89 (Cuadro N° 24) prueba que el ajuste ha recaído fundamentalmente sobre el sector privado (productivo y actividades comerciales exportadoras). Empero, la tendencia declinante del ahorro interno no ha sido revertida. En el Cuadro N° 25, podemos ver que el nivel de ahorro alcanzado en 1987, igual al 15 por ciento del PIB, disminuyó al 12 por ciento en 1989.

Entre las razones que podrían explicar el descenso del ahorro, o su colocación en el exterior, encontramos la represión financiera determinada por la vigencia de tasas de interés real negativas. El Cuadro N° 26 presenta un panorama inquietante respecto de los niveles negativos vigentes hasta finales de 1989 para los intereses sobre recursos de ahorro. En lo que va de 1990, la tendencia ha sido hacia una reducción de la negatividad de las tasas de interés real (BCE, informes internos)

³⁰Incluye recursos de otras instituciones (créditos externos) cuya participación ha sido de menor rango: 16 por ciento de los 379.779 millones de sucres señalados en el Cuadro N° 23.

CUADRO # 23
SISTEMA FINANCIERO ECUATORIANO
FUENTES DE RECURSOS CONSOLIDADO
EN MILLONES DE SUYES
AÑO 1989

INSTITUCIONES	B.C.E. Y OTRAS INSTITU- CIONES	DEPO- SITOS	OTRAS CAPTA- CIONES	RECUR- SOS PROPIOS	OTROS	TOTAL
ESTATALES						
Banco de Fomento	192.598	42.199	14.685	17.282	15.521	282.285
Banco de Desarrollo			10.443	86.938	4.192	101.573
Banco de la Vivienda	18.488	12.443	34.011	27.929	14.045	106.916
Compañías Financieras Públicas	28.333		4.966	12.547	4.172	50.018
Subtotal	239419	54642	64105	144696	37930	540792
PRIVADAS						
Bancos Privados	93.359	536.013	214.312	107.89	143.734	1095.308
Compañías Financieras Privadas	39.382		12.164	13.545	19.685	84.776
Asociación Mutualistas	3.476	51.887	2.088	3.645	4.941	66.037
Compañías de Mandato e Intermediación	657		24.89	8.564	8.641	42.752
Compañías Emisoras Tarjeta de Crédito	3.24		5.903	2.83	13.013	24.986
Almacenes Generales de Depósito	446			2.754	1.341	4.541
Casas de Cambio				1.314	1.81	3.124
Cooperativas de Ahorro y Crédito		5.498		7.9	28.001	41.399
Subtotal	140.56	593.398	259.357	148.442	221.166	1362.923
TOTAL	379.979	648.04	323.462	293.138	259.096	1903.715
% DEL TOTAL	20	34	17	15	14	100

FUENTE: Superintendencia de Bancos
ELABORACION: División Técnica B.C.E.

CUADRO # 24
OPERACIONES DE CREDITO DEL BANCO CENTRAL
EN MILLONES DE SURES

ANIOS	SECTOR	PUBLICO 1	SECTOR	PRIVADO 2	TOTAL	CREDITO
	VALOR	PARTICIP. %	VALOR	PARTICIP. %	VALOR	PARTICIP. %
1975	9.434	76.4	2.922	23.6	12.356	100
1976	9.062	65.8	4.703	34.2	13.765	100
1977	8.211	50.6	8.029	49.4	16.24	100
1978	7.459	40.1	11.12	59.9	18.579	100
1979	8.526	35.1	15.78	64.9	24.306	100
1980	9.513	30.2	21.976	69.8	31.489	100
1981	11.812	25.5	34.497	74.5	46.309	100
1982	12.711	23	42.516	77	55.227	100
1983	25.113	18.5	81.837	76.5	106.95	100
1984	31.22	23.5	137.505	81.5	168.725	100
1985	40.335	21.9	143.866	78.1	184.201	100
1986	50.162	25.1	149.655	74.9	199.817	100
1987	92.77	38.9	145.714	61.1	238.484	100
1988	169.354	57.3	126.082	42.7	295.436	100
1989	183.671	57.6	135.175	42.4	318.846	100

1/INCLUYE CREDITO NORMAL, DE ESTABILIZACION Y TITULOS DE CREDITO DEL GOBIERNO CENTRAL, PROVINCIALES Y LOCALES, ENTIDADES OFICIALES CFN Y BNF.

2/INCLUYE BANCOS PRIVADOS, INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS Y PARTICULARES

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

CUADRO # 25
 SISTEMA FINANCIERO ECUATORIANO
 EVALUACION DEL AHORRO
 MILLONES DE SUYES

	AHORRO	PIB	AHORRO/PIB %
1975	10.24	107.74	9.5
1976	12.865	132.913	9.7
1977	15.229	166.376	9.2
1978	17.336	191.345	9.1
1979	20.539	233.963	8.8
1980	25.353	293.337	8.6
1981	30.076	348.662	8.6
1982	37.014	415.715	8.9
1983	46.075	560.271	8.2
1984	69.113	812.629	8.5
1985	136.725	1109.94	12.3
1986	190.662	1383.232	13.8
1987	270.615	1807.457	15
1988	363.835	3112.968	11.7
1989	541.706	4390.155	12.3

FUENTE: Banco Central de Ecuador

CUADRO # 26

SISTEMA FINANCIERO ECUATORIANO

TASAS DE INTERES NOMINALES

	DEPOSITOS AHORRO	DEP. PLAZO 7 MAYOR	POLIZAS DE ACUMULACION	CERTIFIC. FINANCI.	TITULOS VALORES	INFLACION
1975	6	8	8	12	12	14.3
1976	6	8	8	12	12	10.2
1977	6	8	8	12	12	12.9
1978	6	8	8	12	12	13.1
1979	6	8	8	12	12	10.1
1980	6	8	8	12	12	12.8
1981	9	11	11	15	15	14.7
1982	12	13	13	14	16	16.3
1983	12	13	13	14	16	48.4
1984	20	22	22	23	20	31.2
1985	20	22	24	25	20	28
1986	22.4 †	24.8 ††	28.5 †††	28.8 †††	21	23
1987	21.4	32	34.4	33.9	22	29.5
1988	26	35.2	39	38.8	23	58.2
1989	28	39.5	42.1	45.6	36	75.6

TASAS DE INTERES REALES

1975	-8.3	-6.3	-6.3	-2.3
1976	-4.2	-2.2	-2.2	1.8
1977	-6.9	-4.9	-4.9	-0.9
1978	-7.1	-5.1	-5.1	-1.1
1979	-4.1	-2.1	-2.1	1.9
1980	-6.8	-4.8	-4.8	-0.8
1981	-5.7	-3.7	-3.7	0.3
1982	-4.3	-3.3	-3.3	-2.3
1983	-36.4	-35.4	-35.4	-34.4
1984	-11.2	-9.2	-9.2	-8.2
1985	-8	-6	-4	-3
1986	-0.6	1.8	5.5	5.8
1987	-8.1	2.5	4.9	4.4
1988	-32.2	-23	-19.2	-19.4
1989	-47.06	-36.1	-33.5	-30

† TASA REFERENCIALES HASTA 1986 Y PONDERADAS A PARTIR DE 1987

CORRESPONDE A BANCOS PRIVADOS

†† TASA DE 90 DIAS O MAS. CORRESPONDE A BANCOS PRIVADOS

††† TASAS DE 90 A 179 DIAS DE BANCOS PRIVADOS (POLIZAS)
Y DE CIAS. FINAN. EN CASO DE CERTIFICADOS FINANCIEROS

FUENTE : Banco Central del Ecuador

ELABORACION: Division Tecnica

pero sin lograr una solución definitiva³¹. A ello se suma una legislación tributaria incoherente, donde la tasa impositiva a las rentas generadas por el ahorro y las utilidades del capital accionario de empresas productivas es mayor que aquella válida para la renta de colocaciones de corto plazo. Informes de diversas entidades, indican además que las tasas de interés interbancarias y en colocaciones de corto plazo (de pocos días de maduración, como los "REPOS") se hallan entre el 70 y 100 por ciento anual (20 a 50 por ciento de interés real) favoreciendo la colocación especulativa de capitales en detrimento de la inversión de riesgo.

En relación a uno de los puntos centrales del estudio, se deduce que el espectro de tasas de interés -su diversidad y negatividad en términos reales- que afecta al sistema financiero ecuatoriano en general, es el mismo que afecta, según nuestra exposición en los capítulos anteriores, al sistema IESS. Es decir, la necesidad de corregir la política de tasas de interés que emana del análisis es válida tanto para el sistema previsional en particular como para el sistema financiero en general.

2. Magnitud Relativa de los Fondos de Pensión

En el Capítulo II (Cuadro N° 1) encontramos que en 1989 el fondo acumulado de pensiones administrado por el IESS superaba los 37 mil millones de sucres. Puesto en relación a la información presentada en los cuadros N°s 24 y 25; vemos que ese valor es igual al 11.6 por ciento del crédito total

³¹Es interesante observar las tasas de interés real positivas registradas entre 1986-87, cuando en Ecuador se aplicó un sistema de libre flotación. Estos son años que coinciden con aquellos en los que el ahorro creció en términos del PIB (Cuadro N° 25).

concedido por el BCE, o al 6.8 por ciento del ahorro del sistema financiero ecuatoriano. Si al monto de recursos señalados sumamos los 150 mil millones de sucres que el Estado adeuda actualmente al IESS, por aportes al fondo de pensiones no pagados durante la década de los años ochenta, los porcentajes señalados suben al 58.7 y 34.5 por ciento, respectivamente. Estas son cifras que dan cuenta de la magnitud de los fondos de pensión como fuente de inversión en el país.

Conviene al respecto señalar que la información referente a las fuentes de recursos del sistema financiero consolidado, Cuadro N° 23, excluye al IESS y a sus recursos como partes del mismo. En las Cuentas Nacionales, el IESS es considerado como una Institución del Sector Público no Financiero, hallándose sus cuentas integradas a las de la Administración Central. Aunque esto tiene que ver con disposiciones legales que, entre otros, eximen al IESS de la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, lo anotado refleja la falta de percepción que hasta aquí ha predominado sobre el rol financiero de esa institución y su potencialidad como elemento de apoyo al desarrollo del mercado de capitales.

Si a los fondos anotados, añadimos los acumulados en la Jubilación Patronal y Seguro Adicional (Cuadro N° 1) obtenemos valores totales correspondientes al 68.5 por ciento de los recursos otorgados por el BCE, y al 40.3 por ciento del ahorro nacional. En este caso, es importante resaltar lo indicado en el Capítulo II, en cuanto a que los fondos de la Jubilación Patronal son manejados por las propias empresas, que los utilizan como capital propio (de inversión u operación) sin registros contables sobre su rendimiento financiero y, por ende, tampoco

contabilizados como una fuente de recursos en el contexto financiero global. Por su lado, los recursos del Seguro Adicional, son manejados por las propias entidades (autónomas) del Sector Público y, por lo menos en el caso del BCE, utilizados para colocaciones financieras, cuyo rendimiento se acumula en beneficio de la jubilación de los empleados. Empero, aunque se puede en este caso hablar de una cierta participación del fondo en el mercado de valores, al igual que en el caso anterior, los resultados financieros obtenidos no son conocidos y, con certeza, la erosión de los fondos por rendimientos negativos en términos reales sigue el mismo comportamiento analizado para los fondos del IESS y del sistema financiero.

Las proyecciones al año 2.000, en valores actuales, realizadas en el Capítulo anterior, solamente para los fondos de pensión actualmente a cargo del IESS y de la Jubilación Patronal³² (Cuadros N°s 21 y 22) fortalecen la percepción acerca de la importancia de dichos fondos como fuente de inversión. Los 3.35 billones de sucres a los que ascenderían los fondos en el año 2000, bajo el supuesto de una rentabilidad igual a la inflación y continuando la morosidad del Estado, corresponden al 149 por ciento del total de los recursos registrados en el consolidado del sistema financiero nacional en 1989 (Cuadro N° 23) y a un 37 por ciento de la actual deuda externa total del país. Es decir, de procederse a la implantación de un sistema de capitalización, solamente para los componentes del fondo de pensiones del IESS y la Jubilación Patronal, los recursos acumulados podrían llegar a sustituir al endeudamiento externo

³²Excluyen al Seguro Adicional, a los 150 mil millones adeudados por el Estado y a sus aportes futuros, ya que se asume que la morosidad continuará.

dirigido al sector privado.

Concretamente, si en los capítulos anteriores encontramos argumentos para proponer un cambio del actual esquema de tasas de interés con el objeto de revertir el proceso de erosión de los fondos de pensiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del sistema previsional, lo enunciado en esta sección indica que dicho cambio tendría además efectos favorables de envergadura sobre el sistema financiero nacional y sus posibilidades de financiar el desarrollo. Esos efectos provendrían del potencial existente para desarrollar el mercado de capitales, favorecer a la inversión de riesgo (por su naturaleza los fondos de pensión pueden ser colocados a plazos mayores), la formación de capital y, por tanto, el crecimiento económico sin la extrema dependencia del ahorro externo que hasta aquí a predominado.

3. Resumen y Recomendaciones

Al revisar la estructura del Sistema Previsional ecuatoriano (Capítulo II) encontramos que este se halla administrado por 3 agentes diferentes: i) el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que además de administrar el seguro de pensiones integra en su legislación al Seguro Médico, Seguro de Cesantía, Cooperativa Mortuoria, Seguro Campesino, la Caja Militar y otros seguros adicionales; ii) Empresas Privadas, que administran la Jubilación Patronal; y, iii) Instituciones Públicas autónomas, que administran el Seguro Adicional. En la práctica, los dos últimos tipos de seguros son complementarios al Seguro Obligatorio y cubren a los mismos grupos de afiliados aportantes al IESS.

Aunque el sistema previsional se inicia en 1928, los niveles de cobertura se mantienen relativamente bajos. En 1989 la población total afiliada al IESS correspondía al 38 por ciento de la PEA, encontrándose la mayoría en zonas urbanas; el 42 por ciento de la población afiliada, o 16 por ciento de la PEA, pertenece a zonas rurales. Dado el carácter complementario de los otros dos componentes de pensiones, ante la falta de información precisa, hemos deducido que la población afiliada a esos dos sistemas es similar a la de las zonas urbanas afiliadas al IESS. El porcentaje de aporte de los diferentes grupos al IESS varía en un rango del 15 al 30 por ciento del ingreso mensual de los afiliados, a lo que hay que sumar un 3.5 por ciento de aporte al Seguro Campesino, 12 por ciento de aporte adicional en el caso de los afiliados a la Jubilación Patronal y 6 por ciento en el del Seguro Adicional. A pesar de que estos aportes se hallan distribuidos entre el empleado y su patrono, las contribuciones relativamente elevadas, para ciertos grupos y las actitudes de evasión que parecen generar, hablan por una racionalización del esquema (unificación y reducción de aportes).

Puesto que la cobertura a los diferentes grupos e inclusión de nuevas formas de seguros, se amplían recién desde los años 60, nos encontramos frente a un sistema relativamente joven, caracterizado por un coeficiente de dependencia igual a 0.16. En parte, ello explica el porque del superávit que el IESS ha mantenido en su balance a lo largo del período estudiado. Esta situación, excepcional en el contexto de países latinoamericanos, se halla también explicada por los gastos relativamente

bajos de la atención médica provista por el IESS³³. En Ecuador, más del 80 por ciento de la atención médica, incluyendo a afiliados al IESS es cubierta por otras entidades del Estado, instituciones de beneficencia y el servicio privado. Empero, la explicación fundamental parece encontrarse en los reajustes insuficientes y retrasados de las pensiones; i.e. en el grave proceso de deterioro del poder adquisitivo de las pensiones que el IESS otorga a sus afiliados.

Sorprendentemente, el superávit del IESS se produce a pesar de los elevados niveles de morosidad que el Estado mantiene en cuanto al pago de los aportes al Fondo de pensiones, los altos costos administrativos (entre los más altos a nivel internacional) y la política incoherente de tasas de interés aplicadas a los diferentes créditos que el Instituto otorga a sus afiliados y a la inversión financiera. Puesto que el IESS está por Ley autorizado para invertir sus fondos en cualquier tipo de colocación financiera existente internamente en el Ecuador, más que un cambio legal al respecto, es apremiante la necesidad de un cambio de política de inversiones y préstamos que neutralice la erosión de los fondos en la que se halla avocado actualmente (Capítulo III). Actualmente, la tasa de interés promedio anual que percibe el IESS se mantiene alrededor del 15 por ciento, que frente a una inflación del 52 por ciento en promedio durante los dos últimos años significa una rentabilidad real del -37 por ciento. En el análisis presentado en las secciones precedentes de este Capítulo, observamos que este no es un mal particular del IESS, sino

³³Lo cual no implica afirmar que el servicio prestado por los hospitales del IESS sea eficiente o de elevada productividad. Informes diversos dan cuenta de graves problemas al respecto.

general para el sistema financiero, resaltando la necesidad de cambios en la conducción general de la política macroeconómica.

Los cálculos actuariales realizados en el Capítulo IV, advierten que de continuar la actual situación de rentabilidad negativa de las inversiones, a pesar de mantenerse el bajo coeficiente de dependencia, el superávit que el IESS registra, se eliminaría posiblemente en la década siguiente al 2000. Por el contrario, de obtenerse una rentabilidad nominal por lo menos igual al ritmo inflacionario, aún manteniendo la morosidad del Estado la tendencia del superávit a desaparecer se neutralizaría. Es decir, desaparecería el riesgo de fracasar en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado el sistema previsional. Este resultado, refleja también la posibilidad que, en un sistema de capitalización eficiente, existiría de eliminar la obligación que actualmente tiene el Estado, de contribuir con el 40 por ciento de las pensiones que anualmente paga el IESS; obligación que rara vez ha sido cumplida.

Por ahora son los mismos cotizantes, el sector público y otros agentes demandantes de los recursos, los que basados en un principio de solidaridad dudosamente concebido usufructan de los recursos del sistema. Los créditos concesionarios que el IESS otorga, la morosidad permitida al Estado, y los montos elevados puestos sin rentabilidad a disposición de la banca, implican elevar el nivel de consumo de las actuales generaciones, en desmedro del ahorro y de su propio bienestar en un futuro mediato (a la edad de jubilación), o del bienestar de futuras generaciones que son las que pagarían el facilismo actual. Al respecto, conviene

mencionar que otro factor de erosión de la base de acumulación de los recursos tiene que ver con el retiro masivo de los fondos de reserva (permitido bajo ciertos contratos especiales). En este punto parece apropiado recomendar que en lugar de mantener ese tipo de procedimientos distorsionantes, se debería reducir los aportes correspondientes a los seguros vinculados a esos fondos, eliminando así los incentivos a la evasión que por los elevados porcentajes de las cotizaciones parecen como mencionamos generalizarse en el sistema, inclusive dentro del mismo sector público.

El cálculo actuarial efectuado separadamente para los fondos acumulados de pensión (Capítulo IV) en lo que respecta al Seguro Obligatorio, además de poner a la luz la grave erosión del poder adquisitivo de las pensiones pagadas a los jubilados, resaltan nuevamente el potencial de recuperación existente de tenderse a una capitalización; aunque sólo fuese en lo referente al componente de pensiones. Sin considerar así mismo los 150 mil millones de sucres que actualmente adeuda el Estado al IESS, ni los fondos sin rentabilidad en poder de la banca y sin suponer cambios en la actual estructura de las cotizaciones, pero sí en cuanto a que toda la rentabilidad pase a formar parte de los fondos³⁴ los 37 mil millones de sucres del fondo acumulado hasta 1989, más los 13.680 millones de la Jubilación Patronal, en el supuesto del 52 por ciento de rentabilidad nominal podrían en el año 2000 llegar a superar los 3.3 billones de sucres; valor que supera al 600 por ciento de lo que fue el ahorro total

³⁴Como indicáramos en capítulos anteriores, de la tasa de interés recibida por los fondos de pensión invertidos, sólo 9 puntos de porcentaje pasan, por Ley, a acumularse como parte de los mismos.

del sistema en 1989, o algo similar a la deuda externa del Sector Privado traspasada al Estado en 1983.

Con las reservas debidas en lo que respecta la veracidad de las cifras, lo planteado habla por sí sólo del rol que los fondos de pensión jugarían como fuente de financiamiento del desarrollo nacional, si se implementase una política racional de inversión de los recursos. No obstante, debe mencionarse que, más que un argumento en favor de un incremento en las tasas de interés nominal vigentes, lo enunciado plantea la necesidad de un reordenamiento económico tendiente primero a resolver los desequilibrios macroeconómicos (entre otros, reducir la inflación) donde lo prioritario sería la unificación del espectro de tasas de interés existentes. Para que los fondos de pensión alcancen la importancia que las previsiones parecen señalar, resulta indispensable desarrollar el mercado de capitales, con base en la introducción de instrumentos de inversión apropiados, cambios legales tendientes a eliminar la inflexibilidad de las tasas de interés y las distorsiones tributarias (que afectan a la renta sobre las colocaciones a plazo) e incentivar a las empresas a participar activamente del mercado de valores.

Aunque el análisis a lo largo del estudio no ha proporcionado los elementos de juicio suficientes para argumentar a favor de un cambio de sistema (de reparto a capitalización), sí permite afirmar que más que tender a trasladar los fondos de pensión del IESS a la banca privada —como lo plantea la "Propuesta de Reforma Estructural del Mercado de Valores" presentada por el Gobierno— es indispensable integrar activamente los recursos de por lo menos los fondos de pensión al flujo financiero

privado. Bajo una supervisión apropiada de las inversiones que podrían realizarse, sea cual fuese el sistema adoptado, tales recursos podrían significativamente contribuir a romper la dependencia del sistema al ahorro externo, facilitando una recuperación económica más autónoma. La recuperación de los niveles de empleo que sobrevendría, podría en forma recursiva eliminar otro de los factores de erosión de la base de ingresos del sistema previsional, cuyos niveles en porcentajes del PIB se han visto dramáticamente reducidos en los últimos años.

ANEXO N° 1

BASE LEGAL DE LOS FONDOS PARA LA JUBILACION PATRONAL

En 1928 se crean las llamadas Cajas de Previsión, cuya finalidad era atender la Seguridad Social de los trabajadores públicos y privados y su jubilación, entre otros servicios.

En 1938 (5 de agosto) se expide el Código del Trabajo (entra en vigencia el 17 de noviembre) que garantiza el beneficio de la jubilación para aquellos trabajadores que con anterioridad venían laborando en las empresas y que "no estaban asegurados en las indicadas Cajas de Previsión". En su Artículo 221 y siguientes se establece la obligación de los patronos de dar este beneficio. Desde luego el Código no hizo más que recoger lo que disponían los Decretos Supremos de 1937 y 1938 (especialmente el N° 96 de este último año) es decir, que tal beneficio lo tendrán los trabajadores que prestaban servicios antes de la creación de las Cajas y que cumplan 25 años de labor ininterrumpida en tales empresas.

Sin embargo, dicha disposición era transitoria para un determinado número de personas, puesto que, los trabajadores se ampararían en el nuevo Seguro Social, que como se sabe tendría el carácter de obligatorio, y para el cual el patrono aportaría con el 7 por ciento para el fondo de jubilación,

Hasta 1983 rigieron las dos leyes por igual, lo cual eximía de cualquier otra carga a la empresa. En el caso de despido se contemplaba la alternativa de

indemnización. No obstante ese año, en sesión plenaria, la Corte Suprema de Justicia para solucionar la discrepancia de los fallos de sus Salas sobre la jubilación patronal, mediante resolución publicada en el Registro Oficial N° 421 de enero de 1983, sienta jurisprudencia al establecer la obligatoriedad para todos, mientras no se expida ley en contrario. Textualmente, la resolución de la Corte Suprema dice:

"Que los trabajadores tienen derecho a la jubilación patronal, reglada en el párrafo 30 del Capítulo XI del Título I del Código del Trabajo, sin perjuicio de la que les corresponde según la Ley del Seguro Social Obligatorio". Se estableció entonces, definitivamente una doble jubilación.

DISPOSICIONES LEGALES DEL CODIGO DEL TRABAJO

El Artículo 221 dice: "Jubilación a cargo de empleadores.- Los trabajadores que por veinte y cinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas: 1a.- La pensión se determinará siguiendo las normas fijadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la jubilación de sus afiliados, respecto de los coeficientes, tiempos de servicios y edad, normas contempladas en los estatutos vigentes al 17 de noviembre". La ley dice: "Se considerará como "haber individual de jubilación" el formado por las siguientes partidas: a) por el fondo de reserva a que tenga derecho el trabajador b) por una suma equivalente al cinco por ciento del promedio de la remuneración anual percibida en los cinco últimos años multiplicada por los años de servicio; y c) por una suma equivalente al valor de una mensualidad del sueldo o salario por cada año de servicio, computado de conformidad con los

Artículos 207 y 208".

El mismo artículo, en el numeral 2° señala textualmente que: "2a.- En ningún caso la pensión mensual de jubilación podrá ser mayor que el sueldo o salario medio del último año". El numeral 3° del Artículo 221 dice que " el Trabajador jubilado podrá pedir que el empleador le garantice eficazmente el pago de la pensión o, en su defecto, deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el capital necesario para que este le jubile por su cuenta, con igual pensión que la que le corresponde pagar al empleador:" cuando existe problemas de liquidación de la empresa o compañía, el numeral 4° de este Artículo manifiesta lo siguiente: "En caso de liquidación o prelación de créditos quienes estuvieran en goce de jubilación tendrán derecho preferente sobre los bienes liquidados o concursados y sus créditos figurarán entre los privilegiados de primera clase, con preferencia aún a los hipotecarios".

Por último, dentro de este mismo artículo, se incluye la norma legal sobre los trabajadores afiliados y no al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y se manifiesta que "Las reglas 1a, 2a y 3a, se refieren a los trabajadores que no llegaren a ser afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social hasta el momento de obtener su jubilación. Para los trabajadores que se hallaren afiliados cuando soliciten la jubilación, se aplicarán las mismas reglas, pero el empleador tendrá derecho a que del fondo de jubilación formado de acuerdo con la regla 1a se le rebaje la suma total que hubiere depositado en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en concepto de aporte del empleador o por fondo de reserva del mismo. En todo caso se tomarán en cuenta para la rebaja del haber individual de jubilación los valores que por fondo de reserva hubiese legalmente depositado el empleador o entregado al trabajador".

El Artículo 222 otorga el beneficio de doce mensualidades a los beneficiarios de un jubilado, y manifiesta que "Si falleciere un trabajador que se halle en goce de pensión jubilar, sus herederos tendrán derecho a recibir durante un año, una pensión igual a la que recibía el causahabiente de acuerdo con las disposiciones comunes" relativas a las indemnizaciones por "Riesgos del Trabajo". Ello significa una obligación patronal adicional en beneficio de los trabajadores.

El Artículo 224 establece la tabla de coeficientes denominados "Coeficientes valor actual de la renta vitalicia unitaria anual", los cuales se utilizan en la provisión del fondo para jubilación.

LEYES COMPLEMENTARIAS

Dentro de este campo hacemos referencia a:

Decreto 350 de noviembre de 1972, que establece la Décimo Tercera Pensión Patronal.

Decreto 171 de febrero de 1974, Décimo Cuarta Pensión Patronal.

Decreto 2225 de febrero de 1978. Compensación por la elevación del costo de vida, en las jubilaciones patronales.

Decreto 3402 de abril de 1979, Décimo Quinta pensión.

Decreto Ley R.O. 68 de 19 de noviembre de 1979, Pensión mínima igual que el salario mínimo vital general.

Decreto N° 108 de noviembre de 1982, que determina que en caso de dos jubilaciones, (IESS-Empresas), la pensión patronal no puede ser menor que el 50

por ciento del salario mínimo vital.

R.O. n° 421 de 28 de enero de 1983 con Resolución de la Corte Suprema de Justicia del 18 de mayo de 1983, mediante la cual se ratifica el derecho a las dos jubilaciones (IESS-Patronal).

Ley 001 R.O. 41 de 6 de octubre de 1988, salario mínimo vital.

Ley de noviembre de 1989, que establece el salario mínimo general en 32.000 sucres.

BIBLIOGRAFIA

Abril, G., 1985, "Política Monetaria y Desarrollo Industrial en el Ecuador (1970-1983)", Quito: Banco Central del Ecuador, Agosto.

Abril, G., 1990, "Reactivación Económica y Deuda Social en el Ecuador: condicionantes y perspectivas", Quito: Banco Central del Ecuador, Unidad de Estudios Económicos (en prensa).

Abril, G., 1990-a, "Export Booms and Development". En Blomström y Møller (ed.), 1990, "Diverging Paths: A Century of Scandinavian and Latin American Economic Development". Washington, D.C.: IDB (en prensa).

Abril, G., 1990-b, "El Déficit Cuasi-Fiscal en Ecuador (1979-87)". CEPAL-PNUD, Proyecto Regional RLA/87/003, agosto (mimeo).

Abril y Urriola, 1988, "Eficiencia de los Incentivos de Fomento Industrial en el Ecuador (1972-86)". Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales SCEPLAES), mimeo.

Abril, G., Burbano, S.; y Urriola, R., 1990, "Política Fiscal y Determinantes del Déficit (Ecuador: 1979-1987)". Proyecto Regional CEPAL-PNUD, RLA/87/003. Quito: CEPLAES (mimeo).

Aghevli, B. y Boughton, J., 1990, "El Ahorro y la Economía Mundial". En Finanzas y Desarrollo, Publicación Trimestral del FMI y BIRF, junio.

Baeza, S. y Manubenz, R. (ed), 1988, "Sistema Privado de Pensiones en Chile". Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Banco Central del Ecuador, 1983, "Memoria Anual". Quito: Banco Central del Ecuador, Gerencia de la División técnica.

Banco Central Del Ecuador, 1989-90, Información Estadística Mensual N°s 1627 a 1637, 1638, 1640.

Banco Central del Ecuador, 1990, "Cuentas Nacionales N° 13". Quito: Banco Central del Ecuador, Gerencia de la División Técnica.

Banco Central del Ecuador, 1990, "Codificación de las Regulaciones de Junta Monetaria", Capítulo III, Disposiciones Generales, Artículo I, p. 48.8. Quito: Banco Central del Ecuador.

CELADE, 1979, "Ecuador: efecto de las tendencias demográficas en el desarrollo de la Seguridad social, 1950-2000". Santiago de Chile.

CEPAL, 1989, "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1989". Documento Informativo, diciembre 20. Santiago de Chile, Naciones Unidas:

CEPLAES, 1990, "Ecuador. un Estudio de la Coyuntura; 1er semestre 1990". Quito: ILDIS-CEPLAES.

Emanuel, C.J., 1987, "Política Económica frente a la Crisis". Quito: BCE, Conferencias, Vol 1.

IESS, 1970-89, "Balances Anuales". Quito: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

ILO, 1985, The cost of Social Security, Eleventh Annual Enquiry, 1978-80. citado en Mackenzie (1988).

INEM, 1988 y 1989, Encuesta Nacional Urbana. Quito: Instituto Nacional de Empleo, noviembre de 1988 y noviembre de 1989.

Mackenzie, G.A., 1986, "Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience". IMF, Working Paper, Fiscal Affairs Department, JEL Clasificación Numbers 0473, 1216, 3221, february 22.

Massad, C. y Eyzaguirre, N., 1990, "Ahorro y Formación de Capital: experiencias latinoamericanas". Proyecto Regional Financiamiento del Desarrollo, CEPAL/PNUD. Buenos Aires: Colección Estudios Políticos y Sociales.

S.I. de C., 1982-87, "Anuario Estadístico". Quito: Superintendencia de Compañías.

Younger, S., 1990, "La fuga de capitales en el Ecuador". Cuestiones Económicas N° 15. Quito, BCE, enero.

11111

11111

4 3 3 2

2 1 1 1