

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

( FLACSO )

SEDE QUITO

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

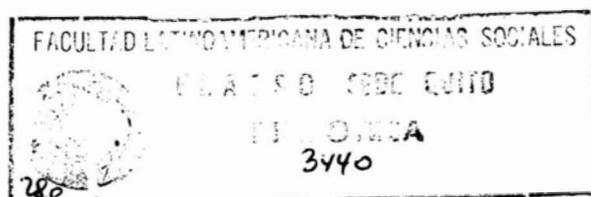
Tesis para optar el Grado de Master  
en Ciencias Sociales, con mención en  
Estudios del Desarrollo.

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 Verdesoto C.  
Gustavo Cosse  
Codirector: Luis King V.  
Asesor: Gonzalo Arrubas

# 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 matutino .....	112

6.1.7	Seguros especiales .....	113
6.1.8	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 acumulación .....	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

6. Destino de los recursos

Vamos a hacer referencia a los egresos del IESS. También en este caso el análisis es intrainstitucional.

Se ahondará el estudio de las prestaciones y se tocará el tema de las inversiones de manera muy general al referirnos a los préstamos visualizados desde la perspectiva de servicios o "prestaciones" a los afiliados.

6.1 Prestaciones del seguro social ecuatoriano

La función primordial del seguro social ecuatoriano es la de conceder prestaciones a sus afiliados. Las mismas que se canalizan a través de los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cesantía y otros que se establecieron posteriormente con financiación propia. 1/

Las prestaciones del seguro tienen la finalidad de atender, ya sea en dinero o en servicios las necesidades de las personas que en determinados momentos o períodos de su vida no están vinculados al proceso de trabajo. Además, las prestaciones están destinadas a completar el salario de los trabajadores.

-----  
1/ La Ley deja abierta la posibilidad para la incorporación futura de otras prestaciones, como podrían ser, subsidios por hijos menores, por estudios, etc.. Ley de Seguro Social Obligatorio, artículo 16, Título IV.

A través de las prestaciones, por una parte, se asegura la reproducción y mantenimiento de trabajadores aptos para insertarse en el proceso de trabajo y, por otra, se mantiene la demanda efectiva con la que se contribuye a la producción y por ende a la acumulación.

#### 6.1.1 Prestaciones de enfermedad y maternidad

La prestación de enfermedad es la más importante del seguro social ecuatoriano y consiste en asistencia médica y farmacéutica, servicio de hospitalización, atención dental y un subsidio en dinero cuando la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo.

Para tener derecho a este seguro es necesario ser afiliado mínimo 6 meses hasta el comienzo de la enfermedad y haber realizado por lo menos 2 aportaciones mensuales en los 6 meses anteriores a la enfermedad. 1/

El seguro de maternidad se concede a la afiliada que tenga pagadas al IESS seis imposiciones mensuales en el año anterior al parto, de las cuales una por lo menos debe corresponder al primer trimestre de ese año. De no cumplir con estos requisitos sólo tendrá asistencia pre-natal. Además tiene derecho a la

-----  
1/ No tienen derecho al seguro de enfermedad los militares, policías y los beneficiarios de montepío. En el caso de los militares por disponer de un propio servicio médico-hospitalario. No tienen derecho a subsidio de enfermedad los afiliados voluntarios, las domésticas, seguro campesino y los sujetos al seguro especial.

atención médica del niño durante el primer año de vida (se exceptúa la farmacéutica), a una canastilla maternal y subsidio por maternidad si tuviere por lo menos 9 imposiciones antes del parto. 1/

No tienen derecho al subsidio en dinero las afiliadas que trabajan en instituciones públicas y que pertenecen a la "Sección B" del IESS, las afiliadas voluntarias y las afiliadas de los seguros especiales como del abogado, de profesionales y del seguro campesino.

La prestación médica corresponde a un seguro de reparto simple. Por lo tanto su equilibrio depende de la suficiencia de los ingresos anuales para cubrir los egresos de cada ejercicio económico.

Este seguro se financia mediante una cotización del 3.41% de los salarios asegurables, más el 1.0% sobre los sueldos y salarios para el subsidio de enfermedad, el 4.5% sobre el salario de los artesanos, el 25% del excedente de utilidades líquidas provenientes de inversiones que superen el interés actuarial, más la cantidad de S/ 4'500.000 para la atención de jubilados y otros ingresos de gestión interna del IESS.

Según información de la Dirección Médica este seguro adolece de déficits crecientes.

-----

1/ Ver Manual para afiliados y patronos IESS. Quito, octubre de 1979.

El desfinanciamiento radica básicamente en que el costo de los servicios médicos crecen más rápidamente que los salarios. Por lo tanto, la asignación del 3.41% de salarios cotizables resulta cada año insuficiente para atender los requerimientos de este seguro. 1/

El constante y creciente déficit del seguro médico, ha ocasionado serios problemas y críticas a toda la Institución del Seguro Social, pues, para el común de los afiliados y especialmente de bajos ingresos, sus aportes sólo se justifican por la posibilidad de obtener atención médica.

El problema se agudiza debido al incremento de la demanda por servicios médicos. No sólo por el crecimiento de la población afiliada, sino por el hecho de que esta población va tomando conciencia respecto de las prestaciones del seguro social y porque el afiliado de escasos recursos, debido al encarecimiento de los servicios médicos particulares, necesariamente tiene que recurrir a la atención médica del seguro social.

-----

1/ "..... es un fenómeno universalmente comprobado que el costo de los servicios médicos crece a un ritmo superior en todos los países al del incremento de los salarios..... ello por el ... encarecimiento de la tecnología de la salud .... (y) por la creciente demanda de mayores salarios para el personal médico, paramédico y auxiliar que prácticamente en todos los países de la región (América Latina) consumen más del 60% del total de los gastos de los seguros de enfermedad". Ver Gonzalo Anroba, La financiación de la seguridad social en los países en desarrollo, en Revista Estudios de la Seguridad Social, AISS, 1979, pág. 5.

Por otra parte, es necesario resaltar la importancia de este servicio. Su ampliación es un camino hacia la medicina social, única forma de llegar a la universalización de la cobertura poblacional, aspiración que consagra la Constitución Política aprobada en Referendum de 1978.

En efecto, en el actual régimen de seguro social ecuatoriano, la prestación médica tiene una aplicación igualitaria al interior del grupo de afiliados. Por esta razón, en esta prestación, los efectos redistributivos son progresivos. Los afiliados de más altos ingresos financian el servicio de los de menos recursos.

El médico pagado por la institución se despoja del criterio de rentabilidad del ejercicio de su profesión y sin la motivación del lucro personal, ejerce su profesión con criterio más social y humano.

De allí que la ampliación de la cobertura de la atención médica a más amplios sectores de la población podría ser un camino hacia la socialización de la medicina que, entre otras características, involucra el despojo por parte del profesional médico del concepto de lucro y libre competencia y por otra, prevé la participación decisiva del Estado en el control de los servicios de salud a nivel nacional.

La prestación médica a lo largo del período de 1974 a 1978, con excepción de 1976 (12.82%) absorbe alrededor del 16.50% del total de los egresos del IESS. Los gastos en prestación médi-

ca crecieron a una tasa promedio de 18.63% en el período, superando a la tasa promedio del egreso total del IESS que fue del 18.35%. (Ver cuadro No. 7).

En 1974, de un total de recursos de S/ 575.297.000, se pasa en 1978 a 1.351.963.000. Se registra en sólo 4 años un incremento del orden del 42.55%. No obstante, la principal prestación del seguro social ecuatoriano se ve imposibilitada para atender la creciente demanda de servicios. (Ver cuadro No. 7).

#### 6.1.2 Seguros de invalidez y vejez

Estas prestaciones se conceden a través de las llamadas pensiones que constituyen "rentas diferidas". Se procuran los afiliados mientras están en actividad bajo la expectativa de alguna contingencia que podría llevarlos a una situación carente de ingresos y medios de subsistencia como producto de la inactividad.

El seguro social ecuatoriano canaliza estas prestaciones a través de las llamadas jubilaciones de: invalidez, vejez, especial y las específicas de los grupos del magisterio fiscal, los gráficos, las telecomunicaciones y la mejora de retiro militar y policial.

##### 6.1.2.1 - Jubilaciones por invalidez 1/

-----  
1/ El artículo 35 de los estatutos vigentes dice "Se considera inválido al afiliado que por enfermedad o alteración física o mental se hallare incapacitado para procurarse un medio de traba-

## MONTO Y ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS DEL IESS SEGUN DESTINO EN EL PERIODO 1974-1978

( en miles de sucres )

DESTINO DEL EGRESO	1.974		1.975		1.976		1.977		1.978		Tasa promedio de crecimiento en el periodo
	Monto	%									
TOTAL EGRESOS	3.491.742	100	4.500.684	100	7.513.230	100	8.756.148	100	8.085.293	100	23.44
Expendio Médico	575.297	16.52	749.408	16.48	963.216	12.82	1.124.290	16.64	1.351.903	18.72	23.81
Expendio en dinero	1.000.054	28.78	1.204.894	26.72	1.370.185	18.24	1.894.817	28.04	2.000.704	25.19	19.40
Atención de Invalidez	89.488	1.92	89.650	1.54	73.529	0.98	109.593	1.62	131.084	1.62	18.35
Prestaciones de vejez	847.204	18.59	708.498	15.71	791.379	10.54	1.109.815	18.43	1.185.289	14.66	16.33
Pensiones de Viudez y orfanidad	173.481	4.98	187.985	4.17	207.170	2.76	209.482	4.43	325.565	4.03	17.04
F. H. y H. Pensiones	114.591	3.29	149.277	3.32	172.339	2.29	219.075	3.24	265.765	3.29	
Aumento de pensiones según Decreto 34 y 450			89.488	1.89	125.768	1.67	156.851	2.32	129.021	1.59	
Cooperativa Mortuoria	48.175	1.39	54.714	1.21	66.569	0.89	88.390	1.01	76.624	0.95	12.30
Dejaría	164.766	4.73	158.372	3.52	169.928	2.28	230.894	3.42	202.153	2.50	4.17
Utilización de Fondos de Reserva	172.921	4.98	195.770	4.35	261.886	3.48	302.242	4.47	352.063	4.36	19.45
Devoluciones varias	3.159	0.09	6.324	0.14	8.318	0.12	30.249	0.45	55.281	0.68	
Rentas educativas Ind. Patron	953	0.02	6.303	0.14	5.173	0.07	2.454	0.04	6.925	0.08	
Otros gastos	1.950	0.05	2.074	0.04	1.828	0.02	3.173	0.05	4.907	0.06	25.94
Sector Administrativo	199.186	5.69	300.257	6.68	369.553	4.90	501.241	7.42	663.394	8.20	35.26
Fondo de Acumulación	1.314.291	37.76	1.837.490	40.74	4.297.580	57.20	2.508.444	38.48	3.335.294	41.26	26.21

FUENTE: IESS Balances Contables - Departamento de Estadística de la Asesoría Técnico-Actuarial

ELABORACION: El Autor

El afiliado tiene derecho a esta pensión cuando tenga por lo menos 5 años de aportación. Las pensiones pueden ser vitalicias y temporales, dependiendo de si la incapacidad es permanente o temporal.

La cuantía de pensión por invalidez permanente está en relación directa al tiempo de aportación y al monto promedio de los 5 mejores años de sueldo asegurados. En el caso de la invalidez temporal, la pensión se concede en relación con el porcentaje correspondiente al tiempo de servicios, con disminuciones periódicas, de conformidad con una tabla especial, hasta el séptimo mes en que desaparece la pensión.

Todos los afiliados al IESS tienen derecho a la prestación por invalidez.

#### 6.1.2.2 - Jubilación por vejez

El seguro de vejez concede prestaciones vitalicias que se pagan mensualmente. Existen jubilaciones ordinarias y especiales. Las ordinarias se conceden a los afiliados que han cumplido con los requisitos de edad y tiempo establecidos de conformidad con lo expuesto en la tabla del anexo No. 11.

-----

jo proporcionado a su capacidad, fuerzas y formación teórica y práctica, una remuneración equivalente a la mitad por lo menos de la remuneración habitual que un trabajador sano y de condiciones análogas obtenga en la misma región".

En la jubilación ordinaria la cuantía de la pensión, con 30 años de afiliación y cualquier edad, corresponde al 75% del promedio de los 5 mejores sueldos, con el aditamento del 1.25% por cada año que exceda a los 30; cumplidos los 40 años se paga el 100%.

Para el caso de la jubilación especial se exige 25 años de afiliación y 45 años de edad y su pensión corresponde al 26,125% del promedio de los cinco años de mejores sueldos asegurados.

Estas jubilaciones se financian mediante el régimen financiero de capitalización por primas media uniforme. 1/

Además, las prestaciones futuras se aseguran mediante la inversión productiva de las reservas técnicas, cuya rentabilidad se fija en base a un interés actuarial señalado.

Los seguros de invalidez, vejez y muerte se financian de la siguiente manera: del 18.5% del salario imponible cubierto por aportes personales y patronales se extrae el 6.39% en la sección "A" (empleados privados y obreros) y 7.39% en la sección "B" (empleados públicos y bancarios) para financiar el 60%

-----

1/ La prima media uniforme se calcula en la hipótesis de duración indefinida del régimen del Seguro Social y se determina en un porcentaje sobre los sueldos asegurables con un porcentaje de aditamento para financiar los gastos de administración. Este sistema ha permitido una gran capitalización cuyos efectos en el desarrollo del país serán analizados en el IV capítulo de esta tesis.

de estas prestaciones. El 40% restante cubre el Estado y otros ingresos. 1/

Las jubilaciones son conquistas imputables al salario, el mismo que en cada formación social corresponde a un mínimo histórico necesario. En efecto, cuando la clase obrera en base de su lucha logra un determinado salario, éste no solo cubre las necesidades imprescindibles de la reproducción biológica y física, sino que, además, cubre también las necesidades que cada formación social crea.

En efecto, las conquistas sociales del grupo de protegidos por el seguro social han logrado un salario mínimo histórico necesario que contempla también la jubilación o sea la disponibilidad de recursos para subsistir en los años en que se considera que los rendimientos del trabajador comienzan a ser decrecientes.

En Ecuador el financiamiento de las jubilaciones, en buena medida, depende de la contribución del propio trabajador, otra parte proviene del Estado y una tercera del aporte patronal.

Para que las jubilaciones sean imputables al salario, no debería existir el aporte del trabajador, sino solamente la cotización patronal. Además, el 40% de aporte estatal es un beneficio demasiado dadivoso en favor del empresario quién debería pagar un salario correspondiente al mínimo histórico, en el que es-

-----  
1/ Manual para asegurados y patronos, IESS, 1979. págs. 23, 24 y 25.

tuvieran incluidas las necesidades de toda la vida del trabajador. Los ingentes recursos que el Estado eroga para cubrir las jubilaciones deberían ser canalizadas hacia la ampliación del seguro a nuevos sectores sociales aún no protegidos. 1/

#### 6.1.2.3 - Jubilaciones especiales

Existen jubilaciones especiales para los maestros fiscales, gráficos, telecomunicaciones, militares y policia.

Estos grupos, además de lo establecido en la jubilación ordinaria, tienen concesiones especiales, ya en cuanto a requisitos de edad y tiempo de servicios, ya en cuanto a monto de pensiones.

Los adicionales se financian en base al aporte personal y al patronal. Generalmente estos beneficios especiales son concedidos en base a la presión de las organizaciones de trabajadores interesados y a las posibilidades económicas de los mismos.

Estas concesiones especiales ahondan las diferencias entre los afiliados. Más aún, respecto de la población no protegida y hacen cada vez más difícil la aplicación de los principios

---

1/ Financiar la jubilación en base a las cotizaciones personales, no es sino ahorrar una parte del salario de hoy para gastarlo después. La clase trabajadora no debe menguar su lucha hasta conseguir que la jubilación se impute en su totalidad al salario.

de solidaridad, igualdad y universalidad de la seguridad nacional.

#### 6.1.2.4 - Topes máximos y mínimos de las jubilaciones

El tope máximo en 1979 para el pago de jubilaciones en la sección "A" es el sueldo real de S/ 25.000 habiendo mejoras sobre el exceso y el mínimo es de S/ 2.000 (con las excepciones de domésticas y artesanos de S/ 900 y S/ 500 respectivamente).

En la sección "B", públicos y bancarios es el sueldo máximo de S/ 16.000 y S/ 2.000 como mínimo.

#### Costo de las jubilaciones

De la observación del anexo No. 3 se deduce que los valores pagados por concepto de vejez e invalidez en el período 1970 - 1978, tienen un incremento promedio de 25.22%. Se observa además, que los gastos en favor de los empleados privados y obreros, crecen por sobre este promedio, mientras que los destinados a los empleados públicos y bancarios, con el 20.05% están por debajo de ese promedio.

A medida que la población afiliada envajece, la carga económica para el IESS por concepto de jubilaciones aumenta. Gran incidencia en este seguro tiene la mejora de la esperanza de vida al nacer en la población afiliada. 1/

-----  
1/ Desgraciadamente por la falta de balances actuariales no se pue-

En el período de 1974 - 1978 el egreso por concepto de invalidez y vejez ha tenido una tasa promedio de crecimiento del 18.35% y 16.33% respectivamente. Estas tasas están por debajo del promedio de gastos generales del IESS que es del 23.44% (ver cuadro No. 7).

La relación porcentual de egresos destinados a los seguros de invalidez, vejez en el período de 1974-78, respecto de los egresos totales del IESS tiende a disminuir del 20.5% en 1974 a 16.23% en 1976. Este fenómeno se repite en general respecto de las prestaciones, como se verá a lo largo de este análisis y de manera especial en el capítulo cuarto de este trabajo.

De la observación del anexo número 4 se desprende que los militares y policías se benefician de manera cada vez más creciente; en efecto, del 18.94% en 1974 pasan al 22.73% en 1978.

1/

También los maestros, otro grupo de beneficiados,

-----

de conocer la incidencia de este indicador del nivel de vida en este seguro. Hasta hoy se trabaja con datos biométricos calculados hace mucho tiempo y no corresponden a nuestra realidad.

1/ Según revelaciones de personas entrevistadas, no obstante el desfinanciamiento crónico de la caja militar, sin embargo, jamás en el período tuvieron dificultades con el cobro de las jubilaciones. El manejo de los fondos militares por parte del IESS, fue una de las conquistas más grandes de los militares, de esta manera no sólo tienen acceso a los servicios del Seguro Social (préstamos hipotecarios, quinografarios), sino también el financiamiento de su Caja en continuo déficit.

con especiales concesiones, participan cada vez más en el uso de estos recursos, del 2.18% en 1974, pasan al 5.18% en 1978.

La presencia de los militares en el poder y los movimientos reivindicativos de los profesores realizados durante el período, parecen haber tenido decisivo influjo en estas concesiones.

En 1977 el número de jubilados por vejez e invalidez ascendía a 31.007, correspondiente al 6.58% de la población afiliada en ese año que era de 471.000. El 58.33% de los jubilados corresponde a la sección "A" de empleados privados y obreros y el 41.67% a la sección "B" de empleados públicos y bancarios. 1/

La pensión promedio en este mismo año (1977) de los jubilados fue de 2.724 sucres mensuales, correspondiendo 2.970 a los empleados públicos y bancarios y 2.478 sucres a los privados y obreros. Muy pocos son los trabajadores beneficiados y también bajas las pensiones. La inestabilidad en el empleo, los frecuentes cambios de ocupación y las restricciones de la misma ley, son factores que inciden en el acceso a este beneficio, con los consiguientes problemas sociales. Por otra parte, esta situación le permite al IESS una mayor capitalización.

6.1.3 Seguros de viudez y de orfandad (montepío) - Seguro de sobrevivientes.

-----

1/ FUENTE: IESS. Departamento de Estadística de la Asesoría Técnica-Actuarial.

Las prestaciones de viudez y orfandad consisten en pensiones mensuales que se conceden en favor de determinados deudos y sobrevivientes.

Estas pensiones son vitalicias para la cónyuge e hijas solteras, mientras no contraigan matrimonio. Son de período fijo aquellas pensiones que se conceden a los hijos hasta los 18 años o hasta los 25, si prueban estar estudiando. 1/

Esta prestación se concede a todos los afiliados, excepto a artesanos y campesinos.

El gasto en pensiones de montepío en el período de 1974-78 (ver cuadro No. 7) creció a una tasa promedio de 17.04%, por debajo del crecimiento del gasto general que fue del 23.44%.

En el período 1970-1978 los empleados privados y obreros tienen una participación por sobre el 50% de estos gastos, con una tendencia a crecer respecto a los empleados públicos y bancarios (Anexo No. 4). Situación que es obvia debido al mayor número de afiliados a la Sección A.

-----

1/ La cuantía de la pensión de viudez corresponde al 40% de la de invalidez que hubiere correspondido al causante, la de orfandad al 20%, cuando los huérfanos son de padre y madre la pensión es del 40%; y para otros beneficiarios es el 10%. Ver Manual para afiliados y patronos, págs. 43, 44 y 45.

Sin embargo si recordamos que en 1979 la proporción de población afiliada a la sección A y B fue de 68.44% y 31.56%, respectivamente, justo es pensar que la participación en el gasto podría situarse alrededor de esas mismas proporciones (cuadro No. 6). Pero como el 31.56% de los afiliados públicos y bancarios captan el 42% y aún el 47% de los recursos, es correcto pensar que este grupo de afiliados en términos absolutos percibe una mayor pensión por esta prestación (cuadro No. 8).

El rubro que más absorbe los gastos de esta prestación corresponde al seguro general. Entre los beneficiados especiales, nuevamente sobresalen los militares con una participación creciente de 6.05% en 1974 y 8.8% en 1978 (anexo No. 5).

#### 6.1.4 Seguro de riesgos de trabajo

Este seguro cubre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Para efectos de este seguro se considera riesgo de trabajo a todo "suceso imprevisto y repentino que ocasiona al trabajador, lesión corporal o perturbación funcional, con ocasión o como consecuencia del trabajo que sufre el trabajador al trasladarse directamente desde su domicilio al lugar de trabajo o viceversa". 1/

Este seguro fue establecido en 1964 y sus beneficios son en dinero y especie. Los en especie son atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y de rehabilitación.

-----

1/ Manual de afiliados y patronos, pág. 61 y siguientes.

CUADRO No. 8

PRESTACIONES DE VIUDEDAD Y ORFANDAD POR CLASE DE AFILIADO, VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS POR AÑOS ( en mīles de sucres )

A Ñ O S	TIPO DE AFILIADO					
	T O T A L		Privados y Obreros "A"		Públicos y Bancarios "B"	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1970	83.750	100	47.191	56.3	36.558	43.7
1971	105.158	100	58.809	55.9	46.349	44.1
1972	114.117	100	63.704	55.8	50.412	44.2
1973	131.431	100	68.896	52.4	62.535	47.6
1974	173.480	100	92.620	53.39	80.860	46.61
1975	187.984	100	103.429	55.02	84.555	44.98
1976	207.169	100	117.092	56.52	90.077	43.48
1977	299.482	100	171.723	57.34	127.759	42.66
1978	325.564	100	188.338	57.85	137.226	42.15
Tasa crecimiento promedio en el período	8.49%		8.88%		7.97%	

FUENTE: Balances consolidados del IESS  
ELABORACION: El Autor

Se tiene derecho a este seguro sin tiempo de afiliación previo. En el caso de enfermedad profesional se requiere de 6 imposiciones antes de la enfermedad.

Se financia con 1.5% sobre los sueldos y salarios imponibles y es pagado íntegramente por el empleador.

El seguro de riesgos de trabajo, si bien es cierto es de fundamental importancia para el trabajador, lo es especialmente para el empresario, que debido al Código de Trabajo tiene la responsabilidad del infortunio de los trabajadores en las horas de trabajo. Con esta cuota mínima, que es un porcentaje promedio (prima media) para un buen número de empresas de diversa peligrosidad, el empresario descarga su responsabilidad humana y legal en el IESS.

En el período 1974-78, los egresos, por concepto de Riesgos del Trabajo correspondieron a un promedio de 3.03% del total (cuadro No. 7).

Relacionando los ingresos y los egresos por seguro de Riesgos de Trabajo se encuentra que existen saldos favorables que van del 28% al 30% (anexo No. 6).

Este seguro se está capitalizando, en más de una cuarta parte de sus ingresos por año debido a los pagos muy bajos que efectúa.

### 6.1.5 Seguro de Cesantía

El llamado seguro de cesantía, en el régimen de seguro social ecuatoriano, no corresponde propiamente a un cubrimiento del riesgo de desocupación y desempleo. Es una cooperativa de reparto que al producirse el desempleo de un trabajador le entrega una cantidad de dinero, cuyo monto está en relación directa con el tiempo de servicio y la cuantía de las remuneraciones percibidas.

Están cubiertos por el seguro de cesantía los empleados privados y obreros que lo financian con el 3% del sueldo imponible, los empleados públicos y bancarios que lo financian con el 2% de sus remuneraciones y el magisterio fiscal que tiene, además, un seguro adicional de cesantía cubierto con un aporte adicional del 3% de los sueldos, (2% es aporte personal y 1% es aporte del Estado).

Al igual que los maestros, los trabajadores de entidades autónomas, tienen un seguro de cesantía adicional cubierto por el 3% de los sueldos.

También en este caso son notorias las diferencias entre grupos de afiliados. Los maestros, cuyo patrono es el Estado, disfrutan de especial privilegio. Los grandes movimientos de UNE en la década del 70, entre otros beneficios alcanzaron también concesiones en seguro social. Características del magisterio, como lo es de la clase media en general, ha sido su lucha por reinvin-

dicaciones económicas, poco integrada al contexto de la problemática social ecuatoriana. 1/

De conformidad con las cifras del cuadro No. 7, el seguro de cesantía ha tenido la tasa de crecimiento más baja de todas las prestaciones, apenas del 4.17% en promedio en el período 1974-1979.

La mayoría de las prestaciones, aunque hayan crecido en magnitudes absolutas, sin embargo en términos relativos, su participación en los gastos tienden a decrecer. La cesantía de un porcentaje de 4.73% con respecto al gasto total del IESS en 1974, bajó al 2.50% en 1978.

Por otra parte, del cuadro No. 9 de la observación de la columna del total, se desprende que los pagos por el seguro de cesantía disminuyeron significativamente, en términos relativos, desde 1970 hasta 1978, desde un 50.22% a apenas el 20.43% respecto de los ingresos.

El seguro de cesantía de alguna manera es una medida de la incidencia de la inestabilidad en el trabajo y de la de-

-----  
1/ "UNE constituida en 1945 y en la actualidad desvinculada del movimiento laboral, probablemente porque la situación económica de los maestros es bastante mejor que la del resto de servidores públicos, gracias a las reivindicaciones salariales conseguidas" Osvaldo Hurtado, Yoachim Herudek, La Organización Popular en el Ecuador. INEDES 1974, pág. 84.

CUADRO No. 9

INGRESOS Y EGRESOS POR CONCEPTO DE CESANTIA POR CLASE DE AFILIADO

( en miles de sucres )

AÑOS	CLASE DE AFILIADO						TOTAL		
	Públicos y Bancarios "B"			Privados y Obreros "A"			Ingreso	Egreso	% utilización
	Ingreso	Egreso	% utilización	Ingreso	Egreso	% utilización			
1970	108.507	49.896	46.0	100.501	55.729	55.9	2 09.068	105.625	50.52
1971	115.056	63.690	55.4	130.877	72.390	55.3	245.933	136.080	55.33
1972	141.584	62.226	44.0	148.051	67.776	45.8	289.635	130.002	44.88
1973	183.991	53.763	29.2	167.352	66.404	39.7	351.343	120.167	34.20
1974							432.239	164.766	38.11
1975							554.690	152.371	27.55
1976							716.108	169.928	23.72
1977							830.018	230.893	27.81
1978							989.352	202.152	20.43

FUENTE: Balances consolidados del IESS

ELABORACION: El Autor

socupación. Pues, a menor estabilidad, corresponde una mayor erogación por cesantía y viceversa, a más estabilidad, menor erogación.

De la información disponible en el cuadro número 9, los pagos más altos se hicieron en los primeros años de la década, los mismos que han ido reduciéndose paulatinamente.

Esta situación indica que, la inestabilidad de los primeros años del período, poco a poco se ha ido reduciendo debido, probablemente, a la dinamización de la economía por la presencia de los recursos del petróleo, los mismos que incidieron en una mayor estabilidad de los trabajadores.

Desgraciadamente no fue posible completar la serie para conocer el problema en relación con empleados públicos y los privados. Pero la serie recortada a 1973, indica que hay más propensión a utilizar el seguro de cesantía por parte de los empleados privados y obreros que por los públicos y bancarios.

Esta situación se explica por la mayor estabilidad del empleado público y bancario que del privado. En 1971, por efectos de la ruptura de la constitución y por las características del Gobierno de Velasco Ibarra, mandatario que demostró irrespeto a la Ley de Carrera Administrativa y que manejaba el empleo público como mecanismo de control político, se percibe una gran utilización de este servicio por parte del empleado público.

La mayor cantidad de egresos efectuados por concepto de cesantía ha beneficiado a empleados públicos y privados en general, pero especialmente a los empleados públicos y privados que han hecho contratos adicionales de cesantía. 1/

#### 6.1.6 Fondo Mortuorio

Es un beneficio complementario del seguro de viudez y orfandad. Consiste en la entrega de una cantidad de dinero que a causa del fallecimiento de un asegurado, paga el IESS a sus deudos.

Es requisito para obtener este beneficio, tener por lo menos 6 imposiciones mensuales dentro de los 12 últimos meses anteriores al fallecimiento.

Todos los asegurados y pensionistas de montepío tienen derecho a este fondo, al que contribuyen con el 1% de sus remuneraciones.

Pese a contribuir todos los afiliados con el 1% de sus sueldos, sin embargo existen diferencia en el monto que reciben. 2/

-----  
1/ Fuente: Boletines consolidados del IESS.

Ta' es el caso de trabajadores de entidades autónomas, semi-autónomas y técnicas como: Banco Central, IESS, Corporación Financiera Nacional, CEPE, etc..

2/ En efecto, los empleados y jubilados privados, los obreros y empleados públicos y bancarios reciben S/ 75.000, los militares S/ 60.000 y los pensionistas de montepío S/ 15.000, se

Los egresos por concepto de mortuaria en 1974 no superan el 1.38% de egresos totales del IESS. Tienden, como casi todas las prestaciones, a disminuir a medida que avanza el período, llegando apenas al 0.95% en 1978 (ver cuadro No. 7).

Por otra parte, del anexo No. 7 se desprende que en el período se utilizaron menos del 50% de lo ingresado por concepto de fondo mortuario.

Hay una disminución en el uso de este servicio del 45.36% en 1970, se pasa a 33.55% en 1978. Por esta razón este seguro tiende a capitalizarse rápidamente, provocando reclamos, por parte de los afiliados, debido a la reducida cantidad de dinero que reciben por este concepto. 1/

Del anexo No. 7 se desprende que el grupo militar ha tenido una significativa participación en el beneficio de la cooperativa mortuoria, aunque la relación porcentual tiende a disminuir del 11.57% en 1974 a 8.25% en 1978.

#### 6.1.7 Seguros Especiales

-----

anticipa 15.000 sucres para gastos funerales y el resto se entrega a quienes tienen derecho de conformidad con las normas establecidas para el efecto. Resolución No. 351, del 21 de agosto de 1979.

1/ Las cantidades señaladas en la nota anterior están en vigencia desde el 21 de agosto de 1979, Resolución No. 351. Anteriormente las cantidades que se pagaban no superaban los 30.000 sucres el mejor de los pagos.

En la década del 60, la Junta Militar tuvo la iniciativa de ampliar la cobertura del Seguro Social a sectores hasta ese entonces no beneficiados.

Como la Ley de 1942, resultara de difícil aplicación, fue necesario expedir un nuevo instrumento legal llamado "Afilia- ciones Especiales", sea por las condiciones especiales de afiliación que establecía o por las modalidades también especiales de traba- jo al que se extendía la protección. 1/

Las afiliaciones especiales protegen a: pescadores, estibadores, trabajadores del azúcar, cacahueros, toquilleros, tra- bajadores de la tagua, artesanos, profesionales independientes (abogados) voluntarios, clero secular, domésticas, trabajadores de la construcción, trabajadores de Iglesias, escogedores de café y avícolas.

Los porcentajes de la cotización varían de acuerdo a las condiciones económicas en que se desenvuelven los interesa- dos; de conformidad al aporte son también las prestaciones que en general cubren la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muer- te y fondo mortuario.

-----

1/ Artesanos, Profesionales y Domésticos con Decreto No. 878, de 29 de abril de 1964, clero secular Decreto 343, 3 de fe- brero de 1966. Construcciones Decreto No. 1502, de 4 de octubre de 1971. Trabajadores de la Iglesia Decreto No. 1362, octubre de 1960.

#### 6.1.8 Seguro Campesino

Si los seguros especiales significaron alteraciones tenues al sistema del seguro social obligatorio de la Ley de 1942, con la instauración del Seguro Campesino el desborde se acentúa notablemente. Si bien es cierto que esta experiencia aún no ha dado los frutos esperados, ha abierto posibilidades al seguro tradicional.

El seguro campesino es un intento para adaptar a la realidad nacional los servicios del seguro social. Por lo mismo es una exigencia al estudio y discusión de nuevos mecanismos de acción.

Este seguro se aplica solamente a las comunas organizadas jurídicamente y se financia con el aporte de 20 sucres por jefe de familia, la contribución del Estado y otros ingresos provenientes del propio IESS. Concede las prestaciones de asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, atención por maternidad, pensión por invalidez y auxilio de funerales.

Para 1978 el Seguro Campesino tuvo un fondo acumulado de S/ 70.500.000, de los cuales el 78.3% se destinó a atención médica, el 13.6% a saneamiento ambiental, el 6.3% a promoción y afianzamiento de las organizaciones, el 1.3% y 0.5% para las prestaciones de jubilación por invalidez y auxilio para fune-

rales, respectivamente. 1/

Algunas consideraciones respecto de la desigualdad en el acceso a las prestaciones.

La abundancia de decretos, normas, resoluciones que conforman el actual marco legal del IESS generalmente tiene que ver con la reglamentación de las prestaciones. La ampliación o la restricción de las mismas, en favor o en contra de determinados sectores de afiliados ha constituido la base de la jurisprudencia de la década.

Por una parte la presión ejercida por ciertos grupos ante el Estado y ante el propio Instituto de Seguridad Social y por otra, la propia iniciativa del Estado, han dado origen a desigualdades en cuanto a prestaciones.

La información empírica del anexo No. 8 tiende a

-----  
1/ Ver. El Seguro Social Campesino en el Ecuador, mimeo presentado a la Primera Jornada Internacional de Intercambio en Seguridad Social, IESS, mayo de 1960.

Se argumenta que el Seguro Campesino es un programa paternalista del Estado, interpretándolo desde la forma de entrega del servicio, ahora bien, desde el punto de vista de las necesidades y de la contribución al desarrollo nacional, el campesino tiene tanto derecho como cualquier otro trabajador a esta prestación. Lo importante es poner en juego las iniciativas y buscar los mecanismos técnicos, económicos y políticos para llevar esta prestación a campo.

demostrar desigualdad. En efecto algunos grupos como militares, maestros, telegrafistas, gráficos, empleados de entidades autónomas tienen una situación preferencial respecto del resto de afiliados, conseguida en base a contratos especiales con el IESS. Surgen los militares como el grupo más aventajado. En el período de 1974-78, aportaron con un porcentaje promedio de 4.01% al ingreso del IESS y recibieron a través de prestaciones, un equivalente del 4.24% de los egresos (ingresos y egresos están equilibrados en el período). Los demás grupos generalmente aportan más de lo que reciben por concepto de prestaciones.

## 6.2 Los préstamos, otro servicio del Seguro Social a sus afiliados

El tema de las inversiones será tratado con más detalle en el capítulo siguiente debido a su incidencia directa en el proceso de acumulación.

En este capítulo vamos a hacer referencia solamente a los préstamos hipotecarios y quirografarios vistos desde el punto de vista de los llamados "servicios del seguro social" a sus afiliados.

Hay opiniones que sostienen que la concesión de préstamos a los afiliados no es una función del seguro social, por no constituir una prestación. Otras, a su vez, aseguran que la concesión de préstamos es un pilar edificatorio en la seguridad social, pues mediante ellos se está atendiendo una necesidad básica de la seguridad social: permitir que el afiliado pueda satisfacer sus necesidades.

familia del afiliado.

El IESS en su política y declaraciones afirma que los préstamos han pasado al conjunto de las Prestaciones del IESS. Consideramos que los préstamos hipotecarios son un beneficio para los afiliados y sus familias, y que podrían llamarse prestaciones.

También los préstamos caen bajo las mismas modalidades restrictivas de las prestaciones. Se conceden a los afiliados que cotizan, están al día en sus pagos y tienen capacidad económica.

Por otra parte, los préstamos caen bajo las normas que regulan las inversiones, respecto de la seguridad, liquidez y alta rentabilidad, por lo mismo se conceden por un criterio más económico que social.

Por esta razón, como se verá empíricamente más adelante, los préstamos están dirigidos a satisfacer las necesidades de vivienda de grupos de mayores ingresos (clase media especialmente); de esta manera el ahorro de todos los afiliados, especialmente de aquellos que por sus escasos recursos no son sujetos a crédito, contribuye al financiamiento de las viviendas de quienes tienen más posibilidades.

#### 6.2.1 Clase de préstamos que se conceden

En el presente capítulo se describen las modalidades y trámi-

tes el IESS concede préstamos quirografarios e hipotecarios, los primeros destinados a satisfacer generalmente necesidades inmediatas del afiliado y los segundos para consecución, mejora o ampliación de la vivienda.

Del total de egresos del IESS en el período 1974-1978, el 58.34% se canalizó a través de prestaciones a los afiliados. Durante el período de 1974 a 1978, de los egresos destinados a inversiones, los más altos porcentajes correspondieron a préstamos a los afiliados. En 1974 fue el 72.4%, pero a lo largo del período fueron declinando hasta, en 1978 llegar a sólo el 42.2% (ver cuadro No. 13).

Aunque el mayor porcentaje de las inversiones corresponda a préstamos, la declinación de sus cifras relativas está evidenciando que el IESS en su política está orientando sus inversiones hacia sectores de mayor rentabilidad; de la "prestación" de la vivienda se están trasladando recursos hacia la inversión fiduciaria, bienes raíces, etc..

La primacía del criterio económico sobre el social en la entrega de los préstamos hipotecarios, produjo efectos negativos como: la subida del precio de la vivienda, la especulación con los terrenos urbanos y los materiales de construcción, etc..

Todo lo cual cerró el paso a la posibilidad de conseguir vivienda, no sólo de los afiliados de bajos recursos, sino del sector más necesitado de la sociedad ecuatoriana. La única beneficiada fue la fracción de la burguesía que se conformó en torno a la industria de la construcción, que tiene acceso al crédito

tración de la riqueza.

### 6.2.2 Beneficiarios de los Préstamos

Del cuadro No. 10 que tiene información para 1978, se deduce que la sección "B" empleados públicos y bancarios" son los mayormente beneficiados con préstamos hipotecarios.

A estos afiliados se ha concedido el 72.06% de los préstamos con el 69.29% del valor egresado por concepto de préstamos hipotecarios. Por su parte a la sección "A" de empleados privados y obreros se han concedido el 27.94% de préstamos con un 30.71% del valor.

Si recordamos que en 1979 el 31.49% de la población afiliada pertenece a la Sección B y el 68.51% a la sección A, fácil es deducir que el servicio de los préstamos hipotecarios están beneficiando, significativamente a los empleados públicos y bancarios. Los afiliados privados al IESS, de alguna manera están financiando el servicio de los públicos y bancarios.

En general, en las dos secciones el mayor número y valores de préstamos concedidos se concentran en los estratos de 200.000 hasta 400.000 sucres, sin embargo, se nota la tendencia en la sección B a una mejor distribución.

No así en la sección A donde el 35% son beneficiarios de préstamos entre 400.000 - 499.999 sucres con un monto de \$2.5 millones.



Si el servicio de préstamos se relaciona con el nivel de ingreso de los beneficiados, como consta en el cuadro No. 11, se observa que el mayor número de préstamos concedidos corresponden a ingresos entre 5.000 y 10.000 sucres con el 44.9% de préstamos concedidos y un valor correspondiente al 42.05% del monto total de préstamos.

Alrededor del 30% de beneficiados que corresponden a ingresos entre 10.000 y 20.000 y más sucres participan también del 42.05% de los valores.

Si se recuerda que el ingreso promedio de los afiliados es 4.447 sucres mensuales se descubre que menos del 25.4% de los préstamos concedidos está al alcance de este promedio de ingreso.

La información manifiesta que la política de entrega de préstamos hipotecarios en el IESS tiende a favorecer a los ingresos más elevados, situación que se repite tanto en la "Sección A" como en la "Sección B", aunque con mayor acentuación en la primera.

Igual que para el caso de los préstamos hipotecarios, respecto de los préstamos quirografarios, los empleados públicos son los mayormente beneficiados. Más del 60% de los préstamos concedidos han beneficiado a la "Sección B" con apenas el 68.19% de los valores entregados (cuadro No. 9).

Elaborado por el autor del presente informe en la Sección

CUADRO No. 11  
 NUMERO Y VALOR DE PRESTAMOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS POR SECCION "A" Y "B" SEGUN  
 NIVEL DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS , AÑO 1978

CATEGORIA	SECCION "A"				SECCION "B"				TOTAL						
	No.	%	Valor	%	Ingreso promedio mensual	No.	%	Valor	%	Ingreso promedio mensual	No.	%	Valor	%	Ingreso promedio mensual
1	114	27.09	39,775,639	18.31	3,300	673	24.61	86,428,643	15.70	3,556	967	25.47	126,204,282	15.88	3,428
2	114	31.85	77,332,039	31.71	7,641	1,348	49.23	258,809,670	46.65	6,549	1,705	44.91	334,140,709	42.06	7,095
3	193	19.47	52,920,379	21.70	12,564	295	10.78	81,694,335	14.84	12,900	491	12.93	134,614,714	16.95	12,732
4	103	15.19	56,529,696	23.18	18,562	379	13.84	111,531,480	20.28	17,450	542	14.27	168,061,176	21.16	18,006
5	49	4.8	17,314,963	7.1	24,000	43	1.54	14,037,783	2.55	21,000	92	2.42	31,352,746	3.95	22,500
TOTAL	663	100.00	243,872,718			2,738		550,500,911	100.00		3,797	100.00	794,373,627	100.00	

El Centro de Cómputo del IESS  
 ELABORACION: El Autor.

A, se deduce que también en este caso el empleado privado y obrero está contribuyendo al financiamiento del servicio del empleado público y bancario.

Resulta pues, evidente que el empleado del Estado durante el período analizado ha sido significativamente privilegiado con este servicio.

La burocracia estatal, durante el período, ha tenido la oportunidad de acceder a niveles cada vez más altos de prestaciones. No así el trabajador privado que sometido a mayor inseguridad en el trabajo y fuertemente reprimido (como aconteció en el período 1974-1978), tiene mayores dificultades de acceso también a estos servicios del seguro social.

Detrás de esta situación empírica subyace una razón de concepción de fondo. El seguro social ecuatoriano en su política ha privilegiado el criterio de maximización de las utilidades con un objetivo economicista puro, como es lograr la más alta capitalización. Y como consecuencia de esta política no se ha tenido escrupulo en extraer recursos de las prestaciones y de los servicios para canalizarlos hacia las inversiones. En el caso de los préstamos, el afán de máxima rentabilidad contribuyó a la especulación con el precio de la vivienda, los terrenos urbanos, los materiales, etc., con la consiguiente imposibilidad de acceso a este servicio por parte de los afiliados de bajos salarios.

6.3 Egresos por concepto de administración

Los egresos por concepto de administración comprenden gastos de personal, gastos de funcionamiento, subvenciones y depreciaciones. De conformidad con lo dispuesto en los reglamentos vigentes, estos gastos se financian de la siguiente manera:

- Seguro de invalidez, vejez y muerte con el 1.2% del monto de los salarios cotizables.
- Riesgos de trabajo, con el 6.5% de los ingresos por este concepto.
- Seguro de cesantía con 10% de sus ingresos.
- Cooperativa mortuoria con el 10% de sus egresos.
- Seguro de enfermedad con el 19.5% de sus ingresos.

Del cuadro No. 7 se desprende que del total de egresos del IESS en el período de 1974 a 1978, los porcentajes por concepto de gastos administrativos fluctuaron entre el 4.9% en 1976 y el 8.2% en 1978. También se desprende del mismo cuadro que los gastos administrativos crecieron a una tasa promedio anual en el período de 35.26%, cuando la tasa promedio de todos los gastos del IESS fue de sólo 23.44%.

Del total de los gastos administrativos, el 70% correspondió a gastos de personal, el 12% a gastos de funcionamiento

to, el 15% a subvenciones, y el 5% a depreciaciones. 1/

El alto costo de la administración del IESS se debe a la falta de racionalización, modernización y tecnificación del aparato administrativo. El estilo funcional-administrativo de la institución, recargado de exigencias y trámites sometidos a leyes y reglamentos no actualizados ha demandado un gran contingente de personal con la consiguiente burocratización de la entidad.

-----

1/ IESS, Balances Consolidados al diciembre de 1977.