

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

( FLACSO )

SEDE QUITO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR:  
ANALISIS SOCIAL, POLITICO E INSTITUCIO-  
NAL.

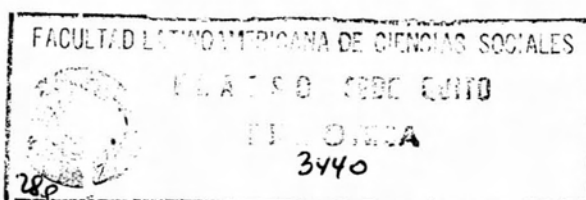
Tesis para optar el Grado de Master  
en Ciencias Sociales, con mención en  
Estudios del Desarrollo.

RAFAEL Z. GARCIA SILVA

Julio de 1980

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
(FLACSO)  
SEDE QUITO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR: ANALISIS SOCIAL,  
POLITICO E INSTITUCIONAL



RAFAEL Z. GARCIA SILVA

Directores: Luis Vendasoto C.  
Gustavo Cosse  
Codirector: Luis King V.  
Asesor: Gonzalo Arruza

# I N D I C E

## INTRODUCCION

CAPITULO I	PLANTEAMIENTOS TEORICOS SOBRE ESTADO, POLITICAS PUBLICAS Y SEGURIDAD SOCIAL	
1.	Consideraciones acerca del Estado.....	1
2.	Consideraciones sobre políticas estatales.....	6
3.	Consideraciones respecto de seguridad social ...	12
3.1	Seguro Social .....	13
3.2	Seguridad Social .....	14
3.3	La contradicción de la seguridad social .....	16
3.4	Los actores sociales y sus formas de acción en cuanto a seguridad social.....	20
CAPITULO II	VISION HISTORICA DEL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL MARCO DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO ECUATORIANO .....	25
1.	Las políticas sociales y las primeras normas de la seguridad social en el período de hegemonía liberal: 1895-1920 .....	25
1.1	Las políticas sociales en el período de 1895 a 1920 .....	25
1.2	Las primeras políticas de seguridad social .....	28
2.	La seguridad social y las transformaciones del Estado en el período 1920 a 1930.....	30
2.1	Antecedentes .....	30
2.2	Reformulación de las políticas sociales y transformación del Estado a raíz de la revolución de 1925 .....	33
2.3	La Caja de pensiones, primera Institución de Seguridad Social en el Ecuador .....	35
3.	La Seguridad Social en el período de 1930 a 1940 .....	37
3.1	Antecedentes .....	37
3.2	Creación del seguro social obligatorio: 1935....	38
4.	La Seguridad Social en la década del 40 .....	40
4.1	Antecedentes .....	40
4.2	El reajuste de la seguridad social, a los objetivos del desarrollo capitalista, a través de la promulgación de la segunda Ley de Seguro Social Obligatorio.....	41
5.	Readequación del aparato del Estado y la seguridad Social en el período de estabilidad política de 1948 a 1960.....	44
5.1	Política de seguridad social .....	45
6.	Transformación de la estructura y primer intento de ampliación de la cobertura del seguro social en el gobierno de la Junta Militar .....	48

6.1	Antecedentes .....	46
6.2	Primer intento de ampliación de la cobertura del seguro social .....	48
7.	La seguridad social en la década del 70 .....	51
7.1	Antecedentes .....	51
7.2	Fracaso del segundo intento de ampliación del seguro social .....	52

CAPITULO III CARACTERISTICAS GENERALES DEL SEGURO SOCIAL ECUATORIANO. ANALISIS INSTITUCIONAL		58
1.	Antecedentes .....	58
2.	Estructura y organización .....	59
3.	Funciones .....	63
4.	Cobertura poblacional del seguro social .....	64
4.1	Evolución de la población afiliada desde 1950 hasta 1979 en relación con la población total .....	64
4.2	Cobertura de la población afiliada en relación con la población económicamente activa .....	66
4.3	Evolución de la cobertura de la población afiliada y relación con la población económicamente activa ocupada y con la asalariada .....	68
4.4	Distribución de la población afiliada por provincias .....	72
4.5	Relación de la población afiliada con la población ocupada y asalariada por ramas de actividad económica .....	75
4.6	Características específicas de la población afiliada .....	78
4.7	Nivel de ingreso de la población afiliada .....	81
5.	Financiamiento del seguro social ecuatoriano.....	83
5.1	Fuentes de financiamiento .....	83
5.1.1	Contribución de los afiliados .....	84
5.1.2	Contribución patronal .....	85
5.1.3	Contribución del estado .....	85
5.1.4	Otras fuentes de financiamiento .....	86
5.2	Evolución de los ingresos del IESS en el período de 1970 a 1978.....	86
6.	Destino de los recursos .....	90
6.1	Prestaciones del seguro social ecuatoriano.....	90
6.1.1	Prestaciones de enfermedad y maternidad.....	91
6.1.2	Seguros de invalidez y vejez .....	95
6.1.2.1	Jubilaciones por invalidez .....	95
6.1.2.2	Jubilación por vejez .....	97
6.1.2.3	Jubilaciones especiales .....	100
6.1.2.4	Topes máximos y mínimos de las jubilaciones..	101
6.1.3	Seguros de viudez y de orfandad (montepío). Seguro de sobrevivientes .....	103
6.1.4	Seguro de riesgos de trabajo .....	107
6.1.5	Seguro de cesantía .....	108
6.1.6	Fondo mortuario .....	112

6.1.7	Seguros especiales .....	113
6.18	Seguro campesino.....	115
6.2	Los préstamos; otro servicio del seguro social a sus afiliados .....	117
6.2.1	Clase de préstamos que se conceden .....	118
6.2.2	Beneficiarios de los préstamos .....	120
6.3	Egresos por concepto de administración .....	124

CAPITULO IV	APROXIMACION AL ANALISIS DE LA RELACION ENTRE SEGURO SOCIAL Y CIERTOS ASPECTOS DEL DESARROLLO NACIONAL.....	127
1.	Antecedentes .....	127
2.	El seguro social ecuatoriano y su incidencia en la economía nacional.....	131
2.1	Visión cuantitativa de la importancia del seguro social ecuatoriano en la economía nacional.....	131
2.2	Incidencia del seguro social ecuatoriano en la distribución del ingreso a nivel nacional y al interior del grupo de afiliados.....	134
2.3	Incidencia del seguro social en el proceso de acumulación nacional .....	142
2.3.1	Consideraciones generales .....	142
2.3.2	Origen y movimiento del fondo de acumulación..	145
2.3.2.1	Origen y características del fondo de acumula- ción .....	145
2.3.2.2	Detalle de las inversiones .....	149
2.3.2.3	Rentabilidad de las inversiones .....	153
2.3.3	Destino del fondo de inversiones .....	159

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	164
--------------------------------------	-----

## ANEXOS

### Bibliografía

## CAPITULO III

### CARACTERISTICAS GENERALES DEL SEGURO SOCIAL ECUATORIANO. ANALISIS INSTITUCIONAL

#### 1. Antecedentes

El objetivo de este capítulo es exponer en términos cuantitativos la situación del Seguro Social en la década de los años 70.

A través de temas referentes a Organización Administrativa, prestaciones, financiamiento y destino de los recursos del IESS se espera diagnosticar cuál ha sido la política que ha guiado la acción de la institución a lo largo del período, quiénes han sido los beneficiados y quiénes los marginados de esta protección.

Tangencialmente, al tratar el tema del destino de los recursos del IESS se hará referencia a las inversiones, pues se ha creído que por su importancia decisiva en el proceso de acumulación nacional, este tema debe ser tratado con más detenimiento en el siguiente capítulo.

Antes de entrar al análisis es necesario recordar que el régimen de protección institucionalizado en el país es el de "seguro social". Es decir, un régimen destinado al servicio de benefi-

ciarios que cotizan mensualmente un porcentaje de sus remuneraciones que les da derecho a determinadas prestaciones. Empíricamente en este capítulo se trata de indicar cuáles han sido las consecuencias de la implantación de este régimen en la sociedad ecuatoriana donde la gran mayoría de la población trabaja al margen de relaciones salariales estables.

De ninguna manera en este capítulo se piensa agotar el tema; sólo se trata de una aproximación al problema con el ánimo de descubrir pautas para una posible modificación de la política existente.

## 2. Estructura y Organización

De conformidad con la Ley, es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) la institución que aplica el régimen de seguro social en el país. El IESS es una entidad autónoma, con <sup>su propia</sup> personalidad jurídica y fondos propios, distintos de los del Fisco. Se halla exento de todo tipo de impuesto.

La gestión administrativa se realiza a través de un Director General, un Director Regional del Litoral, las Direcciones Nacionales (administrativa, económica y médico-social) y delegaciones en todas las provincias. La máxima autoridad es el Consejo Superior que está conformado por cuatro representantes del Gobierno, uno de la Corte Suprema de Justicia, uno de los afiliados, uno de los empleadores y uno de los jubilados. Preside el Ministro de Bienestar Social. 1/

-----  
1/ Por parte del Gobierno conforman el Consejo Superior del IESS

En la presencia mayoritaria del Estado en el Consejo Superior (cinco miembros) está evidenciada la característica estatal del seguro social ecuatoriano; la intención es cumplir la finalidad esencialmente redistributiva de la seguridad social, que sólo sería posible alcanzarla con la intervención cada vez creciente del Estado.

Pero acontece, que la intervención es referencial. En el caso del seguro social ecuatoriano, a pesar de la presencia mayoritaria del Estado en el Consejo Superior, no se ha producido una apertura del sistema hacia la seguridad social, que significa "universalización" de la cobertura poblacional.

Por el contrario, a través de leyes, normas y reglamentos formulados ante presiones de los grupos interesados o por propia iniciativa del Estado, éste restringió la protección, no precisamente en favor de los sectores más necesitados sino de los más estratégicos para el proceso de acumulación capitalista nacional.

A pesar de que el sector obrero comprende más del 60% de la población afiliada, apenas tiene un representante en el órgano rector del IESS. Por esta razón las demandas de la clase obrera difícilmente son cubiertas y las decisiones tienden a favore-

-----

los Ministros de Bienestar Social, Defensa, Finanzas y Salud. Se suma a ellos el delegado de la Corte Suprema de Justicia con el cual son cinco los representantes estatales.



cer los intereses de quienes están mejor representados en el Consejo Superior. En este caso en favor de los intereses del Estado. 1/

Pese al proceso de unificación iniciado en 1963, al interior del IESS persiste la distinción entre la "Sección A" (ex Caja del Seguro) y la "Sección B" (ex Caja de Pensiones). De otra parte, rigiéndose por sus propias normas y autoridades, existe la Caja Militar y de Policía. Sus fondos son administrados por el IESS, lo que permite a las Fuerzas Armadas ser representadas por un delegado en el Consejo Superior.

La persistencia de la distinción entre "Sección A" y "Sección B" no se debe a una conveniencia técnico-administrativa, como explica la burocracia del IESS, sino que tiene que ver con la concepción misma del tipo de seguro social establecido en el país y consagrada en las leyes, reglamentos y otras normas. Responde a la distinción de clases de la sociedad ecuatoriana. Por esta razón, la "Sección B" que protege a empleados públicos y bancarios, está conformada básicamente por afiliados de la clase media incrustada en el aparato del Estado, mientras la "Sección A" protege al grueso del asalariado obrero. La burguesía que no necesita de protección del Estado, acude a los seguros privados que existen en el país y cuyo estudio no corresponde al objetivo de este trabajo.

-----  
1/ En plano ideal de la seguridad social es imprescindible la presencia del Estado, pero en el caso del Seguro Social Ecuatoriano, al no existir la universalización de la protección, el Estado sólo ha contribuido a concentrar la protección en pocos beneficiados.

De donde se concluye que no son las razones técnico-administrativas las que impiden cumplir con el proceso de unificación del seguro ecuatoriano, sino que son razones de tipo estructural, que tienen que ver con la distinción de clases de la sociedad ecuatoriana. 1/

Según el enunciado de la ley, el Seguro Social Ecuatoriano es de ámbito nacional. Es la única institución del Estado encargada de la ejecución de la política de seguridad social en el territorio nacional y se aplica a través de tres regímenes: general, especial y voluntario. 2/

La cobertura poblacional se extiende a todo trabajador sin distinción que se encuentre ejecutando alguna obra o prestando sus servicios en virtud de un contrato de trabajo, nombramiento o sujetos a contrato de aprendizaje o a prueba y que haya cumplido 14 años. Los patronos, por su parte, están obligados a afiliar a sus trabajadores desde el primer día de su contratación. 2/

-----  
1/ Veremos más adelante que esta distinción entre "Sección A" y "Sección B" es decisiva tanto para aplicar los porcentajes de descuento, como para los requisitos de ciertas prestaciones. Por lo tanto no es posible atribuirle a la mera conveniencia técnica y administrativa.

2/ El general que comprende los seguros de: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, etc.. El Régimen especial que protege a: artesanos y aprendices, servicio doméstico, profesionales liberales, escogedores de café, cacahuanos y pescadores. El régimen voluntario que protege a aquellos que dejan el régimen general y quieren continuar como asegurados.

3/ Artículo I de la Ley de Seguro Social Obligatorio, Decreto No. 1179, R.O. 574, de 23 de julio de 1942.

### 3. Funciones

Las funciones del IESS se refieren a la formulación y ejecución de la política de seguridad social. El escenario de la contienda política en torno a este problema es el Consejo Superior. Los representantes de los diversos sectores de interesados llevan sus demandas al seno del organismo rector del IESS, donde se los procesa y formula la política institucional. Esta se canaliza a favor de las partes que disponen de mayor poder.

En el caso del Seguro Social Ecuatoriano, debido a la mayoría de sus representantes, la contienda se ha resuelto en favor de la tesis del Estado. Del Estado que, en alianza con la burguesía industrial - financiera y el capital extranjero se transformó en el conductor del proceso de desarrollo nacional. Fácil es colegir, entonces, que la política del IESS en este período prioritariamente estuvo dirigida a favorecer este proceso y secundariamente al cumplimiento de su función específica, la protección social.

La representación del sector laboral reducida a una sola voz difícilmente podrá hacer escuchar sus demandas clasistas. Su acción se verá reducida sólo a la defensa de las conquistas alcanzadas por los sectores ya protegidos.

En el plano práctico, la función del IESS se concretiza en la recaudación de fondos, entrega de préstamos y administración de los fondos de las reservas técnicas existentes.

#### 4. Cobertura poblacional del Seguro Social

##### 4.1 Evolución de la población afiliada desde 1950 hasta 1979 en relación con la población total.

La población afiliada en el período 1950-1979 ha tenido una tasa de crecimiento promedio de 4.63% (ver anexo No. 1). En este período de 29 años, la relación porcentual de la población afiliada respecto de la población total, sólo se ha incrementado en un 1.89%.

Esta información evidencia que la protección de la seguridad social ha sido un servicio que ha beneficiado a un reducido número de ecuatorianos con una ligerísima tendencia a ampliarse por sobre el crecimiento promedio de la población total, que en el mismo período fue de 3,35%.

En 1979 la población protegida corresponde solamente al 6.5% de la población total. Esta proporción históricamente no se ha alterado de manera significativa. Esto nos permite concluir que el seguro social ecuatoriano continúa siendo un servicio mantenido y defendido en favor de una mínima parte de la población del país. La inmensa mayoría de ecuatorianos no asalariados no tienen acceso al seguro social.

El régimen de seguro social institucionalizado en el país, basado en las cotizaciones y en la dependencia patronal (con la excepción del seguro campesino) de principio ha marginado a los trabajadores independientes y no asalariados. Por esta razón, los

enunciados y pronunciamientos oficiales que aseveran que el IESS ejecuta una política de seguridad social en el país, no corresponde a la realidad. La seguridad social significa protección integral a toda la población en base a la aplicación de los principios de solidaridad, igualdad y universalidad. Esta situación no corresponde a un 6.5% de protegidos, frente al resto de población no protegida y especialmente al 60% de marginados que no tienen acceso ni a los servicios asistenciales del Estado. 1/

Se intenta explicar esta situación aduciendo que el seguro social ecuatoriano es un trasplante del sistema de seguros de los países industrializados, donde el 75% de la población es asalariada, la misma que por solidaridad podría absorber los costos de la incorporación de los no asalariados. Esta situación es inviable en Ecuador. Apenas el 33.77% de la población económicamente activa es asalariada. 2/

Consideramos que no sólo se trata de un mero trasplante, sino que hay razones de índole estructural relacionadas con

-----

1/ Para 1978 se estimó que alrededor de un 60% de la población rural y alrededor del 40% población urbana estuvieron subocupados, esto es, con bajos niveles de ingresos y de productividad. CONADE, Ecuador. Estrategia de Desarrollo (Lineamientos) 1978, pág. 10 y 11.

Los sectores económicamente pudientes que son una minoría, se protegen a través de los seguros privados que existen en el país. "19 mil ecuatorianos se apoderan del 21% del ingreso que genera toda la población y tiene una renta promedio más de 100 veces mayor que la que perciben 1.165.000 personas..." La Tierra, enero de 1975, citado por René Báez en Ecuador Pasado y Presente, pág. 262.

2/ Cuadro No. 1 y cifra correspondiente a 1979.

el tipo de concentración económica, con las formas de producción y grado de diferenciación social propio del estilo de acumulación de nuestra formación social, que impiden el funcionamiento adecuado de este sistema de protección social.

De allí la necesidad de planificar un régimen adecuado a la realidad social, económica y política del país. Deben ser consideradas, no sólo variables salariales y de dependencia patronal, sino también otras como, la organización social, la regionalización de los servicios, la coordinación con otras secciones protectoras del Estado, etc..

Este esfuerzo aún no se ha iniciado. Muchas de las reformas realizadas a la Ley y a los reglamentos han aumentado los beneficios del grupo de asegurados, con nuevas y mejores prestaciones. 1/

#### 4.2 Cobertura de la población afiliada en relación con la población económicamente activa.

Del cuadro No. 1 se desprende que en 1979 solamente el 20% de la PEA está cubierta y que respecto a 1971 apenas ha

-----

1/ A partir de 1957... se han expedido no menos de 70 leyes, decretos, etc.. esta inusitada actividad legislativa parecería indicar que se han producido notables avances en la seguridad social ecuatoriana. Pero la mayoría han sido intrascendentes, casuísticos o de mero interés particular o sectorial. Muy pocos han significado un avance en el campo de la Seguridad Social". J. Doussabés, op. cit. pág. 7.

CUADRO No. 1  
COBERTURA POBLACIONAL DEL SEGURO SOCIAL  
1970 - 1980

AÑOS	Población Total (a)	Población Económicamente Activa (b)	Población Afiliada (c)	% P/Afl en P. Total	% P/Afl en P.E.A.	Tasa de crecimiento Anual de población afiliada
1971	6.165.300	2.097.202	328.658	5.3	15.7	7.1
1972	6.377.600	2.155.924	349.944	5.5	16.2	6.4
1973	6.599.000	2.216.290	372.205	5.6	16.8	6.4
1974	6.830.000	2.277.986	395.441	5.79	17.3	6.2
1975	7.063.000	2.342.376	419.652	5.9	17.9	6.1
1976	7.306.000	2.409.298	444.839	6.1	18.5	6.0
1977	7.556.000	2.481.998	471.000	6.2	19.0	5.8
1978	7.814.000	2.561.677	498.137	6.3	19.4	5.7
1979	8.078.000	2.642.836	526.248	6.5	20.0	5.6
Tasa promedio de crecimiento en el período.	3.43%	2.93%	6.0 %			6.0

FUENTE: INEC: a) Proyección de la Población del Ecuador de abril 1978

b) Proyecciones de la Población económicamente activa, por áreas, grupos de edad, sexo y ramas de actividad

IESS; c) Departamento de Estadística de Asesoría Técnico-Actuarial ( serie estimada de acuerdo o modelo estadístico )

ELABORACION: El Autor.

habido incremento de un 4.3%. De la observación del mismo cuadro se deduce también que la población afiliada ha crecido a un ritmo de 6.0%, superior al crecimiento de la población total y al de la población económicamente activa que fueron de 3.43% y de 2.93%, respectivamente.

Observando las tasas anuales de crecimiento del total de la población afiliada en el período 1971-1979, estas tienden a decrecer. En efecto, de una tasa de 7.1% en 1971 se desciende a 5.6% en 1979. Las tasas decrecientes están evidenciando que, a pesar del auge económico de la década, se han hecho esfuerzos cada vez más limitados para ampliar el seguro social a nuevos sectores de la población económicamente activa.

Los ingentes recursos del petróleo prioritariamente se canalizaron hacia la acumulación, pero sin generar un empleo suficiente, por lo menos para mantener la misma tasa de crecimiento de la población afiliada de 1971 que fue del 7.1%. Ahora es posible comprender por qué fracasó el intento de ampliación del seguro a través del Código de Seguridad Social a lo largo de la década. La política del Estado impulsó decididamente al proceso de acumulación a costa de las reivindicaciones sociales.

#### 4.3 Evolución de la cobertura de la población afiliada y relación con la población económicamente activa ocupada y con la asalariada.

En el cuadro No. 2 se observa que la relación porcentual entre población afiliada y población ocupada tiende a crecer,



CUADRO No. 2  
 COBERTURA POBLACIONAL DEL SEGURO SOCIAL EN RELACION CON LA POBLACION  
 ECONOMICAMENTE ACTIVA OCUPADA Y ASALARIADA 1.970 - 1.979.

AÑOS	Población Ocupada (1)	Población Empleada o asalariada (2)	Población Afilada	% P/Afi. en P/ocupada	% P/ Afi. en P/asalarada
1970	2.017.749	808.108	306.771	15.20	37.96
1971	2.069.002	828.635	328.658	15.88	39.66
1972	2.122.427	850.032	349.944	16.49	41.17
1973	2.174.798	871.006	372.205	17.11	42.73
1974	2.206.350	883.643	395.441	17.92	44.75
1975	2.268.357	908.476	419.652	18.50	46.50
1976	2.313.164	926.422	444.839	19.23	48.01
1977	2.402.999	962.401	471.000	19.60	48.94
1978	2.480.216	993.326	498.137	20.08	50.14
1979	2.558.794	1.024.796	526.248	20.56	51.35

FUENTE: 1) Estadísticas Industriales 1970-1978 CONADE; Cifras corregidas censos  
 2) Proyecciones en base al censo de 1974

ELABORACION: El Autor.

pasando del 15.20% en 1970 al 20.56% en 1979. La relación de la población afiliada respecto de la población asalariada también aumenta en el período, yendo desde el 37.96% en 1970, hasta el 51.35% en 1976.

Esta notoria variación se podría atribuir, por una parte, a la incorporación de una mayor proporción de la población económicamente activa al régimen de asalariados y de empleados y, por otra, al control administrativo del IESS que ha logrado disminuir la evasión de la ley por parte de los empleadores. En general, se podría atribuir a la racionalidad del empresario moderno que ha descubierto en el seguro social, un eficiente mecanismo de apoyo al proceso de producción y a la rentabilidad de la empresa.

Es necesario recordar que, según la ley de 1942 y sus reformas, el seguro social obligatorio impone la afiliación de todo trabajador asalariado o empleado bajo dependencia patronal. A pesar de esta disposición, en 1979 apenas el 51.35% de la población asalariada estaba afiliada. Además del incumplimiento de la ley respecto del asalariado agrícola, 1/ el bajo porcentaje de afiliación se debe a la evasión patronal, a las características de inseguridad en el trabajo y a la temporalidad y ocasionalidad de la relación 'a-

-----

1/ La Ley de Seguro Social Obligatorio de 1942, contempla la afiliación del asalariado agrícola, condicionando su incorporación cuando sea oportuna la expedición de los reglamentos respectivos. Esta disposición no se ha cumplido hasta la fecha. Ver artículo 6 de la Ley de Seguro Social Obligatorio.

boral, muy comunes en el caso ecuatoriano. 1/

En 38 años de vigencia de la Ley era una aspiración general que al menos la población bajo dependencia patronal, debería estar protegida por arriba del 90%.

Una medida estratégica para ampliar la cobertura de la población afiliada, sin romper el marco legal vigente, podría consistir en un conjunto de acciones predominantemente administrativas para incorporar al seguro a toda la población asalariada. Con la prudencia del caso y luego de serios estudios acerca de las repercusiones económicas, políticas y sociales, convendría expedir los reglamentos que ordena la ley vigente para incorporar al asalariado agrícola, comenzando por los vinculados a actividades donde las relaciones de trabajo son más estables, como acontece en la agroindustria, la producción ganadera y la lechera y en las plantaciones de productos de exportación (banano, palma africana, etc.).

De conformidad con lo dicho en el análisis histórico y empírico hasta aquí expuesto, se constata que el bajo porcentaje de población protegida por el régimen de seguro social ecuatoriano se podría atribuir, por una parte, a las restricciones de la propia ley

---

1/ Desde mediados de la década del 60 se dispuso la afiliación de los trabajadores ocasionales y temporales, pero comenzó a efectivizarse a partir de 1974, con escasos resultados, debido a la oposición de los empleadores y a dificultades administrativas. Muy poco se ha hecho para acondicionar la técnica y la administración del IESS a este tipo de afiliados.

y por otra a la falta de decisión política de aplicarla en todas sus disposiciones. Esto, a su vez, evidencia la poca o nula presión ejercida por los sectores no protegidos, los mismos que coinciden con los sectores menos organizados de la sociedad ecuatoriana. 1/

#### 4.4 Distribución de la población afiliada por provincias

De la observación de la columna del total del cuadro No. 3 correspondiente a la población afiliada se desprende que en 1979 las provincias de Pichincha (39%) y la de Guayas (27.56%) concentran el 66.56% de la población afiliada del país. El 33.44% restante se distribuye en las 18 provincias restantes, correspondiendo a las del Oriente, Galápagos, Carchi, Bolívar y Cañar porcentajes inferiores al 1%. 2/

-----

1/ Como bien anota Osvaldo Hurtado "La presencia de la organización popular y su acción política permiten a los trabajadores acceder a la autoridad política, conseguir que las leyes se ejecuten, obtener que se reconozcan y amplíen sus derechos!" Osvaldo Hurtado op. cit. pág. 235.

El 82.85% de las organizaciones sindicales están ubicadas en el área urbana, lo que evidencia la debilidad de la presencia reivindicativa en el agro y también la falta de solidaridad entre trabajadores urbanos y rurales, pues los primeros, una vez conseguido el servicio del seguro social concentraron su esfuerzo para conseguir más beneficios, pero no para ampliar la cobertura a nuevos sectores de trabajadores.

2/ Respecto de la distribución provincial de las empresas registradas en el IESS, el 69.91% se concentran en Pichincha (42.56%) y en Guayas (27.35%), el 30.09% restante corresponde a las otras 18 provincias. Las del Oriente Galápagos, Bolívar y Cañar tienen porcentajes inferiores al 1% de empresas registradas. Ver cuadro No. 3.

CUADRO No. 3

NUMERO DE EMPRESAS INSCRITAS Y POBLACION AFILIADA POR SECCION "A" Y "B"

SEGUN PROVINCIAS AÑO 1979

P R O V I N C I A S	SECCION "A"				SECCION "B"				T O T A L			
	Empresas		P.afiliada		Empresas		P.Afiliada		Empresas		P. Afiliada	
	No	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Carchi	255	0.69	1.378	0.38	78	3.55	2.484	1.62	333	0.86	3.862	0.74
Imbabura	532	1.45	4.699	1.30	91	4.30	3.499	2.11	623	1.61	8.198	1.56
Pichincha	16.131	44.22	153.470	42.56	333	15.16	51.851	31.26	16.464	42.56	205.321	39.00
Cotopaxi	494	1.35	9.972	2.76	98	4.37	3.392	2.04	590	1.52	13.364	2.55
Tungurahua	1.588	4.35	11.448	3.17	111	5.05	4.703	2.83	1.699	4.39	16.151	3.08
Chimborazo	465	1.27	3.941	1.09	118	5.37	4.736	2.85	583	1.51	8.677	1.65
Bolívar	110	0.30	703	0.19	78	3.54	2.364	1.42	188	0.49	3.067	0.58
Cañar	167	0.46	1.335	0.37	69	3.13	2.493	1.50	236	0.61	3.828	0.73
Azuay	1.706	4.63	24.205	6.71	142	6.45	7.840	4.73	1.848	4.78	32.045	6.09
Loja	482	1.32	4.463	1.23	138	6.27	6.300	3.80	620	1.60	10.763	2.04
El Oro	734	2.01	7.025	2.20	126	5.72	12.499	7.53	860	2.22	20.424	3.88
Cuaymas	10.311	28.26	112.852	31.31	271	12.32	32.246	19.44	10.582	27.35	145.098	27.56
Los Ríos	1.358	3.71	7.659	2.12	107	4.86	12.030	7.25	1.465	3.79	19.689	3.74
Manabí	1.371	3.76	10.057	2.79	212	9.64	10.829	6.53	1.583	4.09	20.886	3.98
Esmeraldas	375	1.04	2.669	0.75	81	3.68	4.554	2.75	456	1.18	7.223	1.37
Napo	64	0.17	483	0.13	35	1.58	1.085	0.65	99	0.26	1.568	0.29
Pastaza	114	0.32	1.106	0.32					114	0.29	1.106	0.22
Morona	73	0.21	472	0.13	32	1.44	950	0.58	105	0.29	1.422	0.27
Santiago	79	0.22	1.131	0.32	28	1.26	820	0.49	107	0.28	1.951	0.37
Galápagos	73	0.20	598	0.17	51	2.31	1.007	0.62	124	0.33	1.605	0.30
<b>TOTAL</b>	<b>36.482</b>	<b>100.00</b>	<b>360.566</b>	<b>100.00</b>	<b>2.197</b>	<b>100.00</b>	<b>165.682</b>	<b>100.00</b>	<b>38.679</b>	<b>100.00</b>	<b>526.248</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: CONADE - PROGEN E IESS Departamento de Estadística de Asesoría Técnico-Actuarial

ELABORACION : El Autor.

Las cifras evidencian que la protección del seguro social en Ecuador está desigualmente distribuida en el territorio nacional. Se concentra en las provincias de mayor desarrollo económico, por lo mismo de mayor concentración urbana y grado de industrialización, quedando rezagadas aquellas de menor grado de desarrollo, con predominio de población rural y escaso índice de industrialización. 1/

El capitalismo tiende a concentrar, al igual que todos los servicios, a la seguridad social en los centros urbanos. La cercanía de los servicios de los centros de producción y de realización de las mercancías facilita el proceso de acumulación.

Una política de seguridad social que incorpore la variable espacial, de conformidad con los criterios de regionalización del desarrollo nacional, podría ser el camino para una mejor distribución geográfica de la cobertura de la población afiliada.

No hay duda que el grado de diferenciación social y económica es un condicionante para la extensión espacial del seguro social ecuatoriano.

---

1/ Analizando el valor bruto de la Producción Industrial de empresas clasificadas en la Ley de Fomento Industrial en el período 1970-1978, se encuentra que Pichincha (37.0%) y Guayas (29.9%) aportan con 66.9%, mientras las restantes 13, apenas lo hacen con el 33.1%. Entre ellas, Chimbonazo, Carchi, Bolívar, Cañar, Loja y Pastaza lo hacen en proporciones que fluctúan entre el 0.1 al 1.1%. Ver CONADE. Anuarios de Estadísticas Industriales, pág. 54.

#### 4.5 Relación de la población afiliada con la población ocupada y asalariada por ramas de actividad económica

Del cuadro número 4 se desprende que el mayor porcentaje de población afiliada total respecto de la ocupada por ramas de actividad, al año 1978 corresponde a los servicios comunales, sociales y personales con el 57.24%. Le siguen "establecimientos financieros, seguros, etc." con el 42.80%, la industria manufacturera con el 42.52% y electricidad, gas y agua con el 42.35%. La población ocupada en agricultura, silvicultura y pesca está afiliada en una proporción de apenas el 0.89%.

De otra parte, el Cuadro No. 5 indica qué rama de actividad tiene los más altos porcentajes de afiliación de su población asalariada. La rama de comercio al por mayor y menor tiene afiliada al 95.84% de su población asalariada, seguida de manufactura con el 93.83%, de los servicios comunales con el 79.20% y de los establecimientos financieros con el 65.22%. Las demás ramas exhiben porcentajes entre 35% y 50%, excepto agricultura que tiene una población afiliada que apenas corresponde al 3.28%.

La información, también en este caso confirma la hipótesis de que aquellas ramas de actividad de mayor incidencia en el proceso de acumulación como: comercio, industria y servicios 1/ tienen afiliada a la mayor parte de su población ocupada.

-----  
1/ En "servicios comunales" se ha agrupado a la mayor parte de los trabajadores del sector público.

CUADRO No. 5  
 RELACION DE LA POBLACION AFILIADA CON LA POBLACION ASALARIADA SEGUN  
 RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA: AÑO 1.978

RAMAS DE ACTIVIDAD	Población Empleada asalariada (1)	Población Afiliada	PA/P.OC.
Agricultura, silvicultura, caza, pesca.	343.691	11.279	3.28
Explotación de minas o canteras	4.967	2.202	44.33
Industrias Manufactureras	119.497	112.133	93.83
Electricidad, gas y agua	8.344	4.931	59.69
Construcción	71.718	34.818	48.54
Comercio al por Mayor y Menor	74.837	71.725	95.84
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	36.956	12.887	35.45
Establec. Financieros, Seguros, etc	16.787	10.948	65.22
Servicios comunales, sociales, personales 2/	277.893	220.097	79.20
Actividades no bien especificadas	39.236	17.067	43.49
TOTAL	993.326	498.137	50.04

FUENTE: INEC - Censo de Población de 1974

IESS - Centro de cómputo.

ELABORACION: El Autor.

1) Estimaciones en base a datos censales de 1974

2) Comprende básicamente trabajadores de los servicios públicos nacionales ( como empleados públicos, municipales, etc ) y servicios.



CUADRO No. 4

RELACION DE LA POBLACION AFILIADA CON LA POBLACION OCUPADA SEGUN RAMAS  
DE ACTIVIDAD ECONOMICA. AÑO 1978.

RAMAS DE ACTIVIDAD.	Población ocupada	Población afiliada	P.Afl. / P.ocup.
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.260.619	11.279	0,89
Explotación de minas y canteras	7.139	2.202	30,84
Industria manufacturera	263.663	112.133	42,52
Electricidad, gas y agua	11.701	4.981	42,35
Construcción	108.344	34.818	32,17
Comercio al Por Mayor y Menor	242.593	71.725	29,56
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	62.145	12.887	20,74
Establec. Financieros, Seguros, etc...	25.576	10.948	42,80
Servicios comunales, Social y Personal	384.526	220.097	57,24
Actividades no bien especificadas	113.845	17.067	14,99
<b>TOTAL</b>	<b>2.480.216</b>	<b>498.137</b>	

FUENTE: CONADE: Estadísticas Industriales ( 1970 - 1978 )

Centro de cómputo del IESS

ELABORACION: El Autor.

No obstante, exceptuando el Comercio y la Industria, que tienen los más altos porcentajes de población afiliada, aún respecto de la población asalariada los porcentajes de afiliación por ramas de actividad son bajos. Pues, sin tomar en cuenta la afiliación del asalariado agrícola, por su no obligatoriedad, teóricamente toda la población asalariada de las demás ramas deberán exhibir porcentajes de afiliación, por lo menos similares a los alcanzados por el comercio y la industria.

En promedio en el país en 1978 tenemos que apenas 50.14% de la población asalariada está afiliada, cifra que no se compadece ni siquiera con el mandato legal. En 37 años de vigencia de la Ley aún no se ha llegado a cubrir de manera satisfactoria por lo menos a la población asalariada permanente. Fallos administrativos, presiones de sectores interesados y falta de conocimiento de la realidad del seguro social ecuatoriano inciden en el cumplimiento de la Ley.

Por otra parte es necesario tomar en cuenta, que el objeto primordial de la lucha obrera es el salario. Este es el primordial mecanismo capaz de afectar la tasa de ganancia del empresario.

Seguramente por esta razón el trabajador ecuatoriano se empeña más en la lucha salarial y sólo secundariamente en las demandas por servicios. Por otra parte, el seguro social ecuatoriano parece no constituir objeto de lucha de la clase trabajadora debido a la modalidad de su financiamiento, pues es un servicio pagado en buena parte por el mismo trabajador a costa de una reducción

forzosa de su salario. 1/

#### 4.6 Características específicas de la población afiliada.

De conformidad con la Ley de Seguro Social Obligatorio de 1942, la protección a la población asalariada o empleada se realizaba a través de la Caja de Pensiones para empleados públicos y bancarios y la Caja del Seguro para empleados privados y obreros. La política de racionalización administrativa de la Junta Militar de 1963 fusionó estas dos instituciones en la "Caja Nacional del Seguro Social".

Esta fusión no se completó y la diferenciación subsiste bajo los nombres de "Sección A" y "Sección B". 2/

Recordando estas distinciones podemos seguir en el siguiente análisis:

Durante el período 1970-1979 (ver cuadro No. 6) los empleados privados y obreros corresponden a más del 67% de la población afiliada.

---

1/ Los servicios del seguro constituyen un salario indirecto a través del aporte patronal, la lucha obrera está afectando la tasa de ganancia del empresario.

2/ Esta distinción también tiene que ver con la legislación laboral que protege a los trabajadores. Así a la Sección "A" se dice que pertenecen los trabajadores amparados por el Código de Trabajo y a la Sección "B" los trabajadores protegidos por la Ley de Carrera Administrativa.

CUADRO No. 6

POBLACION AFILIADA TOTAL POR SECCION "A", "B" ( 1.970 - 1979 ) 1/

AÑOS	Sección "A" Empleados pri- vados y obreros	Sección "A"/T%	Sección "B" Empleados pú- blicos y banca- rios	Sección "B"/T(%)	Total P. Afiliada
1970	208.894	67,74	99.453	32,26	308.347
1971	222.959	67,83	105.699	32,17	328.658
1972	237.720	67,93	112.224	32,07	349.944
1973	253.179	68,02	119.026	31,98	372.205
1974	269.334	68,10	126.107	31,90	395.441
1975	286.187	68,19	133.466	31,81	419.652
1976	303.736	68,27	141.103	31,73	444.839
1977	321.982	68,36	149.018	31,64	471.000
1978	340.926	68,44	157.211	31,56	498.137
1979	360.566	68,51	165.682	31,49	526.248
Tasa promedio crecimiento.	6,25		5,63		

FUENTE: Asesoría Técnico-Actuarial

ELABORACION: El Autor

1) Incluye seguro general y seguros especiales

2) Sección A" Ex-caja del seguro que afilia a empleados privados y obreros

3) Sección B" Ex-caja de Pensiones que afilia a empleados públicos y bancarios

La tasa promedio de crecimiento para los "empleados privados y obreros" fue el 6.25%, la de los "Públicos y bancarios" fue del 5.83%. Tomando en cuenta las tasas anuales de crecimiento, la población afiliada del sector privado tiende a ser creciente, con el correlativo decrecimiento de la tasa correspondiente al sector público.

Se explica esta situación debido a que la economía nacional se sustenta en la producción del sector privado y que, por lo mismo, la mayor fuente de trabajo se localiza en dicho sector. 1/

Volviendo al cuadro No. 3, se observa la distribución de la afiliación de las dos secciones por provincias.

Del cuadro se deduce que existe una mayor concentración de afiliados privados en las provincias de mayor desarrollo industrial. La afiliación de los empleados públicos y bancarios tiende a distribuirse mejor en las provincias, aunque Pichincha y Guayas sigan siendo las que concentran la población afiliada.

Pichincha exhibe los más altos porcentajes de población afiliada, tanto pública como privada, debido a su más alto rit-

-----  
1/ El empleo generado en el estrato fabril creció a un 8.1% anual entre 1966 y 1977, mientras la afiliación de los empleados privados y obreros creció solamente 6.25%, hubo población que se incorporó al trabajo pero no fue afiliada.

mo de crecimiento alcanzado en el período, y al aumento de la burocracia debido a la creciente intervención del Estado en la actividad económica del país.

Analizando la distribución de la población afiliada en las secciones "A" y "B" por ramas de actividad (ver anexo No. 2) se advierte que la afiliación de la sección "A" de empleados privados y obreros, tiende a una mejor distribución por ramas de actividad. Por el contrario en la Sección "B" de empleados públicos y bancarios, se aprecia una gran concentración en la rama de servicios comunales y personales.

La afiliación de los empleados y obreros privados se distribuyen en las ramas de la industria, 31.80%, en los servicios 23.90 y en el comercio, 20.06%. El modelo de distribución de la población afiliada por ramas de actividad es atribuible al estilo de desarrollo adaptado al país. En aquellas ramas de punta, en las que se sustenta la producción privada y los servicios públicos, soporte del proceso de acumulación nacional, se registran los más altos porcentajes de población afiliada.

#### 4.7 Nivel de ingreso de la población afiliada

El promedio de los sueldos de los afiliados en 1978 (ver anexo 2) fue de S/. 4.447. El de los empleados privados y obreros fue de 4.155 sucres y el de los públicos y bancarios de 4.738. 1/

-----  
1/ "Para efectos del Seguro Social Obligatorio se fija, de acuerdo

En la Sección "A" el sueldo promedio más alto corresponde a la rama explotación de minas y canteras con 8.716 sucres, seguida de establecimientos financieros y, transporte y comunicaciones con 5.318 y 5.260 sucres, respectivamente. 1/

-----

con el artículo 12 de la ley, como remuneración imponible de un asegurado la que realmente perciba, computada conforme al artículo 9 de la Ley de Seguro Obligatorio, ya sea en una sola empresa, ya sea en dos o más empresas simultáneamente". Resolución No. 15 del Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, 17 de diciembre de 1970.

1/ Aunque la información no es comparable por corresponden a años diferentes, pero se juzga oportuno incorporarla por la escasa diferencia.

En el anexo 10 se muestra la distribución del ingreso en 1975 por estratos de ingresos de la población urbana. Se observa que el 82.9% de población ocupada recibe un ingreso anual promedio de 21.968 sucres, equivalente a un ingreso mensual de 1.830 sucres. Se ve, además, que sólo el 14.5% de la población ocupada urbana recibe un ingreso promedio anual de 53.814 sucres. Es decir, 4.482 sucres mensuales. Para 1978 encontramos que el promedio de ingreso mensual (ver anexo 2) de la población afiliada es de 4.447 o sea un ingreso anual de 53.359 sucres.

De conformidad con esta información, "servatis servandis", la población afiliada pertenece a los estratos de más de 40 mil sucres anuales que corresponde apenas al 17.1% de la población ocupada urbana del país.

De acuerdo con esta información, debido a las grandes desigualdades en la distribución del ingreso nacional, el grupo de afiliados, aunque exhiba un salario mensual bajo, sin embargo está en mejor situación económica que los no afiliados los mismos que se concentran en los estratos de menos de 40 mil sucres anuales y que corresponde al 82.9% de la población ocupada.

## 5. Financiamiento del Seguro Social Ecuatoriano

La forma de financiamiento de los sistemas de seguridad social depende de la concepción que se tenga de esta protección. Así, en el régimen de seguridad social que tiene la finalidad de proteger al individuo como miembro de la sociedad con independencia de su pertenencia profesional, es decir, donde prima el criterio social por sobre el individual, allí el financiamiento se realiza principalmente y aún exclusivamente a través del presupuesto del Estado. 1/

Por su parte, en el régimen donde se parte de la protección al individuo haciendo referencia a su pertenencia profesional y a su derecho de protección adquirido en base a las contribuciones personales, el financiamiento se basa predominantemente en las cotizaciones sobre los salarios.

### 5.1 Fuentes de Financiamiento

Siguiendo los consejos de organismos internacionales con vasta experiencia en organización de sistemas de seguros en países industrializados, el financiamiento del seguro social ecuatoriano es de índole tripartito. Aportan los afiliados, los empleadores y el Estado. Es decir, es una combinación de las dos formas

-----  
1/ "Exclusivamente", en el caso de la seguridad social en países socialistas y "principalmente", en el caso de ciertos países del norte de Europa.



de financiamiento descritas, aunque con mayor participación del régimen de las cotizaciones.

#### 5.1.1 Contribución de los afiliados

Las aportaciones se hacen en relación con el sueldo o salario básicos y de acuerdo a los siguientes porcentajes:

- Empleados públicos y bancarios Sección "B"	11 %
- Empleados privados y obreros	9
- Militares en servicio activo y pasivo, jubilados del IESS y pensionistas de montepío	1
- Trabajadores domésticos	5
- Voluntarios de la Sección "B"	16
- Voluntarios de la Sección "A"	14
- Trabajadores del Poder Judicial	18
- Artesanos	7
- Profesionales independientes	15
- Clero secular	10
- Aportación campesina S/ 20 mensuales por jefe de familia. <u>1/</u>	

De las cifras se desprende el criterio profesional para fijar los aportes de los afiliados.

-----  
1/ Existen además contribuciones especiales como las del Magisterio fiscal que en total es de 29.5% del cual el 16% es aporte personal y el 13.5%, es patronal. Los empleados de entidades autónomas aportan en total sobre el 20.5%, 11% es del afiliado y 9.5% es patronal.

FUENTE: IESS Manual para afiliados y patronos.

Los diversos porcentajes de aportación son el germen de las diferencias en el acceso a las prestaciones. La estructura de clases de alguna manera se refleja también en el seguro social ecuatoriano. Resalta claramente la situación de privilegio de algunos grupos de afiliados, como es el caso de los militares que apenas aportan con el 1% de sus remuneraciones y sin embargo tienen prestaciones iguales o mejores a las de los demás afiliados.

#### 5.1.2 Contribución Patronal

- Empleados bancarios y de entidades autónomas	8.5 %
- 1% sueldos de profesores, empleados de bancos y entidades autónomas	1
- Empleados privados y obreros	9.5
- Empleados domésticos	8

#### 5.1.3 Contribución del Estado

- Aportación global del 40% de las pensiones de jubilados que paga anualmente el IESS	
- Aportación para el seguro campesino (variable)	
- Aportes como patrono de sus trabajadores	8.5 %

La presencia del Estado en el financiamiento del seguro social es condición necesaria para avanzar hacia la seguridad social. Pero en el caso ecuatoriano, esto supone un proceso con profundas implicaciones políticas. Pues el extraer fondos del proceso de acumulación para financiar un programa de índole social encuentra resistencias en determinados sectores sociales. Además,

para evitar que los aportes estatales continúen canalizándose en favor de un reducido número de afiliados, haría falta una profunda modificación de la Ley vigente, con la consiguiente reacción de los grupos por ella beneficiados.

Este es un tema que queda señalado para posteriores estudios, toda vez que ha cobrado actualidad debido a las disposiciones de la Constitución de la República de 1978, que establecen la universalización de la seguridad social.

#### 5.1.4 Otras fuentes de financiamiento

Además de las señaladas, el IESS tiene como fuentes de financiamiento las utilidades de las inversiones, aportaciones especiales, (el caso de los maestros y otros), primas de reintegro, jubilaciones patronales, multas y otras asignaciones que se analizan a continuación y se volverán a retomar en el capítulo siguiente.

#### 5.2 Evolución de los ingresos del IESS en el período de 1970 a 1978.

A continuación se trata la evolución de los ingresos del IESS en el período de 1970 a 1978, por fuentes de financiamiento. Este análisis será complementado en el capítulo siguiente, sobre todo en lo tocante a la incidencia económica, financiera y social que tiene el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la economía y desarrollo nacionales. En este capítulo vamos a referirnos más al detalle de los ingresos por fuentes de financiamiento. Se trata de un análisis intrainstitucional, dejando para después el estu-

dio de las implicaciones extrainstitucionales.

Observando la columna del total de ingresos en el cuadro No.12 en la correspondiente a tasas anuales de crecimiento se observa que no ha existido un incremento uniforme de los ingresos. Se han producido notorios desequilibrios, debidos básicamente a la mora del Estado y a las consolidaciones realizadas a su deuda en el período (1973 y 1976). 1/

Las irregularidades en el crecimiento de los aportes patronales, que también son significativas, se debe a la mora patronal. 2/

Los ingresos por concepto de inversiones tienen un ritmo de crecimiento más homogéneo.

La tasa de crecimiento promedio de los ingresos totales en el período fue de 17.95%. La tasa de crecimiento de los aportes de los afiliados fue la más alta respecto de la total, con 27.36% seguida de la de los aportes patronales con 21.86% de las utilidades con 19.39%. Otros ingresos y la aportación del Estado están por debajo de la tasa promedio de período.

-----

1/ El monto de las consolidaciones del Estado a diciembre de 1978 ascendía a 3 mil millones de sucres y la mora desde entonces (no consolidada) se estima en 2 mil millones de sucres a enero de 1980.

FUENTE: IESS, División Financiera.

2/ La mora patronal estimada a enero de 1980 supera los mil mi-

El significativo incremento de los ingresos del IESS se puede atribuir al incremento de afiliados, al alza de los sueldos y salarios cotizables y al incremento del volumen de recursos destinados a inversiones y su rentabilidad.

Del mismo cuadro No.12 se desprende, además, que durante todo el período, la "fuente ingresos varios" (cotizaciones de seguro complementario, cotizaciones para otros beneficios, otros ingresos y cuentas administradas) 1/ es la principal fuente de financiamiento con un porcentaje promedio 37.2%, seguida de los aportes de los afiliados con 26.92%, a continuación las utilidades de inversiones con 19.99%, los aportes patronales con 17.13 y finalmente el Estado con el 5.81%.

Teóricamente los aportes de los afiliados y los patronales deberían igualarse, pero de la información se desprende que existe una notable diferencia en favor de los primeros. Dife-

-----  
lones de sures la misma que de una estimación de 700 millones en 1977 ascendió rápidamente debido al alza de salarios efectuada en 1979.

1/ Cotizaciones de seguros complementarios comprende: seguro de cesantía, de riesgos de trabajo y gráficos. Cotizaciones para otros beneficios comprende: subsidios por enfermedad, fondo de reserva cooperativa mortuoria del Seguro General y de la Caja Militar. Otros ingresos comprende: cuentas administradas, los ingresos por concepto de jubilaciones de empresarios (que no son propiamente ingresos del IESS pero la Institución los administra al igual que sus propios fondos). Fuente: IESS. Boletín Estadístico 1978.

rencia que se explica a través de la "mora patronal", a la que nos hemos referido anteriormente, la misma que únicamente favorece al patrono. En efecto, el retener los aportes de sus trabajadores y pagar por ello una multa equivalente a un interés inferior al comercial y a la rentabilidad de las inversiones, el patrono está obteniendo utilidades con recursos que no le pertenecen. 1/

Los únicos afectados son los afiliados, quienes al no estar al día en sus cotizaciones no tienen acceso a las prestaciones, con las obvias consecuencias sociales y económicas.

La mora patronal, sumada a las irregularidades del aporte del Estado, explican, en parte, los graves problemas de financiación de algunas prestaciones (de la médica especialmente).

El seguro ecuatoriano al financiarse básicamente con el aporte de las partes interesadas, sin una participación significativa del Estado, coincide con sistemas de seguros privados restringidos a quienes pueden cotizar y están al día en sus pagos.

-----

1/ "La mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos causará automáticamente a los patronos o a sus representantes..... el interés del 10% anual sobre el valor de las planillas, y, además una multa del 12% anual por la parte correspondiente a los descuentos y aportes personales...." Artículo 49 de la Ley de Seguro Social Obligatorio.