

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVI Curso Superior de Seguridad Nacional
y Desarrollo

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

LA REALIDAD ECONOMICA-FINANCIERA DEL SISTEMA DE
SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR.

Dr. Jurisp. Angel Rocha Romero.

1988-1989

I N T R O D U C C I O N

Acepté el tema sugerido por la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tendiente a efectuar un estudio de la "realidad económica financiera del I.E.S.S.", comprendí lo difícil que es desarrollar un tema de alcance nacional, en el cual se realice un inventario de lo que ha sido y es el Seguro Social Ecuatoriano en sus sesenta y un años de vida.

Mi formación profesional en jurisprudencia, parecía no ser afín con el sugestivo tema: "Realidad económica-financiera del IESS", pero he de confesar que al mismo tiempo, surgió en mí una obligación de lealtad hacia la única Institución para la cual he laborado -el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-, por ello, debo corresponder a la generosa distinción al haberme designado para que en representación de la Institución, curse el XVI Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo, a través del cual la visión analítica de los problemas nacionales se ha ampliado y me permite realizar esta importante tarea.

Orienté mi acción a la recopilación de bibliografía e información referente al tema planteado. Realicé entonces dos descubrimientos: el primero, que la única bibliografía existente sobre el tema había sido preparada sin mayor argumentación técnica, quizá distorcionando la realidad del IESS en base a documentos de la propia Institución; y, segundo, que ha sido la propia Institución la única que se ha preocupado por establecer un resultado más cercano a la verdad sobre su economía y sus finanzas.

Con esta oportunidad debo resaltar la altísima misión que se ha impuesto el Instituto de Altos Estudios Nacionales cada año, para ampliar en beneficio del país y en base al esfuerzo de todos sus cursantes, la información existente en los diferentes campos de la realidad nacional.

En consecuencia, el analizar la realidad actual del IESS en lo económico y financiero, es sin lugar a dudas una oportunidad para exponer el criterio auténticamente profesional de un funcionario institucional com

prometido con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Institución a la cual sirvo desde hace más de dieciseis años.

Durante los últimos lustros el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha realizado un sinnúmero de diagnósticos para detectar las desviaciones y obviamente buscar los correspondientes correctivos. Sin embargo, hasta la fecha no se han logrado corregir esos errores y desviaciones. Este trabajo de investigación pretende presentar alternativas de solución a varios problemas que en el transcurso de los sesenta y un años de vida del IESS, lo han conducido a una situación crítica en lo económico y financiero. Para ello, se precisa un diagnóstico general del momento que vive el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la necesidad que tiene de recibir el apoyo de todas las esferas del Poder Político del Estado y particularmente, de su propio órgano máximo, el Consejo Superior y el papel preponderante que en este proceso tienen los trabajadores del Seguro Social Ecuatoriano.

Para este fin, la realidad económica-financiera del IESS, será analizada e investigada en cinco capítulos. En el primero expondré brevemente los conceptos y fundamentos esenciales y básicos de Seguro y Seguridad Social, con un recuento del nacimiento del Seguro Social en el Ecuador y un análisis de la doctrina de la Seguridad Social y su evolución.

El Segundo Capítulo analiza específicamente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en su marco legal, administrativo y operacional; sus sistemas administrativos y financieros y las prestaciones sociales que otorga el IESS.

El Tercer Capítulo estudia la estructura financiera del IESS desglosada de la siguiente forma: análisis de las fuentes tradicionales y extraordinarias de fondos; el destino que tienen esos recursos; la deuda pública interna del IESS, las limitaciones financieras, las principales inversiones que realiza el Instituto, el régimen actuarial de las prestaciones; y, las políticas financieras aplicadas.

En el Capítulo Cuarto se efectúa un análisis presupuestario del IESS, en los siguientes rubros: ingresos presupuestarios proyectados y reales, gastos presupuestarios potenciales y efectivos, inversiones previstas, el Presupuesto del IESS para 1989, liquidez financiera, política presupuestaria vigente referida a ingresos y egresos. Finalmente, en el Capítulo Quinto constan las conclusiones y recomendaciones sobre temas específicos como: la concepción y doctrina de la seguridad social; la estructura organizativa y operativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; la estructura financiera del Instituto y sus resultados presupuestarios; y, por último, un enfoque final de la realidad y perspectivas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

P_E_N_S_A_M_I_E_N_T_O

La evolución pacífica, y democrática de un país hacia su grandeza se sustenta en dos pilares fundamentales: "SEGURIDAD SOCIAL" y "SEGURIDAD NACIONAL". No puede existir la una sin la otra.

Dr. Angel V. Rocha Romero

DEDICATORIA:

A Soñia, mi esposa
A María Belén y Ma
ría de los Angeles
mis hijas,

INDICE

<u>CONTENIDO</u>	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	
<u>CAPITULO I</u>	
1. <u>SEGURO SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL</u>	1
1.1. CONCEPTOS Y FUNDAMENTOS	1
1.2. BREVE HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL ECUATORIANO	6
1.3. LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SU EVOLUCION	10
1.3.1. La beneficiencia o Asistencia	12
1.3.2. La Mutua	13
1.3.3. Los Servicios Públicos	13
1.3.4. El Seguro Social	14
1.3.5. La Seguridad Social	15
<u>CAPITULO II</u>	
2. <u>EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL</u>	18
2.1. BASE LEGAL	18
2.2. ADMINISTRACION	23
2.3. OPERACION	28
2.3.1. Las Comisiones Ejecutivas	28
2.3.2. Las Comisiones Regionales de Prestaciones	30
2.3.3. Las Comisiones Regionales de Crédito	30
2.3.4. Tribunal de lo Contencioso Administrativo	31
2.4. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS	32
2.5. PRESTACIONES SOCIALES	34
2.5.1. Prestaciones del Seguro General	35

CONTENIDO

PAGINA

CAPITULO III

3. <u>ESTRUCTURA FINANCIERA DEL IESS</u>	51
3.1. FUENTES TRADICIONALES	51
3.2. FUENTES EXTRAORDINARIAS DE FONDOS	52
3.2.1. Equilibrio Financiero entre Recursos y Obligaciones	53
3.2.2. Las Inversiones del IESS y la Economía	54
3.2.3. Nuevo Régimen de Aportaciones	55
3.2.4. Afiliados Voluntarios	56
3.2.5. Trabajadores Autónomos	56
3.3. DESTINO DE LOS RECURSOS DEL SEGURO SOCIAL	57
3.3.1. Los Seguros de Enfermedad, Maternidad y Riesgos.	59
3.4. LA DUEDA PUBLICA INTERNA Y EL IESS	62
3.4.1. La mora del Estado	62
3.4.2. La Mora Patronal	70
3.5. LIMITACIONES FINANCIERAS DEL IESS	71
3.6. PRINCIPALES INVERSIONES DEL IESS	74
3.7. REGIMEN ACTUARIAL DE LAS PRESTACIONES DEL IESS	75
3.8. POLITICAS FINANCIERAS APLICADAS	78

CAPITULO IV

4. <u>ANALISIS PRESUPUESTARIO DEL IESS</u>	81
4.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS PROYECTADOS Y REALES	81
4.2. GASTOS PRESUPUESTARIOS POTENCIALES Y EFECTIVOS	83
4.3. INVERSIONES PREVISTAS	86
4.4. EL PRESUPUESTO DEL IESS PARA 1989	92
4.5. LIQUIDEZ FINANCIERA	95
4.6. POLITICA PRESUPUESTARIA VIGENTE	96
4.6.1. Ingresos	96

CONTENIDO

PAGINA

4.6.2. Egresos	98
----------------	----

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. SOBRE LA CONCEPCION Y LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	100
5.2. SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y OPERATIVA DEL IESS	103
5.2.1. Conclusiones	103
5.2.2. Recomendaciones Generales	110
5.3. SOBRE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	113
5.3.1. Conclusiones	113
5.3.2. Recomendaciones	115
5.3.3. Visión General	117
5.3.4. Problemas Estructurales	120
5.3.5. Problemas Financieros	121
5.3.6. Correlación entre Fuentes y Usos	122
5.4. SOBRE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS DEL IESS	124
5.4.1. Denominación del Sistema	124
5.4.2. Objetivos y Propósitos	124
5.4.3. Situación actual del sistema presupuestario	124
5.4.4. El Sistema de Contabilidad del IESS	126
5.4.5. Análisis de los resultados Presupuestarios del IESS.	128
5.5. REALIDAD Y PERSPECTIVAS	130
5.5.1. Realidad	130
5.5.2. Perspectivas del IESS a Corto y Mediano Plazo	132

CAPITULO I

CAPITULO I

1. SEGURO SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL

1.1. CONCEPTOS Y FUNDAMENTOS

Vista la ineficiencia de la Asistencia Pública, Mutualidades y Cofradías, que eran las formas convencionales de otorgar prestaciones a los más necesitados, se encuentra una fórmula más perfeccionada de protección a los diversos riesgos que pueden afectar a un individuo y por ende a la sociedad en la que se desarrolla, "El Seguro Social", que tuvo su origen en la Alemania para unos, en Inglaterra para otros, en la Social Security en 1935 de Estados Unidos para muchos.

En efecto, fue el gobierno Alemán el que reaccionó ante la falta de protección social y procedió a dictar una Ley de Seguro Social contra enfermedades, el 13 de junio de 1883; el 6 de julio de 1884, se promulga la Ley de Seguros contra Accidentes de obreros de la industria; y el 22 de junio de 1889, la Ley de Seguros de Invalidez y Vejez. A estas leyes se fueron sumando otras de igual o mayor importancia que en conjunto, conformaron el nuevo "Derecho de la Seguridad Social", derecho inalienable del hombre en una sociedad organizada.

Esta nueva manera de concebir la obligación estatal de brindar protección a sus asociados, tuvo gran acogida en el resto de países, creció inmediatamente en el mundo y se popularizó, como el método más acorde con los momentos que vivía el mundo de esa época.

En conclusión, el Seguro Social constituye el paso más importante dado por la humanidad para el perfeccionamiento de las instituciones primarias de protección: Asistencia Pública, Mutualidades, Cofradías, etc.

Para muchos autores, el concepto de Seguro Social se fundamenta en el apareamiento de fórmulas de protección. Monseñor Mario Ruiz Navas en

su obra "La Formación del Concepto de Seguridad Social" dice al respecto: "Son una forma más perfecta de garantía. Puede ser garantía buscada libremente: Seguro Voluntario, Comercial, Colectivo ...".¹ Cuando esta garantía es obligatoria e impuesta por el Estado, nos encontramos con el Seguro Social Obligatorio.

El Seguro Social toma el nombre de obligatorio porque definitivamente afecta a las grandes mayorías populares y porque para su iniciación y funcionamiento, es necesario la acción estable y tripartita del gobierno, los empleadores y los trabajadores.

En definitiva, el fundamento del Seguro Social está dado por el sistema aplicado para el otorgamiento de prestaciones, esto es, propende a constituirse en un complemento del salario vital del trabajador, pues si bien este es concreto, no lo es en el caso de determinar un salario que proteja a cada trabajador y su familia contra los riesgos sociales que afectan desigualmente a cada individuo.

Se ha definido a los Seguros Sociales como la Institución del Derecho del Trabajo que tiene por objeto proteger a los trabajadores en los casos de pérdida o disminución de sus ingresos o de aumento de sus necesidades, - mediante el reconocimiento de un derecho o ciertos beneficios cuya efectividad el Estado garantiza.²

El proceso seguido por el Ecuador en materia de Seguro Social, desde la época de la Asistencia Pública hasta la fecha, pretende culminar con el verdadero propósito de la Seguridad Social. La influencia que en el campo económico, social y político ha tenido el Seguro Social es realmente notable. El paso trascendental que la sociedad ecuatoriana requiere para obtener un verdadero sistema de "Seguridad Social", es aquel que tienda a concébir a: "La Seguridad Social como el Conjunto de regímenes y normas que tienden a mantener el nivel de vida de la población y asisten

¹ Ruiz Navas Mario, "La Formación del Concepto de Seguridad Social. Casa de la Cultura Ecuatoriana 1961. Pág. 17.

² Naranjo Iturralde Trajano, Código de Seguridad Social Ecuatoriano, Editorial Universitario 1966, Página 21.

cia a los necesitados, mediante prestaciones en dinero y en servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles" ³.

Argentina también manifiesta que: "La Seguridad Social es una realidad dinámica que se expresa a través de distintas fuentes y que persigue la aplicación personal de los regímenes, la incorporación de nuevas contingencias protegibles y la eficiencia administrativa y técnica de los organismos gestores".

Se puede afirmar que la Seguridad Social es el paso más avanzado y perfeccionado del Seguro Social. No se agota en su finalidad inmediata, - sino que por su estrecha vinculación con las políticas que convergen al bienestar general, se convierte en instrumento de desarrollo económico, social y posibilita la redistribución de la renta nacional.

La Seguridad Social forma parte del patrimonio del hombre, así lo determina la Declaración de los Derechos Universales del Hombre que en su Art. 22 nos dice:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. 4 .

Es, el hombre, en su condición individual y familiar; con sus problemas e inquietudes, con sus desgracias e infortunios y con sus alegrías, el objeto y fin, el destinatario, en suma, de la Seguridad Social.

En definitiva tiende a cubrir y remediar las grandes fallas de la viven cia económica. Una familia en situación normal mantiene un régimen eco nómico estable, si el jefe de familia recibe un sueldo o salario concre

³ Revista de Seguridad Social. República Argentina; octubre-diciembre de 1979. Página 75.

⁴ Vela Monsalve Carlos, Derecho ecuatoriano del Trabajo. Fondo de Cultura ecuatoriana 1983. Página 65.

to y permanente. Pero, si la continuidad en el trabajo no es estable o se malogra por cualquier contingencia o infortunio como enfermedad, invalidez, accidentes, etc., del padre de familia o del trabajador en general, o si las necesidades económicas son mayores por haber aumentado el número de hijos; cuando un trabajador necesita medios económicos para desarrollar sus propias iniciativas, acceder a la propiedad de la vivienda, realizar estudios o educar a sus hijos, entonces aparece la Seguridad Social con el poderoso instrumento corrector para reparar esa anormalidad o ayudar al trabajador y a su familia, mediante sus prestaciones en el orden económico-sanitario, cultural, etc.

La Seguridad Social tiene su origen en la necesidad de enfrentar organizadamente las contingencias de la vida humana. Es un mecanismo tendiente a garantizar la seguridad económica y social de los individuos y propiciar un desarrollo armónico y equilibrado de la sociedad.

Ante todo, es una conquista de los trabajadores, dentro de su permanente lucha en defensa de una vida más justa para los creadores de la riqueza de cada Nación.

Con mucha visión, Eduardo Pazmiño Silva, ex-Director General del IESS, decía con respecto al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

"El IESS tiene que constituirse en un instrumento de paz social que garantice la redistribución del ingreso nacional, que fomente riqueza, que consolide la protección y seguridad de la mano de obra como elemento activo de la producción, en procura del crecimiento armónico, de la realización de los Derechos Humanos y del imperio de la justicia social en el país" ⁵ .

El mensaje de Pazmiño Silva, hace meditar que este Seguro Social Ecuatoriano como mecanismo de protección individualista, tiene que irse configurado más claramente dentro de la concepción general de lo que es en definitiva la "Seguridad Social", esto es, dejando de lado el hecho de que es el salario o sueldo, asociado al trabajo o empleo, el que debe

⁵ Pazmiño Silva Eduardo, Informe de la Dirección General del IESS. 1976, Página 13.

formar parte básica de la Seguridad Social, sino que, es la condición humana por sí misma la que prima y fundamenta el fin o propósito de una verdadera política de Seguridad Social.

En definitiva, la Seguridad Social constituye un esfuerzo unificado de los órganos públicos, a fin de garantizar a los ciudadanos una redistribución equitativa del ingreso nacional, claro está que, en países en vías de desarrollo como el nuestro, es bastante difícil sostener esta concepción sin antes aceptar que, es indispensable primero incrementar dicha renta, pues no se puede distribuir y peor redistribuirla si su nivel no es razonable y adecuado. Punto básico en la concepción moderna de la "Seguridad Social", es que se pretende que la riqueza no se concentre un pocas manos, sino que se distribuya equitativamente, para que la comunidad viva con menos angustia.

Por otra parte, el Seguro Social protege a una parte de la sociedad, al trabajador afiliado mientras que, la Seguridad Social, está en capacidad de hacerlo a toda la población de un Estado.

En el ámbito financiero, el Seguro Social se sustenta a base de cuotas, aportes o cotizaciones, deducidas del sueldo o salario del trabajador, de la contribución del empleador y del aporte del Estado; mientras que, la Seguridad Social tiende hacia una cotización o aporte global que puede de un determinado momento aparecer como un impuesto o una tasa de general aplicación.

En lo atinente a la AUTONOMIA, el papel del Estado con respecto a los Seguros Sociales, es el de organizarlos, brindándoles autonomía, cediéndoles parte de su potestad para que puedan gobernarse en lo administrativo, legislativo y económico; en tanto que la Seguridad Social, se identifica más directamente con el Estado, con el ordenamiento jurídico y constitucional, haciéndose responsable directo o por medio de un ente ejecutor del quehacer de la Seguridad Social.

1.2. BREVE HISTORIA DEL SEGURO SOCIAL ECUATORIANO

Existen dos etapas históricas perfectamente diferenciadas, por la influencia que han ejercido en el desarrollo del Seguro Social Ecuatoriano.

Se inicia en el Ecuador mediante la implantación de la Ley de Jubilación para los telegrafistas el 28 de septiembre de 1905. Así como en Europa la implantación del Seguro Social estuvo precedido por otras formas de protección (Gremios-Mutualistas-Cofradías-Asistencia Pública) y se expidieron antes Leyes y medidas gubernamentales de protección, también en el Ecuador el proceso histórico de conformación del Seguro Social sigue similares pasos.

Se da inicio con la aplicación del esquema alemán implementado por el Mariscal Otto Von Bismark, el mismo que tiene su fundamento en: "La creación de organismos encargados de dar protección a diferentes grupos humanos mediante la concesión de prestaciones y servicios; o mediante la expedición de leyes que directamente conceden el derecho a estos beneficios".

La Segunda Etapa se basa en el esquema Inglés elaborado por Sir Lord Beveridge el mismo que lo fundamentó en: "el fortalecimiento de un sólo ente gestor de la Seguridad Social y que en el Ecuador comienza a implantarse en 1963 con la fusión de las Cajas de Pensiones y la del Seguro.

En concordancia con lo antes manifestado, el día 13 de junio de 1883 se inicia el Seguro Social en el Mundo, mientras que en el Ecuador este sistema da sus primeros pasos en 1905 conforme queda indicado, pero es únicamente el año de 1928 el que definitivamente fija el nacimiento del Seguro Social en nuestros país.

Para objetivizar lo manifestado se presentan cronológicamente las principales leyes que han ido conformando el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

El 28 de septiembre de 1905, se dicta la ley que establece el derecho de jubilación para los telegrafistas, según consta del Registro Oficial N° 32 de octubre 14 de 1905.

El 18 de abril de 1906, se crean las pensiones de invalidez para bomberos, según ley publicada en Registro Oficial N° 63 del mismo año.

El 17 de septiembre de 1908, se crea la ley mediante la cual se otorga pensiones por invalidez y retiro de autoridades y empleados de la Policía Nacional. Ley publicada en el Registro Oficial N° 949 del mismo año.

El 30 de octubre de 1917 según Ley publicada en Registro Oficial N° 349, se crea la Ley de Jubilación para los profesores de Instrucción Pública.

El 21 de octubre de 1918, mediante ley publicada en Registro Oficial N° 633 del mismo año, se crea la jubilación para los empleados del Poder Judicial, actual Función Jurisdiccional.

El 1° de octubre de 1921 se dicta la Ley que crea indemnizaciones pecuniarias al obrero o jornalero por accidentes del trabajo. Esta ley nace acompañada por otra para prevención de accidentes del trabajo de 4 de marzo de 1927.

El 10 de octubre de 1923, mediante Ley de Congreso Nacional, publicada en Registro Oficial N° 905 de 19 de los mismos meses y año, se estableció un sistema de jubilación para el magisterio, financiado con el aporte del 5% del sueldo de los beneficiarios.

El 8 de marzo de 1928, se da inicio a lo que constituye un sistema rudimentario de Seguro Social, con la expedición de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, que creó la CAJA DE PENSIONES, para atender el pago de las prestaciones y servicios de los empleados públicos, que alcancen el derecho a jubilarse o que se inhabiliten para el trabajo, así como las pensiones para las familias de los empleados públicos que fallezcan. Esta Ley se publica en Registro Oficial N° 590 del 13 de marzo de 1928.

La Caja de Pensiones así creada, tuvo un sentido y planificación de tipo mutualista de ahorro y cooperativa.

Por primera vez el 6 de octubre de 1928 se incorporan al nuevo sistema los empleados privados. En efecto, los trabajadores bancarios pasan a gozar del régimen de protección contra los riesgos de vejez, invalidez y muerte, ley publicada en Registro Oficial N° 763 de 7 de octubre de 1928.

En 1935 mediante Decreto Supremo se crea el Instituto Nacional de Previsión, al cual se encarga de la aplicación del Seguro Social Obligatorio por órgano de la Caja de Pensiones ya existente y de las demás Cajas de Previsión que fundare el Instituto. El Instituto Nacional de Previsión inició sus labores el 1° de mayo de 1936 y comenzó a recibir las aportaciones de empleados privados y obreros el 1° de enero de 1937. Algunos estudiosos de esta materia señalan que el 8 de octubre sería la fecha del nacimiento del Seguro Social Ecuatoriano.

El 3 de abril de 1937 se aprueban los Estatutos de la Caja de Empleados Privados y Obreros, con lo cual obtiene personería jurídica y autonomía distinta de las del Instituto Nacional de Previsión. La Caja así constituida inicia su operación el 1° de julio de 1937. El 8 del mismo mes y año se organiza el Departamento Médico. A partir de esta fecha los hechos más importantes a mi criterio son los siguientes:

El 14 de julio de 1942 se expide la Ley del Seguro Social Obligatorio - que rige hasta hoy y que determina en forma definitiva el campo de aplicación de este régimen en cuanto a la población protegida, a las prestaciones que se conceden, la estructura jurídica y administrativa, y los recursos económicos de las Cajas de Previsión, según dispone la referida Ley publicada en Registro Oficial 574 de 25 de julio de 1942.

El 3 de noviembre de 1951 se expide el Decreto por el cual se establece el Seguro de Cesantía del Magisterio, prestaciones que luego se extiende a empleados públicos y privados mediante diferentes Decretos. La ley en referencia se encuentra publicada en Registro Oficial N° 968 de 20 de no

viembre de 1951.

Mediante Decreto Ley de Emergencia N° 27 de 16 de julio de 1958, se concede personería jurídica y nueva organización al Departamento Médico del Seguro Social, que se constituye en una entidad independiente del Seguro Social. Así se desprende de la ley que consta publicada en el Registro Oficial N° 565 de 16 de julio de 1958.

Por Decreto Supremo de 19 de septiembre de 1963, se unifican las Cajas de Pensiones y del Seguro Social, conformando la denominada Caja Nacional del Seguro Social, según consta de la ley publicada en Registro Oficial N° 65 de 26 de septiembre de 1963.

Mediante Decreto Supremo N° 29 de abril de 1964 se establece el Seguro de Riesgos del Trabajo, Seguro Artesanal, de profesioneales, de trabajadores domésticos y se establecen recursos para el pago del subsidio en dineros por enfermedad.

Esta ley se encuentra publicada en Registro Oficial N° 239 de 4 de Mayo de 1964.

Mediante Resolución del Instituto Nacional de Previsión de agosto de 1968, se establece el Plan Piloto del Seguro Social Campesino.

Mediante Decreto Supremo N° 9 de 23 de junio de 1970, se suprime el Instituto Nacional de Previsión, según consta de la ley publicada en Registro Oficial N° 6 de 29 de junio de 1970.

Por Decreto Supremo N° 40 de 2 de julio de 1970, se reestructura administrativamente la Caja Nacional del Seguro Social, dándole la denominación de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, según consta de la Ley publicada en Registro Oficial N° 15 de 10 de julio de 1970.

El 14 de enero de 1972 se dicta el Código de Seguridad Social que rigió hasta el 28 de marzo siguiente, fecha en la cual fue derogado por Decreto Supremo N° 179 de 29 del mismo mes, según consta de la ley publicada en Registro Oficial N° 35 de 24 de enero y 6 de abril de 1976, respectivamente.

Mediante la publicación en Registro Oficial N° 279 de 4 de abril de 1973, el 27 de marzo del mismo año, se dicta el Decreto Supremo N° 307 extendiendo a nuevos grupos de población rural el Plan Piloto de Seguridad Social Campesina, otorgándole mayores recursos para su financiamiento y aplicación.

Mediante Decreto N° 1111 de 24 de octubre de 1974, se modifica la estructura del IESS, incluyendo entre sus dependencias a la Dirección Nacional Médico Social, en reemplazo del antiguo Departamento Médico, que perdió su personería jurídica.

Con Decreto Legislativo N° 81 de noviembre de 1981, publicado en Registro Oficial N° 124, de 20 del mismo mes y año, se crea la Dirección Nacional del Seguro Social Campesino y su Régimen Especial de Afiliación.

Posteriormente se aparecía una nueva normatividad que rige al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, según la Ley N° 21 de 1986; Decreto como el N° 482 de 1985; N° 983 del mismo año; N° 2238 de 1986, disponen la desconcentración administrativa a través de la implementación de la regionalización. La Ley N° 62 de 1987 resalta el principio constitucional de la AUTONOMIA Institucional, etc., normas jurídicas que conforman la historia del actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y constituyen el MARCO LEGAL en el cual desenvuelve su actividad la Seguridad Social Ecuatoriana.

1.3. LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- SU EVOLUCION

La época que nos ha tocado vivir ha sido consolidada por normas constitucionales de amplio contenido social, por lo que algunos tratadistas le han denominado "época del Constitucionalismo Social". Se considera como precursora de esta feliz tendencia, la Carta Suprema de los Estados Unidos Mejicanos de 1917 y la Constitución Alemana de 1919.

La Constitución Mejicana de 1917, es conocida también como la "Carta de Querétaro". Este valioso instrumento dió un paso fundamental en la creación de normas de protección social; fue de enorme contenido revolucionario, pues incorporó en sus preceptos esenciales, normas de indiscutible -

beneficio para las grandes mayorías en materia de legislación agraria, obrera y en general social. En la actualidad, La Carta Magna que rige a los mejicanos aún mantiene con mucho celo, las normas sobre el Trabajo y Bienestar Social. Dentro de este último campo es igualmente positivo anotar, la normatividad sobre los principios y fundamentos básicos en los cuales se asienta la Seguridad Social Mejicana.

En el Ecuador esta corriente tuvo eco a partir de 1925, cuando se establece la Ley que reconoce el derecho a jubilación para los telegrafistas, pero no será sino hasta 1928 cuando se inicia el proceso de institucionalización del Seguro Social en el Ecuador, mediante la expedición de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, que creó la CAJA DE PENSIONES. Pero, constitucionalmente es en 1929, cuando el legislador hace constar en la Carta Constitucional, algunos enunciados importantes sobre las garantías del trabajo y de los Seguros Sociales. Posteriormente la Asamblea Nacional Constituyente de 1944-1945, dictó un Decreto Supremo que en sus Artículos 148, 149, 150 y 151, contiene excepcionales principios y fundamentos sobre el trabajo y la previsión social, señala los riesgos a cubrirse, fija el valor de los aportes patronales, personales y la contribución del Estado y consagra el hecho de que el Seguro Social Obligatorio, constituye un derecho irrenunciable de los trabajadores y empleados públicos. Señala igualmente que la aplicación del Seguro Social, ha de hacerse mediante Instituciones autónomas con representación tripartita; igualmente, el legislador constituyente incorporó toda la legislación internacional emitida por la Oficina Internacional del Trabajo y dispone ir anexando a la legislación nacional, los acuerdos y recomendaciones que sobre la materia, suscriba y ratifique el Ecuador.

El panorama jurídico cambió sustancialmente cuando en la Constitución - que rigió hasta 1963, únicamente constaban normas repetitivas y sin mayor contenido que las que ya constaban en el Código del Trabajo de 1938.

Las posteriores Constituciones, incluida la que nos rige actualmente, en sus Artículos 29 y 125 trata de la Seguridad Social y de su aplicación por medio de una entidad autónoma, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Al hablar de Constitucionalismo Social, se ha buscado significar que filosóficamente el Seguro y Seguridad Sociales, nacen como una respuesta a la inseguridad individual y colectiva que ha padecido el hombre desde los comienzos de la humanidad. Para el estudioso de esta materia, Anibal Campaña Barrera: "La concepción de inseguridad fue condición de vida humana; la seguridad vino a ser función divina en los primeros momentos de la historia. Más, la inseguridad proviene de la acción de otros hombres, provocó la reacción concomitante encaminada a la formación de estructuras familiares, de tribus, de organización de poder".⁶

Igualmente obligó al Estado constituido, a dictar normas de protección y lo hizo, valiéndose de Instituciones primarias como la Beneficiencia o Asistencia; la Mutua; Los Servicios Públicos; el Seguro; y, la Seguridad Social; cuyos fundamentos esenciales son los siguientes:

1.3.1. La beneficiencia o Asistencia

Si la caridad cristiana no fue el origen de una garantía social, al menos, fue su florecencia. Por muchos siglos fue la causa matriz y exclusiva de toda protección social.

La beneficiencia tiene, en su origen, carácter religioso. Toma en ciertas regiones el nombre más común de asistencia. La asistencia se debió primero a la iniciativa privada, especialmente familiar, profesional; - posteriormente los poderes públicos, toman una parte cada vez más preponderante, dando a una parte de la asistencia el carácter público. La Asistencia Pública es un régimen que reconoce a una categoría de personas, el beneficio de los subsidios a expensas de la colectividad, pero bajo el cual el gozo de recursos personales afecta el derecho a los subsidios.

Está financiada por el Tesoro Nacional y queda al arbitrio del donante. El concepto tradicional la une exclusivamente a los miembros menos favorecidos de la sociedad.⁷

⁶ CAMPAÑA BARRERA, Anibal. Seguro Social: Su teoría y su aplicación en el Ecuador, Imp. Caja Nacional del Seguro Social 1963. Página 4.

⁷ RUIZ NAVAS, José Mario. La Formación del Concepto de Seguridad Social, Obra citada. Pág. 17.

1.3.2. La Mutua

Es una sociedad de previsión sin fin lucrativo, que se conforma entre personas solidarias que se aseguran entre ellas mediante una cotización periódica, contra eventualidades imprevisibles y onerosas. En el seno de esa sociedad, todos viven para cada uno y cada uno para to dos; lo que supone un espíritu de fraternidad. En la Mutua, los riesgos se reparten por igual, según el principio de la responsabilidad colectiva; cada miembro garantiza hasta el límite de sus cotizaciones, la ayuda a miembros de la mutua que sufren la necesidad crecida por la realización de un riesgo. La previsión puede tener por objeto un riesgo o la preven ción de un riesgo.

Su campo teóricamente limitado, se ha circunscrito a los riesgos personales naturales, enfermedad y vejez, excluyendo los profesionales. La mutualidad colectiviza el ahorro, permitiendo dar subsidios a los necesitados, subsidios superiores a sus contribuciones y que constituyen un derecho, efecto del contrato de la sociedad con el miembro. Los miembros se aseguran mutuamente sin recurrir a terceros.

1.3.3. Los Servicios Públicos

Servicio es un acto de hacer o conceder, que contribuye a la realización de los fines de otros. El Servicio Público, es el régimen bajo el cual la población total, o una parte de ésta, tiene derecho a los subsidios a expensas de la colectividad, y el goce de recursos personales no afecta el derecho a las prestaciones.

El título de los subsidios es la disposición de la autoridad pública en favor de los miembros de la sociedad. Las contribuciones, asi requeridas, son sólo una condición.

Después de un detallado examen de las formas de garantías inglesas, el Comité de Seguridad Social y Servicios Adjuntos presidido por Lord Bebe ridge, entonces Sir William B., concluía en 1942 que Inglaterra se halla

ba a la cabeza de todas las naciones en materia de Seguridad Social, pese a la notable yuxtaposición y fragmentariedad de las medidas de garantía social; la complejidad y desconexión de los órganos administrativos y la limitación de muchas garantías a los asalariados. Es básico connotar la falta de comprensión de la profunda identidad del estado de necesidad producido por los diversos riesgos.

Todas estas constataciones, resaltan la eficacia anterior de los métodos de garantía contra los diversos riesgos.

Se afirma que la Alemania de Bismarck conoció el plan más coherente. Sin embargo, no se reconoce en él, la interdependencia profunda de todas las medidas.⁸

1.3.4. El Seguro Social

Es una forma técnicamente más perfecta de garantía. Puede ser garantía buscada libremente: Seguro Voluntario comercial y colectivo; se sirve de él sobre todo la clase media. Frecuentemente es impuesta por la autoridad pública a las categorías moralmente incapaces de un ahorro voluntario en sus concretas circunstancias; entonces, surge el Seguro Obligatorio. Voluntaria u obligatoriamente, el seguro es un régimen, bajo el cual, el beneficio de los subsidios está subordinado al pago de cotizaciones por sí mismo, o por medio de otros. Hay un contrato sinalagmático en el que el beneficio de los subsidios es un derecho y es independiente de los recursos del asegurado. Más aún, el seguro voluntario conserva proporción con las contribuciones pagadas y a veces se vuelve obligatorio. Es una garantía de orientación liberal. Aún la socialización del ahorro de los seguros sociales, permanece individualista en su principio.⁹

Por lo expuesto, claramente se deduce cual es el papel del Seguro Social,

⁸ RUIZ NAVAS, José Mario. La Formación del Concepto de Seguridad Social. Obra citada. Página 19 y 20.

⁹ Obra citada. Página 17 y 18.

proteger contra los riesgos previamente establecidos en cada una de las leyes particulares, asegurando el bienestar económico de los trabajadores, mediante la cobertura de las contingencias que amenazan o extinguen la capacidad de trabajo y de ganancia; es decir, protege la salud y el salario del sector laboral.

El Seguro Social, como institución, no es una empresa mercantil encaminada a incrementar sus caudales; al contrario, es una institución destinada a amparar al trabajador enfermo, viejo, accidentado, que no puede ganarse el sustento ni cubrir sus necesidades familiares.

1.3.5. La Seguridad Social

El fenómeno social tan complejo, árduo y amplio, ha hecho difícil igualmente que se pueda definir a la "Seguridad Social". Muchos estudiosos han intentado ponerse de acuerdo en cuanto a las definiciones sobre esta materia. Lo cierto es que la "Seguridad Social" quiere, aspira y pretende que la riqueza de un pueblo no esté en manos exclusivas, sino que se reparta en bienes sociales, para que la comunidad viva con menos angustia.

"La Seguridad Social previene o repara las contingencias y situaciones que afectan a la salud o a la normalidad de las rentas de trabajo; protege la familia; procura la elevación del nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural; consolida la profesión; favorece la hermandad entre los hombres; es instrumento redistributivo de la renta; favorece los vínculos familiares y sindicales y los que caracterizan a la empresa, como sujeto y unidad productora al servicio de la economía nacional; garantiza la efectiva y real participación de los trabajadores y empresarios en los órganos de gobierno de las Entidades gestoras; fomenta y difunde el sentido mutualista; busca, en fin, lo que para el hombre tiene supremo valor, cual es, hacer que viva como persona" ¹⁰

He aquí resumida, en este conjunto de objetivos, la gran misión de la Seguridad Social, cuyos efectos positivos conducen hacia una forma superior

¹⁰GALA VALLEJO, César. La Seguridad Social en España. Segunda Edición 1970. Página 7.

de conciencia: la conciencia de la solidaridad y de la fraternidad entre los hombres.

Así concebido filosóficamente el derecho de la Seguridad Social, se define como el conjunto de medidas o normas sociales, relativas a la responsabilidad social de proteger en forma justa, imperativa y sensible, a los hombres y en especial, a los trabajadores dependientes y sus familiares a las que el legislador les ha impreso carácter jurídico, han sido debidamente promulgadas y provistas de coacción, y tienden a conjurar los intereses del individuo, el Estado y la comunidad, para obtener a plenitud la justicia social, la libertad económica y el bien común.

En el caso ecuatoriano, las orientaciones y principios que rigen su sistema de seguridad social, constan en las normas constitucionales contenidas en los artículos 29 y 125; y fundamentalmente en la norma mínima de la Seguridad Social establecida por el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo de 1952, instrumento en el cual se señala las ramas fundamentales del Seguro Social, a saber: Asistencia Médica; Subsidio por Enfermedad; Desempleo; Vejez; Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; Asignaciones Familiares; Maternidad; Invalidez; y, Muerte.

Estimula reconocer que el sistema ecuatoriano de Seguridad Social, ha cubierto la norma mínima establecida, y en muchos aspectos la ha superado; se reconoce también que se dispone de un sistema de Seguro Social administrado por una Institución denominada de "Seguridad Social"; indudablemente, existe un avance claro hacia la verdadera "Seguridad Social", armonizando la verdad social con la verdad económica.

Es importante señalar que, mientras el Seguro Social protege a una parte de la población, ya sea al trabajador o al económicamente débil, la Seguridad Social está obligada a amparar a toda la población de un país. En consecuencia, el Seguro Social, es el paso obligado para llegar a la Seguridad Social y esta última, puede a corto plazo ser el mejor instrumento de política social del país.

Conviene resaltar el pensamiento del Ex-Director Nacional del Seguro Social Campesino, publicado en la Revista Cuestiones Sociales N° 1 que al respecto dice:

"Nadie duda en la actualidad que el Estado es una sociedad pre-
visora y que la Seguridad Social, constituye el más importante
servicio público del Estado Moderno. Son tantas las discipli-
nas que informan a la Seguridad Social, que muchos creen que
éstas se confunden con el gobierno mismo de las Naciones y que
ninguna actividad estatal deja de ser Seguridad Social o de te-
ner relación con ella". 11

¹¹ROCHA ROMERO, Absalón. Cuestiones Sociales. Marzo de 1983.
Página 5.

CAPITULO II

CAPITULO II

2. EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1. BASE LEGAL

Para conocer la base legal en que descansa la aplicación de la Seguridad Social en el Ecuador y cómo opera, se debe partir de la premisa que en la Ley del Seguro Social Obligatorio existe una jurisdicción y un procedimiento que consta debidamente determinados. El Código de Procedimiento Civil señala lo que se ha de entender por "jurisdicción":

"Art. 1.- La jurisdicción, esto es, el poder de administrar justicia, consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada..." esta materia puede ser voluntaria o contenciosa. 12.

La jurisdicción administrativa del I.E.S.S. le permite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, hacer cumplir todas las normas contenidas en la Ley, Estatutos y Reglamentos y resolver todas las reclamaciones que al respecto se presenten, tengan o no el carácter de jurisdicción estrictamente voluntaria.

Se estima que básicamente la jurisdicción del IESS es "voluntaria", aunque obviamente, en ciertas reclamaciones se convierten en "contenciosa".

En la práctica, como se convierte la jurisdicción voluntaria en contenciosa: al otorgar una prestación o conceder un préstamo hipotecario, el IESS no hace otra cosa que reconocer un derecho demandado por los afiliados; la violación o denegación de este derecho, convertiría al reclamo en contencioso. Pero, puede darse el caso de que, una persona solicite al IESS conminar a otra a cumplir con la afiliación o al pago de aportes y más obligaciones adeudadas al Instituto de acuerdo con su Ley. En estos casos existe un típico ejemplo en el cual no se trata de reconocer

¹² CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 1989. Pág. 1.

un derecho o declarar una situación a solicitud de parte interesada, si no de administrar justicia, casi en un estricto sentido judicial; por ello es que se escucha al solicitante, al presunto empleador, se actúan pruebas y se resuelve con antecedentes, si existe violación del derecho del reclamante o si no le asiste tal derecho.

En conclusión, la jurisdicción del Seguro Social Ecuatoriano es de carácter "administrativo" y "voluntario", pero que excepcionalmente puede considerársele de suyo contencioso.

El 8 de marzo de 1928 se dicta el Decreto Ejecutivo N° 18, publicado en el Registro Oficial N° 590 del 13 de los mismos, bajo la Presidencia Provisional del doctor Isidro Ayora, la primera Ley en Materia de Seguridad Social que se denominó "Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa" que crea la Caja de Pensiones, siendo éste el punto de partida en el que descansa la Seguridad Social Ecuatoriana.

Posteriormente por Decreto N° 492 de fecha 22 de septiembre de 1928, Registro Oficial N° 35 del 22 de noviembre del mismo año, se aprobaron los Estatutos de la Caja de Pensiones.

Mediante Decreto N° 12 del 2 de octubre de 1935, Registro Oficial N° 10 del 8 de octubre del mismo año, se establece el Instituto Nacional de Previsión y se dispone que sea esta Institución la que aplique el régimen del Seguro Social Obligatorio en el Ecuador a través de la Caja de Pensiones y de las demás Cajas de Previsión que sean creadas. Con la vigilancia de los primeros Estatutos del Instituto Nacional de Previsión, Decreto N° 63 del 31 de marzo de 1937, Registro Oficial N° 445 del 3 de abril de 1937, nace la denominada Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros, cuya creación amplía en forma notable el campo de protección de los trabajadores del país.

El 21 de junio de 1937, el Instituto dicta sus primeros Estatutos en cuyo Título Octavo y bajo la denominación "de las consultas y apelaciones", se encuentran varias disposiciones de procedimiento que complementan las ya existentes en los Estatutos de las Cajas.

Con la expedición de la Ley del Seguro Social Obligatorio del 14 de julio de 1942, Registro Oficial N° 574 del 25 del mismo mes y año, y con aprobación de los Estatutos de las Cajas de Pensiones y del Seguro (Decreto Ejecutivo N° 2051 y 2052 del 28 de septiembre de 1943, Registros Oficiales números 1013 y 1014 del 14 y 15 de enero de 1944, respectivamente), las Cajas cobraron vigor en su estructura técnica y afianzaron el contenido de su concepto social.

Mediante Acuerdo Ministerial N° 312 del 31 de octubre de 1945, Registro Oficial N° 458 del 14 de diciembre del mismo año, se aprueban los nuevos Estatutos del Instituto Nacional de Previsión, dándole la facultad jurisdiccional de interpretar con fuerza obligatoria la Ley del Seguro Social, los Estatutos, los Acuerdos, las Ordenanzas y las Leyes que tuvieran conexión con la Institución.

Posteriormente, en 1958 la Ley del Seguro Social Obligatorio fue objeto de amplias reformas, al dictarse el Decreto Ley de Emergencia N° 27 del 16 de julio de dicho año, publicado en el Registro Oficial N° 565 de la misma fecha.

La organización administrativa y jurisdiccional de la Institución sufre nuevas variaciones con la expedición del Decreto Legislativo N° 19 publicado en el Registro Oficial N° 42, por la que se dispone que el Consejo de Administración de la Regional tiene las mismas atribuciones que las de la Matriz, concediéndole en consecuencia facultades jurisdiccionales para resolver en segunda instancia, las resoluciones de la Comisión de Prestaciones y Crédito, respectivamente.

En 1963 se produce la fusión de las antiguas Cajas de Previsión al dictarse el Decreto N° 517 del 19 de septiembre de dicho año, Registro Oficial N° 65 del 26 de septiembre del año de 1963, estableciendo varias reformas a la Ley del Seguro Social y dejando al Instituto, la facultad de aplicar la Seguridad Social a través de un solo organismo denominado Caja Nacional del Seguro Social.

El 5 de octubre de 1966 mediante Decreto N° 1212, se concede a la Institución la facultad de hacer uso de la jurisdicción coactiva para el cobro de aportes y fondos de reserva, ampliándose en esta forma la jurisdicción administrativa del organismo.

El 23 de junio de 1970 se expide el Decreto Supremo N° 09 publicado en el Registro Oficial N° 6 del 29 del mismo mes, y se suspende la vigencia del Instituto Nacional de Previsión. Dicho Decreto afecta básicamente el procedimiento que se había observado en el trámite de la prestación; transitoriamente, como era de esperarlo, hasta que se realice la nueva organización jurídica de la Institución, se encarga de las facultades de este Organismo al ex-Ministerio de Previsión Social y Trabajo.

La reestructuración antes mencionada se produjo al dictarse el Decreto Supremo N° 40 del 25 de julio dd 1970, publicado en el Registro Oficial N° 27 del 29 de los mismos mes y año. En él se crea el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dándose la nueva estructura administrativa a la Institución y encargándose a través del Consejo Superior, la aplicación del Seguro Social Obligatorio en el Ecuador.

Por Decreto N° 51 del 14 de enero de 1972, publicado en Registro Oficial N° 42 del 24 del mismo año; se expide el Código de Seguridad Social, cuya vigencia fue suspendida por Decreto N° 79 del 28 de marzo de 1972. Es de lamentar este último hecho de suspensión del Compendio legal, que recoge la experiencia de 40 años de aplicación de la seguridad social, que otorgaba carácter más técnico a la Institución. Cabe si señalar que en materia de jurisdicción anotamos la admisión expresa por parte del Instituto de una jurisdicción ajena a la suya, la JURISDICCION CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA cuyo Tribunal queda expresamente autorizado para conocer y resolver las decisiones y resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Apelaciones, que es órgano de segunda instancia administrativa.

Con Decreto 1111, de 24 de octubre de 1974, se modifica la estructura del IESS, incluyendo entre sus dependencias a la Dirección Nacional Médico Social, en reemplazo del antiguo Departamento Médico, que perdió su sonería jurídica.

Con Decreto Legislativo N° 81, de noviembre de 1981, publicado en Registro Oficial N° 124, de 20 del mismo mes y año, se crea la Dirección Nacional del Seguro Social Campesino y su régimen especial de afiliación,

El Art. 32, de la Ley N° 21, publica en Registro Oficial N° 434, de 13 de mayo de 1986, dispone que el Consejo Superior del IESS dicte las normas necesarias para unificar el sistema de cotizaciones y prestaciones que otorga el IESS en el régimen de los seguros general y especial, disposición que recoge el Art. 239 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, tendencia de unificación que ya fue plasmada en las reformas introducidas mediante Decreto Ley N° 27, del año 1958, en las que se enuncia la unificación de las aportaciones y de las prestaciones a favor de los afiliados.

Conformado legalmente el Seguro Social Ecuatoriano en un sólo ente gestor de la Seguridad Social, el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se hace necesario descongestionar las acciones, la información, los procesos administrativos y los trámites para optimizar la concesión de prestaciones y servicios. Con este propósito se expiden los Decretos Nos. 482 de 3 de enero de 1985; N° 983 del 29 de mayo del mismo año y el N° 2238 de 23 de septiembre de 1986, mediante los cuales se dispone la desconcentración administrativa a través del mecanismo de "REGIONALIZACIÓN". Con Decreto Ejecutivo N° 1606, de 17 de febrero de 1986, se aprueba la nueva macro estructuración institucional.

El 15 de abril de 1987 se expide la Ley N° 62 por parte del Congreso Nacional, que entre otras disposiciones, resalta el principio constitucional de la AUTONOMIA DEL IESS, tema controvertido que sigue y seguirá siendo materia de debate en las aulas universitarias, en el Congreso Nacional, etc., pero que, hasta la fecha no ha tenido una respuesta precisa en cuanto a su verdadero alcance.

Cabe anotar que pese a que legalmente se produjo la UNIFICACION, ésta se encuentra incompleta, pues todavía subsisten rezagos administrativos, jurídicos, de procesos contables de cada uno de los entes gestores anteriores a la unificación, diversos regímenes de cotización, cuentas indepen-

dientes para el registro de las transacciones financieras, que corresponden a la Ex-Caja de Pensiones, Ex-Caja del Seguro y Ex-Departamento Médico.

A pesar de que las normas contenidas en los ya señalados artículos 29 y 125 de la Constitución, señalan expresamente el derecho de todos los ecuatorianos a la Seguridad Social; y, la obligación de proteger al afiliado y su familia, con el desarrollo que ha alcanzado el IESS, lamentablemente no es posible satisfacer los requerimientos y las expectativas de la sociedad ecuatoriana, sobre la aplicación de una auténtica Seguridad Social. En efecto; la cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en relación a la población nacional, aún tomando en consideración la población afiliada al Seguro Campesino y sus derecho-habientes, constituye apenas el 14.64% de la población total del país. En lo referente al Seguro General no se ha intentado extender la prestación de salud a la familia del ciudadano afiliado.

La gran gama y variedad de prestaciones y servicios que el IESS brinda a la clase afiliada del país, ha creado un nivel de complejidad quizá única dentro del contexto institucional, que al decir de las actuales autoridades institucionales, ha incidido también en la estructura orgánico-funcional existente, viéndose agravada por la compleja, anacrónica y obsoleta legislación que rige al Instituto, así como por la intervención directa de sectores interesados en que el sistema de Seguridad Social no funcione.

2.2. ADMINISTRACION

Actualmente la gestión de la Seguridad Social se encuentra a cargo del "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social", formado por la fusión de cuatro entidades entre las cuales se encontraba distribuida la gestión de los seguros sociales en el Ecuador, el Instituto Nacional de Previsión Social, creado por Ley de 1935. La Caja de Pensiones, encargada del Seguro Social para los empleados públicos, bancarios y de compañías de seguro privado, y la administración de la Caja Militar. La Caja del Seguro Social, encargada de aplicar el régimen a los empleados privados y obreros; finalmente el Departamento Médico del Seguro Social, para la prestación asistencial y el pago del subsidio en dinero correspondientes al Seguro de Enfermedad y Maternidad.

Desde sus inicios la Ley reconoció autonomía y personería jurídica a cada una de estas entidades, manifestándose tal autonomía, en la administración de las instituciones antes señaladas, por parte de sus propios órganos directivos, en los cuales se encontraban representantes de los sectores que contribuían a su financiamiento: Estado, Empleadores y Trabajadores; en la potestad de dictar sus propias normas de acción; y, en la naturaleza de sus fondos "distintos de los del fisco". Esta autonomía fue reconocida en las Cartas Constitucionales, a partir de la de 1945, y tanto la de 1946, como la de 1967, incluyeron a las instituciones del Seguro Social entre las denominadas "entidades de derecho privado con finalidad social o pública"; según la primera y "semipública" según la segunda. De hecho esta autonomía ha subsistido de modo relativo, pues, permanentemente los gobiernos de turno han intervenido directamente en el nombramiento de vocales y representantes del Órgano Máximo de la Administración, así como de la designación del Director General o Gerente, para captar cargos en función de compromisos políticos, y aprovechar de los fondos del Seguro Social en necesidades gubernamentales e inversiones de interés político más que público. La actual Carta Política establece claramente la autonomía del IESS en su Art. 29 y 125.

El esquema organizativo ha ido variando a partir de 1963, tendiendo a unificar la gestión y revelando la intención de implantar el Sistema Nacional de Seguridad Social como un servicio público; el más amplio que el de los Seguros Sociales. Mediante Decreto Supremo de 19 de septiembre de 1963 se dispone la fusión de las Cajas de Pensiones y del Seguro Social en una sola institución, la Caja Nacional del Seguro Social. Subsiste el Departamento Médico como entidad autónoma, pero ambos quedaron bajo la supervigilancia del Instituto Nacional de Previsión.

Por Decreto Supremo N° 9 de 23 de junio de 1970, durante el Régimen del Doctor José María Velasco Ibarra se suprimió el Instituto Nacional de Previsión, cuyas funciones se encomendó al Ministerio de Previsión Social y Trabajo, hasta cuando se expida el respectivo Decreto de reestructuración integral del Seguro Social Ecuatoriano. En efecto, mediante Decreto Supremo N° 40 de 2 de julio de 1979, el mismo régimen del doctor Velasco Ibarra, dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

sustituya a la Caja Nacional del Seguro Social y asuma el activo y pasivo de ésta, así como todos sus derechos y obligaciones. En este último Decreto se señalan los órganos directivos de la nueva entidad, determinándose que se registrará por el Consejo Superior, a cuyo cargo estarán la dirección, planificación, aplicación y fiscalización del Sistema Ecuatoriano de Seguridad Social. Las atribuciones que se le fijan son similares a las que tenía el Directorio del Instituto Nacional de Previsión, aunque de hecho funciona como el anterior Consejo de Administración de la Caja Nacional del Seguro.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 1111 de 24 de octubre de 1974, se suprime la personería jurídica del Departamento Médico del Seguro Social, que pasa a integrar el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en calidad de Dirección Nacional Médico Social. Así se completa el proceso de "UNIFICACION" que se inició el año de 1963. Con el mismo Decreto, crea nuevas Direcciones Nacionales para descentralizar las acciones operativas y administrativas. Estas nuevas Direcciones Nacionales creadas son: Dirección Nacional Administrativa, Dirección Nacional Médico Social, Dirección Nacional Económica-Financiera, Dirección Nacional del Seguro Social Campesino, Auditoría General, Dirección Nacional de Riesgos y Prestaciones; y, las Direcciones Regionales. Igualmente se considerarán órganos de la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: La Comisión Nacional de Apelaciones con sede en Quito; las Comisiones Ejecutivas y de Crédito en la Dirección General (Nivel Central) y en cada una de las Direcciones Regionales; Las Comisiones de Prestaciones en la Dirección General (Nivel Central) y en las Direcciones Regionales; La Comisión Nacional del Seguro Social Campesino. ¹³

¹³ Art. 1 del Decreto 1111, Registro Oficial N° 676 de 7 de noviembre de 1974; Decreto 3644 de 20 de julio de 1979; y, Decreto publicado en Registro Oficial 124 de 20 de noviembre de 1981. Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio. Registro Oficial N° 21 de 8 de septiembre de 1988.

El Consejo Superior es el órgano máximo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Tiene a su cargo la dirección, planeamiento y fiscalización del Instituto y se integra con los siguientes vocales:

- Por el Ministro de Bienestar Social y Promoción Popular, quien lo preside. Tiene voto dirimente;
- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, quien será un Ministro Juez de la Corte Suprema;
- El Ministro de Defensa Nacional o su Delegado, que será el Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- Un representante designado conjuntamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras de Industria, Comercio, Agricultura y de la Construcción;
- Un representante designado conjuntamente por la Federación de Cámaras de los pequeños industriales, la Confederación Nacional de Artesanos y la Federación Nacional de Comerciantes Minoristas (FENACOMI);
- Un representante designado conjuntamente por la Confederación de Trabajadores del Ecuador (C.T.E.), la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC); y la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL);
- Un representante designado conjuntamente por la Confederación Nacional de Servidores Públicos (CONASEP) y la Unión Nacional de Educadores (UNE); y,
- Un representante de los jubilados.

El Consejo Superior designará de su seno al Presidente ocasional que subroga al titular en caso de ausencia temporal.

Los vocales, excepto los referidos en los tres primeros puestos, durarán dos años en sus funciones y pueden ser reelegidos. Cada vocal tiene su respectivo suplente. El ejercicio de las vocalías que representan a más de una organización, es alternativa. El Consejo Superior del IESS sesiona cada semana previa convocatoria del Presidente.

La representación legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social lo tiene el Director General y ejerce por tanto, la dirección, coordina

ción y supervisión de todos sus servicios y dependencias de acuerdo con la Ley, Estatutos y Reglamentos.

Los Directores Regionales ejercen la representación legal del Instituto en sus respectivas jurisdicciones, sin perjuicio de la que corresponde al Director General con carácter nacional. El Director General y los Directores Regionales son nombrados por un período fijo de tres años y pueden ser reelegidos. Trabajan a tiempo completo y no pueden ejercer su profesión ni desempeñar otro empleo u ocupación paralelamente.

El Director Nacional Administrativo tiene las mismas atribuciones que la Ley del Seguro Social, sus Estatutos señalaban para el Subgerente General de la ex-Caja del Seguro Social, la fundamental es reemplazar al Director General en caso de ausencia temporal, con todas las atribuciones, deberes y obligaciones que la Ley y los Estatutos determinan para el titular.

El Director Nacional Médico Social tiene a su cargo la administración de los Seguros de Enfermedad y Maternidad para todos los afiliados; el servicio médico para jubilados del IESS y los demás que se determinan en el Estatuto. Las atribuciones y deberes se determinan en el Estatuto.

El Director Nacional Económico-Financiero tiene a su cargo el manejo financiero del IESS, que de conformidad a las atribuciones y deberes que le confiere la Ley.

El Director Nacional de Prestaciones tiene a su cargo dentro del ámbito nacional, el control del otorgamiento de prestaciones y servicios. Lamentablemente a esta importante Dirección Nacional, no se la hace constar en la Codificación de la Ley del Seguro Social.

La Dirección Nacional del Seguro Social Campesino, tiene a su cargo la Dirección Ejecutiva del Programa. Su titular es designado por el Director General del IESS. Esta Dirección funciona mediante una comisión que es la encargada de fijar políticas de aplicación del Programa, la aprobación de planes y presupuestos anuales, etc.

La Auditoría General tiene a su cargo el control de los recursos económicos y financieros del IESS; su organización administrativa y operacional depende del Consejo Superior. Para el cumplimiento de sus deberes y atribuciones

buciones, la Auditoría General observa las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, en lo que son aplicables; las normas técnicas de Auditoría generalmente aceptadas y más disposiciones internas.

La Comisión Nacional de Apelaciones, se encuentra conformada por el señor Presidente de la Honorable Corte Suprema de Justicia o su delegado, quien la preside; por el Supervisor General del IESS; y, por un Abogado de la Institución. Actuará también un Médico del Instituto, quien únicamente tendrá voz informativa y será nominado por el Consejo Superior (Art. 7 Decreto 40). Tiene su sede fija en la ciudad de Quito.

Las Comisiones Ejecutivas Regionales, son órganos de decisión administrativa. Se encuentran integradas por los Directores Regionales, los Supervisores Regionales, Procuradores Regionales y el Jefe de Ingeniería. Las inversiones autorizadas por esta Comisión, serán especialmente fiscalizadas por la Auditoría General.

Las Comisiones Regionales de Prestaciones, son órganos de resolución de primera instancia, sobre las prestaciones que otorga el IESS, las reclamaciones patronales y los demás asuntos que se le encomienda en los Estatutos y Reglamentos.

Las Comisiones de Crédito se rigen por los Estatutos del IESS y sus resoluciones no pueden ser apeladas.¹⁴

2.3. OPERACION

Mediante Decreto Ejecutivo N° 482 de 31 de enero de 1985, publicado en Registro Oficial N° 120 de 6 de febrero de 1985; y, N° 983 de 9 de julio de 1985, publicado en Registro Oficial N° 243 de 6 de agosto de 1985 y N° 2238 de 23 de septiembre de 1986, publicado en Registro Oficial

¹⁴Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio, Registro Oficial N° 21 de 8 de septiembre de 1988.

Nº 529 de 24 de septiembre de 1986, se reforman los Estatutos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en lo referente a su organización administrativa y se crean nueve Direcciones Regionales, cada una con jurisdicción y competencia claramente determinadas en las normas legales antes señaladas y con sede en las siguientes capitales de provincia: Ibarra, Quito, Ambato, Riobamba, Cuenca, Loja, Portoviejo, Machala y Guayaquil. Es necesario anotar que, el nacimiento del proceso de la regionalización no ha cumplido con su cometido y, hasta la presente a excepción de las Direcciones Regionales 1 y 2 con sede en Quito y Guayaquil, respectivamente, carecen de estructura orgánica, lo que implica ejecutar los programas de descentralización propuestos con antelación.

La Dirección General del IESS y las Direcciones Regionales 1 y 2, disponen de estructuras debidamente aprobadas por el órgano máximo de decisión del IESS, esto es, el Consejo Superior, la estructuración de la Dirección Regional 3, ha sido dada directamente por la Dirección General, y las restantes Direcciones Regionales, no han obtenido aún una estructura en lo jurídico y administrativo. Por lo tanto, su funcionamiento se rige por procedimientos administrativos obsoletos, que no responden a los actuales requerimientos y circunstancias institucionales.

Las nueve Direcciones Regionales mediante las cuales opera el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el territorio nacional, ejercen representación legal del IESS en sus respectivas jurisdicciones, sin perjuicio de la que corresponde al Director General con carácter nacional.

Los Directores Regionales tienen las atribuciones y deberes que les asigna la Ley Codificada, el Estatuto y los Reglamentos del IESS.

2.3.1. Las Comisiones Ejecutivas Regionales

Las Comisiones Ejecutivas de las Direcciones Regionales estarán integradas por el Director Regional, el Supervisor Regional, el Procurador Regional y el Jefe de Ingeniería.

Las inversiones que fueren autorizadas por las comisiones ejecutivas,

serán especialmente fiscalizadas por la Auditoría General, la que podrá observarlas o vetarlas, de conformidad con el Estatuto, debiendo además, elaborar cada trimestre un informe para el Consejo Superior, respecto de todas las inversiones aprobadas por dichas Comisiones,

2.3.2. Las Comisiones Regionales de Prestaciones

Estas Comisiones están conformadas de la siguiente manera:

- Por el Jefe de Prestaciones, quien la preside,
- Por el Jefe de Cuenta Individual; y,
- Por un Abogado del Instituto.

Las Comisiones de Prestaciones resuelven en primera instancia, sobre todo las que otorgue el Instituto, sobre reclamaciones patronales y sobre los demás asuntos que se determinan en el Estatuto y Reglamentos.

Conocen y deciden las cuestiones sobre parentesco que se invocan para los fines del Seguro Social y que antes no hubieren sido declarados o constituidos de acuerdo con las Leyes comunes, apreciando libremente las pruebas que se presentan y las que pueden obtenerse directamente.

2.3.3. Las Comisiones Regionales de Crédito

En materia de crédito, la Ley Codificada señala la conformación de Comisiones Regionales de Crédito, cada una de las cuales está integrada así:

- Por el Subdirector Regional Administrativo, quien la preside;
- Por el Jefe de la División o del Departamento de Crédito, según el caso; y,
- Por un Abogado del Instituto.

Las Comisiones de Crédito se rigen por la Ley, el Estatuto y los Reglamentos. De sus resoluciones no hay recurso alguno.

Finalmente, el funcionamiento de las Comisiones de Prestaciones y de Crédito antes descritas, la sesionan todos los días para atender y tramitar las solicitudes que presentan los afiliados.

Las Comisiones de Prestaciones constituyen órganos de primera instancia administrativa, siendo la segunda y definitiva instancia dentro de la Institución, la que determine la Comisión Nacional de Apelaciones, que se integra de la siguiente manera:

- Por un representante de la Corte Suprema de Justicia, miembro del Consejo Superior, quien la preside;
- Por el Supervisor General;
- Por un Abogado del Departamento Legal del Instituto designado por el Consejo Superior; y,
- Por un Médico del Seguro Social, quien tiene únicamente voz informativa y es nominado por el Consejo Superior.

De las resoluciones que en segunda y definitiva instancia administrativa emita la Comisión Nacional de Apelaciones, se puede interponer recurso Contencioso-Administrativo, ante el respectivo Tribunal, cuya sede se encuentra en Quito.

2.3.4. Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Tiene por objeto conocer de los "reclamos" de la administración y de los administrados a través de verdaderos juicios; ampara los derechos de los administradores y asegura la legalidad administrativa.

Funciona con dos Salas conformadas con tres ministros jueces, cada una, Son designados por el Honorable Congreso Nacional, y deben reunir los mismos requisitos que se necesitan para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia. Este alto Tribunal fue creado el 18 de marzo de 1968.

2.4. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Ha constituido permanente preocupación de los más altos niveles de Dirección del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el alcanzar standares de eficiencia en el desempeño administrativo institucional, - propendiendo que su estructura organizacional y procesos funcionales, - sean instrumentos ágiles y vigorosos que coadyuven y respalden efectivamente el logro de los trascendentales objetivos que le corresponden al IESS, concebido como el Organismo de Instrumentación práctica de una política social.

La evolución pacífica y democrática de un Estado hacia su grandeza sólo puede hacerse a base de un sistema avanzado de Seguridad Social, así comprendida la finalidad última de la Seguridad Social, no queda punto de discusión en el hecho cierto de que constituye el mejor programa de gobierno en cualquier parte del mundo.

Precisamente las autoridades y trabajadores de la Seguridad Social ecuatoriana siempre se encuentran preocupados por perfeccionar cada vez más la atención a los afiliados y beneficiarios del Sistema, para ello, la búsqueda de la eficiencia administrativa institucional ha tenido en el tiempo varios procesos, de ellos considero valioso aquel que se denominó "administración por objetivos y resultados", que no es otra cosa que el proceso administrativo por el cual todo el trabajo institucional se lo organiza en términos de resultados específicos a alcanzarse en un tiempo determinado, procurando que las realizaciones concretas contribuyan al logro de los objetivos generales del Instituto.

En consecuencia podemos afirmar que se trata de un método administrativo o de administración que enfatiza las metas que deben lograrse a través de la racional utilización de los recursos fundamentales de la participación e integración de los recursos humanos en sus diversas escalas de la estructura gerárquica interna.

Las experiencias institucionales obviamente han sido positivas por lo me

nos en lo que corresponde a la presente administración del Instituto a esta conclusión llegó por los resultados obtenidos en un balance efectuado a partir del mes de septiembre de 1988 y mayo de 1989, igualmente de los informes presentados por funcionarios institucionales en varias reuniones del Nivel Directivo, en talleres de trabajo que han contado con la participación de funcionarios involucrados en la marcha administrativa del IESS, tanto del área administrativa como del área médica.

El llegar a resultados evaluatorios de la ejecución así como efectuar el control y seguimiento administrativo constituye preocupación fundamental de autoridades y trabajadores del Seguro Social Ecuatoriano, el control interno de la gestión la cumplen los Directores Nacionales, Jefes de División, Departamentales, pero esencialmente aquellos soldados de la Seguridad Social que son sus trabajadores, dicho de otra forma el control interno de la aplicación de políticas y métodos de orden administrativo corresponde a los funcionarios y trabajadores que hacen la Seguridad ecuatoriana. El control y fiscalización administrativa corresponde a la Supervisoría General del Instituto, órgano administrativo que a su vez estructura programas permanentes de control y evaluación de la gestión administrativa del IESS. La Auditoría Interna que efectúa el control posterior de la gestión administrativa y el cumplimiento de los objetivos trazados.

La administración de los recursos de la Seguridad Social, que vienen a ser el ahorro obligado de los trabajadores, es tarea, harto compleja, difícil y conlleva una gran responsabilidad, puesto que de la salvaguarda del valor real de estos capitales constitutivos de las reservas y de su adecuada y permanente reproductividad económica y social depende el equilibrio financiero; esto es, la certeza de que los recursos financieros serán suficientes para atender las prestaciones y servicios que por Ley debe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a sus afiliados y beneficiarios, en el corto, mediano y largo plazo.

Los Recursos presupuestarios con que cuenta la Seguridad Social para el cumplimiento de sus fines específicos provienen de las cotizaciones de

trabajadores y empleadores, utilidades de las inversiones y contribución del Estado, equivalente al 40% de las pensiones.

Estos recursos económicos permiten conformar los presupuestos de operación y de inversiones:

- El Presupuesto de Operación, no es sino el programa de las obligaciones prestacionales anuales, tales como: Pensiones de invalidez, vejez y muerte; cooperativa mortuaria, seguro de cesantía, - seguro de enfermedad y maternidad, seguro de accidentes de trabajo y, naturalmente los gastos administrativos.

- El Presupuesto de Inversiones, es una clasificación de las diferentes opciones de inversión de las reservas generadas en el ejercicio anual, de acuerdo a las expectativas que ofrece la economía, en base a un criterio económico y social.

2.5. PRESTACIONES SOCIALES

A fin de efectuar el presente estudio, es necesario esquematizar los servicios y prestaciones que en la actualidad brinda el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a sus afiliados y beneficiarios, iniciaremos definiendo dos conceptos básicos previos y necesarios, estos son: qué entendemos por prestaciones y qué por servicios

- Las Prestaciones: Constituyen la razón de ser de los sistemas de seguros y seguridad sociales, tienen el carácter de "seguros" y son los beneficios que reciben los asegurados y beneficiarios, al producirse la eventualidad o contingencia que se trata de cubrir a cambio de su aporte económico o cotización.

Se encuentran divididas en dos grandes áreas que son: Los Seguros de Pensiones y los Seguros de Servicios.

- Servicios: Son los beneficios que el IESS concede a sus afiliados, como resultado del manejo económico de sus reservas mate-

máticas con evidente orientación social, sin que se exija la condición de aportación de alcuota alguna para este efecto (inclusive en el caso de los Montes de Piedad ni siquiera se requiere ostentar la calidad de afiliado). Estos por lo tanto son potestativos del IESS ya que son sus objetivos básicos.

2.5.1. Prestaciones del Seguro General

2.5.1.1. Seguro de Enfermedad

- Asistencia médica, quirúrgica, dental, farmacéutica, protésica y hospitalaria.
- Subsidio de dinero (cuando se produce incapacidad física para el trabajo, hasta por seis meses. 70 días con el 75% del sueldo, los restantes con el 66%).

REQUISITO: Seis meses de imposiciones mensuales, dos de ellas anteriores a la enfermedad.

2.5.1.2. Seguro de Maternidad

- Asistencia obstétrica (prenatal, parto, puerperio).
- Subsidio en dinero (2 meses anteriores y 6 posteriores al parto con el 75% del sueldo).
- Servicio de canastilla maternal.
- Atención médica al niño durante el primer año de vida (excepto la farmacéutica).

REQUISITO: Seis meses de imposiciones anteriores al parto, una de las cuales debe corresponder al primer trimestre del año.

2.5.1.3. Seguro de Invalidez .

- Pensión de invalidez (jubilación temporal o permanente calculada en base al promedio de los 5 años de mejor remuneración).

2.5.1.4. Seguro de Vejez

- Jubilación Ordinaria (pensión vitalicia en la cual existen topes máximos y es susceptible de mejora por reingreso de un mínimo de cinco años del trabajador).

REQUISITO: Cesantía forzosa y total; y tiempo y edad mínima (Tabla N°1)

- Jubilación Especial (reducida)

REQUISITO: Cesantía forzosa y total (seis meses mínimo). Acreditar 300 imposiciones mensuales (25 años). Tener mínimo 45 años.

- Jubilaciones Especiales:

- . Magisterio
- . Trabajadores de artes e industrias gráficas
- . Trabajadores de telecomunicaciones.
- . Mejoras al retiro militar o policial.

REQUISITO: Tratamientos especiales de mejoras de las pensiones de jubilación en base a leyes específicas.

T A B L A N° 1

CONDICIONES DE TIEMPO Y EDAD PARA LA JUBILACION

TIEMPO MINIMO DE AFILIACION	EDAD MINIMA
420 IMPOSICIONES MENSUALES (35 años)	SIN LIMITE DE EDAD
360 " " (30 años)	55 años
300 " " (25 años)	60 años
180 " " (15 años)	65 años
168 " " (14 años)	55 años
156 " " (13 años)	67 años
144 " " (12 años)	68 años
132 " " (11 años)	69 años
120 " " (10 años)	70 años

FUENTE: IESS, División de Prestaciones.

2.5.1.5. Seguro de Riesgos del Trabajo

- Asistencia Médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y de rehabilitación.
- Provisión y renovación de aparatos de prote-sis y ortopedia.
- Pensión por incapacidad. (Cuando se produce una disminución permanente de la capacidad pa-
ra el trabajo).
- Subsidio por incapacidad temporal (75% del

suelo mientras dura la incapacidad durante 10 semanas, y el 66% hasta un año).

- Pensión por incapacidad, (Igual al 66% del sueldo promedio del último año o del promedio de los sueldos de los cinco últimos años, lo que resulte mejor para el afiliado).

REQUISITOS: Por enfermedad profesional, mínimo seis imposiciones mensuales, dos de las cuales deben ser anteriores en dos meses en comienzo de la enfermedad.

Por accidentes de trabajo se conceden sin límite de tiempo, solo con el registro oportuno del trabajador en el IESS por el patrono.

2.5.1.6. Seguro de Cesantía

- Entrega de dinero (por una sola vez en el monto determinado en función a los tiempos de servicio y las remuneraciones imponibles).

REQUISITOS: Mínimo 24 imposiciones mensuales y comprobar una cesantía mayor de dos meses.

2.5.1.7. Seguro de Viudez y Orfandad (Montepío)

- Pensión vitalicia de viudedad (mientras la conyuge sobreviviente no contraiga matrimonio 40% de la pensión a la que habría tenido derecho el fallecido).

- Pensión de orfandad (hijos menores de 18 años y mayores si fueren incapacitados, así como vitalicia para hijas solteras; 20% a cada uno de la pensión a la que habría tenido derecho el fallecido. A falta de hijos tienen derecho los padres o hermanos dependientes del fallecido).

REQUISITOS: Al fallecimiento de jubilados el montepío se causa automáticamente. Para el caso de afiliados, el derecho nace si el causante hubiere aportado por lo menos durante cinco años al IESS o si fallece a causa de un accidente de trabajo.

2.5.1.8. Fondo Mortuorio

- Entrega de dinero (a los deudos de jubilados o afiliados fallecidos).

REQUISITOS: Los mismos que para el montepío o el aporte de por lo menos seis imposiciones (1%) en los últimos 12 meses (anteriores al fallecimiento a la Cooperativa Mortuoria.

2.5.1.9. Fondo de Reserva

- Es más bien una obligación derivada del Código del Trabajo más que del régimen de seguros, ya que en el Art. 177 se establece la obligatoriedad para el patrono del trabajador de depositar en el IESS un sueldo o salario completo por cada año de trabajo posterior al primero. (Calculada de acuerdo al Art. 94 del mismo código).

Para los empleados públicos se instituyó en 1979 con el 25%; en 1980 con el 50%, en 1981 con el 75% y a partir de 1982 con el 100%.

- Es obligación del IESS reintegrar periódicamente este fondo, con el 10% de interés capitalizado.

REQUISITOS: El afiliado puede retirar cuando tuviere acreditados por lo menos tres años de Fondos de Reserva. Antes de este tiempo lo podría hacer para:

- Pago parcial de deudas al IESS, por mora en préstamos quirografarios

o hipotecarios.

- Colectivamente cuando un grupo de trabajadores decidan invertir en las empresas en las cuales prestan sus servicios.
- Cuando el trabajador se encuentre cesante de su trabajo.

2.5.1.10. El Seguro Social Campesino

En su afán de ampliar la cobertura de protección a nuevos grupos sociales, el IESS ha dictado las normas para la integración de importantes sectores poblacionales, entre los cuales, sin lugar a duda merece una especial mención la correspondiente al Seguro Social Campesino, la que por su contenido social, por su especificidad y por su importancia cualitativa y cuantitativa, ha obligado a modificar viejos esquemas legales, administrativos y financieros.

Comenzó esta política como un proyecto piloto en 1968, hasta que se consolidó mediante la expedición de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, dictada mediante Decreto N° 81, publicado en el Registro Oficial N° 124 de 1981-11-20, mediante la cual se extiende progresivamente el Seguro Social Campesino, a todos los miembros de las familias pertenecientes a comunas, cooperativas, comités y cualquier otra forma de organización popular campesina, y a las familias que sin pertenecer a estas manifiesten su voluntad de afiliarse a este seguro. Vale la pena resaltar que, es para este grupo que con una clara visión del significado de solidaridad social, se extiende la protección del Seguro Social a toda la familia en las prestaciones de enfermedad, atención odontológica y auxilio de funerales por un 25% del salario mínimo vital vigente a la fecha del fallecimiento de cualquiera de los miembros del grupo familiar.

El Jefe de familia aportando un mínimo de 60 imposiciones mensuales tiene derecho a gozar de pensiones de invalidez (total o permanente) y de jubilación por vejez, en una cuantía igual al 75% del salario mínimo vital por doce mensualidades. El financiamiento de estas prestaciones se dan por el aporte personal del 1% del salario vital por cada jefe de familia y por el aporte de un 1% adicional distribuido en la siguiente for

ma: el 0.30% a cargo del Estado, el 0.35% a cargo de los asalariados afiliados al IESS y el 0.35% a cargo de los empleadores.

La acogida que este sistema ha tenido, es realmente grande ya que para diciembre de 1986 (en 5 años) se totalizaron 436,034 derecho-habientes (84.549 familias) frente a una población afiliada al Seguro General y Especial de 750.334 personas (en 60 años).

Es necesario anotar que los grupos pertenecientes a los denominados Seguros Especiales (trabajadores de la construcción, domésticos, artesanos, voluntarios, profesionales, azucareros, agrícolas, choferes, autónomos) lamentablemente no han tenido un crecimiento muy significativo desde la expedición de sus respectivas leyes de afiliación.

2.5.1.11. Las Aportaciones

Creo necesario redondear la información que se ha dado en esta parte del trabajo, detallando cuales son los porcentajes de aportes de las dos secciones que integran el IESS, vigentes para la fecha.

T A B L A N.º 2

PORCENTAJES DE APORTES

SECCION A (EX-CAJA DEL SEGURO)		
INDIVIDUAL %	PATRONAL %	TOTAL %
5% GENERAL	6% GENERAL	
2% CESANTIA	1% CESANTIA	
1% MORTUORIA	1% SUB. ENFERMEDAD	
1% 13% y 14% PENSION	1.5% RIESG. TRABAJO	
<u>0.35% CAMPESINADO</u>	<u>0.35% CAMPESINADO</u>	
9,35 %	9,85%	19,20%

SECCION B (EX-CAJA DE PENSIONES)

INDIVIDUAL %	PATRONAL %	TOTAL %
7% GENERAL	5% GENERAL	
2% CESANTIA	1% CESANTIA	
1% MORTUORIA	1% SUB. ENFERMEDAD	
1% 13% y 14% PENSION	1,5% RIESGO TRABAJO	
0.35% CAMPESINADO	0.35% CAMPESINADO	
<hr/> 11.25%	<hr/> 8.85%	20.20%

NOTAS:

- El Magisterio Fiscal aporta adicionalmente el 5% individual y el 5% patronal de lo establecido para la Sección B para su jubilación especial. Total 30.20%
- Las entidades autónomas aportan adicionalmente el 1% patronal para el Seguro General. Total 21.20%.
- Los gráficos aportan adicionalmente el 2% individual y 6% patronal para su jubilación especial. Total 27.20% para privados y 28.20% para fiscales.
- Los afiliados voluntarios cuya última empresa haya sido pública aportan el 16% del último sueldo. Los afiliados voluntarios cuya última empresa haya sido privada aportan el 14% del último sueldo.

FUENTE: Manual para Afiliados y Empleadores del IESS 1984.

2.5.1.12. OTRAS DEMANDAS SOCIALES

Adicionalmente a las prestaciones y también desde el inicio de sus actividades, el IESS concede otro tipo de servicios a sus afiliados, los mismos que no siendo actividades específicas ni privadas, sin embargo por su transcendencia de orden social y su antigüe--

dad en cuanto a su concesión, se han convertido en servicios tradicionales, que difícilmente podrían ser restringidos, peor eliminados, ya que se trata como se ha dicho anteriormente de conquistas consolidadas de los trabajadores afiliados, como resultado de sus múltiples jornadas de lucha. Esto se comprueba con la reacción que ha causado cuando ocasionalmente se ha paralizado su tramitación no sólo en los interesados sino en toda la opinión pública, ya que todo afiliado pretende ser un potencial prestatario.

2.5.1.13. Los préstamos: Prendarios, Quirografarios e Hipotecarios.

Son un servicio que el IESS presta a sus beneficiarios en procura de su bienestar, proporcionándoles recursos para la adquisición de bienes (entre estos viviendas) y servicios, en condiciones mucho más favorables que las concedidas por otros entes financieros, permitiendo de esta manera de alguna forma equilibrar la economía familiar, especialmente en sectores de escasos recursos que no tienen acceso a otras fuentes de financiamiento. Tres son los préstamos más caracterizados que en la actualidad concede el IESS:

- Préstamos Prendarios

Se trata de un servicio concedido a toda la población ecuatoriana (no se requiere afiliación), por intermedio del sistema nacional de Montes de Piedad. Por sus características, se trata de un préstamo de emergencia orientado a los sectores sociales menos favorecidos. Desde que el Monte de Piedad de Quito iniciara sus labores en el año de 1929 con un capital de S/. 186.000,00 hasta ahora que en 1986 por ejemplo, se concedieran 298.220 nuevos préstamos por un valor de S/. 3.423'603.151,00 (más 53.831 renovaciones por un valor de S/. 544'966,856,00), este servicio ha experimentado un crecimiento inusitado, que demuestra la gran acogida popular existente. Mediante Decreto Ejecutivo N° 768 del 20 de mayo de 1985 se fija el monto máximo de estos préstamos en la cantidad de S/, 200.000,00. Como se conoce, se trata de un préstamo concedido en base al valor de tasación de artículos (joyas, electrodomésticos, herramientas, máquinas, etc). puestos en prenda los cuales quedan en custodia hasta que se pague el préstamo concedido. El requerimiento de este servicio en las cantidades ac

tuales y su tasa de crecimiento, nos indica claramente, el gran deterioro económico que sufre nuestra población, ya que es precisamente en etapas económicas críticas en las cuales este préstamo de consumo es requerido con más insistencia a fin de procurar el equilibrio de la economía familiar, aunque sea de manera parcial, lo que demuestra el gran aporte que constituye este préstamo para nuestra sociedad.

- Préstamos Quirografarios

Se trata de préstamos a afiliados que acrediten por lo menos 24 imposiciones mensuales a plazos de 12 o 24 meses a partir de su concesión. Se aplica una tasa de interés simple del 5% anual, más el 0.75% en concepto de Seguro de Saldos.

Como otra modalidad de estos préstamos se conceden los quirografarios especiales, para el caso de grave emergencia debidamente comprobada, a un plazo máximo de 60 meses y a un interés del 7% anual más el 1% por concepto de Seguro de Saldos.

Las condiciones totalmente blandas de estos préstamos hacen que su volumen sea sumamente alto, tanto en número de beneficiarios, cuanto en el monto total prestado. En 1986 por ejemplo se concedieron 294,887 préstamos quirografarios por un monto total de S/. 15.374.875.288,00 cantidad superior a la concedida en ese mismo año para préstamos hipotecarios (en 12.905 operaciones S/. 15.096'706.826,00).

Por las condiciones financieras de este préstamo, frente a la actual situación económica que atraviesa nuestro país (como resultado de políticas de "flotación de tasas de interés" impuestas por el anterior Gobierno), se puede colegir que este servicio está produciendo una grave descapitalización al IESS que quizá ameritaría ser corregida. Mediante Decreto Legislativo N° 62 (Registro Oficial 666 del 15 de abril de 1987) se limitó la cuantía de estos préstamos a 10 salarios mínimos vitales como máximo. Sin embargo, el monto total de operaciones sigue siendo extremadamente alto, lo que constituye uno de los problemas económicos más

acuciantes para la administración del IESS,

- Préstamos Hipotecarios

Hablar de los préstamos hipotecarios que el IESS concede a sus afiliados y beneficiarios, involucra de hecho el concepto de vivienda para afiliados.

Uno de los servicios que el régimen de Seguridad Social prestó casi desde su inicio fue el de los Préstamos Hipotecarios, los mismos que habiendo aparecido con características más bien bancarias y orientados hacia sectores oligárquicos, pronto se convirtieron en préstamos de servicios, dirigidos a facilitar a los afiliados la solución de sus problemas de vivienda. Naturalmente que esta conquista se dio por la constante presión de los afiliados a la en ese entonces Caja de Pensiones, así como a la labor desplegada por ciertos sectores laborales organizados, cuyo portavoz fue el representante laboral al Consejo de Administración, Sr. José Ignacio Jiménez.

Los préstamos Hipotecarios amortizables para afiliados, comenzaron a concederse desde 1932, con el interés del 10,8% anual, con un monto de hasta S/. 30.000,00 y con un plazo de 20 años.

Pero los directivos institucionales de ese entonces, se preocuparon adicionalmente de otros aspectos del problema de la vivienda. En efecto, con muy buen criterio consideraron hace más de medio siglo que además era necesario para los afiliados y conveniente para la Caja, procurar que la utilización de los préstamos hipotecarios se lo realice en las mejores condiciones de optimización de los recursos, para lo cual encontramos necesario entrar en un plan de ejecución de programas de vivienda propios, para adjudicación a los afiliados, con lo cual protegían al capital prestado empleándolo en una adecuada inversión, protegían al afiliado de la especulación en bienes raíces y brindaban un buen producto terminado (vivienda) a precios más económicos que los vigentes en el mercado.

Es por esta razón que desde mediados de los años treinta, la Caja emprendió en un ambicioso programa de adquisición de bienes raíces que permitió que a la vez que se protegía el patrimonio institucional, se podría tener grandes posibilidades (como en efecto se dieron) de enfrentar los requerimientos de los afiliados en materia de vivienda, principalmente en los centros urbanos más importantes como Quito y Guayaquil, ciudades que ya desde entonces comenzaron a sentir los impactos producidos por la iniciación de la migración campo-ciudad.

Inclusive se ejecutaron algunos programas de "casas colectivas" para arrendamiento, que hasta hoy cumplen con su cometido original (Colectivas Almeida, Centenario, Los Andes, etc. en Quito y Casas Colectivas, Centro de Vivienda, etc. en Guayaquil). Las urbanizaciones para afiliados que se ejecutaron en estas ciudades y posteriormente en otras del país contribuyeron además al desarrollo urbanístico de las mismas, llegando a consolidarse dentro de la trama urbana, con características muy peculiares, que de manera inmediata repercutieron en la economía de los beneficiarios por efecto de su plusvalía. Ejemplo de ello son los "barrios" Bolívar (Mariscal), San José (Magnalena) Alvarex, Federico Páez, Belisario Quevedo, La Loma, etc. en Quito y Orellana, Gómez Rendón, Norte, Obrero, etc. en Guayaquil

Esta acción del Seguro Social en el campo vivendístico, se explica por la carencia absoluta de otra entidad que pueda tomar para sí la gestión en este importante campo, situación que se mantiene hasta el 26 de mayo de 1961 fecha en la cual se expide el Decreto Ley de Emergencia N° 28 mediante el cual se crea el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, primera tentativa del Gobierno ecuatoriano de hacer frente al problema habitacional, gracias a las recomendaciones formuladas en la Conferencia de Punta del Este en ese mismo año y en 1960 en la Conferencia de Bogotá.

Hasta el año 1983 el actual IESS se convirtió no sólo en el pionero, sino en la más importante institución vivendística del país, conceptualizando claramente que a pesar de no ser su función específica, sin embargo no era posible hablar de seguridad social si no se involucra dentro de ella la satisfacción del requerimiento de vivienda.

A partir de ese año, la administración del IESS adoptó erradas o interesadas políticas en la materia que ha producido su virtual paralización en este campo, con el total beneplácito de sectores privados comercializadores de vivienda que vieron eliminarse un peligroso competidor, que además incidía en la regulación de precios de venta de esta "mercancía", hoy liberada o más bien disparada a niveles especulativos insospechados. Esta situación la veremos ampliada en el capítulo III de este trabajo.

Volviendo al tema de los préstamos hipotecarios, brevemente podemos decir que se trata de un servicio a los afiliados, con el objetivo de financiar la compra de terreno y/o vivienda, la construcción o reparación de la misma, y eventualmente la de taller u oficina, siempre y cuando los beneficiarios no tengan terreno o vivienda en el cantón en el cual se fuere a invertir el crédito.

Los montos máximos actuales son de S/. 2'000.000,00 para el individual y S/. 2'400.000,00 para el solidario. Para terreno se concede el 30% y para oficina hasta el 60%.

Para acceder a este préstamo, el afiliado debe completar por lo menos 10 puntos, calculados de la siguiente manera:

- Un punto por cada año de aportes sin duplicarlo con los aportes simultáneos (mínimo 48 imposiciones mensuales).
- Cuatro puntos por el cónyuge
- Dos puntos por cada hijo menor de edad y por cada hijo mayor de edad incapacitado permanentemente para el trabajo.
- Un punto por todas las demás cargas familiares determinadas en el Art. 52 de la Ley de Impuesto a la Renta y que consten en la última declaración recibida por el Ministerio de Finanzas.
- Dos puntos por terreno propio del peticionario, de su cónyuge o de la sociedad conyugal, destinado a la construcción de vivienda, oficina,

consultorio, taller o local de trabajo, cuando la inversión del crédito se realice en dicho terreno (Art. 9 de la Resolución 499).

El plazo, según la edad del afiliado puede ser de 10, 15, 20, 25 o 30 años con el sistema de amortización gradual, que se pagará mediante dividendos mensuales constantes o crecientes (quincenalmente). Tendrán seguro de desgravamen para lo cual se pagará una prima anual del 1.6% del valor del préstamo.

El IESS otorgará a sus asegurados activos, jubilados y beneficiarios y a los cotizantes y beneficiarios de las Cajas Militares y Policial, préstamos hipotecarios hasta por una cantidad igual a cien veces el promedio mensual de los últimos seis sueldos o salarios sobre los que hubieren aportado, o por un monto igual a cien veces la pensión vigente, con los máximos señalados anteriormente. Sobre estos préstamos cuando son individuales se cobrará el interés del 12% anual hasta la suma de S/. 1'500.000,00 y el excedente de este valor hasta S/. 2'000.000,00

Se puede comprometer mensualmente para el pago de las amortizaciones, hasta un valor equivalente al 40% del promedio de los últimos seis meses de sueldos o de la última pensión.

Finalmente y como un dato que lo analizaremos posteriormente, se debe indicar que el IESS, desde el año de 1970 ha concedido por sobre los ciento diez mil préstamos hipotecarios. (110,000)

Para 1977 el monto máximo de los préstamos individuales era de S/. 400.000,00 y su forma de pago mediante dividendos constantes; en 1981 se elevó a S/.850.000,00 y se implementó el sistema de dividendos crecientes; en 1983 fue de S/. 1'200.000,00 y desde mediados de 1985 se elevó a S/. 2'000.000,00.

De cualquier manera, desde su conformación hasta nuestros días, el que hoy es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ha sufrido una serie de transformaciones, algunas de ellas no siempre positivas, y no solamente en lo que a su estructura orgánica se refiere, sino también en cuanto a la modalidad de concesión de prestaciones y servicios a sus

beneficiarios, cambios que entre otras causas se han debido al manejo político de los gobernantes de turno que han visto en este aspecto la posibilidad de utilizar a la entidad para disminuir las presiones sociales existentes sobre sus administraciones, dando paso a reformas que sin contar con la contraparte técnica y financiera, han caído en el plano de una simple demagogia. Igual proceder han tenido algunos dirigentes políticos inescrupulosos, que han causado al IESS más de una vez, momentos de gran inestabilidad administrativa y económica como por ejemplo la que actualmente se vive. Hablar de la "crisis del IESS" ya ha llegado a ser un lugar común para los ecuatorianos, que muchas veces no comprendemos la verdadera magnitud de esta situación y que en caso de no darse correctivos enérgicos e inmediatos a las raíces y efectos de esta crisis, nos veremos irremediabilmente en el caso de lamentar en poco tiempo más, la pérdida de sesenta años de lucha y trabajo de la sociedad ecuatoriana, por lograr un adecuado nivel de protección social, que basado en los principios de la solidaridad y la universalidad nos permitan por este medio entre otros arribar a un Estado en el cual finalmente impere la tan requerida "justicia social", uno de los objetivos nacionales permanentes del Ecuador, cuya consecución y mantenimiento es una obligación histórica e ineludible de la actual sociedad ecuatoriana representada por su Estado y sus diferentes expresiones del Poder. ¹⁵

¹⁵VELEZ ANDRADE , Juan.- "El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Frente al problema de la vivienda". Instituto de Altos Estudios Nacionales, Páginas 27 a la 37,

CAPITULO III

CAPITULO III

3. ESTRUCTURA FINANCIERA DEL IESS

3.1. FUENTES TRADICIONALES DE FONDOS

Un sistema de Seguridad Social, tiene que plantear su estructura económico-financiera de manera que su estabilidad, quede garantizada tanto a mediano como a largo plazo.

Las prestaciones constituyen un compromiso institucional para quienes durante largos años, aportaron pecuniariamente a la Institución. La prestación constituye la contrapartida o compensación en servicios a sus afiliados. Es en consecuencia, el mantenimiento estable de la seguridad y confianza del sistema de seguridad social.

Dicho de otra manera, el nivel de recursos para la seguridad social debe ser tal, que permita que el organismo ejecutor pueda cumplir en todo momento con sus obligaciones.

La determinación de las prestaciones sólo puede darse como consecuencia de un riguroso y estricto cálculo, en el que se tengan en cuenta las obligaciones presentes y futuras del sistema.

En el Seguro Social Ecuatoriano al igual que en organismos de varios países del continente, el IESS, tiene como fuentes tradicionales de ingresos de fondos, las aportaciones que efectúan los trabajadores, los empleadores y el Estado. Se suma a este financiamiento tripartito, aquellos recursos derivados de disposiciones legales contractuales, las donaciones, legados, asignaciones y subvenciones. Igualmente se consideran, a aquellos ingresos producto de las inversiones que realiza el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para incrementar las reservas económicas de la Institución y atender oportunamente todas las obligaciones frente a sus afiliados, mediante prestaciones que se conceden a mediano y largo plazo. Al respecto se cita el criterio técnico que proporciona el -

señor Doctor José Nicolás Dueñas, Ex-director Matemático Actuarial del IESS, al referirse a las prestaciones:

Las prestaciones de la Seguridad Social deben ser, en primer lugar suficientes, defendiendo así la estabilidad familiar amenazada por la contingencia; en segundo lugar, deben ser oportunas, o sea actuar desde el momento en que se presente la necesidad y por último, deben ser completas y cubrir toda la gama de riesgos y contingencias a los que están expuestos los seres humanos. 16

Este concepto técnico permite observar la necesidad de que los fondos de la Seguridad Social, sean manejados con estricto apego a lo que la Ley de creación prescribe, esto es, que toda decisión de inversión requiere del cumplimiento de tres condiciones básicas: Seguridad, Rendimiento y Liquidez. Sin embargo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no persigue fines de lucro en su gestión económica, sino que orienta su política de inversiones en la siguiente forma:

Canaliza el 50% de sus recursos al crédito social a expensas de su rentabilidad financiera, otorgando préstamos hipotecarios, préstamos quirografarios, préstamos prendarios, etc., a los afiliados.

En cambio los ingresos no tradicionales del IESS, provienen de inversiones catalogadas de interés netamente económico. Tienen el propósito de generar altos índices de rentabilidad, conforme se observa a continuación.

3.2. FUENTES EXTRAORDINARIAS DE FONDOS

En todo cálculo matemático-actuarial, existen dos restricciones según el tratadista Alberto Rull Sabater.

La primera concierne a que según supuestos la ecuación de equilibrio financiero se establezca, especialmente por lo que afecta a la estructura

¹⁶ DUEÑAS, José Nicolás. Segundo Panel Foro sobre: Actualidad de la Seguridad Social Ecuatoriana. Página N° 2. Biblioteca del IESS.

y dimensión de la colectividad asegurada; también en relación al plazo al que se refiere el equilibrio, el volumen de las reservas matemáticas y técnicas calculadas variarán de forma muy sensible; y la formación de tales reservas puede en ciertos casos significar un costo en ocasiones muy elevado.

- La segunda, se refiere principalmente a los sistemas de pensiones en los cuales se hace fácilmente sensible el proceso de inflación deteriorando en períodos muy breves el poder adquisitivo real de las pensiones; es necesario en estos casos arbitrar alguna fórmula de equilibrio financiero que defienda el nivel de vida de los pensionistas; lo cual está necesariamente relacionado con algún tipo de financiación adicional, es decir, de obtención de recursos supletorios.

De lo expuesto por el tratadista se deduce que el nivel de recursos necesarios en cada período anual, no es simplemente igual a la suma del valor de las prestaciones, más aquellos otros gastos necesarios de la gestión, sino que además hay que contar los recursos asignados a asegurar, de una parte, el equilibrio a mediano y largo plazo del sistema; y, de otra parte, aquellos otros que hagan posible un cierto nivel de revalorización de las pensiones. Estos últimos constituyen los ingresos extraordinarios de Fondos provenientes de INVERSIONES que tienen el propósito esencial de generar alta rentabilidad, para compensar el rendimiento de las inversiones de interés puramente social, créditos, equilibrando el rendimiento efectivo del capital, que en ningún caso puede ser inferior al interés actuarial del 6%. Entre estas inversiones se puede citar: Acciones de Empresas, Valores Fiduciarios, Bienes Raíces, Depósitos a Plazo Fijo, etc.

3.2.1. Equilibrio Financiero entre Recursos y Obligaciones

Con frecuencia se escucha comentarios que cuestionan la facultad que tiene el IESS para realizar inversiones, pretendiendo en cambio que todos sus recursos los destine a mejorar y ampliar las prestaciones y servicios. Este planteamiento sería válido si todos y cada uno de los seguros estuvieran administrados bajo el régimen de reparto

simple, condicionando la subsidiaridad del Estado, para mantener y mejorar la cuantía de las prestaciones que pierden su capacidad adquisitiva en el transcurso del tiempo. Como este supuesto es imposible de llevarlo a la práctica, dada la situación económica coyuntural del país, es necesario que de los ingresos, una parte se consuma y otra se ahorre e invierta con el propósito de generar nuevos recursos que permitan salvaguardar el poder adquisitivo del dinero disponible y se de adecuado cumplimiento al programa periódico de prestaciones del IESS. Cuando tal propósito se consigue, se dice que existe equilibrio en el sistema financiero de la Seguridad Social. De modo que, el Sistema de inversiones es un mecanismo indispensable para el logro del objetivo señalado.

3.2.2. Las Inversiones del IESS y la Economía

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para poder cumplir con sus principios y postulados, utiliza como recursos una parte del ahorro nacional, constituido por las cotizaciones de los asegurados y empleadores.

Al reducir parte del ingreso del trabajador, se disminuye su capacidad de consumo; asimismo, los aportes patronales disminuyen sus disponibilidades de inversión. En consecuencia, éstos recursos, no pueden y no deben permanecer estáticos y congelados, pues constituyendo parte del ahorro nacional tienen que revertirse a la propia economía, una parte en calidad de prestaciones y servicios, (devolviendo o dotando de capacidad de consumo a un importante sector de la población) y complementariamente, inyectando recursos en los sectores productivos del país para generar empleo y desarrollo seccionales.

En conclusión, las inversiones de la Seguridad Social, a más de contribuir al otorgamiento y mejoramiento de las prestaciones a sus asegurados y beneficiarios, estimula la demanda y producción de bienes y servicios.

Es un mecanismo que mediante una adecuada selectividad propende al mejoramiento socio-económico del país.

3.2.3. Nuevo Régimen de Aportaciones

A partir del 1º de julio de 1989 el IESS unificó los sistemas de cotizaciones y prestaciones de los regímenes de afiliación general y especial y amplió el régimen de "afiliación voluntaria".

La unificación decidida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social está contenida en la Resolución N° 707 del Consejo Superior, supone la elaboración de nuevas planillas para el pago de aportes, de conformidad a la siguiente tabla:

TABLA DE APORTES AL IESS (julio 1989)

<u>Servidores Públicos</u>	<u>Aporte personal</u> 11,35%	<u>Aporte patronal</u> 8,85
Empleados privados, obreros y afiliados al Seguro General	9,35%	10,85%
Trabajadores Domésti- cos, operarios y a- prendices del Segu- ro Artesanal.	16,25% y 7,35%	8.85%

Las aportaciones de los trabajadores del campo se efectuarán de acuerdo a las cotizaciones fijadas para el trabajador y empleador privado. Este mismo régimen se aplicará para los choferes.

Los trabajadores domésticos, operarios y aprendices del Seguro Artesanal se beneficiarán desde ahora de las prestaciones de los Seguros de Invalidez, Vejez, Muerte, Enfermedad, Riesgos del Trabajo y a la Décima Tercera y Cuarta Pensiones.

3.2.4. Afiliación Voluntaria

La aportación de los afiliados voluntarios, profesionales, artistas, trabajadores autónomos e independientes, artesanos, maestros de taller, será desde el 1º de julio de 1989 del 15%.

- Igualmente, el IESS a partir de esta fecha está obligado a aceptar la afiliación voluntaria de extranjeros domiciliados en el país.

También podrán acogerse al sistema de afiliación voluntaria los trabajadores del Sector Rural que no mantengan una relación de dependencia.

Los afiliados voluntarios tendrán derecho a las prestaciones de los Seguros de Vejez, Invalidez, Muerte, Riesgos del Trabajo, Enfermedades, Maternidad, a excepción del subsidio en dinero en los Seguros de Enfermedad y Maternidad. Tendrán igualmente derecho a recibir el servicio de préstamos hipotecarios.

3.2.5. Trabajadores Autónomos

Podrán afiliarse al IESS las personas naturales que realicen actividades económicas sin relación de dependencia laboral y que sean miembros activos de asociaciones, sindicatos y organizaciones gremiales, siempre que éstas tengan personería jurídica.

El Ministro de Bienestar Social y Promoción Popular, Presidente del Consejo Superior del IESS, al dar a conocer este nuevo régimen de aportaciones expresó que con estas modificaciones se pretende hacer del Seguro Social un instrumento de integración y desarrollo económico, presupuestos básicos de una auténtica libertad.

Concluye la exposición el Ministro, manifestando: "Conocemos las dificultades de las inversiones sociales, cuyos efectos reales se sienten en el largo plazo, Pero no podemos ignorar su importancia ni sos

layar la decisión política de emplear nuestros mayores recursos en beneficio de la población desamparada, si queremos crear un Ecuador en donde el hombre pueda vivir como persona humana " 17

3.3. DESTINO DE LOS RECURSOS DEL SEGURO SOCIAL

La Seguridad Social constituye el conjunto de formas de protección existentes con finalidad e interés público, tiene como característica propia la obligatoriedad, de acuerdo a Leyes específicas.

La Seguridad Social en el país pretende proteger a la totalidad de la población, utilizando para ello el marco conceptual expuesto en el Primer Capítulo del presente trabajo de investigación.

El Seguro Social ecuatoriano destina sus mayores recursos al cumplimiento de su función primordial de otorgar prestaciones a sus afiliados y beneficiarios, así lo señala la actual administración del IESS indica en un diagnóstico efectuado al finalizar 1988.

Los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte constituyen los que mayores egresos requieren e igualmente han pasado a ser los más descapitalizados, peligrando inclusive su otorgamiento futuro por efecto que sufre gradualmente.

El entregar prestaciones a una creciente población afiliada al IESS, manteniendo los mismos rubros en las cotizaciones, obligan a las autoridades económico-financieras del IESS a tomar recursos destinados a "inversiones no privativas", para solventar la entrega oportuna de prestaciones y servicios. Esta situación se agrava aún más en razón de la baja rentabilidad, que producen las inversiones no privativas y la cobertura de los déficit que genera la prestación médica y el cre-

¹⁷ BACA CARBO, Raúl, Cambio de Régimen de Aportaciones en el IESS, Diario "HOY" 1º de julio de 1989. Resolución Consejo Superior del IESS N° 707.

cimiento de los gastos administrativos.

La evolución de los ingresos y egresos, el saldo de fondos capitalizados se observan en el siguiente cuadro:

EVOLUCION DEL FONDO DE PENSIONES

1981 - 1987

(en millones de sucres)

AÑOS	INGRESOS	EGRESOS	SALDO FONDOS CAPITALIZ.
1981	7.331	6.130	14.194
1982	8.522	6.939	15.777
1983	9.449	9.476	15.750
1984	23.308	12.544	26.514
1985	21.771	17.517	30.768
1986	20.350	22.947	28.171
1987	27.130	31.390	23.911

FUENTE: Balance del IEES 1981-1984

1985-1987 cifras estimadas en base a la ejecución real del presupuesto.

Hasta 1985, los ingresos fueron superiores a los egresos y a partir de 1986, tal situación se revierte, al punto que, en 1987 los ingresos apenas alcanzaron a cubrir el 86,3% del total de egresos, situación que por sí sola evidencia la descapitalización,

Este fenómeno se produce por los incrementos registrados en estas pensiones, en razón del reajuste de salarios mínimos y concomitantemente de las pensiones. De continuar esta tendencia, el actual proceso de

descapitalización acelerada, conduciría en poco tiempo a colapsar el sistema. Este hecho se visualiza aún más, si se considera el fenómeno inflacionario, y por tanto se analiza con valores constantes, enfoque bajo el cual se registra una tasa decreciente anual del 5.79%, en los fondos capitalizados, para el mismo período. (Ver Cuadro N° 1).

El deterioro financiero de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, se denota con mayor claridad al analizar su participación en el contexto total de los Fondos de Capitalización del IESS, que del 44.1% en 1984 decae al 15.67% en 1987.

3.3.1. Los Seguros de Enfermedad, Maternidad y Riesgos.

De conformidad a lo establecido en el Artículo 167 de la Ley del Seguro Social, esta prestación debe financiarse con una participación proporcional en las aportaciones para los seguros de enfermedad, maternidad y riesgos de trabajo equivalentes al 5.41%, así como con la contribución que se establece para la atención médica de jubilados, canastilla maternal, atención a afiliados del Seguro Social Campesino, e ingresos de gestión propia.

Al respecto, el Director General del IESS, manifiesta: "esta limitación determina como es lógico, la urgente necesidad de impulsar, por un lado el programa de sistema integrado de información financiera y, por otro la actualización de los balances en el menor tiempo posible".

Sin tomar en consideración la inversión en construcciones de hospitales, clínicas, dispensarios, etc., ni la adquisición de equipos médicos necesarios para brindar esta prestación. De igual manera, en el área administrativa, los límites financieros establecidos legalmente, resultan insuficientes para atender los requerimientos que demanda el funcionamiento de hospitales, clínicas y dispensarios, razón por la cual, desde 1981 ha sido necesario tomar recursos de otros seguros para cubrir los requerimientos de esta prestación.

Para el presente ejercicio dice el Dr. Morales, "se estima que el desfinanciamiento entre requerimientos y este límite alcanzará a S/. 5,999 millones, lo que significaría un incremento del 99,85% en el déficit".

A continuación se presenta un cuadro explicativo relacionado con el déficit generado en la prestación médica tanto por concepto de gastos cuanto por el de inversiones, las mismas que se han utilizado para la construcción de la infraestructura hospitalaria y el equipamiento de la misma. Tal infraestructura no pertenece a la prestación médica y consta en los activos institucionales, sin que por su utilización se haya cargado ningún valor al Seguro Médico, ya sea por concepto de arrendamiento o depreciación, situación que debería corregirse a efecto de establecer el real costo de la prestación médica.

(en miles de sucres)

AÑOS	DEFICITS GASTOS	DEFICITS INVERSIONES	DEFICITS ACUMULADO
SALDO ANTERIOR			272.085,00
1981	15.658	187.822	475.566,00
1982	221.320	309.199	1'006.085,00
1983	861.248	423.527	2'290.860,00
1984	--	503.761	2'633.940,00
1985	1'627.497	909.724	5'171.161,00
1986	1'780.879	1'148.969	8'101.009,00
1987	2'020.602	1'894.431	12'016.042,00
1988	4'232.097	2'580.082,	18'828.220,00

Como conclusión lógica del cuadro a 1988 el déficit acumulado asciende a S/. 18.828,00 millones. De continuar esta tendencia y dada la aceleración de la misma, a corto plazo se plantean dos problemas insolubles:

- Imposibilidad financiera de atender requerimientos de la prestación médica; y,
- Descapitalización total del sistema.

Esta situación se agravará más aún con la inauguración de los nuevos centros hospitalarios y peor aún si se pretende continuar con la programación y construcción de nuevos centros de salud.

El Seguro de Cesantía constituye el de mayor ingresos y de menor egresos. Tiene una tendencia creciente a capitalizar sus fondos. Para 1987 los ingresos por este Seguro fueron de S/. 12.544 millones y los egresos de S/. 1.725 millones. La evolución de los fondos capitalizados de este seguro, presenta una tasa de crecimiento promedio anual del 29,04% como se aprecia en el siguiente cuadro.

CAPITALIZACION DE FONDOS - SEGURO DE CESANTIA

(en millones de sucres)

AÑOS	INGRESOS	EGRESOS	SALDO FONDO CAPITALIZADO,
1980			8.114,00
1981	2.859,00	480,00	10.493,00
1982	3.616,00	579,00	13.530,00
1983	4.065,00	662,00	16.933,00
1984	7.004,00	1.040,00	22.897,00
1985	9.496,00	2.660,00	29.733,00
1986	9.618,00	1.832,00	37.519,00
1987	12.544,00	1.725,00	48.338,00
1988	10.082,00	2.973,00	55.483,00

NOTA: Las reservas están invertidas en infraestructura civil, médica, en créditos a afiliados, inversiones fiduciarias o se han consumido en prestaciones médicas.

3.4. LA DEUDA PUBLICA INTERNA Y EL IESS

3.4.1. La Mora del Estado

Uno de los graves problemas por los cuales atraviesa el Seguro Social Ecuatoriano, es aquel que dice relación con la deuda del Estado. El Gobierno Nacional paga al Seguro Social los aportes patronales de sus servidores, el 40% del monto de las pensiones pagadas a beneficiarios del sistema, las reservas matemáticas de las jubilaciones y los déficits originados en el manejo de las Cajas Militar y Policial.

La primera "consolidación" de deudas del gobierno se efectuó en el año de 1964, por S/. 168'000.000.00 al 7% de interés, a 25 años plazo.

La Décima y Decima Primera Consolidación, se realizaron con un interés del 15% y un plazo de 15 años, con dos de gracia; y, al 18% y a 15 años plazo, respectivamente. En la actualidad se encuentra en trámite la Décima Segunda Consolidación, pero lamentablemente existen contradicciones en lo referente a la suma exacta a la cual asciende esta deuda.

El señor Presidente Constitucional de la República, al referirse a la Política Social, en su discurso de posesión del 10 de agosto de 1988, en relación a la deuda del Estado con el IESS manifestó lo siguiente:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que es el custodio de los ahorros de los trabajadores del país, atraviesa por la crisis más grave de su historia.

La deuda histórica del Estado con el Instituto sumó 65 mil millones de sucres en 1984 y hoy asciende a la absurda cifra de 177 mil millones de sucres, lo que significa que en los cuatro últimos años se incrementó en 112 mil millones. 18

¹⁸ BORJA CEVALLOS, Rodrigo, "Mensaje de Paz y Unidad". La palabra del Presidente. SENDIP, Quito, lo. de agosto de 1988, Página N° 37.

CONVENIO	FECHA SUSCRIPCION	VALOR CONSOLIDADO	AÑOS	DESDE FE1	HASTA FE2	INTERESES POR DEVENGARSE		
						DESDE	HASTA	VALOR
PRIMERO	14 Sptbre/64	168,035,076.89	25 años	66-06	90-12	89-01-01	90-12-31	4,045,619.65
SEGUNDO	15 Novbre/66	195,415,427.21	20 años	67-06	86-12			0.00
TERCERO	15 Novbre/66	110,498,157.44	19 años	68-06	86-12			0.00
CUARTO	6 Agosto/69	862,123,320.61	18 años	71-06	88-12	89-01-01	89-01-31	5,325,970.26
QUINTO	3 Dcbre/70	652,590,405.21	19 años	71-12	90-06	89-01-01	90-06-30	12,822,012.45
SEXTO	24 Abril/72	106,687,555.01	20 años	72-12	92-06	89-01-01	92-06-30	5,985,020.30
SEPTIMO	12 Dcbre/73	1,004,659,876.68	19 años	74-06	92-12	89-01-01	92-12-31	41,640,506.01
OCTAVO	30 Dcbre/76	2,026,490,940.69	20 años	77-06	96-12	89-01-01	96-12-31	271,284,300.00
NOVENO	30 Octubre/79	3,656,342,008.82	20 años	79-12	99-06	89-01-01	99-06-30	1,177,511,598.99
DECIMO	19 Dcbre/84	22,703,522,269.06	15 años	85-06	99-12	89-01-01	99-12-31	24,499,445,050.94
DCMO.PRIMERO	16 Agosto/85	6,829,385,441.36	15 años	85-12	2000-06	89-01-01	2000-06-30	9,831,335,646.65
S U M A S :		38,315,750,418.98						35,849,395,725.25
1) MAS :	CONSOLIDACIONES POR INTERESES NO COBRADOS EN CONVENIOS							176,573,600.02
T O T A L :		38,315,750,418.98						36,025,969,325.27

NOTAS ACLARATORIAS :

- 1 -> Corresponden a Convenios Adicionales suscritos por intereses en mora no contemplados en la primera, cuarta y sexta consolidaciones.
- 2 -> El capital e interes del ultimo dividendo del Cuarto Convenio, ingreso al IESS en enero de 1989.

ESTADOS DE CAPITAL POR CONVENIOS DE CONCILIACION DE DEUDAS SUSCRITOS ENTRE EL ESTADO Y EL ISSS, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1988

CONVENIO	C	O	M	C	E	P	T	O	S	FECHA SUSCRIPCION	VALOR CONSL.1980	PLAZO	RESERVA	RESTA	CAPITAL RESERVA A 31-12-81
RIKUNO										14 Septiembre/84	189,005,076.89	25 años	66-06	86-12	31,774,174.05
	Renegociacion saldos de Capital al 30 Junio/84 considerados en convenios anteriores														
SESAKO										15 Noviembre/86	195,415,427.21	20 años	87-06	88-12	0.00
	Periodo 1982-1984 : Contribuc.S.S.C. Res.Mat.Telecomunicaciones Aportes Patronales Cargos por Desfalcos														
	402 Pensiones pagadas Responsabilidad Patronal 402 Pensiones pagadas Cargos por Desfalcos														
	Obligaciones U.Patronal														
REBONO										15 Noviembre/86	110,498,157.44	19 años	88-06	88-12	0.00
	Periodo Julio/83 a Diciembre/84 :														
	402 Pensiones pagadas														
DEBONO										6 Agosto/87	832,129,320.61	18 años	71-06	88-12	37,467,682.91
	Periodo 1985/86/87/88/89 :														
	Aportes Patronales Habilitaciones Militares Habilitaciones P.O.C.N.														
	Res. Matemat. Telecomunicac. 402 Pensiones pagadas Res. Matemat. Graticos														
	Res.Mat. Habilitac. Priv.y Ob. Deficit Caja Militar/82-89 Cancelac. Acciones Caja Segura Certificado Previs. Bases Est. Res.Mateta. 4to.Grupo FF.OO.														
QUONO										3 Diciembre/70	632,390,405.21	19 años	71-12	89-06	112,439,330.03
	Periodo 1959/60/70 :														
	Aportes Patronales Habilitaciones Militares Habilitaciones P.O.C.N.														
	Res. Matemat. Telec. y Graticos Res. Mateta. Soc. Geoyacuill Diferencia Dignos cargo Sbio.														
	Res. Mateta. 402 Pensiones pagadas Res.Mateta. 4to.Habilitac. Magisterio Mac. Deficit Caja Militar/70 Deficit Caja Policial/70														
SEBONO										21 Abril/72	106,687,555.01	20 años	72-12	82-06	33,882,683.78
	Reservas Matematicas pensiones de jubilacion y vejez, quinto grupo er-trabajadores Ferrocarriles del Estado														
SEBONO										12 Diciembre/73	1,000,659,876.88	19 años	74-06	92-12	237,945,754.68
	Periodo 1976/77/78/79 :														
	Aportes Patronales Habilitaciones Militares Habilitaciones P.O.C.N.														
	Responsabilidad Patronal Res.Mateta. Telec. y Graticos Habilitacion tiempo servicios														
	Contribuc. Estado S.S.C. 402 Pensiones pagadas Res.Mateta. Magisterio Mac.														
	Deficit Caja Militar/71-72 Deficit Caja Policial/71-72 Res.Mateta. FF.OO. - 6to.Grupo														
OCBONO										30 Diciembre/76	2,026,489,940.69	20 años	77-06	86-12	881,239,600.10
	Periodo 1977/78/79/80/81 :														
	Aportes Patronales Habilitaciones P.O.C.N. Habilitaciones Militares														
	Responsabilidad Patronal Res.Mateta. Telec. y Graticos FF.OO. -Aumento Pens.3to.Grupo														
	Responsabilidad Patronal Res.Mateta. Magisterio Mac. 402 Pensiones pagadas Deficit Caja Militar/74-76 Deficit Caja Policial/74-76														
NOBONO										30 Octubre/79	3,658,342,688.82	20 años	79-12	89-06	2,569,252,303.32
	Periodo 1979/80/81/82 :														
	Aportes Patronales Habilitaciones Militares Habilitaciones P.O.C.N.														
	Multas Prevenz. R.Trabajo Responsabilidad Patronal Res.Mat. Teleceta.														
	Res.Mat. Magisterio Mac. 402 Pensiones pagadas Aumento Pensiones Contribuc.Estado S.S.C. Deficit Caja Militar/77-79 Deficit Caja Policial/77-79														
REBONO										27 Diciembre/84	27,703,522,209.06	15 años	85-06	99-12	21,713,371,994.66
	Periodo 1977 a 1983 :														
	Aportes Patronales Res.Mat. Telecomunic. Responsabilidad Patronal Div.Medicinas Pta.Mat.Donada														
	402 Pensiones pagadas Aumento de Pensiones Contribuc.Estado S.S.C. Habilitaciones Militares														
	Res.Mat. Magisterio Fiscal Res.Mat. Graticos Diligenc.Pat.Ul. Esmeraldas Habilitaciones P.O.C.N.														
DOB. REBONO										16 Agosto/85	6,829,386,441.36	15 años	85-12	1200-06	6,676,440,656.48
	Periodo 1980 y 1984 :														
	Aportes Patronales Res.Mat. Telecomunic.														
	Aumento de Pensiones Contribuc.Estado S.S.C.														
	Res.Mat. Graticos Aumento Pensiones P.O.C.N.														
	Aportes Militares Deficit Caja Policial/84														

3.4

LIQUIDACION DE OBLIGACIONES AGENCIAS POR EL GOBIERNO NACIONAL AL I.E.S.S.
 INTERESER CONTABLE AL 31 DE DICIEMBRE DE 1988

SI	CONCEPTO	CAPITAL	INTERESER	CAPITAL	INTERESER	PUNTO AGENCIAS
A) SALDO DE CAPITAL CONVENIOS DE CONSOLIDACION						
	SUSCRITOS			32,293,579,149.41		32,293,579,149.41
I	Primer Convenio	31,774,174.05				
	Segundo Convenio					
	Tercer Convenio					
	Cuarto Convenio	37,163,052.91				
	Quinto Convenio	112,429,730.03				
	Sexto Convenio	33,982,093.78				
	Séptimo Convenio	237,945,754.88				
	Octavo Convenio	841,220,000.10				
	Noveno Convenio	2,559,252,703.37				
	Décimo Convenio	21,713,371,994.06				
	Décimo Primer Convenio	8,676,440,656.46				
B) DEFICITS CASA MILITAR						
I FUERZAS ARMADAS						
	Diferencia Deficits de 1.983 A 1.987	318,693,738.03	52,099,623.04	318,693,738.03	52,099,623.04	409,793,361.07
	Deficit 1988 1 Enero a Septiembre					
II POLICIA CIVIL NACIONAL						
	Diferencia Deficits de 1.985 A 1.987	976,886,175.18	68,382,032.26	976,886,175.18	68,382,032.26	1,045,268,207.44
	Deficit 1988 1 Enero a Septiembre	987,915,515.39	111,549,888.57	987,915,515.39	111,549,888.57	1,100,465,403.96

SI GLAS	CONCEPTO	PARCIALES		GENERALES		MONTO ADEUDADO
		CAPITAL	INTERESES	CAPITAL	INTERESES	
C) CONTRIBUCIONES DEL ESTADO Y OBLIGACIONES PATRONALES ADEUDADAS Y NO CONSOLIDADAS						
I APORTES PATRONALES						
1	Aportes Patronales Sección A	1984	908,943.72	1,319,990.36		
1	Aportes Patronales Sección A	1985	880,032.50	1,927,964.76		
1	Aportes Patronales Sección B	1985	1,889,641.43	1,582,529.70		
1	Jubilación Adicional Magisterio Fiscal	1985	819,784,330.96	828,369,206.48		
1	Jubilación Adicional Magisterio Fiscal	1986	1,183,280,312.22	903,546,989.41		
1	Jubilación Adicional Magisterio Fiscal	1987	1,235,598,733.75	614,906,377.18		
1	Jubilación Adicional Magisterio Fiscal	REG. II: 88-10 D. GENR: 88-08	1,442,624,589.69	353,591,431.31		
1	Cargos Tesorero de la Nación		3,715,291.54			
1	Cargos Pagadores Provinciales		18,864,531.41	14,592,721.41		
1	Cuenta Corriente Patronal		2,478,888.55	3,218,584.80		
II CONTRIBUCIONES ESTATALES						
1	40% Pensiones Pagadas por el IESS	1985	3,868,231,974.79	3,459,843,334.06		
1	40% Pensiones Pagadas por el IESS	1986	5,648,959,145.46	3,950,105,294.45		
2	40% Pensiones Pagadas por el IESS	1987	7,186,483,535.60	3,195,200,410.97		
2	40% Pensiones Pagadas por el IESS	A 88-09	6,807,314,623.60	1,230,989,394.43		
1	Aumento de Pensiones Inc. Costo de Vida	1985	556,650,071.00	462,851,522.92		
1	Aumento de Pensiones Inc. Costo de Vida	1986	85,203,013.35	60,959,096.70		
2	AUMENTO de Pensiones Inc. Costo de Vida	1987	872,845,843.00	270,582,211.33		
2	Aumento de Pensiones Inc. Costo de Vida	A 88-09	932,647,645.00	168,653,782.47		
1	Protecc. Campesinado Dcto. Leg. s/n Novbre/54	1985	600,000.00	504,000.00		
1	Protecc. Campesinado Dcto. Leg. s/n Novbre/54	1986	600,000.00	336,000.00		
1	Protecc. Campesinado Dcto. Leg. s/n Novbre/54	1987	600,000.00	168,000.00		
1	Protecc. Campesinado Dcto. Leg. s/n Novbre/54	1988	600,000.00			
1	Protecc. Campesinado Dcto. 307 - Marzo 1973	A 1985	38,120,000.04	54,081,066.82		
1	Protecc. Campesinado Dcto. 307 - Marzo 1973	1986	15,000,000.00	8,400,000.00		
1	Protecc. Campesinado Dcto. 307 - Marzo 1973	1987	15,000,000.00	4,200,000.00		

667

A la...

Handwritten signature

SIGLAS	CONCEPTO	PARCIALES		GENERALES		MONTO ADEUDADO
		CAPITAL	INTERESES	CAPITAL	INTERESES	
1	Seg.Soc.Caap. 0.30% - Dcto. 681 - Oct./81	1984	286,176,183.04	357,243,263.49		
2	Seg.Soc.Caap. 0.30% - Dcto. 681 - Oct./81	1985	350,000,000.00	348,600,000.00		
2	Seg.Soc.Caap. 0.30% - Dcto. 081 - Oct./81	1986	441,191,400.00	363,686,747.00		
2	Seg.Soc.Caap. 0.30% - Dcto. 081 - Oct./81	1987	553,500,000.00	226,012,500.00		
2	Seg.Soc.Caap. 0.30% - Dcto. 081 - Oct./81	1988	713,700,000.00	91,591,500.00		
III RESERVAS MATEMATICAS						
				2,121,142,016.00	518,485,214.60	2,639,627,230.60
3	Jubilados Gráficos		335,727.00	60,362.55		
3	Magisterio Fiscal : Cupo 79-83		31,500,000.00	14,059,500.00		
3	Magisterio Fiscal : Cupo 1.985		179,931,014.00	64,739,165.04		
3	Magisterio Fiscal : Cupo 1.986		107,834,878.00	29,115,417.05		
3	Magisterio Fiscal : Grupo Especial		25,899,689.00	9,323,960.04		
3	Jub. Ferroviarios : Déc.Segundo Grupo		1,181,611,571.00	319,035,124.17		
3	Jub. Ferroviarios : Déc.Segundo Grupo Montep.		71,844,144.00	19,397,918.88		
3	Jub. Ferroviarios : Nivelac.Pension 9/ 12.000		203,881,334.00	42,615,080.14		
3	Jub. Ferroviarios : Nivelac.Pensiones S/ 14.500		92,935,700.00	11,849,301.75		
3	Jub. Ferroviarios : Nivelac.Pensiones S/ 19.000		134,060,462.00	6,032,720.79		
3	Jub. Ferroviarios : Nivelac.Pensiones S/ 22.000		91,407,297.00	2,955,664.18		
IV OTRAS OBLIGACIONES NO PAGADAS						
				218,394,594.78	17,722,235.23	236,116,830.01
1	Convenio Asistencia Médica IESS - Min.Salud. A 1985		18,394,594.78	17,722,235.23		
	Diferencia Intereses Ira. A 9na. Consolidación en examen especial Contraloría General Estado		200,000,000.00			

TOTALES GENERALES : 70,056,088,949.44 | 17,685,302,058.75 | 70,056,088,949.44 | 17,655,302,058.75 | 87,741,391,008.19

SIGLAS	RESUMEN GENERAL	CAPITAL	INTERESES	MONTO
1	Liquidado en base a Respaldos Contables			
2	Liquidado en base a Estados Presupuestarios	GRUPO A :	32,293,579,149.41	32,293,579,149.41
3	En base a Cálculos Actuariales	GRUPO B :	2,313,495,458.60	232,030,623.67
4	En proceso de determinación	GRUPO C :	35,449,014,341.43	17,453,271,434.88
NOTAS ACLARATORIAS :		TOTALES :	70,056,088,949.44	17,685,302,058.75

1 En el GRUPO A, no están incluidos los intereses por Servicio a la Deuda.
 2 En el GRUPO B no consta la posible diferencia de los déficits determinados por

Sin embargo de lo manifestado por el señor Presidente en los primeros meses del año pasado (1988), el señor Ingeniero Carlos Salvador Santos a esa fecha Director General del IESS, en conferencia sustentada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN-, al referirse a la deuda dice:

En la actualidad se está negociando la Décima Segunda consolidación. La obligación del gobierno asciende a la suma de S/. 61.500'000.000,00, , deuda que mediante las consolidaciones se va saneando con el fideicomiso del Banco Central del Ecuador. ¹⁹

El Editorial del Diario MERIDIANO, editado en la ciudad de Guayaquil de mediados del año pasado, emitido a raíz de la terminación de la Huelga Nacional Indefinida decretada por los trabajadores del IESS, en relación a la deuda del Estado con el IESS manifiesta:

Según las últimas estimaciones, la deuda del fisco con el IESS bordea los 167 millones de sucres, de allí que resulta obvio que con una mora tan crecida, muchos de los planes y programas tengan que ser paralizados por falta de liquidez. ²⁰

En un remitido pagado por la Cámara de Industriales de Pichincha, publicado en el Diario El Comercio de 2 de mayo de 1989, concretamente al referirse a la "mora del Estado", se dice"

En cambio, el Estado, que toma al IESS como cosa propia, a pesar de que no le pertenece, mantiene insoluta una deuda cercana a los CIEN MILLONES DE SUCRES. He allí una causa principal de esta crisis sin fin y de la falta de empeño por solucionarla por parte de quienes son al mismo tiempo, representantes del mayor deudor y administradores de la Institución. Incongruencia mayor no puede concebirse. ²¹

¹⁹ SALVADOR SANTOS, Carlos. Conferencia dictada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1988, Página 15.

²⁰ DIARIO MERIDIANO. "LA CRISIS DEL IESS" 1988. Editorial Página 2da. Primera Sección.

²¹ DIARIO EL COMERCIO. "SALVAR AL IESS". Remitido de la Cámara de Industriales de Pichincha. 2 de mayo de 1989.

Las organizaciones clasistas del IESS, han sido también las portadoras de graves denuncias, señalando igualmente cifras a las que alcanzaría la deuda del Estado para con el Instituto de Seguridad Social.

La crisis económica que vive el IESS se ha pretendido responsabilizar a la clase trabajadora que hace la Seguridad Social en el país. La verdad es que esta crisis económica y estructural, no obedece precisamente a la contratación colectiva, que protege a más de quince mil trabajadores en conformidad con la Constitución y Leyes Laborales del país, sino, fundamentalmente a la falta de pago de las contribuciones, así como de los aportes de algunas entidades del Sector Público y las contribuciones adicionales para los Seguros Especiales financiados por el Estado, lo que ha determinado que como mecanismo de recaudación, se suscriban CONSOLIDACIONES DE DEUDAS bajo condiciones financieras desventajosas para el IESS, por las cuales el Estado incorpora al Presupuesto sus obligaciones como deuda pública y establece las retenciones a través del Banco Central, de los dividendos que cubren capital e interés.

De las 11 consolidaciones suscritas, al 11 de agosto de 1988, existe un saldo de capital por pagar de S/. 32.373'000.000,00 millones de sucres, valor que generará interés a las fechas de los correspondientes vencimientos, por S/. 36.660'000.000,00 millones de sucres.

De la información proporcionada por el propio IESS, se estima que al momento se encuentra pendiente de pago por parte del Estado un valor de S/. 52.902'000.000,00 de sucres por obligaciones y contribuciones no cubiertas ni formalizadas hasta 1988. Este valor está incorporado a la Proforma Presupuestaria del IESS para 1989, en el entendido de que el Estado cubrirá esta obligación a más de la correspondiente al próximo ejercicio. ²²

²²MORALES TOBAR, Marco Aníbal. IESS. Situación Actual y Propuestas de solución.

3,4,2, La Mora Patronal

Otro de los graves problemas que afecta las finanzas del Seguro Social ha sido y es en la actualidad, la MORA PATRONAL, que impide al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conceder en forma oportuna las prestaciones y servicios a que tienen derecho sus afiliados.

Los esfuerzos institucionales realizados hasta la presente fecha han sido aislados y nunca han abarcado esta problemática a nivel nacional, conforme lo establece la Ley del Seguro Social Obligatorio, que dispone: "que la Caja Nacional del Seguro Social analizará obligatoriamente, cada tres meses, la situación de la MORA PATRONAL".

La Unidad Administrativa dependiente de la Dirección Nacional de Riesgos y Prestaciones a la cual le corresponde afrontar esta problemática es el Departamento Nacional de Control de Asegurados y Empleadores.

Su meta fundamental constituye el control del pago oportuno de obligaciones patronales ante el IESS, por parte de empleadores y empresas, motivo por el cual ha preparado el Plan Nacional de Fiscalización y Control de la Mora Patronal, labor que en el futuro deberá ser una gestión administrativa de carácter permanente.

Al igual que la deuda del Estado, la Mora Patronal, ha sido manejada en su cuantía, de acuerdo al punto de vista e interés político partidista o de grupos interesados en tomar como caballo de batalla el tema del Seguro Social, desconociendo los datos y estadísticas que el IESS presenta a la opinión pública.

La Cámara de Industriales de Pichincha en un remitido de 2 de mayo de 1989, publicado en el Diario El Comercio de Quito, con respecto a la deuda de las empresas y de los empleadores (deuda privada) que alcanza

los S/. 3'600'000.000,00 aceptan el hecho de que esa millonaria deuda, afecta el equilibrio económico y financiero del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el otorgamiento suficiente, oportuno y completo de las prestaciones y servicios, es decir, cubrir toda la gama de riesgos y contingencias a los que están expuestos sus afiliados.

La actual administración del IESS reconoce que no existe una cifra exacta para señalar la deuda del sector público como del sector privado, debido a las deficiencias en los registros y que no permiten establecer el valor en mora y los deudores. Por otra parte, el haber dejado de lado durante largo tiempo la función específica de inspección patronal, ha elevado los niveles de morosidad. Ultimamente se está retomando esta función a través del Plan Nacional de Fiscalización y Control de MORA PATRONAL, ya mencionado. Se aspira recaudar en el presente año unos 2.000'000.000,00 de sucres por este rubro, manifiesta el Director General del IESS.

Igualmente señala:

Una de las causas que originan este problema es el interés que se cobra por mora, que en relación con el vigente en el mercado, es significativamente más bajo (28% y 48%, respectivamente) lo que conduce a los empresarios a utilizar recursos del IESS, como fuente barata de financiamiento.²³

3.5. LIMITACIONES FINANCIERAS DEL IESS :

Merece comentarse el grave problema que para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social significa la prohibición para que participe con cierta autonomía en el Mercado de Valores, hecho que le permitiría obtener una adecuada rentabilidad y consecuentemente no limita-

²³MORALES TOBAR, Marco Aníbal, IESS. Situación Actual y Propuestas de Soluciones. 1988. Dirección General del IESS.- Página N° 46.

ría su actividad financiera en perjuicio de los afiliados al sistema. Al Seguro Social Ecuatoriano se le ha restringido la libertad de participación en el mercado de valores, al prohibirse la compra de algunos valores como son: bonos de estabilización monetaria, las aceptaciones bancarias, la participación en certificados financieros, la elaboración de contratos de mandato con entidades bancarias, los convenios de uso de recursos con la Corporación Financiera, la negociación de pólizas de acumulación, limitando de esta manera gravemente la posibilidad de que realice inversiones adecuadas, que a su vez asegure su rentabilidad y su contribución al desarrollo económico y social del país, aspectos que inciden negativamente en el sistema económico-financiero del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Esta limitación financiera se origina en el marco legal en el cual se obliga al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a desenvolver sus actividades económico-financieras; esta situación complica cada vez más la grave crisis en la que se desenvuelve el Seguro Social, pues, mientras se insiste en que mejoren las prestaciones y servicios, tanto económicos cuanto las que se entregan en especie, por otra parte, de manera irresponsable se restringe su campo de acción en el ámbito de las inversiones no privativas que son las que entregaría al Instituto los recursos necesarios para la optimización del sistema, la ampliación de coberturas a otros grupos no protegidos y la entrega oportuna de prestaciones como objetivo central del Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano, así como su contribución al desarrollo del país.

Las utilidades que se generan por la existencia de un sistema de inversiones, es alimentado por los remanentes que quedan luego de ser cubiertas las prestaciones y servicios, así como los gastos administrativos, son invertidos bajo la condición sine qua non de que, en ningún caso, su rentabilidad pueda ser inferior a la tasa de interés actuarial, hecho que no se compadece con la actual situación económica que vive el país y obviamente no es compatible con la crisis que igualmente vive el IESS.

Esta tabla debe ser únicamente referencial, en todo caso la tasa de interés que negocia el IESS no debe ser fija e impositiva como es el caso de los bonos del Estado sino variable ajustado a las condiciones del mercado.

Otra limitación financiera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social constituye la adquisición de títulos emitidos por el sector privado, operación que debe efectuarse a través de las bolsas de valores del país y en base a cupos que anualmente deben ser aprobados por el Consejo Superior del Instituto, órgano máximo institucional, sujetándose a las políticas financieras, presupuestarias y administrativas señaladas en la Resolución N° 707 de febrero de 1988 y a una tabla de rentabilidad preestablecida.

Este procedimiento hace que en la práctica, la adquisición de estos papeles se realice menoscabando el libre juego del sistema de mercado, que se traduce en la operación de la bolsa de valores, entregando de otra parte el IESS, toda la iniciativa y ventaja propias del Mercado de Valores que obviamente se puede conseguir en beneficio del IESS para este tipo de transacciones. Igualmente es necesario reconocer que es el propio IESS quien se ha impuesto así mismo, condiciones que en la práctica favorecen a los oferentes, en detrimento de la posibilidad de mejorar su rentabilidad, habida cuenta de que es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el único comprador de estos títulos.

En consecuencia, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a fin de no ver cada vez más limitadas sus finanzas, debe exigir en sus inversiones no privativas, tasas de rendimiento que estén relacionadas directamente con la situación variable del mercado financiero.

Del criterio que al respecto adopte el IESS en sus transacciones futuras dependerá la subsistencia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como entidad encargada de redistribuir equitativamente la renta nacional. Caso contrario la situación crítica, será la que la conduz

ca a la quiebra, por cuanto el poder adquisitivo del dinero cada día pierde su valor y es responsabilidad del IESS proteger, mediante una clara y real política de inversiones, su patrimonio que en sí es el de sus afiliados.

3.6. PRINCIPALES INVERSIONES DEL IESS

De conformidad con la Ley del Seguro Social Obligatorio el Instituto invierte sus dineros bajo los principios de seguridad, rendimiento y liquidez; y, en dos rubros claramente diferenciados: las inversiones no privativas y las inversiones privativas. Entendiéndose por privativas las propias del Seguro Social, las de orden social, las que competen directamente al Instituto y por no privativas las que contribuyen a desarrollar otros sectores del país y permiten mejorar el rendimiento de las reservas del IESS. Dentro de las inversiones privativas puesto esencial corresponde a los préstamos hipotecarios, la construcción de viviendas, etc.

La participación en el mercado de capitales, aún antes de que se oficialice la presencia de las Bolsas de Valores en el país. Basta citar que en los últimos años ha superado el 78% del total de operaciones en títulos valores de mediano y largo plazo. El financiamiento a organismos seccionales y regionales, para dotar de servicios de infraestructura básica, supliendo en este caso y por largo tiempo a las actuales funciones del Banco Ecuatoriano de Desarrollo, la Contribución del IESS a la formación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y así mismo, el aporte para la generación de empresas fundamentales para el desarrollo del país, en la década de los años 60.

Para 1980 de un presupuesto total para inversiones de 13.708 millones el 50.65 correspondía a inversiones privativas y el 49.35 a las no privativas. Para 1986, la relación era la siguiente: De un presupuesto total de inversiones de 41.875 el 73,81 correspondió a las privativas, mientras que el 26.19 únicamente a las no privativas. Dentro de éste análisis es evidente el aumento en las participaciones en préstamos

hipotecarios y quirografarios, dentro del presupuesto de inversiones. En efecto, para 1980 esta participación en el presupuesto era del orden del 40.02%. En 1985 fue del orden de 80.25% y para 1987 se previó un 90.53%. Es importante señalar también que los niveles de ejecución del presupuesto de Inversiones durante el período 1980-1986, en ningún caso ha descendido del 74,1%.

Uno de los problemas graves del Seguro Social, es lograr un equilibrio entre sus obligaciones y la rentabilidad que requiere disponer para satisfacer las primeras. En efecto, si bien se ha privilegiado el acceso al sistema de crédito, se lo ha hecho en desmedro de las inversiones no privativas, que son las que generan rentabilidad, porque las inversiones privativas en términos generales, se han ubicado en un orden del 6.5% entre 1980 y 1986, mientras que las inversiones no privativas están dentro del marco del mercado de valores. Es por ello preciso mantener el equilibrio entre las inversiones de carácter social y aquellas que deben necesariamente dar una rentabilidad para que el sistema se mantenga.

3.7. REGIMEN ACTUARIAL DE LAS PRESTACIONES DEL IESS

La necesidad de establecer sistemas de protección social, tanto en el campo del Seguro Social, cuanto en el de la Seguridad Social, puede dividirse en dos categorías relacionadas directamente con los riesgos o eventos aleatorios de los cuales provienen.

- Siniestros con consecuencias de carácter permanente y continuo. En este caso la necesidad de cuantificar y compensar económicamente estos siniestros, es vitalicia o de larga duración. Tal es el caso de los riesgos de vejez, invalidez general, invalidez por causas del trabajo o invalidez profesional y muerte.

- Siniestros con consecuencias temporales sobre la capacidad de trabajo. Tal es el caso de la invalidez temporal, asis-

tencia sanitaria (enfermedad general y maternidad) y desocupación.

La subdivisión precedente tiene obviamente un valor subjetivo ya que no es fácil separar las necesidades de corto período, de aquellas de carácter continuo. De todas formas, esta clasificación facilita el estudio estadístico-actuarial de los distintos riesgos, ya que la misma obedece al primer criterio técnico de reunir en grupos homogéneos temas que por naturaleza propia son totalmente desímiles.

Es conveniente demostrar claramente cuáles son los aspectos que diferencian la técnica matemática actuarial de la seguridad social, de aquella utilizada en el seguro privado. El carácter obligatorio de la seguridad social permite introducir formas de equilibrio financiero, que no existen por ningún concepto en el campo de los contratos individuales practicados en el seguro privado. Es por lo tanto necesario exponer brevemente los criterios fundamentales sobre los distintos sistemas financieros de gestión, propios de la seguridad social.

Dentro del equilibrio financiero se debe considerar fundamentalmente los siguientes conceptos:

- La intensidad del riesgo es variable con el tiempo. Esto es que la probabilidad de que se presente tal o cual contingencia es mayor, - cuando mayor es la edad de las personas que conforman la población asegurada;
- La forma de cuantificar las prestaciones, sobre todo las de invalidez, vejez y muerte, dependen del número de cotizaciones.
- Las cotizaciones se deben pagar durante un cierto período de tiempo que en todos los casos, es inferior de aquel para el cual se ha previsto la cobertura del riesgo.
- El pago de las prestaciones se prolonga de acuerdo a la incidencia

y gravedad del riesgo, durante un cierto período de tiempo. Se pueden definir los dos sistemas financieros de gestión que sustentan los cálculos actuariales en la seguridad social.

- Sistema financiero de capitalización, el actual se define como régimen de la prima media general, que se aplica preferentemente a las prestaciones económicas diferidas a largo plazo, esto es, prestaciones directas; vejez e invalidez, prestaciones indirectas; pensiones de sobrevivientes o montepío.

Esta prima de cotización se calcula partiendo de una ecuación de equilibrio por la cual al inicio del sistema o a la fecha del cálculo, el "valor actual medio de las contribuciones" que serán pagadas por los asegurados activos presentes y futuros, y por todos los años de duración de la gestión, deberá ser igual al "valor actual medio de todas las obligaciones" que el Instituto tendrá que afrontar en igual período de tiempo por concepto de prestaciones.

Es característica fundamental del sistema el generar reservas matemáticas, que garantizan la economía de las prestaciones por medio de la rentabilidad de las reservas técnicas a través de una correcta política de inversiones de las mismas. El grave problema consiste en mantener el valor real de estas reservas frente a la desvalorización monetaria; para lo cual la única solución es establecer una correcta política de inversiones que permita afrontar el riesgo de la inflación.

Este sistema financiero, se fundamenta en la estabilidad monetaria y en la rentabilidad de la reserva.

- Sistema financiero de reparto, por el cual el costo estimado de los egresos que en un cierto año afronta la seguridad social, debe ser igual al valor total que debe ser pagado por los asegurados al inicio del período respectivo en concepto de aportes. Este régimen financiero encuentra una aplicación más amplia tanto en la asistencia sanitaria

(enfermedad general y maternidad) cuanto en las prestaciones de invalidez temporal y riesgos del trabajo. Al tratarse de los fondos de pensiones, las cotizaciones recaudadas deberán cubrir el valor total de las pensiones que se pagarán en ese año.

Este sistema tiene como característica propia, la inexistencia de reservas matemáticas y traslada a las generaciones futuras de asegurados, - las obligaciones relativas a los actuales asegurados, o lo que es lo mismo, los cotizantes activos a una determinada época financian con su aportación las prestaciones a las que tienen derecho los pensionistas y beneficiarios de esa misma época. Por lo tanto en este sistema no existe una base financiera autónoma y la dependencia es directa de las condiciones económicas y cantidad de asegurados cotizantes existentes. Luego no existe un sistema financiero de gestión óptimo y otro sistema menos útil. Existen solamente circunstancias de tiempo y lugar que hacen procedente y ventajoso un régimen financiero.

Para finalizar, conviene explicar el origen y razón de la Prima de Cotización, equivalente al 6,39% de los salarios y que financia el Seguro General, bajo el sistema de capitalización de Prima Media General, cotización que representa el 60% del valor real de la Prima, que es del orden de 10,65%. Esto debido a que la Ley determina que el Estado absorbe el 40% del costo de todas las prestaciones que administra el IESS.

3.8. POLITICAS FINANCIERAS APLICADAS

Mediante Resolución N° 677 dictada por el Consejo Superior del IESS el 18 de febrero de 1988, se dictan las siguientes políticas financieras:

- La Dirección General y las Direcciones Regionales establecerán anualmente las metas de recaudación de la Mora Patronal y la de los afiliados e informarán al Consejo Superior, determinando los mecanismos más ágiles para el efecto.

- El IESS optimizará las utilidades de las inversiones privadas.
- El IESS propondrá la renegociación de los convenios de consolidación vigentes con el Estado en función de los intereses institucionales.
- La Dirección General desarrollará un programa de inversiones de alta rentabilidad con el objeto de incrementar los recursos financieros.
- Solamente se podrá adquirir acciones y/o participaciones de empresas privadas o de economía mixta, de acuerdo al Reglamento de Inversiones de la Institución.
- Los gastos institucionales se realizarán bajo la más estricta austeridad, reduciéndolos a los mínimos indispensables, y buscando que en el menor tiempo posible, los gastos administrativos se ajusten a los límites señalados en el Art. 114 de los Estatutos.
- El sistema de remuneraciones de los servidores del IESS se normarán por escalafones a nivel nacional.
- La adquisición de vehículos se efectuará únicamente para sustituir unidades que no se encuentren aptas para el servicio o tengan por lo menos cinco años de uso.
- El Director General y los Directores Regionales salvaguardarán el patrimonio del IESS constituido por bienes raíces. Sobre aquellos que no sean de uso o fines institucionales se ejercerán acciones para que generen beneficios económicos adecuados, tanto para enajenarlos o arrendarlos, de acuerdo con las Leyes pertinentes,²⁴

²⁴CONSEJO SUPERIOR DEL IESS. Resolución N° 677 de 88-02-18

Para la implantación de estas políticas de orden financiera, el Consejo Superior y el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, recibe el asesoramiento técnico de la Dirección Nacional Económico -Financiero, de la División de Inversiones y de otros Departamentos que en conjunto forman el área económica-financiera del IESS.

CAPITULO IV

C A P I T U L O I V

4. ANALISIS PRESUPUESTARIO DEL IESS

4.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS PROYECTADOS

4.1.1. Los ingresos presupuestarios con los que cuenta el IESS a nivel nacional, se encuentran determinados en el Balance Presupuestario de Ingresos, cuyas cifras se detallan en miles de sucres, su contenido se lo puede resumir en los siguientes rubros:

INGRESOS CORRIENTES:

Aportes	S/. 76'068.000,00
Fondos de Reserva	17'140.100,00
Seguro Social Campesino	4'785.800,00
Utilidades Inversiones	23'650.000,00
Ingreso capital	29'173.000,00
Transferencias	14'352.000,00
Casos militar y Policial	16'683.814,00
Cuentas financieras	<u>15'000.000,00</u>
	196'852.414,00
Ingresos contingentes	<u>52'902.284,00</u>
TOTAL.	S/. 249.754,698,00 =====

NOTA: CUADRO PROPORCIONADO POR LA DIRECCION ECONOMICA FINANCIERA,
Julio, 1989.

BALANCE PRESUPUESTARIO DE INGRESOS

(Cifras en miles de sucres)

CONSOLIDADO NACIONAL DE INGRESOS

PERIODO: MAYO DE 1969

CODIGO DENOMINACION	ASIGNACION ORIGINAL	PRESUPUESTO CODIFICADO	INGRESOS DEL PERIODO	ACUMULADO DESDE ENERO	SALDO	PORC.
711 Aportes.	71,932,877	71,932,877	7,565,458	34,310,670	37,622,207	47.70%
712 Descuentos por Prestamos.	21,029,830	21,029,830	1,717,753	7,752,905	13,276,925	36.87%
713 Fondos de Reserva.	16,539,916	16,539,916	1,246,387	6,449,300	10,090,616	38.99%
714 Abonos Cnta.Corrte.Patrona	2,192,778	2,192,778	230,945	1,128,331	1,064,447	51.46%
715 Convenios Purga de Mora.	1,831,292	1,831,292	149,400	597,670	1,233,622	32.64%
716 Div. Prest. a Instituciones	10,814,540	10,814,540	72,316	313,054	10,501,486	2.89%
717 Intereses y Multas.	787,427	787,427	73,820	260,868	526,559	33.12%
719 Ingresos Varios (*)	19,628,986	19,628,986	746,496	9,775,419	9,853,567	49.80%
719 CONT.ESTADO 40% PENS.PAGAD	14,352,000	14,352,000	0	0	14,352,000	0.00%
SUBTOTAL	159,109,646	159,109,646	11,802,575	60,588,217	98,521,429	38.08%
Caja Militar (Incl.F.R.)	16,683,514	16,683,514	2,377,555	6,796,142	9,887,372	40.74%
TOTAL DE RECAUDACION	175,793,160	175,793,160	14,180,130	67,384,359	108,408,801	38.30%
INGRESOS CONTABLES						
Aporte Patr. y Pers. Empl.	2,987,707	2,987,707	372,378	1,183,615	1,804,092	39.62%
Aporte Jubil. 2% Coop.M.	415,000	415,000	35,627	172,645	242,355	41.60%
Descuen.Empl. FH, PQ,Ant.	1,650,000	1,650,000	143,000	686,718	963,282	41.62%
Fondos de Reserva	1,006,547	1,006,547	21,281	66,990	939,557	9.66%
SUBTOTAL	6,059,254	6,059,254	572,286	2,109,968	3,949,286	34.62%
SALDO INIC.CAJA BANCOS	15,000,000	15,000,000		15,000,000		100.00%
TOTAL	196,852,414	196,852,414	14,752,416	84,494,327	112,358,087	42.92%
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	52,902,284	52,902,284				
TOTAL GENERAL	249,754,698	249,754,698	14,752,416	84,494,327	112,358,087	33.82%
DE BOPAR E TECE (1)	0	0	231,231	1,026,917		

NOTA: La distribución de los Ingresos de las Direcciones Regionales 1, 3 y 4 entre los diferentes conceptos es estimado pues tales dependencias han remitido solo el valor global recaudado

(*) Incluye 40% Pensiones Pagadas, Valores Fiduciarios y Otros

(1) No son Ingresos Propios del IESS, este únicamente es Agente de Retención

ELABORADO: DFTD. PROGRAMACION DE TESORERIA

FUENTE: Balances Ejecucion de Ingresos Regionales, Cajas Militar y Policial

1
0
2
1

Un problema que hasta la fecha no encuentra solución, constituye el saldo que se va acumulando como resultado de la proyección del presupuesto de ingresos, con los valores que realmente se recaudan. Del cuadro de la referencia se puede deducir el porcentaje recaudado (real) y reflejar la amarga realidad frente a lo proyectado por parte del IESS.

NOTA: Los cálculos correspondientes al Presupuesto de Ingresos del IESS para 1989, ha sido efectuado por las autoridades económicas del IESS, con una masa salarial de 337,000 millones de sucres, su puesto un Salario Mínimo Vital (S.M.V.) de S/, 28,000,00 a partir de julio de 1989.

FUENTE: Dirección Nacional Económico-Financiera del IESS, Departamento de Programación de Tesorería.

4.2. GASTOS PRESUPUESTARIOS POTENCIALES Y EFECTIVOS

El presupuesto de operación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social está estructurado por capítulos y programas institucionales. Los egresos de operación se clasifican en grupos de gasto, en base al clasificador de gastos del sector público.

De conformidad a las disposiciones generales que rigen este presupuesto, sólo se atienden los gastos previstos y aquellos que consten en los distributivos y las obligaciones derivadas de los contratos colectivos vigentes, suscritos entre el Comité Especial Unico de las Organizaciones Laborales a nivel nacional; y, el que se suscribe anualmente con el Sindicato de Trabajadores de la Dirección Regional del Instituto con sede en Guayaquil, el primero es el Cuarto Contrato y el segundo es el Sexto Contrato, respectivamente.

En general dentro de este presupuesto se hace constar todos los gastos necesarios e indispensables para la marcha administrativa del IESS; se incluyen los gastos administrativos para el presupuesto de inversiones, por lo que se deben transferir del presupuesto de inversiones las cantidades suficientes para cubrir dichos gastos.

Existen Partidas presupuestarias especiales como aquella que se denomina "Diferencia Contrato Colectivo" que sirve para atender los incrementos salariales que decreta el gobierno a la legislatura,

Para el funcionamiento operacional de la prestación médica, se asigna recursos en el presupuesto de operaciones, todo de conformidad a lo que señala el Art. 167 de la Ley del Seguro Social Obligatorio Codificada, publicada en Registro Oficial N° 21 de septiembre 8 de 1988, así como los recursos adicionales para cubrir necesidades del área médica, de conformidad con lo establecido en el Art. 78 del mismo cuerpo legal, que faculta al Consejo Superior, fijar en el presupuesto de operación de cada ejercicio económico, los recursos necesarios para cada prestación.

De otra parte en el presupuesto se hace constar los recursos necesarios para el pago de los beneficios que gozan los funcionarios del IESS que no están protegidos por la Contratación Colectiva.

Finalmente, se anota que el presupuesto se liquidará a más tardar hasta el 31 de marzo del año siguiente, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 97 de la L.O.A.F.Y.C.

Para demostrar gráficamente el tema materia y objeto del presente capítulo, se presentan dos cuadros en los cuales se resume claramente los gastos corrientes del Area Administrativa y Area Médica, rubros que en conjunto conforman los gastos presupuestarios potenciales del IESS.

Es importante, igualmente señalar que los cálculos efectuados en estos cuadros se han elaborado en base a una masa salarial de 337.000 millones de sucres para el año de 1989, supuesto un Salario Mínimo Vital de S/. 28.000,00 a partir del mes de julio de 1989.

Entre los rubros más importantes encontramos que el Seguro General se financia con el 1.2% del sueldo del afiliado y cuyo monto asciende a la suma de S/. 4.050 millones. La Cesantía General aporta con el 13% sobre los ingresos y cuyo monto asignado es de 1.278.1 millo--

nes de sures, Los Fondos de Reserva que corresponden al 13% sobre los ingresos y cuyo monto es de 2,224,3 millones.

Le siguen en importancia el Contrato Adicional de Cesantía suscrito con el Magisterio Nacional, equivalente al 10% sobre los ingresos y cuyo monto es de S/.504,000 millones de sures. La Cooperativa Mortuoria equivalente al 13% sobre los ingresos con un monto de S/. 477.6 millones. Cabe resaltar que en este presupuesto consta las Comisiones de la Bolsa de Valores, con un valor totalmente insignificante de 32,5 millones de sures.

Es importante señalar que el Instituto para financiar la Caja Militar y Policial de las cuales simplemente es un administrador forzado y de conformidad al Art. 256 de los Estatutos vigentes, asigna en 1989 la suma de 348 millones de sures. Su Cooperativa Mortuoria y Fondos de Reserva equivalente al 13% sobre los ingresos y con una cuantía de S/. 101 millones y 48.4 millones de sures, respectivamente.

El total general al que ascienden los gastos presupuestarios potenciales del IESS en el Area Administrativa, asciende a la suma de S/.10.789 millones de sures.

En lo que respeta al Area Médica, se asignan igualmente cifras significativas para conformar el presupuesto de gastos potenciales. Al Seguro General, lo corresponde un financiamiento del 3.41% del sueldo del afiliado, cuya asignación para 1989 es de 11.537 millones de sures. El subsidio de enfermedad que equivale al 100% de los ingresos por cotizaciones, alcanza la suma de 3.317 millones de sures. El porcentaje de la prima del Seguro de Riesgos del Trabajo que equivale al 100% del ingreso por cotizaciones y tiene un monto de S/. 3.288 millones de sures. Los excedentes de utilidad señalados para 1989 alcanzan la suma de 1.009 millones de sures aproximadamente, que corresponden al 25% más el 75% del Excedente Acumulado del Seguro de Desgravamen Hipotecario con un monto de S/. 25 millones de sures. Sumados dan un subtotal para inversiones en el Area Médica de 1.034 millones de su

eres. El total general del presupuesto potencial de gastos para esta área es de 19.820 millones de sucres.

4.3. INVERSIONES PREVISTAS

4.3.1. El título séptimo de la Ley del Seguro Social Obligatorio vigente (Arts. 89 y 95), se refiere a las inversiones de los fondos del Seguro Social y establece los lineamientos básicos sobre los cuales se ha sustentado la llamada política de inversiones.

El basamento conceptual de las Inversiones del Seguro Social, está dado por los dos regímenes de financiamiento y se aplican a determinado seguro, esto es, los sistemas de reparto simple y de capitalización. Específicamente en el caso de las inversiones, se hace necesario que se constituyan, mantengan o fortalezcan las reservas técnicas que permitan realimentar el sistema a través de la generación de utilidades rentables. Esta circunstancia obliga a que se utilice el conocimiento técnico y la especialización en la administración de tales recursos, de tal forma que fortalezcan la satisfacción permanente de las obligaciones con los asegurados y contribuyan paralelamente al desarrollo económico y social del país, para lo cual sus políticas deben ser coherentes con las fijadas a nivel nacional en los campos monetario, crédito, fiscal, etc.

Sus objetivos generales son el revertir los recursos en forma de servicio hacia los sectores que participan en el financiamiento del sistema de esta manera se persigue satisfacer fundamentalmente las necesidades de crédito, la solución al problema habitacional y la creación de la infraestructura hospitalaria, de los propios asegurados en condiciones realmente blandas.

Además contribuye con el financiamiento para la ejecución de obras y proyectos de desarrollo promovidos por el sector público y sus diferentes niveles, a fin de crear la infraestructura básica necesaria que

PRESUUESTO OPERACION AREA ADMINISTRATIVA

FINANCIAMIENTO GASTOS CORRIENTES
 AREA ADMINISTRATIVA
 SEGUN ART.114 DE LOS ESTATUTOS DEL IESS
 (CIFRAS EN MILES DE SUQUES)

CONCEPTO	FINANCIAMIENTO	ASIGNACION 1989
SEGURO GENERAL	1.2% DEL SUELDO DEL AFILIADO	4,049,719
JUBILADOS DEL ESTADO	10% PENSIONES DEL ESTADO	65
CESANTIA GENERAL	13% SOBRE LOS INGRESOS	1,270,160
CESANTIA ADICIONAL	13% SOBRE LOS INGRESOS	440,570
FONDOS DE RESERVA	13% SOBRE LOS INGRESOS	2,224,300
GRAFICOS PRIVA. PUBLIC Y BRIOS	0.5% SOBRE SUELDOS	1,813
SEGURO CONTRATADOS FERROCARRIL	5% SOBRE EGRESOS	19,379
SEGURO CONTRATADOS TELECOMUNICACS	5% SOBRE EGRESOS	5,779
CONTRATO ADICIONAL MAGISTERIO	10% SOBRE INGRESOS	504,000
MAGISTERIO BIENESTAR SOCIAL	10% SOBRE INGRESOS	700
COOPERATIVA MORTUORIA	13% SOBRE INGRESOS	477,620
PRIMA DE SEG. SALDOS QUIROGRAF.	13% SOBRE INGRESOS	23,400
JUBILACION PATRONAL	10% SOBRE INGRESOS	15,200
RIESGOS DEL TRABAJO	13% DEL 5% DE COTIZACION	213,720
APORTES DEL CAMPESINADO	0.5% SOBRE INGRESOS DE APOR	1,655
DECIMAS TERCERA Y CUARTA PENSIO	6.3% SOBRE INGRESOS	229,635
HONORARIOS JUDICIALES ABOGADOS	100% DE LOS INGRESOS	3,250
MULTAS A EMPLEADOS	100% DE LOS INGRESOS	813
MULTAS A PATRONOS	75% DE LOS INGRESOS	365,625
10% EXCEDENTE UTILIDADES	PRORRATEDO SEGUN ART 114 EST	403,512
COMISIONES BOLSA DE VALORES	100% DE LOS INGRESOS	32,500
A.-SUBTOTAL		10,271,414
FINANC. CAJA MILITAR Y POLICIAL	PRORRATEDO ART No 256 ESTAT.	348,000
FONDOS DE RESERVA	13% SOBRE LOS INGRESOS	101,010
COOPERATIVA MORTUORIA	13% SOBRE INGRESOS	48,450
B.-SUBTOTAL		497,500
A+B TOTAL GENERAL		10,789,914

NOTA:

CALCULOS EFECTUADOS CON UNA MASA SALARIAL DE 337.000 MILLONES DE SUQUES PARA 1989

SUPUESTO DE UN SALARIO MINIMO VITAL DE S/. 28.000 DESDE JULIO DE 1989

conlleve a la disminución del desempleo, formación bruta de capital y al mejoramiento de los niveles de ingresos per-cápita.

Consecuentemente, por los objetivos señalados, corresponde a la Institución canalizar selectivamente las inversiones que se orientan al sector privado, procurando conseguir rentabilidades que permitan mantener de un ejercicio a otro, un equilibrio del sistema en base a rendimientos promedio que no se aparten del interés técnico.

Actualmente en el manejo de las inversiones en el Seguro Social, existen muchas restricciones que no permiten utilizar sus fondos en inversiones verdaderamente reproductivas; las operaciones son muy limitadas a consecuencia de promulgación de Leyes, Decretos y otras disposiciones legales sin la consulta previa a la Institución.

En el aspecto económico, existe un desbalance en las proporciones y volúmenes de recursos asignados al financiamiento de los presupuestos de operación y de inversiones; existe una concentración desigual en las asignaciones para inversiones privativas en detrimento de las inversiones no privativas, produciéndose la descapitalización y pérdida del valor real de las reservas, debido principalmente al proceso inflacionario.

Como alternativas de solución en este campo, es indispensable la actualización de su marco jurídico, aprobando el nuevo proyecto de Reglamento de Inversiones. En el aspecto económico es imprescindible la promulgación de políticas adecuadas para la orientación de mayores volúmenes de recursos hacia inversiones de mayor rendimiento y liquidez.

4.3.2. De conformidad a lo señalado corresponde al Consejo Superior del Instituto conocer y aprobar el presupuesto de inversiones para cada ejercicio económico. La actual administración del IESS ha presentado desde comienzos del presente año, la proforma presupuestaria de inversiones para el ejercicio económico 1989; lamentablemente hasta la presente fecha no ha sido aprobada por el Consejo Superior. El valor al que asciende la proforma presupuestaria para in

versiones en 1989, es de S/. 122.539'867,000,00, dentro de los cuales se incluye la cantidad de S/. 49.067'373,000,00; como inversiones contingentes que se preveen serán utilizadas, si el Gobierno Nacional transfiere los recursos que adeuda al IESS.

Una de las formas de inversión en caso de que el Estado pague su creciente deuda, sería el equipamiento de hospitales y la terminación de aquellos cuya construcción se ha iniciado.

El presupuesto (proforma) de inversiones para 1989, consta de 8 programas, cuya denominación está dada por la respectiva actividad objeto de la inversión, así tenemos:

- Programa 100

Actividades Centrales, esto es, inversiones en inmuebles de uso institucional, adquisición de edificios para el IESS, construcciones varias, etc.

Existe también un Fondo de mantenimiento y servicio de comisariatos, tanto para las unidades existentes, como para las nuevas. Otro rubro importante constituye la adquisición de computadoras y equipos de informática.

- Programa 200

Prestaciones Económicas del Seguro Social, éstas se refieren al Seguro de Riesgos del Trabajo, adquisición de equipos y compra de vehículos para atender este seguro.

- Programa 300

Prestación Médica, que comprende atención médico social, equipamiento en Unidades existentes, construcción en unidades existentes, muebles y enseres, vehículos, herramientas y repuestos.

En este mismo programa se hace constar valores para equipamiento de Unidades nuevas, adquisición de terrenos; y, construcción de unidades nuevas.

- Programa 600

Vivienda para afiliados y edificios para renta. Sin embargo, de que desde 1983 el IESS no construye, mantiene una estructura burocrática en materia de ingeniería y vivienda bastante numerosa. A la fecha existen programas de vivienda por concluirse, para lo cual se fija en la proforma las partidas pertinentes para cumplir este fin.

- Programa 700

Créditos a afiliados e instituciones, que corresponde al rubro préstamos hipotecarios a afiliados y beneficiarios, préstamos patronales, préstamos hipotecarios a afiliados y beneficiarios de las Cajas Militar y Policial. Préstamos Quirografarios a los mismos beneficiarios y afiliados.

Pese a que el Consejo Superior del IESS prohibió mediante Resolución 677 el otorgamiento de préstamos a instituciones privadas y públicas, existen créditos aprobados con antelación, cuyo desembolso tiene que irse cumpliendo progresivamente; por ello para el presente período se fijan los dineros necesarios para el cumplimiento de este compromiso.

- Programa 800

Inversión en valores fiduciarios y otros. En este rubro se toma en cuenta al sector público, para adquisición de Bonos con interés variable. En el caso del sector privado, se toma en cuenta: la adquisición de acciones a empresas, obligaciones de empresas, bonos de garantía, cédulas hipotecarias, bonos de prenda, acciones de las mutualistas; y, otros títulos.

Programa 900

Crédito Prendario. Se refiere al funcionamiento e inversión de dineros en los llamados Montes de Piedad existentes en el país que son de propiedad del IESS.

Todo lo anotado da un subtotal de S/. 73.472'494.000,00. A este valor se debe sumar las asignaciones globales, esto es, aquellos dineros que el Estado debe pagar al IESS en calidad de empleados o como contribución para el pago de pensiones y que se ha denominado inversión contingente, cuya cuantía es de S/. 49.067'383.000,00 que sumado al subtotal, da una suma de S/. 122.539'867.000,00. Para graficar este análisis me permito anexar la Proforma Presupuestaria de "inversiones" del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el ejercicio económico 1989.

4.4. EL PRESUPUESTO DEL IESS PARA 1989

Los presupuestos que anualmente prepara el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, constituyen la enumeración de las obligaciones que el IESS debe satisfacer en cada año en relación a los servicios y prestaciones que el sistema brinda, y el cálculo de los recursos o medios que se consideran probables para atender oportunamente estas prestaciones y servicios.

El objeto principal de todo presupuesto consiste en determinar el empleo que debe darse a las sumas que por distintos impuestos o servicios se obtienen (contribuciones estatales, aportes, cotizaciones) del gobierno, de los afiliados y de los particulares en general; o, por el contrario, determinar que contribuciones han de establecerse para conseguir los recursos necesarios con los que se hará frente a los gastos que se determine en el período económico.

Para atender los gastos previstos en cada una de las áreas, sus distributivos y más obligaciones, incluidas las provenientes de los contra-

tos colectivos Cuarto y Sexto que protegen a más de 15,300 trabajadores del IESS (dato proporcionado por el IESS), la institución prepara anualmente su presupuesto general que contiene dos rubros importantes y que ya han sido analizados en el presente trabajo: el presupuesto de operación y el presupuesto de inversiones.

4.4.1. Las principales características del presupuesto del IESS para el año 1989, se puede sintetizar en las siguientes:

- En materia de ingresos corrientes la recaudación de aporte, tanto de la sección A, cuanto de la B, significan rubros importantes en el presupuesto, esto se debe al empeño de las actuales autoridades institucionales que han tomado medidas importantes a fin de elevar el nivel de recaudación. Paso trascendental significa el haber unificado las cotizaciones de las dos secciones.

En el mismo caso se encuentra la recaudación de la Mora Patronal e Hipotecaria, utilidad en préstamos hipotecarios, quirografarios, seguro de saldos, fondos de reserva, etc.

Rubros importantes en materia de ingresos corrientes constituye los intereses recaudados por concepto de cupones de obligaciones de empresas, cupones de bonos, cédulas hipotecarias, bonos de prenda, utilidades de acciones en las empresas, letras, pagarés, documentos negociables; y, las utilidades que ofrece el préstamo prendario (Montes de Piedad).

En el caso de las Cajas Militares y Policial se cuentan como ingresos corrientes: la contribución del Estado, el pago de fondos de reserva, aportes patronales y del afiliado.

De los rubros señalados es necesario aclarar que existe incumplimiento en el pago de estos ingresos por parte de las dos cajas, lo que ha obligado al IESS a tomar dineros de otros programas para cubrir el creciente déficit de estas dos instituciones.

La administración de la Caja Policial y Militar y por consiguiente el pago de las pensiones, cesantías, fondos de reserva, préstamos hipotecarios y quirografarios, sin que el Estado pague estos valores al IESS, crea anualmente problemas, pues reduce las reservas económicas y causa estragos en la economía y finanzas del IESS.

- En el presente ejercicio económico 1989, si bien mejora significativamente el ingreso de recursos, los egresos aumentan en mayor proporción, en razón del desorden existente que la actual administración aspira y pretende corregirlo mediante la racionalización del gasto y el establecimiento de medidas en el orden administrativo, económico-financiero, jurídico y técnico.

Se aspira que con las políticas presupuestarias dictadas por la actual administración se pueda corregir el desequilibrio entre ingresos y egresos, y que por tanto, en los próximos años de igual manera se racionalicen los presupuestos de la institución.

Conforme se analizó en el tema anterior el IESS ha emprendido en la preparación del presupuesto saliendo del esquema tradicional, en el cual únicamente se miraba las necesidades de los dos grandes polos de desarrollo-Quito y Guayaquil, por otro que se denomina "presupuesto por programas". Para este fin el IESS ha fijado políticas y objetivos claros y realizables, para cada ejercicio económico-presupuestario, a fin de que la distribución de los recursos alcance las metas fijadas en su planificación, desarrollando de ser posible, un lenguaje homogéneo e idéntico entre las diferentes áreas de la institución; implementando un plan o un código de cuentas común para todos los propósitos, para todos los usos y para todos los ámbitos a nivel nacional.

El sistema presupuestario realizado por "programas y seguros" iniciado por esta administración, hace que cada uno de los Seguros, sus prestaciones y servicios tengan su propio financiamiento. Este sistema lógico, en el futuro conducirá definitivamente a apreciar que las cotizaciones para algunos seguros deben ser revisados periódicamente en función al índice inflacionario y a la capacidad adquisitiva de la moneda.

Los costos fundamentalmente de la prestación médica son totalmente elevados, mientras que los ingresos de la misma son reducidos, deberá por lo tanto revisarse la cotización que financia a esta prestación de manera urgente.

4.5. LIQUIDEZ FINANCIERA

La liquidez financiera del IESS está dada por la capacidad que tiene para hacer frente rápidamente a las obligaciones financieras de corto plazo. La liquidez financiera del IESS, se verá reflejada en la capacidad económica que tenga el instituto para cumplir a cabalidad y de manera oportuna con todas sus obligaciones esenciales, esto es, el otorgamiento de prestaciones y servicios, así como en la buena inversión de los recursos capitalizados para obtener réditos que permitan robustecer al sistema.

Para una mejor concepción de la liquidez financiera del IESS se presenta el Cuadro en el cual se resumen las disponibilidades de fondos en las cuentas de ingresos, egresos y fondos rotativos por "Bancos" a nivel nacional. (95A).

En el Cuadro siguiente se demuestra el crecimiento que en los últimos cinco años ha tenido el rubro ingresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, debido fundamentalmente al cambio que en materia de remuneraciones se ha dado en el país en el período 1984-1988.

En efecto, los incrementos en el Salario Mínimo Vital e igualmente el aumento de afiliados a la Seguridad Social, han hecho crecer los ingresos del IESS. Sin embargo, es necesario señalar que pese a ese crecimiento de los aportes de la población afiliada, existe una realidad de privilegio en la seguridad social para un reducido número de ecuatorianos que dentro de la población económicamente activa representa solamente el 21.35%, porcentaje demasiado bajo en consideración al hecho cierto de que toda la población económicamente activa debería estar afilia

da al Sistema de Seguridad Social

Los ingresos de mayor importancia constituyen como ya se manifestó obviamente los aportes patronales, las aportaciones individuales, utilidades de las inversiones; y, la contribución del Estado,

EVOLUCION DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS EN EL ULTIMO
QUINQUENIO '1984 - 1988
(cifras en millones de sucres)

AÑOS	INGRESOS	%
1984	50.857	100
1985	79.779	156
1986	105.140	206
1987	112.040	220
1988	146.827	288
1989	249.754	491

FUENTE: Dirección Nacional Económico-Financiera.

4.6. POLITICA PRESUPUESTARIA VIGENTE

La administración del IESS, vista la crisis económica por la que viene atravesando el Instituto, han procedido a ejecutar las siguientes políticas presupuestarias.

4.6.1. Ingresos

- El presupuesto a partir del presente ejercicio, se elabora clasificando los ingresos según el uso de los mismos (Seguro de

invalidez, Vejez y Muerte, Cesantía, Mortuoria, Prestación Médica, Montepío, etc), con el propósito de establecer con claridad las fuentes de recursos y en función de ellas el uso que se las debe dar.

- Los aportes y fondos de reserva constituyen el 47.35% del presupuesto; las utilidades de Inversiones, el 12.01%; el reintegro de inversiones, el 14.82%; la contribución del Estado, el 7.29% y otros ingresos el 18.53% (entre ellos Caja Militar y Policial y Seguro Social Campesino).

- Realiza una adecuada campaña de recaudación de la Mora Patronal del sector privado y público, poniendo en ejecución el Plan Nacional de Fiscalización Patronal.

- Se han asimilado las tasas de interés por mora a las prevalecientes en el mercado.

- Se han desarrollado negociaciones con el Gobierno nacional para que pague puntualmente sus obligaciones.

- En lo que a utilidades, se refiere se ha adoptado la política de buscar la más alta rentabilidad de las inversiones en el mercado a través de valores fiduciarios, colocaciones de corto plazo en el mercado; se han planteado modificaciones al sistema de crédito hipotecario y quirografario, cuyas condiciones financieras son desventajosas para el Instituto.

Basta mencionar que de una cartera de aproximadamente 65.000 millones de sucres de préstamos hipotecarios, se estima que durante 1989 ingresarán apenas S/. 150 millones; las tasas de interés de aproximadamente 14% es substancialmente menor a las mínimas establecidas en el mercado, más aún se registra una inflación cercana al 88%, ésto sumado a plazos de 30 años, implica en la práctica que la totalidad de los recursos destinados a este fin no tengan retorno.

Se plantea en el Presupuesto que el Estado cancele oportunamente sus obligaciones tanto patronales como las contribuciones del 40% para el pago de pensiones que de acuerdo a la ley le competen, procurando evitar las consolidaciones de deuda que se han producido en el pasado.

El Presupuesto contiene adicionalmente las cifras por pagos atrasados que mantiene el Estado con el IESS, que no han sido sujetas a consolidaciones.

4.6.2. Egresos

Tres grandes rubros de egresos se pueden mencionar: Prestaciones, Gastos Administrativos e Inversiones:

-Prestaciones económicas y prestaciones médicas.

Entre las prestaciones económicas se encuentran los pagos por Invalidez, Vejez, Muerte, Cesantía, Mortuoria y Devolución de Fondos de Reserva, cuyos pagos constituyen la principal prioridad en los presupuestos institucionales, captando el 24.8% del presupuesto; a pesar de que tanto la prestación médica como la de Invalidez, Vejez y Muerte son deficitarias, pues la contribución destinada a éstos fines es insuficiente para cubrir las obligaciones cada vez crecientes de cada uno de ellas. ha sido necesario atenderlas tomando recursos del Seguro de Cesantía, en calidad de préstamo que deberán ser reembolsados con dineros pagados por el Estado, y el producto de la redistribución de la cotización actual entre los diferentes Seguros.

Los pagos por prestaciones en ningún caso son inferiores a los salarios mínimos vitales, aunque el cumplimiento de esta obligación, determina un deterioro y agotamiento de las reservas institucionales.

Las prestaciones médicas igualmente registran déficits entre los que estatutariamente están definidos, con recursos destinados a este fin y los que realmente se requiere para su normal desenvolvimiento; no obstante, en forma similar a lo enunciado anteriormente, se satisfi-

cen todos los requerimientos financieros que la atención médica demanda, tomando recursos de otros seguros, tales como el de Cesantía. Se debe mencionar en este campo que el crecimiento del presupuesto de esta área, está influenciado básicamente por la elevación de precios que registra la mayor parte de los insumos que demanda este servicio, con tasas que superan largamente los niveles por contratación colectiva que porteje a los 7.000 servidores de esta área. Para la prestación médica se ha destinado el 15.6% del presupuesto real del IESS.

En lo que a Gastos Administrativos se refiere, éstos cubren tanto los costos de los bienes y servicios necesarios para el normal funcionamiento institucional, como los gastos en personal, con un valor equivalente al 8.5% del presupuesto, debiendo mencionarse como relevante en este sentido, la política de austeridad que se ha implantado, congelando el número de cargos existentes con propensión a su reducción a través de la supresión de las vacantes que se presenten, así como un estricto control del gasto de los dineros y servicios que demande la Institución.

Los egresos de las Cajas Militar y Policial, significan el 8.4% del presupuesto anual para 1989, siendo el Instituto únicamente administrador de éstos recursos, por lo que no le está facultado efectuar pagos, si previamente no recibe los recursos necesarios para ello.

Sin embargo, recalamos que en la práctica es el IESS quien tomando dineros de otras partidas y rubros viene subsidiando el pago de pensiones, cesantías, otorgamiento de préstamos hipotecarios, quirografarios, etc., a las Cajas Policial y Militar, coadyuvando a su desfinanciamiento.

El saldo restante del presupuesto, constituye disponibilidades para inversiones, para lo cual se han diseñado políticas que permitan lograr un alto nivel de rentabilidad, en base a lo que el IESS puede reproducir recursos que sirvan para el pago de incrementos y mejoras de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte.

CAPITULO V

C A P I T U L O V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. SOBRE LA CONCEPCION Y LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

No es un azar y sí una absoluta novedad que dentro del campo de la política social, desde mediados del presente siglo, el tema de la denominada, "Previsión Social" y luego, "Seguridad Social" haya llegado a suscitar un interés muy vivo en medios y ambientes que rebasan círculos minoritarios y sectores de singular matiz o clasificación.

La vida del ser humano está llena de contingencias, de sucesos, de acontecimientos que gravitan sobre su existencia, preocupándola, inquietándola y que es necesario afrontarlos so pena de sucumbir. Las contingencias que afectan a la salud; a la normalidad de las rentas de trabajo; a la estabilidad en el empleo. Las necesidades económicas para el mantenimiento de la familia; el estado o situación de la persona que se invalida o que por la propia condición de la naturaleza humana llega a la vejez; las consecuencias familiares de la muerte del afiliado, sobre todo cuando deja viuda y huérfanos; he aquí, entre otros, un conjunto de estados de alerta que llenan de contenido nuestras propias vivencias. Para proteger al hombre frente a tales contingencias y situaciones, para hacer que se sienta seguro, para mejorar sus condiciones de salud para proclamar su libertad; en definitiva para instalarle dentro de un repertorio de posibilidades y de formas que sienta un cierto bienestar material y espiritual, tiende y proyecta en síntesis, la misión de la Seguridad Social.

La Seguridad Social es una apasionante materia que trasciende el campo de la pura técnica. Se ocupan de ella los pontífices, los hombres de Estado, los sociólogos, los juristas, los economistas, los empresa-

rios, los trabajadores, los funcionarios públicos, en suma, la totalidad de las gentes de una Nación.

Se ha dicho que la Seguridad Social es una de esas grandes fuerzas o poderosos fermentos que provocan la evolución de la sociedad contemporánea. Su esfera de influencia es cada vez mayor y pocos son los aspectos de la vida humana no afectados por ella. El sentimiento de tranquilidad que da a las personas y a las familias; la influencia que ejerce en la productividad, en la transformación económica y en la elevación del nivel de vida, sobre todo en los órdenes social, económico y cultural; las repercusiones que ejerce sobre instituciones jurídicas tan tradicionales como el ahorro, el seguro privado, ciertas reglas de responsabilidad civil, la familia, la sucesión, la propiedad; la influencia política que contribuye a la disminución de la lucha de clases y de las injusticias sociales, entre otros, otorgan a la Seguridad Social un sentido dimensional y hacen de ella una realidad trascendente y de valor universal.

Mas, donde aparece manifestada de modo definitivo la influencia de la Seguridad Social, es en la modificación de las estructuras sociales a través de la renta nacional. La Seguridad Social no es sólo un sistema de cobertura de riesgos, es también un instrumento redistributivo de la renta nacional, objetivo que la Ley debe cumplir tal misión redistributiva. La Seguridad Social se enfrenta con la desigualdad de las situaciones individuales origen de problema social y trata de convertir la redistribución de la renta, en una necesaria solución. Se entiende que quienes poseen en abundancia deben renunciar a una parte de sus bienes, para transferirlos en favor de los elementos menos afortunados. Por eso, a la hora de la cobertura de un riesgo, es indiscutible la exigencia de una plena solidaridad. La aportación del Estado al sostenimiento de la Seguridad Social es también la expresión de la solidaridad social. A través del impuesto, muy especialmente, cuando el sistema tributario es de carácter progresivo, la comunidad retribuye al trabajador una parte del bienestar a cambio de su sacrificio; colectiviza las necesidades sociales y busca soluciones sin im

portar las condiciones del afiliado.

Ante la enfermedad, por ejemplo, la asistencia médica que la Seguridad Social otorga no es discriminatoria. No importa que un trabajador sea padre de familia numerosa o soltero, pues ambos cotizan a la Seguridad Social; en cambio, los gastos que normalmente uno y otro ocasionan son distintos. Igual acontece con las demás prestaciones, con los servicios sociales y con la asistencia social. Esta solidaridad social es principio más relevante de la Seguridad Social. La propia Ley de Bases, la cual es clara, clave y guía informativa del nuevo sistema, destaca tal principio, en su Exposición de Motivos, al decir: "Conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional, ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria. La Ley concibe ésta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes, respecto a los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los familiares de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos .

La Seguridad Social es para la Ley, un camino por donde con tratamiento equitativo de todos los estamentos y sectores sociales, puede mejorar las condiciones de vida de las masas laborales, sin daño u opresión injustas de las Empresas; un camino donde los más pobres de la sociedad, los ancianos, los niños, los enfermos e inválidos, los subnormales, las viudas y los huérfanos, hallan protección comunitaria.

La Seguridad Social, expresa y revela un conjunto de acciones que comportan relaciones humanas y formas de convivencia, toda una verdadera revolución espiritual. Resume un conjunto de valores que encuentran sentido, significado y dimensión en la solución social que otorga. Ampara a la familia, consolida la profesión, favorece la hermandad social, realiza la justicia-distributiva y fortalece los vínculos sindicales, fomenta el espíritu comunitario dentro de la empresa, proporcio

na seguridad de amparo ante el infortunio, ayuda a promover la solida
ridad.

He aquí, en síntesis, el género de la actividad y los grandes objeti-
vos que ofrece la Seguridad Social, cuya aplicación práctica, si bien
presenta en los distintos países caracteres comunes, tiene, sin embargo,
en cada uno su fisonomía peculiar y singular ordenamiento.

5.2. SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y OPERATIVA DEL IEES

5.2.1. Conclusiones

La organización administrativa y operativa del Instituto
Ecuatoriano de Seguridad Social, compete a la Dirección General del
mismo, mediante la aplicación sistemática de un conjunto de acciones
de orden normativo, que para este efecto dicta el Consejo Superior del
IESS, órgano máximo de legislación, encargado de vigilar el cumpli -
miento de los objetivos del sistema de Seguridad Social.

En el transcurso de los sesenta y un años de vida de la Institución,
han sido el Estado y los propios órganos de decisión del IEES, quie-
nes han ido configurando a través de leyes, reglamentos, resoluciones
etc., el marco legal dentro del cual viene desarrollando su activida
de, con el único objetivo de mejorar el nivel de eficiencia en el ó
torgamiento de prestaciones y servicios, razón de ser de la Seguridad
Social, en veneficio de los afiliados y beneficiarios del Sistema, pro
pendiendo siempre a la ampliación de la cobertura a otros grupos de
la sociedad, que aún no están beneficiados por el sistema de seguridad
social.

La estructura administrativa y de organización del Instituto Ecuatoriano
de Seguridad Social, no responde a la realidad institucional actual.
Su estructura obedece a la Ley de nacimiento del Seguro Social de 1928,
con pequeñas reformas circunstanciales y una última codificación de

septiembre de 1988, a esto se suma una permanente creación de nueva le
gislación: leyes, decretos, reformas estatutarias; y, resoluciones
del Consejo Superior, que cada día maniatan y enredan el sistema, sin
permitirle un crecimiento sostenido que a su vez produzca eficiencia
en lo administrativo y en lo estructural mejorando cualitativa y cu
antitativamente en el otorgamiento de prestaciones y servicios.

No existe una verdadera estructura orgánica-funcional del IESS, cada
administración pretende organizar y estructurar al instituto, de acuer
do a las conveniencias del momento político que vive el país, sin uti
lizar las técnicas de administración y fundamentalmente, sin utilizar
el recurso humano que ya tiene relación de dependencia con el IESS.
Se objetiviza más este problema cuando la actual administración, preo
cupada por este proceso negativo que vive el instituto ha emprendido
acciones de orden técnico-administrativo y organizacional para en
el menor tiempo posible entregar en beneficio de los afiliados y bene
ficiarios, una estructura orgánico-funcional acorde con el momento so
cio-económico que vive el país.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuenta en la actualidad
con un número exagerado de Unidades Administrativas cuya existencia no
ha sido justificada en forma técnica; lamentablemente no existe sus-
tento que justifique la existencia de tantas unidades. En octubre de
1986 el órgano máximo de la institución conoció y aprobó la estructu
ra orgánico administrativa del Consejo Técnico Asesor, Dirección de
Inversiones, Dirección Nacional Administrativa, Dirección Nacional E-
conómico-Financiera y Dirección Nacional del Seguro Social Campesino,
completando de esta manera la Macro-Estructura del IESS, establecida
mediante Decreto Ejecutivo 1606. Existe un Manual Orgánico Funcional
correspondiente al Nivel Central que acusa una serie de fallas y limi
taciones de orden técnico. No especifica con claridad y suficiencia
las funciones que corresponde a cada una de las Unidades que lo confor
man, ocasionando que se diluyan responsabilidades.

La estructura organizacional del IESS adolece de serias y graves defi

ciencias desde sus inicios. Se entremezclan métodos y técnicas de administración, en ciertas áreas se generaliza y, en otras se individualizan hasta niveles de Departamento o Sección y, en otros casos no se determina siquiera el grado jerárquico de la Unidad. Existen otros problemas estructurales que nacen de la propia Ley del Seguro Social. No consta la Unidad de Reajuste de Precios, sin embargo, de ser fundamental en materia de Contratación Pública. Se debe resolver técnicamente bajo que Unidad Administrativa Superior se debe ubicar al Area de Riesgos del Trabajo. En la actualidad se lo ha dejado bajo la dependencia del Consejo Superior, órgano que aún siendo de legislación control y decisión, no le corresponde inmiscuirse en actividades de orden administrativo.

Esta potestad corresponde a la Dirección General del IESS y por tanto tendrá que reformarse concretamente el Art. 35 de la Ley que es la norma que equivocadamente a ubicado al Area de Riesgos bajo la Dirección del Consejo Superior del Instituto. La crisis estructural o organizativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha llegado a límites intolerables. Existen áreas que no están contempladas en la Ley; sin embargo, en razón de la existencia de normas estatutarias, reglamentarias, resoluciones del Consejo Superior y Decretos dictados por el Ejecutivo, está vigente en el IESS una Macro-Estructura en la cual constan unidades administrativas técnicas, jurídicas y económicas de mayor y menor nivel, como es el caso de la Procuraduría General, Supervisión General, Dirección Nacional de Riesgos y Prestaciones, Dirección de Inversiones, Dirección de Organización, Dirección de Sistemas, etc., unidades sin las cuales, la marcha administrativa y estructural del Instituto no funcionarían. Prueba concluyente es la constante y continua queja que periódicamente presentan los Jefes Departamentales, de División y los propios Directores Nacionales, reclamando insistentemente de la necesidad de revisar la actual estructura administrativa del IESS.

FUENTE: Dirección General del IESS - 1988.

5.2.1.1. La informática en el IESS

El Instituto debe emprender un proceso de sistematización de la información acorde con el avance tecnológico que actualmente se requiere. Se debe cambiar los procesos manuales a procesamientos electrónicos que permitan una más ágil entrega de prestaciones y servicios, hecho que al mismo tiempo frenará de alguna manera la desenfrenada creación de cargos por compromisos político-partidistas. La anterior administración del Instituto emprendió en esta árdua tarea; sin embargo, no se ha logrado hasta ahora integrar las operaciones institucionales, lo que ha traído como resultado que el IESS no pueda contar con registros contables actualizados, etc., Una de las salidas a este absurdo problema ha sido el trabajar mediante procesos mixtos, esto es, utilizando la informática (avance de la ciencia) y procedimientos manuales. No existe por tanto, uniformidad entre los procesos computarizados que se llevan a cabo en Quito, con los que se desarrollan en Guayaquil, lo que hace incompatible cada uno de estos procesos y no permite una deseada integración de procedimientos computarizados.

5.2.1.2. Recursos humanos del IESS

Los datos proporcionados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social revelan que a la fecha existen 13.500 empleados y trabajadores al servicio del IESS, distribuidos de conformidad al siguiente cuadro:

Area Administrativa Nacional	7.573
Montes de Piedad Nacional	240
Area Médica Nacional	<u>5,212</u>
TOTAL DE TRABAJADORES	13.500

FUENTE: Dirección General del IESS,

En el total indicado no consta aquel personal contratado a plazo fijo o por obra cierta del área médica y administrativa, igualmente el personal contratado para guardianía y seguridad, suscritos con entidades especializadas y con la Policía Nacional.

Existe a simple vista, una mala distribución del recurso humano en el IESS, lo que trae como resultado un bajo nivel de producción del trabajador, sumado a la casi ninguna capacitación que recibe y a la falta de incentivación por parte de quienes ejercen jefatura, convierten al IESS, en una Institución totalmente desorganizada en esta materia. No existe una política definida en materia de recursos humanos; la proliferación de unidades que efectúan actividades de personal desperdigadas en el Seguro Campesino, Hospital Carlos Andrade Marín, Direcciones Regionales 1,2 y 3,

El manejo de Recursos Humanos en el Instituto deja mucho que desear. No existe o por lo menos no existía, un control exacto del número de trabajadores con que cuenta el IESS a esta fecha. Igualmente no se conoce fechas de inicio y terminación de contratos. Hay carencia de registros de cambios administrativos, comisiones de servicio, vacaciones, etc. No se cuenta con un control de roles y distributivos presupuestarios, con determinación de valores sobre remuneraciones y beneficios sociales. No se respeta la especialización y conocimientos del personal. Todo esto ha producido un manejo anárquico de las acciones de personal.

A fin de solucionar por lo menos en parte el problema de los Recursos Humanos en el IESS, se sugiere lo siguiente:

Establecer una carrera administrativa propia del trabajador del IESS, que en el tiempo le permita catalogarse como un especialista en cada campo.

Elaborar un escalafón institucional, conjuntamente con reglamentos para reclutamiento, selección, promoción, capacitación del personal de trabajadores del IESS.

La técnica de administración de personal exige la estructuración de manuales de: clasificación, valoración de puestos; evaluación del desempeño de funciones, un orgánico funcional; y, finalmente un Manual de Procedimientos Administrativos, los juristas recomiendan que mientras se prepara el marco técnico-jurídico y administrativo, necesario para una eficaz administración técnico-jurídico y administrativo, necesario para una eficaz administración de personal, se debe trabajar con instructivos en cada área.

5.2.1.3. Los Recursos Materiales

La provisión de los Recursos Materiales que la institución requiere, constituye otro de los grandes rubros que en conjunto van dando fuerza a la crisis institucional que afronta el IESS. En este grave problema están involucradas: el área médica, el área administrativa y el Seguro Social Campesino. No existe racionalización en los procesos de adquisición de bienes e insumos que requiere el IESS: no se programa ni para el presente peor para el futuro, en condiciones que inclusive creen condiciones de ventaja en cuanto a la calidad y al precio con la oportunidad que el sistema requiere.

Los recursos materiales para el funcionamiento del IESS en el presente ejercicio económico significa la suma de S/. 13.363 millones de sucres, que equivalen al 28% del presupuesto del IESS, esta suma ratifica la importancia de este rubro en el sistema administrativo y económico del IESS, de ahí que se sugiere implantar sistemas modernos, computarizados, mecanizados y administrativos, que coordinadamente con un marco legal acorde con la razón de ser del IESS, le permita establecer sus propios sistemas de contratación y abastecimientos.

5.2.1.4. Aspectos Jurídicos que afronta el IESS

Para el asesoramiento, estudio y difusión jurídica, el IESS cuenta con una Procuraduría y Subprocuraduría General

y los Departamentos de Asesoría, Estudios y Difusión Jurídica. Su obligación es dirigir y controlar toda la actividad jurídica de la Institución: asesorar en materia jurídica al Consejo Superior y Dirección General, Directores Nacionales y Regionales; elaborar proyectos de Ley, Reglamentos y Resoluciones. Ejercer el patrocinio del IESS, elaborar contratos, etc.

La regionalización del IESS vista en los términos ya analizados (sin planificación técnico-administrativa y económica), ha producido la duplicidad de funciones, recargando el trabajo en la Procuraduría General, en relación al poco o casi ninguno de las Procuradurías Regionales o Departamentos Jurídicos de las Gerencias Provinciales. La Procuraduría General, ha encontrado su mayor dificultad en el enmarañado marco jurídico en el cual se desenvuelve el IESS. La legislación del Instituto tampoco responde a la transformación socio-económica de la cual el IESS y el país requieren.

Si bien la "codificación" de la Ley del Seguro Social Obligatorio impulsada por la actual administración, ha facilitado la labor de la asesoría jurídica institucional, sin embargo, se estima necesario la estructuración de una nueva Ley del Seguro Social, que sistematice y agrupe toda la legislación dispersa e intrincada que en la actualidad rige el IESS. Frente a esta situación se sugieren las siguientes recomendaciones:

Elaboración de una Nueva Ley del Seguro Social Obligatorio y de sus Estatutos. Se debe reconocer al respecto, como un logro fundamental de la actual administración, el haber conseguido: primero, codificar la actual Ley; segundo, tener listo un proyecto de "nueva Ley" y, tercero, tener lista la codificación de los Estatutos que constituye el paso previo para reformar la Ley.

El Instituto requiere de urgencia sistematizar las Resoluciones y Reglamentos internos, que le permita promocionar su sistema y que a su vez fomente el conocimiento de derechos y obligaciones por parte de

los afiliados y beneficiarios.

5.2.2. Recomendaciones Generales: Area Médica y Area Administrativa,

Es conveniente que se asigne por parte del Consejo Superior del Instituto la responsabilidad de iniciar el proceso de restructuración del IESS a la Dirección Nacional Administrativa, bajo cuya dirección se encuentra la División Nacional de Recursos Humanos, unidad que debe comenzar siendo parte del requerido proceso de restructuración.

Revisar el Manual Orgánico Funcional existente para el Nivel Central (Dirección General), a objeto de que su estructuración obedezca a la actual realidad institucional y nacional.

Punto fundamental de esta necesaria restructuración constituye la revisión del denominado proceso de "regionalización", el que hasta la presente fecha no ha cumplido con su "finalidad"; seis de las nueve Direcciones regionales carecen de estructura orgánica debidamente aprobada y a excepción del Nivel Central, tampoco cuentan con Manuales Orgánicos Funcionales que regulen sus actividades. De igual manera hasta la presente fecha se han aprobado y peor aún ejecutado, los planes de descentralización propuestas como objeto fundamental del proceso de regionalización del IESS; en consecuencia, a excepción de las Direcciones Regionales 1, 2 y 3, las seis restantes Direcciones continúan rigiéndose por modelos organizativos y estructurales caducos que normaban hace muchos años para el funcionamiento de las denominadas Delegaciones Provinciales.

A fin de solucionar este grave problema que se suma a los múltiples que sufre el Instituto, es necesario se arbitren medidas tendientes a optimizar el funcionamiento orgánico y funcional de todas las Direcciones Regionales, hasta tanto se realice un estudio prolijo que determine la verdadera necesidad institucional, de mantener un proceso de regionalización técnico, que nació con sustento "político partidista". En con-

secuencia, se debe establecer niveles jerárquicos para cada Dirección Regional en consideración a su complejidad, número de afiliados, número de empresas, etc., De conformidad con lo manifestado, la actual administración del IESS sugiere los siguientes niveles:

- NIVEL 1: Direcciones Regionales 1 y 2
- NIVEL 2: Dirección Regional 3
- NIVEL 3: Dirección Regional 6
- NIVEL 4: Direcciones Regionales 4, 5, 7, 8 y 9

Hasta tanto sucede la ansiada reestructuración del proceso de regionalización política partidista del IESS, es necesario se revisen y aprueben las estructuras orgánico-funcionales que permita por lo menos, servir organizadamente a los afiliados de cada región.

Se debe revisar y definir los procesos de descentralización correspondiente a cada Dirección Regional, entregando los Recursos Humanos y Materiales necesarios, dotándoles de infraestructura informática.

La atención de salud por parte del IESS acusa problemas de diferente índole y variada complejidad, producto de un marco legal inadecuado que no le permite el cumplimiento de sus funciones y que ha llevado al instituto a una verdadera crisis en la atención de servicios del área médica que, sumado a la mala administración y falta de un sistema coherente de planificación y programación, ha desfigurado totalmente la imagen de esta prestación.

Según informe último de la Dirección Nacional Médico Social el IESS cuenta con 75 Unidades Médicas, de las cuales 18 son Hospitales, distribuidos así: 3 Hospitales Regionales; 10 provinciales y 5 locales; y, 57 Dispensarios de los cuales 5 son tipo "A", 10 tipo "B" y 42 de tipo "C".

La problemática del área médica amerita las siguientes conclusiones:

Existe desfinanciamiento de los seguros de enfermedad y maternidad.

La infraestructura médica con que cuenta el IESS es totalmente insuficiente, para el creciente número de afiliados,

Existe desabastecimiento de medicinas y obsolescencia de los equipos e implementos en las Unidades Médicas del Instituto; se suma a lo dicho un modelo de atención médica que no se adapta a la realidad institucional.

Frente a esta crisis del área médica, se sugieren las siguientes recomendaciones:

Establecer un prolijo control del gasto, distribución y uso de los insumos e implementos médicos. Se debe reconocer que existe despilfarro e irresponsabilidad en el uso y consumo de los insumos en la prestación médica del IESS.

En el plano económico las autoridades del Instituto, el Consejo Superior, el Congreso Nacional y el propio ejecutivo, deben apoyar la revisión inmediata de las cotizaciones a fin de que pueda seguir concediendo las prestaciones correspondientes a los Seguros de Enfermedad y Maternidad oportunamente, de manera cualitativa y cuantitativa.

Se debe estudiar la redistribución de los valores señalados para cada seguro en las cotizaciones que el IESS recibe por aportes.

Buscar el debido financiamiento para terminar y equipar las unidades médicas que a nivel nacional se encuentran terminadas y en proceso de construcción.

Aprovechar la infraestructura administrativa exigiendo eficiencia en el sistema de planificación y programación de abastecimiento de insumos e implementos médicos.

Buscar la posibilidad de sectorizar la atención médica en las grandes urbes, en consideración al domicilio del afiliado y su familia o del sitio de trabajo.

En cuanto a la regionalización en el área médica, se señala que ésta ha sido, al igual que en el área administrativa, un fracaso. Existe la superposición de dos sistemas evidentemente disímiles ya que mientras para el área médica el problema es regionalizar los servicios buscando funcionalidad, para el área administrativa, simplemente constituyó el hecho de dividir el territorio ecuatoriano de acuerdo a intereses político partidistas, sin ninguna visión técnica, administrativa, peor aún estructural y organizativa. Se buscaba en definitiva crear puestos burocráticos en provincias, para saldar compromisos electorales por parte de quienes eran gobierno a la fecha en que se decidió la regionalización institucional. Como no se hicieron estudios previos para iniciar el proceso de regionalización funcional, tampoco se dispone de reglamentos, instructivos, manuales, etc., que favorezcan su desarrollo. Por ello, se consideró que es necesario continuar con el proceso de regionalización funcional. Tampoco se dispone de reglamentos, manuales, instructivos, etc, que permitan un desarrollo racional del sistema.

Para desarrollar un buen proceso de regionalización funcional de los servicios de salud, se requiere instrumentar de manera prioritaria, - los procesos de descentralización administrativa y de descentralización técnico-normativa y control, al tiempo de definir las áreas de salud que van a conformar cada región, realizando un análisis de la complejidad de cada jurisdicción regional en cuanto a atención médica se refiere.

5.3. SOBRE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

5.3.1. Conclusiones

Es conocido que en la actualidad el IESS, atraviesa una

etapa en la cual la capitalización de los seguros de invalidez, vejez y muerte, se encuentra casi agotada. Las prestaciones y servicios se han aumentado y el deseo de mejorarlos en calidad y cantidad es fehaciente, frente a un decrecimiento de las inversiones, cuya rentabilidad justamente brinda los recursos que permitan cubrir las prestaciones y servicios en forma oportuna y en cuantía suficiente. Si no se adoptan las medidas inmediatas para que las "reservas" no se agoten, la situación de crisis podría convertirse en quiebra.

Sin embargo, de los cuadros que en el Capítulo Cuarto del presente trabajo se presenta, se podría colegir la existencia de una liquidez institucional. Ello podría conducir a pensar en la no existencia de una "crisis financiera" sino, más bien, de una bonanza, cifras que mostradas a "precios corrientes" no reflejan el efecto de la inflación y la pérdida real del valor monetario. Por otro lado, no reflejan la baja o casi nula rentabilidad de las inversiones.

Por encima de los frios números constantes en los cuadros económicos presentados, es incuestionable que la crisis por la que atraviesa en los actuales momentos el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, está topando fondo; no hay duda de que existe una acelerada descapitalización de varios seguros y en general del patrimonio institucional, el mismo que va agotando sus reservas que en buena época y con el sacrificio de todos los ecuatorianos se ha ido formando a través del tiempo.

Los ingresos de mayor importancia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social constituyen los aportes patronales e individuales, las utilidades de las inversiones no privativas y, la contribución del Estado. En este marco de relaciones financieras, se halla un constante incumplimiento de los sectores básicos, que contribuyen para el funcionamiento del sistema. Una deuda creciente del Estado correspondiente a su contribución del 40% para el pago de pensiones y sus aportes en calidad de empleador. Una Mora Patronal que igualmente crece en perjuicio de los trabajadores. La falta de reservas financieras que

permitan al IESS efectuar inversiones rentables; y, finalmente las li
mitaciones que en el campo de las inversiones las autoridades económi
cas del país van estableciendo en perjuicio de los intereses del IESS

5.3.2. Recomendaciones

Frente a la descapitalización de los Seguros de: Inva-
lidez, Vejez y Muerte y la falta de reservas que permitan invertir al
IESS a fin de lograr los recursos necesarios para sostener el sistema
se plantean las siguientes recomendaciones:

- El Consejo Superior del Instituto con el asesoramien
to de las autoridades económico-financieras del IESS, debe emprender
de forma inmediata en la reestructuración del IESS, debe emprender de
forma inmediata en la reestructuración del Presupuesto de Inversiones
equilibrando las inversiones denominadas no privativas con las priva
tivas y dentro de estas últimas, estableciendo políticas que permitan
una rentabilidad razonable por el otorgamiento de préstamos hipoteca-
rios, quirografarios y prendarios (Montes de Piedad). Para este fin
es necesario que se revise la tabla de interés y el sistema de otor-
gamiento de créditos. No debe existir mucha diferencia entre el inte
rés que cobran las instituciones que por Ley están obligadas a cons-
truir viviendas en el país, como las mutualistas, las Juntas de Vivien
da, Cooperativas, empresa privada, etc., con los créditos del IESS.

- Se debe mejorar la rentabilidad de las inversiones no
privativas; para ello, el Consejo Superior del IESS y la administración
de la Institución, deben establecer en el menor tiempo posible, políti
cas de inversión que lleven al instituto a recuperar los recursos que
permitan al sistema entregar prestaciones y servicios oportunamente.
Es necesario también recordar que al IESS se lo ha prohibido sistemáti
camente participar en determinadas acciones en el Mercado de Valores,
cuando es también, obligación de las autoridades estatales permitirle
participar en igualdad de condiciones en: compra de bonos de estabili
zación monetaria, aceptaciones bancarias, participación de certifica-

ciones financieras, contratos de mandato con entidades bancarias, convenios de usos de recursos con la Corporación Financiera, negociación de pólizas de acumulación, etc. Su no participación en el Mercado de valores incide gravemente en el sistema financiero de la Institución, porque no genera utilidades.

- Uno de los mayores problemas para el sistema financiero del IESS, constituye la existencia de una creciente mora patronal, tanto del sector público como del sector privado. La cuantía no ha podido establecerse con exactitud, por deficiencias en el control de los ingresos de la institución, situación que está siendo solucionada por la actual administración del IESS. Se recomienda en este aspecto revisar el interés que paga el empleador moroso y fundamentalmente la aplicación estricta del marco legal que rige para este campo, a fin de juzgar como "estafa" la falta de pago de los dineros retenidos a los trabajadores. Igualmente es necesario poner en ejercicio al Plan de Fiscalización Patronal que propuesto por los órganos pertinentes del IESS y que debe ser aprobado por el señor Director General.

- En el campo de los aportes y dadas las circunstancias socio-económicas que vive el país, es necesario que el Consejo Superior del IESS, proponga ante el Congreso Nacional la reforma legal pertinente a fin de que sea el salario imponible, el que sirva de referencia para el pago de aportes para el IESS.

- Se debe buscar el mecanismo necesario a fin de que el Estado cumpla con lo señalado en la Ley 062, en cuyo Art. 9, codificado en la Ley del Seguro Social Obligatorio como Art. 168, se establece la obligación del Congreso Nacional, para que antes de cada aprobación del Presupuesto General del Estado, se fije la cantidad necesaria para el pago de la deuda del Estado al IESS. En el presente ejercicio fiscal por primera vez, aún cuando, en forma parcial el gobierno nacional ha pagado al IESS S/. 2.400'000.000,00 millones de sucres, conforme consta del Cheque del Banco Central N° A0-621064 de 7 de junio de 1989, documento histórico que por su importancia en copia fotostática se ad

junta al presente trabajo.

- El IESS debe alcanzar del Gobierno Nacional y el Parlamento, el marco legal que le permita financiar el pago de pensiones y financiar su incremento.

- Racionalizar los gastos de operación de la institución cumpliendo las políticas dictadas por el Consejo Superior, las disposiciones emanadas de la Dirección General y Direcciones Nacionales, fundamentalmente racionalizando el aprovechamiento de recursos humanos, redistribuyéndolos en las áreas donde se necesita personal. Igualmente se deberá tener un mayor control en el consumo de materiales e insumos necesarios para la atención a los afiliados, evitando el despilfarro y gasto irracional.

- Se considera que debe haber un presupuesto especial para atender el funcionamiento operacional del área médica, que no debe estar incluido en el del funcionamiento operacional general de la institución. Esto a más de racionalizar por áreas el gasto, permitiría establecer con mayor claridad la necesidad urgente de revisar la cotización para el Seguro de Enfermedad y Maternidad y en general de la prestación médica. Igual tratamiento se debe dar en el caso de los gastos de operación que se requieren para el Presupuesto de Inversiones.

5.3.3. Visión General:

Un elemento fundamental en las nuevas políticas de desarrollo del país constituye la modernización del Estado y sus instituciones. En el futuro el Estado debe implementar medidas de apoyo a las entidades que coadyuvan a una distribución equitativa de la renta nacional, a cambio de ello debe requerir de estas entidades, eficiencia y selectividad de sus actividades. La modernización del Estado y sus principales instituciones no es por tanto, tarea fácil, implica esiciones de carácter político, que conllevan conflictos de intereses, ya sea por cuanto lesionan intereses particulares o de grupo. Romper

el esquema que actualmente lo estrangula y asfixia para pasar a un Estado vigoroso, comprometido con objetivos económicos y sociales, sin desmedro de su eficiencia y su contribución a la acción social, constituyen parámetros del dinamismo general que se las debe imprimir a una de las importantes tareas políticas del país.

Dentro de esta modernización del Estado y sus instituciones debe considerarse el importante papel que está llamado a jugar la "planificación" como instrumento básico de participación y de racionalización en la utilización de los recursos de toda índole en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo.

Así lo ha entendido la actual administración del IESS, el equipo de funcionarios y profesionales que manejan el área económica-financiera del Instituto y en general todos aquellos que creemos en la seguridad social como el mejor sistema de distribución de la renta nacional.

Se han introducido cambios fundamentales en la administración de los fondos del IESS, se cumple estrictamente con las disposiciones legales que rigen la materia, los dineros del IESS se invierten negociándolos en la Bolsa de Valores, se busca mayor rentabilidad en las transacciones.

En fin, se está demostrando que, si bien existe una crisis económica micro-financiera, ésta es susceptible de solución, si se toman medidas correctivas que aún cuando impliquen escisiones de carácter político, o que lesionen intereses creados por grupos sociales que se sientan afectados, son indiscutiblemente necesarias para la subsistencia del sistema de Seguridad Social, concebido en este nuevo ámbito y alcance del Estado Moderno.

Dentro del marco, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social otorga a la población afiliada y beneficiaria del país prestaciones y servicios, de conformidad con lo que dispone la Carta Política del Estado, La Ley del Seguro Social Obligatorio codificada en 1988, normas lega-

les por las cuales se establece una contribución tripartita de aportación para el sistema, esto es, trabajadores, empleadores y el Estado, que permite al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social entregar dichas prestaciones y servicios.

Para el efecto, el esquema financiero institucional ha previsto los sistemas de "reparto anual simple" y de "capitalización", el primero de los cuales consiste en que el total de las primas recuperadas por cotizaciones se consume durante el ejercicio en el pago de ciertos beneficios que se concedan a los asegurados, mientras que el segundo, una parte de las primas (cotizaciones), se destina a la conformación de reservas, que una vez invertidas, contribuyan a la capitalización del sistema.

Siguiendo un criterio técnico y legal, son estas reservas las que a futuro financian los pagos diferidos que demanda el sistema prestacional, de allí que el IESS, obligadamente deba invertir tales reservas en operaciones que le garanticen adecuados niveles de rentabilidad, liquidez y seguridad, de lo que se concluye que el equilibrio financiero del sistema depende, fundamentalmente de la capacidad de reproducción de los fondos acumulados que hagan posible satisfacer las necesidades impuestas por el sistema de pensiones.

En consecuencia, se puede afirmar que el objeto básico del Seguro Social Ecuatoriano constituye la administración del sistema prestacional, siendo por su parte, el esquema de inversiones un medio o mecanismo accesorio de financiamiento para cumplir esa finalidad.

Es así como se evidencia la importancia que reviste para el IESS, la administración de un significativo volumen de recursos exedentes a través del Presupuesto de Inversiones, buscando en todo momento conciliar los objetivos inherentes a su función social de protección a la población amparada, y la decidida contribución al desarrollo nacional, a través del financiamiento de obras y proyectos prioritarios, de los sectores económicos del país, a la par que le permita asegurar un a-

decuado rendimiento que coadyuve a mantener la solidez del sistema.

De allí que sea Imperativo, si se quiere obrar responsablemente, que el destino y utilización de las reservas, responda a una adecuada programación acorde con la planificación y política Institucional, solamente de esa forma se podrá administrar eficientemente tales recursos en una época de crisis como la que agobia al país y por ende a la Institución.

5.3.4. Problemas Estructurales

En el ámbito de toda sociedad, los problemas estructurales se identifican con los de tipo social y económico fundamentalmente.

En el contexto del país dentro de los de tipo social se destacan las profundas desigualdades y discrepancias entre la población urbana y rural y la poca accesibilidad de todos los ecuatorianos a los beneficios de la sociedad, frente a la imposibilidad del Estado de garantizar el bienestar de la colectividad en su conjunto, es aquí donde en apego a sus objetivos y fines, se inscribe la acción del IESS como coadyuvante al proceso de desarrollo económico y social, a través del otorgamiento de sus servicios de salud, promoción de la vivienda de interés social, eliminación del desempleo abierto o disfrazado etc.

En cuanto a los problemas estructurales de tipo económico mencionaremos la existencia de una profunda brecha entre ricos y pobres determinada por una desigual distribución del ingreso, la imposibilidad de acceso de la gran mayoría de ecuatorianos a los recursos financieros y a los bienes y servicios que le permitan constituir un capital como patrimonio para asegurar una existencia digna. Es aquí donde igualmente el IESS tiene que actuar en coordinación con otros organismos del Estado a fin de contribuir a la solución de estos problemas a través de sus prestaciones, servicios e inversiones que conciliando su acción en este campo con los requerimientos que plantea su propio sistema de financiamiento en procura de mantener su solidez y permanencia.

El IESS dentro de su esquema financiero administra varios fondos tales como los del Seguro General que cubre los riesgos de vejez, invalidez y muerte, el Fondo de Seguro de Cesantía que cubre el de desempleo, de Enfermedad, y Maternidad, de Riesgos del Trabajo y fondos adicionales como los de Reserva.

Para poder cumplir con sus fines específicos el IESS tiene varias limitantes, dadas fundamentalmente por la estructura económica, en este entorno la seguridad social retira recursos bajo la forma de un ahorro forzoso a través de las cotizaciones, por lo tanto restringe la capacidad de consumo, éstos efectos aparentemente negativos para la economía, se revierten al inyectarlos nuevamente al sistema bajo la forma de prestaciones y servicios, lo cual estimula la demanda global, y complementariamente una parte importante de éstos capitales se transfieren al sector productivo de la economía mediante sus programas de inversión.

De lo anotado se puede colegir que la seguridad social tiene un papel importante dentro de la economía, no sólo que protege a sus asegurados de riesgos y contingencias, sino que es el mecanismo canalizador del ahorro hacia la economía, propendiendo a la redistribución de la riqueza, por lo tanto, su política de inversiones debe ser selectiva sin sustraerse con lo que procura el Estado y de la necesidad imperiosa de resguardar sus capitales del deterioro por el proceso inflacionario y por ende de la capitalización del sistema.

5.3.5. Problemas Financieros

Es importante destacar los problemas de tipo financiero de la seguridad social en el país, derivados del régimen al que están sujetos los distintos seguros que administran, fundamentalmente los que están bajo el sistema de reparto y los de capitalización, en este último es imperativo que los fondos que acumula tengan que reproducirse a fin de cubrir en forma oportuna y suficiente sus obligaciones presentes y futuras; por tanto, sus inversiones tienen que ser rentables, y no se justifican tener recursos congelados en el Banco Central

y en el Banco de Fomento, y a través del reparto se reciben y administran recursos en el corto plazo; en consecuencia es necesario programar su utilización productiva bajo este marco de orientación.

Existen también lo. que podríamos llamar Recursos de Terceros como son los Fondos de Reserva, los mismos que el Seguro Social tendría que manejarlos en forma independiente de los otros dineros, como una especie de caja de ahorro, puesto que en el tiempo previsto (3 años) tienen que devolverlos a los dueños con su respectivo interés, es por tanto necesario que estos fondos sean invertidos a las más altas tasas posibles del mercado, a fin de que puedan autofinanciarse y generar exedentes para el sistema.

Finalmente, los fondos del Seguro de Desgravamen, que no son propios del IESS sino recursos en garantía o reservas para cubrir pérdidas por el no pago de los préstamos hipotecarios a afiliados que han fallecido o invalidado a través de una prima adecuada, consideramos que este fondo debe manejarse como una compañía de seguro privado.

Frente a la necesidad de asegurar su adecuada gestión es necesario que se determine su verdadera posición financiera y sus bases actuariales a través de los estudios correspondientes.

5.3.6. Correlación entre Fuentes y Usos

Bajo esta concepción es necesario establecer una adecuada correlación entre las fuentes, es decir de dónde proviene o el origen de los recursos, y los usos hacia donde van dirigidos o la orientación de los mismos, con el propósito que se pueda visualizar objetivamente el esquema que se propone a través de la canalización de los excedentes de recursos que se producen en cada seguro.

Dentro de este marco se inscriben los préstamos quirografarios que constituyen préstamos esencialmente de consumo, pues se utilizan regularmente para atender necesidades inmediatas y eventualmente para mejorar el patrimonio de los asegurados. Se debe mantener el tope de S/. 120.000,=

que en la actualidad rige, en razón de las condiciones blandas de su concesión existe una gran demanda para este crédito subsidiado y por lo tanto es creciente el volumen de fondos que se destinan para este fin, sin que los márgenes de rédito alcancen a cubrir los fondos administrativos de su otorgamiento, se consideran ineludible por tanto, elevar la tasa de interés al 23%, por lo menos, interés legal que para los estratos de menor capacidad de pago sería bastante duro; y en un segundo tramo la elevación llegaría a un 25%, siendo un tercer intento el llegar a cobrar el 27%, tasas de interés que así concebidas suponen una amplia ventaja y subsidio frente a las que rigen en el mercado financiero.

En cuanto al Fondo de Cesantía, el mismo que tiene una maduración a más largo plazo y está en función de una tabla de coeficientes que reconoce un 9,5% de interés, su comportamiento es igualmente superavitario, considerándose por tanto que un tramo podría invertirse a corto plazo y la diferencia a mediano plazo, dependiendo de su comportamiento en cuanto al flujo de recursos o en su defecto sus excedentes podrían financiar el déficit de la prestación médica en calidad de préstamo.

Por otra parte están los fondos del Seguro General, que corresponden a un régimen clásico de capitalización, pues los recursos que perciben tienen que ser superiores a los que se pagan, procurando la formación de las suficientes reservas, las mismas que tendrán que invertirse a largo plazo; estos recursos son los que tienen que estar orientados a financiar los préstamos hipotecarios.

Es reconocida la labor que en este sentido viene desplegando el IESS, al propiciar por este cause la solución del problema habitacional que soporta el país, sin embargo, no hay que perder de vista consideraciones de orden práctico en la asignación de estos recursos, esto es, el obtener un adecuado retorno de los dineros atento a las condiciones blandas en que se conceden, es por tanto urgente y necesario, insistimos, revisar las tasas de interés y el sistema mismo de concesión especialmente en los préstamos otorgados mediante el sistema de divi-

dendos crecientes quinquenalmente.

5.4. SOBRE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS DEL IESS

5.4.1. Denominación del Sistema

El presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad social como parte del proceso de gestión económico-financiera del Instituto, comprende las técnicas, métodos y procedimientos que permiten cumplir las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación

5.4.2. Objetivos y Propósitos

El propósito del sistema presupuestario es orientar los recursos disponibles en forma armónica hacia el logro de los objetivos de la Seguridad Social, estableciendo asignaciones según las disposiciones determinadas legalmente, para satisfacer las necesidades prioritarias que el cumplimiento de las obligaciones institucionales demanda, controlando su ejecución por parte de las unidades operativas y señalando las medidas correctivas que las evaluaciones periódicas lo determinen.

5.4.3. Situación actual del sistema presupuestario

En términos generales, se debe ratificar la apreciación que desde hace algún tiempo se viene manifestando a las autoridades institucionales en el sentido de que el sistema presupuestario vigente en el Instituto, no es el mejor ni más adecuado para una dinámica administración financiera. Diferentes aspectos inciden para que esto suceda, pudiendo mencionarse como de mayor relevancia los siguientes:

- En el aspecto técnico, el mecanismo de formulación presupuestario vigente clasifica los ingresos y egresos, por el tradicional sistema de concepto de gasto, el mismo que en la práctica permite

establecer las cantidades de bienes y servicios que la Institución de manda en un año, soslayando un aspecto vital que la administración por resultados requiere, como es el de determinar que es lo que se quiere o se va a lograr con la ejecución de un presupuesto.

- Por otra parte, el mecanismo de formulación presupues taria, registró un carácter concentrador por el cual la proforma con-
templa dos grandes áreas (Matriz y Regional), sobre las que las depen dencias y unidades encargadas de la ejecución tienen poca o ninguna participación o información sobre las asignaciones presupuestarias con que cuentan para el desarrollo de sus actividades. Esta situación ha creado paternalismo y quemimportismo en la mayoría de las dependencias que se encuentran alejadas de la capital, las cuales únicamente esperan que desde la dirección central se les resuelva todos los problemas y dificultades que se pudieran presentar. Además se debe citar que la descoordinación con los otros subsistemas financieros de Tesorería y Contabilidad, determinan una imposibilidad de contar con información adecuada, que permita niveles óptimos de control, evaluación y susten to para la proyección de nuevos presupuestos.

- En el caso legal, a más de ser frondoso la legislación y normatividad que rige el ciclo presupuestario del IESS, algunas de esas normas han dejado de ser aplicables y otras impiden agilidad en las diferentes fases del proceso, que norman la formulación presupues taria, la Ley de Licitaciones que determina procesos para la adquisi ción de bienes y servicios; el Reglamento de Inversiones que determina anaplicables porcentajes de estructuración de la cartera de inver siones, etc.

- En el aspecto administrativo la organización de los procesos inherentes a esta área no permiten una interrelación de infor mación entre los diferentes componentes del sistema presupuestario, si tuación que se agrava por la ausencia de un respaldo efectivo de pro cesamiento automático de datos.

- En el aspecto financiero, las limitaciones de recur-

sos disponibles, tanto para gastos administrativos como para atender la prestación médica, que están determinados por la Ley del Seguro Social Obligatorio y los Estatutos, registran cada año mayores niveles de insuficiencia frente a los requerimientos que el normal desarrollo de las actividades institucionales demanda. Este fenómeno, a más de inconformidades y deficiencias en el campo operativo, determina que en las postrimerías de cada ejercicio sea necesario efectuar variados movimientos presupuestarios que finalmente deterioran la programación inicialmente trazadas.

5.4.4. El Sistema de Contabilidad del IEES

Los objetivos del Sistema de Contabilidad son:

- Obtener la información oportuna para la adopción de decisiones financieras con fines de consolidación.

- Mantener un registro contable que facilite el control de los recursos financieros y materiales de los sectores que forman la Institución.

- Obtener mensualmente los estatutos consolidados de comprobación de saldos del área administrativa y médica, y anualmente los estados de situación condensados del IEES, y

- Posibilitar que la información financiera obtenida se consolide dentro de los diferentes ámbitos de la Institución.

- Además, el propósito del sistema de Contabilidad es elaborar y mantener en la Matriz y en las Regionales, áreas administrativas y médica y un sistema de contabilidad mensual y anual que proporcione a la Dirección, la información financiera de los fondos a cargo de la Seguridad Social, para que se concluyan los planes, programas y actividades de la Planificación Operativa de la Institución.

- En el aspecto técnico, el proceso administrativo contable se desarrolla a base de pedidos enviados mediante oficios, circulares, memorandos, telegramas y en determinadas circunstancias, por órdenes verbales que disponen las autoridades.

Con los datos proporcionados por las diferentes unidades administrativas del IESS o de firmas comerciales con las que se mantiene relación, se elaboran los documentos que permitan obtener la información financiera y el registro en los diferentes libros contables. El proceso contable es por un lado manual y por otro mecanizado. Los equipos técnicos que se utilizan para el proceso, se circunscriben al sistema electrónico de datos que están ubicados en el centro de cómputo.

- En el aspecto administrativo, a partir del mes de mayo de 1984, el departamento de Contabilidad inicia una fase de reorientación administrativa, donde se considera el flujo secuencial de actividades, la responsabilidad y la funcionalidad de las tareas.

Las posibilidades a mediano plazo en esta área son:

- Preparación del sistema integrado de contabilidad.
- Preparación del manual específico de contabilidad, considerando la integración del Código de Cuentas de las áreas administrativa y médica.
- Preparación de formularios acordes al sistema contable.
- Integración del control contable presupuestario a nivel regional.
- Resoluciones de problemas que se den a nivel de Regionales que deberán ser tratadas por la División de Consolidación Contable.
- Instalar un equipo de computación electrónico en el Departamento de Contabilidad General, para obtener los estados financieros.

- Instalar terminales de proceso para control contable y presupuestario en el Departamento de Contabilidad.
- Nivelar los estados financieros y mayores auxiliares correspondientes a años anteriores.

A largo plazo se pretende alcanzar:

- Integración del sistema contable
- Implantación del Manual específico de Contabilidad
- Coordinación con las Unidades Contables Regionales
- Establecer la Contabilidad Patrimonial del Instituto en cada Dirección Regional.
- Capacitación permanente de los Recursos Humanos del Area Contable.

5.4.5. Análisis de los resultados Presupuestarios del IESS

Los recursos presupuestarios con los que cuenta el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el cumplimiento de sus obligaciones fundamentales provienen de las cotizaciones de empleadores y trabajadores, más la contribución del Estado, más las utilidades que producen las inversiones. En consecuencia, se puede deducir que de los recursos con los que cuenta el IESS para su funcionamiento, nacen dos grandes presupuestos denominados de : operación y de inversiones.

El primero es un verdadero programa de obligaciones del IESS frente a su afiliado y beneficiarios en cada período o ciclo económico; y, el segundo, constituye un estudio serio y técnico de las mejores opciones de inversión de las reservas que produce cada ejercicio económico, en consideración a parámetros que fija la economía, mirando el bienestar económico y social de la colectividad, conforme manda la Ley de origen

del IESS.

La administración de los recursos con los que cuenta el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conlleva una gran responsabilidad, puesto que del buen o mal manejo de éstos fondos, depende el sostenimiento y crecimiento del sistema, esto es que, los recursos financieros permitan atender las obligaciones presentes y futuras en materia de prestaciones, servicios y administración.

El problema actual en materia presupuestaria para el IESS, radica en el desequilibrio que existe entre los ingresos y los egresos, afectado aún más, por la baja rentabilidad que producen las inversiones, por la limitación con la que actúa el IESS en el mercado de valores, por la conformación política del máximo órgano de decisión (Consejo Superior), por el desfinanciamiento de los seguros básicos del sistema como son: vejez, invalidez y muerte, por una creciente e irracional gasto corriente, por una permanente ingerencia del Gobierno Nacional en los asuntos del instituto, por la falta de un real financiamiento de la prestación médica; y, en general, porque hasta la fecha, no se cambia el marco legal y de procedimiento que rige desde muchos años atrás el sistema de Seguridad Social en el Ecuador.

DISTRIBUCION PRESUPUESTARIA DEL IESS

Período 1980-1988 - en millones de sucres

Presupuesto TOTAL IESS	Presupuesto S/.	Inversiones %	Presupuesto S/.	Operación %	
1980	22.985	13.708	59.64	9.277	40.36
1981	26.507	14.874	54.64	12.023	45.36
1982	30.058	15.794	52.55	14.264	47.45
1983	41.310	21.342	51.66	19.968	48.34
1984	50.857	26.985	53.06	23.872	46.94
1985	79.779	35.996	45.12	43.783	54.88
1986	105.140	41.875	39.83	63.265	60.17
1987	112.040	39.965	35.67	72.075	64.33
1988	137.829	50.385	36.56	87.444	63.44

FUENTE: Dirección Nacional Económico-Financiera del IESS.

Del contenido del cuadro que antecede encontramos un crecimiento del presupuesto progresivo en cada año del mismo que de S/.22.985 millones de sucres en 1980, pasó a ser de 137.829 millones de sucres en 1988. En materia de inversiones, el IESS, destinó el 59.64% de su presupuesto a inversiones, mientras que en 1988 se redujeron al 36.56%.

Por otra parte se observa cronológicamente como el presupuesto de gastos, denominado de operación, va creciendo sustantivamente, mientras en cada ejercicio económico son menores los recursos que se destinan a inversiones.

En 1980, de un presupuesto general de 22.985 millones de sucres se destinaron 9.277 para gastos de operación equivalentes al 40.36% del presupuesto total; en 1988, se destinan 87.444 millones de sucres para gastos de operación, equivalentes a un 63,44%. Se confirma la aseveración de que cada vez se dispone de más recursos para gastos y no se promueve la creación de reservas. De continuar este peligroso proceso de desequilibrio entre uno y otro rubro, se corre el peligro de llegar a una virtual quiebra del sistema.

5.5. REALIDAD Y PERSPECTIVAS

5.5.1. Realidad

El problema económico mundial que ha impactado definitivamente y con mayor fuerza en los países tercer mundistas, ha traído como consecuencia lógica una paralización en el proceso socio-económico de la región, cuyo resultado inmediato ha sido la aparición de nuevas realidades sociales y económicas, que en materia de Seguridad Social han hecho difícil sus desenvolvimiento y mucho más su crecimiento.

En el caso ecuatoriano a pesar de los esfuerzos que viene realizando la administración actual, en coordinación con el gobierno nacional, la crisis económica que afecta a toda la Nación, no tiene visos de solu-

ción inmediata. Los programas de ajuste establecidos para mejorar la economía del país no surten resultados inmediatos, estos se los verá en el mediano y largo plazos.

La seguridad Social en el país maneja los ahorros nacionales, de ahí que la crisis que vive cada país repercute en el ahorro interno y consecuentemente en la Seguridad Social, por ello es que el ex-Presidente Osvaldo Hurtado Larrea, en el Seminario Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas realizada en Quito en el mes de junio de 1987 manifestó:

No hay país latinoamericano que haya logrado reiniciar un crecimiento económico del desempleo y de la distribución regresiva del ingreso, en fin, contrarrestar la crisis y eliminar sus perniciosos efectos.²⁵

En otro plano afirma el ex-mandatario:

Los países y los gobiernos, abrumados por los graves problemas diarios y por las demandas y requerimientos planteados al interior de cada Nación, han dedicado sus mayores desvelos al tratamiento de la coyuntura económica; apresados en los estrechos marcos de cada geografía, han abandonado las políticas supranacionales de la cooperación, de la integración y del comercio intraregional.²⁶

No hay duda que existen problemas en cada uno de los países que escapan a su control, pero, igualmente existen otros que son de su exclusiva responsabilidad.

Dentro de esta crisis, de la cual existen antecedentes circunstanciales de Latino América, si se toman en cuenta las enormes sumas de dinero (los mayores ahorros nacionales), que maneja la Seguridad Social en cada país, que influye naturalmente en la vida misma de cada pueblo;

²⁵HURTADO LARREA, Osvaldo. Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas. Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES, Quito, Julio 6 de 1987, Página 13.

²⁶OBRA CITADA.- Página 13.

bastaría recordar que los mayores deudores de los sistemas de seguridad social, constituyen los respectivos gobiernos y los empleadores, deudas cada vez más crecientes que hace perder la esperanza remota de pago de las mismas,

Al igual que en el Ecuador, se produce también una quiebra paulatina, la pérdida de su autonomía, la intervención directa del gobierno como el mayor deudor en los asuntos que son de exclusiva responsabilidad de las entidades gestoras de la Seguridad Social.

Es necesario en estas circunstancias, la preparación de alternativas cuyas ideas se han planteado a lo largo del presente trabajo, de quienes la responsabilidad de administrar el IESS, para tomar decisiones oportunas en beneficio del sistema y del país.

El proceso requiere de la presentación de planes concretos para cuya ejecución se requieren contar con datos estadísticos, contables, y técnicos que lamentablemente el Seguro Social en el Ecuador no cuenta.

5.5.2. Perspectivas del IESS a Corto y Mediano Plazo

Es clara la necesidad de que el Seguro Social inicie profundas transformaciones, que cambie sus caducas estructuras, su marco legal, administrativo, actuarial y operativo, es decir, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social requiere una remodelación estructural y funcional. Se estima necesario conocer exactamente la real situación económica institucional; por tanto es indispensable un estudio serio sobre el "balance actuarial" del régimen de pensiones, que permita tener una idea exacta y firme de la situación financiera del IESS.

Se debe desarrollar un sistema estadístico que sirva de base para el ordenamiento matemático actuarial y partiendo de este estudio, se debe adecuar el "sistema financiero del IESS", sus presupuestos de ingresos y egresos e inversiones, corrigiendo las dificultades que se vayan enfrentando.

El campo jurídico, igualmente, requiere de una transformación radical, debe recordarse que la Ley del Seguro Social Obligatorio tiene sus inicios en 1928, pero es en 1942 donde se la promulga. Su última codificación es de septiembre de 1988. Esta recopilación ha coadyuvado para un mejor desenvolvimiento institucional en todas sus áreas; no constituye la solución que el sistema requiere, pero puede facilitar las reformas en el campo legal, fundamentalmente en los aspectos vinculados a la autonomía de gestión del IESS, porque no se puede concebir un accionar de la "seguridad social" sin su real y cabal autonomía, entendiéndose a ésta como la capacidad administrativa, jurídica y financiera que le cede el Estado para que pueda autogobernarse y ampliar su cobertura, cual es el propósito de la actual administración.

Meta fundamental es la atención a los sectores marginales urbanos, caracterizados por la falta de empleo, o por estar inmersos en la subocupación, por su casi ninguna capacitación, por estar desprotegidos del Seguro Social, por sus condiciones de vida infrahumana, en conflicto con los Municipios, por los problemas de tierras en las que asientan sus viviendas, con carencia de servicios básicos. Es necesario y justo que sean atendidos por el sistema de seguridad social ecuatoriano; para ello, está en marcha un "Plan Piloto" manejado por uno de los pocos técnicos con los que cuenta el IESS que es el Doctor Marcelo Ribadeneira Estrella, cuya especialidad nace de la cátedra de sus estudios efectuados en España.

Una de las más caras aspiraciones del IESS debe constituir el poder brindar un buen servicio médico a sus afiliados y beneficiarios. Si el brindar cobertura requiere de una infraestructura dentro del sector médico, es necesario desarrollarla. Por ello es que la actual administración viene trabajando en el reequipamiento de Hospitales, Clínicas y Dispensarios existentes, así como en la terminación de nuevas unidades o en la terminación de algunas que se encontraban en construcción. Para ello se quiere aprovechar la voluntad del gobierno para pagar parte de la deuda que el Estado tiene con el IESS.

El Seguro Social debe entrar vigorosamente en la sistematización y automatización institucional. Los cambios en los campos jurídicos, administrativos, económico-financiero y sociales que requiere el sistema, necesitan de una nueva estructura institucional.

Es bueno señalar que en este campo se ha dado los primeros pasos; lamentablemente no se avanza mucho por el retraso que existe en la contabilidad, estadísticas, cálculos actuariales, etc.

BIBLIOGRAFIA

1. BACA CARBO, Raúl. Cambio en régimen de aportaciones del IESS. Julio 1989. Periódico "HOY"
2. BORJA CEVALLOS, Rodrigo. Mensaje de Paz y Unidad. "La palabra del Presidente". Secretaría Nacional de Información Pública.
3. CAMPAÑA BARRERA, Anibal. Seguro Social: Su teoría y su aplicación en el Ecuador. Imprenta Caja Nacional del Seguro Social 1963.
4. DUEÑAS, José Nicolás. Segundo Panel Foro sobre "Actualidad de la Seguridad Social, Biblioteca del IESS.
5. GALA VALLEJO, César. La Seguridad Social en España, Segunda Edición Madrid 1970
6. HURTADO LARREA, Osvaldo. Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas. CORDES. Quito. 1989.
7. MORALES TOBAR, Marco A. IESS. Situación Actual y Propuestas de solución. 1989.
8. NARANJO ITURRALDE, Trajano. Código de Seguridad Social Ecuatoriano Editorial Universitario. Quito, 1966.
9. PAZMIÑO SILVA, Eduardo. Informe de la Dirección General del IESS 1976.
10. ROCHA ROMERO, Absalón. Cuestiones Sociales N° 1, Marzo de 1983

11. RUIZ NAVAS, José Mario. La Formación del Concepto de la Seguridad Social. Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana. 1961.
12. VELEZ ANDRADE, Juan. El IESS Frente al Problema de la Vivienda. Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN. 1987-1988
13. VELA MONSALVE, Carlos. Derecho Ecuatoriano del Trabajo, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1983.

REVISTAS Y DOCUMENTOS

REVISTA DE SEGURIDAD SOCIAL. República Argentina, Octubre-Diciembre de 1979.

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. 1989.

LEY DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO CODIFICADA. Registro Oficial N°21 de 8 de septiembre de 1988.

PRESUPUESTO DE OPERACION DEL IESS. Dirección Nacional Económico Financiera IESS 1989.

PRESUPUESTO DE INVERSIONES DEL IESS. Dirección Nacional Económico- Financiero, IESS 1989.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este Trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada.

Quito, 17 de julio de 1989

Dr. Jurisp. ANGEL ROCHA R.