

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

(FLACSO)

SEDE QUITO

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

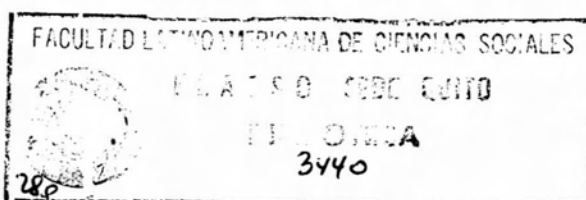
Tesis para optar el Grado de Master
en Ciencias Sociales, con mención en
Estudios del Desarrollo.

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 IV

APROXIMACION AL ANALISIS DE LA RELACION ENTRE SEGURO SOCIAL Y CIERTOS ASPECTOS DEL DESARROLLO NACIONAL

1. Antecedentes

Habíamos dicho que el seguro social tiene la finalidad de coadyuvar en el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo cubriendo, a través de las prestaciones, determinadas contingencias.

El seguro social atiende esta finalidad mediante dos mecanismos básicos. El primero consiste en asegurar el nivel de ingreso de los impedidos de trabajar y de las personas dependientes de sus núcleos familiares; y, el otro, tiende a suplementar los ingresos en los hogares cuando no alcanzan a satisfacer sus necesidades imprescindibles. 1/

Para lograr estos objetivos, el sistema de seguro moviliza recursos en volúmenes considerables que inciden significativamente en la economía y en el desarrollo nacional, problema al que tratamos de aproximarnos a lo largo de este capítulo.

1/ Ven, Alejandro Foxley y otros en: Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso. CIEPLAN 8, marzo de 1977, p. 5.

La incidencia del seguro social en la economía de un país depende, en gran medida, del régimen de protección que se hubiere institucionalizado y de su forma de financiamiento. 1/

El autor mencionado distingue siete mecanismos básicos para financiar la seguridad social. A saber: fondos generales del Estado, cotizaciones de los asalariados, cotizaciones patronales, contribuciones voluntarias de los afiliados y préstamos. "La forma de financiamiento de los distintos sistemas influirá decisivamente en la orientación que cada uno de ellos asuma y, en consecuencia, tenderá a diferenciarlos". 2/

No obstante, los regímenes de seguros sociales y sus formas de financiamiento inciden distintamente en los procesos sociales, económicos y políticos de los países desarrollados y en los de los subdesarrollados.

La estructura socio-económica de los países subdesarrollados, en la que predomina el sector primario y grandes desigualdades en la distribución del ingreso, se distingue claramente de la estructura económica de países desarrollados con predominio

1/ Alejandro Foxley menciona la existencia de por lo menos cuatro sistemas de seguridad social: un sistema de transferencia directa, un mixto, uno de seguro obligatorio, uno de seguro voluntario o privado, cada uno de los cuales tienen formas diversas de financiamiento, dependiendo su impacto en la economía del grupo social que financia y del que recibe el beneficio. op. cit. pág. 6, 7 y 8.

2/ Ibid. p. 9.

del sector industrial y mayor homogeneidad en la distribución.

En estas condiciones, en los países subdesarrollados, dice Gonzalo Arroba, "lógicamente la seguridad social como institución de proyección nacional puede hallar solución partiendo primordialmente de un concepto distributivo más que de la noción compensatoria seguida en los países desarrollados, en que la seguridad social es un asunto que afecta primordialmente a los asalariados, que constituyen la enorme mayoría de la población económicamente activa de dichos países". 1/

En el caso concreto del Ecuador, en el capítulo segundo de este trabajo se ha expuesto que el régimen de protección establecido corresponde al de "seguro social obligatorio" el mismo que fue alcanzado, en gran medida por la presión de distintos grupos sociales desde diversas posiciones. Así lo hicieron los empleados públicos desde su posición de control del aparato del Estado, los obreros con la fuerza de su organización sindical y, otros grupos profesionales desde su posición estratégica de control de ciertos servicios como: energía, transporte, telecomunicaciones, educación, etc.. En todo caso, sectores interesados vinculados a las relaciones sociales de producción capitalista a través del salario, consiguieron el beneficio de la protección del seguro social. En este proceso intervino también el Estado, no sólo como respues-

1/ Gonzalo Arroba, Seguridad social y economía nacional en los países en vías de desarrollo, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, cuadernos técnicos, 7, pág. 27.

ta a las presiones recibidas, sino como resultado de su relativa autonomía ejercitada para reproducir las condiciones sociales necesarias de la producción capitalista. No de otra manera se explica por qué la ley de "seguro social obligatorio" de 1942, restringe el sistema de protección del seguro, sólo y únicamente al "trabajador asalariado urbano" bajo dependencia patronal.

La presencia del seguro social obligatorio en Ecuador, que aparece a lo largo de su proceso de vinculación al modo de producción capitalista mundial, no es sino la reproducción en nuestro medio, de mecanismos de reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo que son eficientes en los países desarrollados.

Por esta razón, de no producirse cambios profundos en el régimen de seguro institucionalizado en el país, su ampliación estará condicionada, como hasta hoy, a la penetración de las relaciones de trabajo salariales en la sociedad ecuatoriana. 1/

Continuarán siendo los trabajadores asalariados urbanos bajo dependencia permanente de un patrono, los que tendrán acceso a la protección del seguro, mientras la población autónoma,

1/ Los intentos para ampliar el seguro a los sectores de no asalariados, no han tenido el éxito esperado, entre otros factores, debido a que la estructura administrativa, jurídica y técnica que se ha especializado en el tratamiento de los asalariados. El programa piloto del Seguro Campesino aún no ha sido capaz de generar nuevos conceptos, metodologías y técnicas administrativas que influyan en la concepción tradicional del IESS.

los campesinos y marginados urbanos relacionados también con el capital, no precisamente a través del salario, quedarán al margen de esta institución. En este caso, es más económico para el capitalismo dejar que estos amplios sectores de la población continúen manteniéndose y reproduciéndose al interior de sus propias familias y comunidades.

Por lo tanto, el desarrollo y la incidencia del "seguro social obligatorio" institucionalizado en el país para proteger sólo y únicamente a los asalariados urbanos, no es solamente una consecuencia de una no adaptación en nuestro país de los seguros de países industrializados. Es una acción intencionada para favorecer el proceso de acumulación, pues una universalización de esta protección social podría amenazar la tasa de ganancia de los empresarios y la de la economía.

2. El Seguro Social Ecuatoriano y su incidencia en la economía nacional

2.1 Visión cuantitativa de la importancia del seguro social ecuatoriano en la economía nacional.

La comparación de los ingresos del IESS con el PIB en el período de 1977 a 1979 expuesta en el anexo No.12, comprende porcentajes desde el 3.67% en 1974, hasta 7.52% en 1979.

Por otra parte, el mismo anexo ilustra que los ingresos del IESS, durante el período, crecieron a una tasa promedio de 27.76%, superior a la del propio PIB que fue de 24.06%. Estos

indicadores justifican la necesidad de profundizar el estudio del impacto del Seguro Social en la economía nacional y en el proceso de desarrollo. Este capítulo de ninguna manera agota el tema sino que toca en general algunos aspectos de importancia que deben ser profundizados posteriormente.

Relacionando los ingresos del seguro social en el período de 1971 a 1979 con el Presupuesto General del Estado, se tienen los resultados expuestos en el anexo No. 13.

Durante el período, los ingresos del IESS, respecto al Presupuesto General del Estado, fluctuaron entre el 28.72% en 1975 y el 66.54% en 1979.

En cuanto a la tasa de crecimiento, los ingresos del IESS se han incrementado a un ritmo más acelerado con el 27.76% que el Presupuesto del Estado que creció al 22.44%.

La trascendencia del seguro social como entidad que moviliza recursos al interior del sector público es evidente. Sin embargo de esta importancia económica y de su más importante función como entidad protectora, antes de la década de los años 70 y durante ella, jamás el seguro social ha sido incluido en la Planificación del Desarrollo Nacional. 1/

1/ Para que el seguro no fuera tomado en cuenta en la planificación nacional del desarrollo, han intervenido algunas circunstancias. Entre ellas, un falso concepto de autonomía, prejuicios sobre la planificación al considerar una intromisión del Estado

Uno de los principales mecanismos de distribución del ingreso se relaciona con la acción que el Estado cumple a través de los programas sociales de educación, salud, bienestar social y seguridad social. Con la finalidad de conocer la importancia del IESS en relación con estos programas sociales del Estado, se ha recaudado la información del anexo No. 14 que ilustra sobre el monto de recursos asignado a cada sector y las relaciones porcentuales entre ellos.

Del total asignado a los 4 sectores comprados, con excepción 1975 que tiene el 49.69%, la participación del IESS supera el 50%, llegando inclusive al 66.45% en 1979.

Educación es el sector que se ubica en segundo lugar con una participación entre el 25.18% en 1979 al 43.50% en 1974, seguido de salud que exhibe porcentajes superiores al 11% y finalmente bienestar social (incluye trabajo), cuya relación no llega en ningún año al 2%. El IESS moviliza recursos con fines de protección social del 20% de la población económicamente activa, en una proporción superior al 50% de las disponibilidades del Estado para atender la salud, la educación y el bienestar social de toda la población.

Lo que interesa conocer es cómo se distribuyen esos

en asuntos de su no competencia y una falta de visión del seguro al interior de la problemática global del país. Recientemente en el Plan 1980-84 se contemplan ciertos lineamientos de seguridad social.

recursos y a quiénes beneficia. Esto nos lleva a hacer referencia a dos aspectos importantes de la incidencia de la seguridad social en el desarrollo. A saber: la incidencia en la redistribución del ingreso y en la acumulación nacional.

2.2 Incidencia del Seguro Social Ecuatoriano en la distribución del ingreso a nivel nacional y al interior del grupo de afiliados.

Los enunciados teóricos, las declaraciones de principios y las reiteradas afirmaciones de quienes formulan las políticas sociales en el país, coinciden en la reafirmación de la finalidad redistributiva de las políticas sociales y de la política de seguridad social en particular.

Frecuentemente se lee en informes oficiales, que el seguro social ecuatoriano, un aspecto o una parte de la seguridad social, "es un programa orientado a la población económicamente activa, en busca de bienestar social, para elevar los niveles de vida y salud de la población". Se afirma que "la seguridad social y el seguro social en nuestro país se han caracterizado por su constante afán e incesante lucha contra aquellos factores negativos de la paz, de la justicia, del bienestar social: ignorancia, enfermedad, abandono, desamparo, orfandad de la población." 1/

1/ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Informe con motivo del cincuentenario de fundación del Seguro Social Ecuatoriano. 1923-1978. pág. 64.

Después del análisis de la trayectoria histórica, de la cobertura poblacional y de las prestaciones y servicios concedidos, no queda duda de que estos postulados tuvieron escaso cumplimiento en el caso ecuatoriano. Por una parte, la adopción del sistema de "seguro social obligatorio" solamente para el trabajador asalariado bajo dependencia patronal, restringió la posibilidad de una redistribución y los beneficios comenzaron a asignarse de acuerdo a los niveles de ingreso de los asegurados.

Las prestaciones y los servicios están en relación directa con las cotizaciones personales, las mismas que, como se ha visto, son un porcentaje de las remuneraciones.

Por otra parte la naturaleza misma del sistema de seguro social ecuatoriano, inspirado en el régimen de seguros privados excluye, de principio, a los sectores poblaciones que no cotizan. "Esto constituye una severa restricción al rol redistributivo que la seguridad social puede asumir y una limitante seria para el logro de los objetivos de bienestar, [pues] dentro de la población no cubierta predominan habitualmente los grupos pobres." 1/

En el caso ecuatoriano, la población asalariado respecto de la población económicamente activa en 1979 correspondió al 40.24% y respecto de la población total es el 12.68%. Si a la población asalariada, por no ser obligatoria la afiliación, se resta la empleada en el sector agrícola, se descubre que respec-

1/ Alejandro Foxley. op. cit. pág. 9.

to de seguridad social se ha legislado en el país en favor de sólo el 26.62% de la población económicamente activa y del 8.43% de la población total (ver cuadros Nos. 1, 2 y anexo No. 21.

Por otra parte, si el 2% de la población económicamente activa, 1/ por su alto nivel de renta, no tiene necesidad de acogerse a los servicios de protección del seguro social estatal, tendríamos que concluir que el 71.38% de la población económicamente activa y el 91.57% de la población total están por ley y de hecho marginados de la protección del seguro social ecuatoriano.

La gran mayoría de trabajadores independientes y cesantes no asalariados, el 40% de subocupados urbanos y el 60% de subocupados rurales 2/, están marginados del sistema de seguro social, lo cual determina que la distribución de los beneficios se haya concentrado en el reducido grupo de asalariados urbanos que no son precisamente los de menores ingresos. 3/

Visualizando el problema desde la perspectiva de la cobertura poblacional, se ha constatado la imposibilidad estructural que conlleva el seguro social obligatorio, restringido a los asa-

1/ Isabel Robalino en op. cit. pág. 99.

2/ CONADE Ecuador, Estrategia de Desarrollo, pág. 29.

3/ A 1978 el salario promedio de los afiliados al seguro fue de S/. 4.833 mensuales mientras el ingreso estimado de los no asalariados subocupados no protegidos se estima en menos de S/. 1.000 mensuales, CONADE. IESS, Depto. de Estadística.

lariados urbanos para contribuir a la redistribución del ingreso entre los estratos sociales del país de menores ingresos.

El problema, desde el punto de vista del financiamiento genera nuevas consecuencias que contribuyen a hacer todavía más difícil el papel redistributivo del seguro social ecuatoriano.

En efecto, hemos visto que al financiamiento del seguro concurren el Estado, los afiliados y los patronos, básicamente. En este tipo de financiamiento, mientras más grande es el aporte del Estado, la incidencia en la redistribución es más decisiva, pues, al sustentarse la economía del Estado en la tributación, fácilmente esta carga se traslada a los consumidores que son los trabajadores asalariados o no. 1/

1/ De conformidad con lo expuesto en el cuadro No. 12, la contribución del Estado como patrono de los empleados públicos, como contraparte de un buen volumen de las asignaciones complementarias y del 40% de las jubilaciones que paga el seguro, es significativa (alrededor 15% del financiamiento total). Es cierto que su aporte es irregular, sin embargo, mediante las consolidaciones, contribuye con más recursos por concepto de intereses.

El Presupuesto del Estado, sin tomar en cuenta el petróleo, en un 70% se financia con impuestos indirectos (al consumidor). Tomando en cuenta el ingreso proveniente de las exportaciones del petróleo, las contribuciones al Presupuesto del Estado originadas en impuestos directos e indirectos tienden a equilibrarse. CONADE, Programación Presupuestaria.

La información indica que, en todo caso, la transferencia al consumidor vía impuestos indirectos es significativa. El servicio del seguro social destinado a pocos ecuatorianos es financiado también por la masa de trabajadores no protegidos.

CUADRO No. 12

VALORES INGRESADOS AL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

SEGUN CLASE DE INGRESO - 1970 - 1978

(en miles de sucres)

A Ñ O S	C L A S E D E I N G R E S O																
	Aportes Personales			Aportes Patronales			Contribución Estatal			Ingresos varios			Utilidades de Inversión			TOTAL	
	Valor Absoluto	Relativo	Tasa de crecim.	Valor Absoluto	Relativo	Tasa de crecim.	Valor Absoluto	Relativo	Tasa de crecim.	Valor Absoluto	Relativo	Tasa de crecim.	Valor Absoluto	Relativo	Tasa de crecim.	Valor Absoluto	Relativo
1970	288.540	13.28		308.798	14.3		388.572	17.9		804.312	37.3		371.241	17.2		2.157.483	100
1971	351.478	22.68	19.0	317.727	16.4	2.8	2.927	0.2	0.75	793.334	41.0	98.6	470.718	24.3	126.8	1.938.180	100
1972	418.058	19.03	24.3	368.914	15.8	16.1	14.942	0.6	510.48	935.567	40.1	117.9	545.083	25.5	126.4	2.332.854	100
1973	520.448	24.33	24.3	560.193	15.5	52.1	510.475	14.1	1.416.37	1389.999	38.4	148.6	627.339	18.5	107.1	3.618.493	100
1974	664.178	66.04	66.0	639.345	18.37	14.1	17.458	0.49	3.42	1259.344	36.18	90.5	701.417	20.15	110.0	3.481.742	100
1975	1.114.108	33.05	28.9	825.654	18.32	29.1	45.430	1.00	260.64	1694.705	37.57	134.5	829.742	20.50	118.29	4.509.604	100
1976	1.427.218	28.10	12.6	1.390.018	18.51	68.3	1.288.753	17.15	2.836.78	2256.713	30.04	134.1	1.150.534	15.31	138.6	7.513.233	100
1977	1.691.583	18.77	18.7	1.247.920	18.48	89.7	29.055	0.44	2.25	2519.360	37.29	118.3	1.293.419	19.14	112.4	8.750.148	100
1978	1.983.587	19.02	19.0	1.502.882	18.57	20.4	37.129	0.47	127.78	2987.055	36.96	118.5	1.574.645	19.47	121.7	9.085.298	100
Tasa de crecimiento promedio en el período				21.88						17.62			19.79			17.95	

FUENTE: Balances consolidados del IESS

ELABORACION: El autor

De la misma manera las cotizaciones personales y principalmente las patronales, al ser considerados como costo de producción, son trasladadas, a través de los precios, a todos los trabajadores sean protegidos o no protegidos.

Por otra parte, en el capítulo anterior, se demostró que al interior del grupo de afiliados también existen diferencias, no sólo por la relación entre salarios y prestaciones, sino también por la presión ejercida sobre el Estado y por la política de arreglos de éste, con ciertos grupos sociales estratégicos (militares, maestros, sindicatos, etc.).

Estas diferencias cierran toda posibilidad de distribución equitativa. No de otra manera se explica por qué los militares con su Caja siempre desfinanciada no tuvieron problemas de acceso a las prestaciones, por qué los empleados públicos y bancarios siendo apenas el 31.49% en 1979 de la población afiliada, sin embargo, reciben generalmente sobre el 45% del valor de las prestaciones y en algunos casos lleguen a superar el valor percibido por los empleados privados y obreros que constituyen el 68.51% de la población afiliada. 1/

Respecto de los préstamos hipotecarios y quinografarios, también los más beneficiados son los empleados públicos,ban-

En el caso del ingreso proveniente de las exportaciones del petróleo, los recursos pertenecientes a toda la población, en buena medida, a través del Estado, también se están transfiriendo en favor de la minoría de afiliados.

1/ Ver cuadros Nos. 8 y 9 y anexo No. 3.

carios, con porcentajes que van del 60% al 70% de los valores concedidos. 1/

De lo expuesto se desprende que el seguro social ecuatoriano, no solamente no ha contribuido a alcanzar uno de los objetivos básicos muchas veces enunciados en la política social del país, como es la distribución y redistribución equitativa del ingreso nacional, sino que, por el contrario, ha dado origen a una distribución regresiva, en la que los sectores menos favorecidos de manera directa e indirecta han contribuido al financiamiento de una minoría asalariada urbana. 2/

No se quiere con esto insinuar que el Estado no deba contribuir al financiamiento de la protección social. Lo que se

1/ Ver anexo No . 24 En efecto el salario promedio de los empleados públicos y bancarios afiliados en 1978 fue de S/ 4.733 mientras el de los privados y obreros llegaba a S/ 4.755. IESS, Centro de Cómputo.

2/ A propósito de este comentario Gonzalo Arroba se expresa de la siguiente manera: "en efecto en razón de que la generosa contribución del Estado, ... proviene de la carga impositiva general y dado el efecto predominantemente regresivo del sistema tributario ecuatoriano por la preferencia hacia los impuestos indirectos y también por el traslado de los aportes patronales y personales a los precios de consumo, es evidente que toda la colectividad, aún aquellos que no tienen acceso a ninguna forma de protección colectiva, como los trabajadores agrícolas y la mayoría de los trabajadores independientes, están subvencionando al seguro social de los grupos asalariados, que tienen un nivel económico superior al ingreso medio de toda la población económicamente activa. Gonzalo Arroba, Plan General para el reordenamiento integral del seguro social ecuatoriano, Imp. Caja Nacional del Seguro Social - Ecuador. pág. 6.

desea recalcar es que el actual régimen de seguro social, tal como está concebido, estructurado y financiado, no es un mecanismo que ayude a la distribución del ingreso. Por lo mismo no es un mecanismo que contribuye efectivamente al proceso de desarrollo integral del país.

De seguir como en la década del 70, el seguro social ecuatoriano continuará siendo un mecanismo de concentración del beneficio y de la reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo vinculada directamente al proceso productivo concentrador y marginalizante imperante en el país.

La contribución del Estado al mantenimiento del privilegio de unos pocos ecuatorianos que se cumple a través del erario nacional, debería ser utilizada en beneficio de grandes sectores mayoritarios hasta hoy carentes de todo servicio de protección.

La contribución del Estado tiende a agravar el efecto regresivo del seguro social ecuatoriano, no sólo respecto de los no afiliados, sino al interior de los beneficiados, ya que al repetirse, como dice Carmelo Mesa-Lago, 1/ la estratificación de la sociedad por el ingreso entre los afiliados, generalmente son los grupos menos necesitados, pero con más poder de presión y organización, los que reciben las mejores prestaciones y mejores servicios. 2/

1/ Carmelo Mesa-Lago, Seguridad social y pobreza crónica en América Latina E/CEPAL/PRDY 1/12 agosto de 1979, pág. 12.

2/ Hemos visto que los militares, los maestros, los empleados

La única manera viable para contrarrestar la incidencia regresiva en la redistribución del ingreso por parte del Estado, es iniciar un proceso de ampliación de la cobertura poblacional y suspender las concesiones especiales en favor de reducidos grupos que ejercen presión para conseguir mejores servicios.

2.3 Incidencia del Seguro Social en el proceso de acumulación nacional.

2.3.1 Consideraciones generales.

Varias son las incidencias del seguro social en el desarrollo del país. Desde aquellas que tienen que ver con el empleo, el ahorro, el consumo, la productividad, la oferta y la demanda, hasta aquella relacionada directamente con el proceso de acumulación nacional.

Debido a limitaciones por falta de información, nos vemos precisados a hacer referencia solamente a los efectos del seguro social en ciertos aspectos del proceso de capitalización nacional.

La incidencia del seguro social en la economía nacional está relacionada directamente con el régimen financiero asumido.

de telecomunicaciones están en esta situación de mayor privilegio; inclusive ciertas entidades autónomas pagan el aporte personal de sus trabajadores con cargo al erario nacional.

En el capítulo III se expuso que el seguro social ecuatoriano para la prestación médica y de maternidad, se financiaba mediante el régimen de reparto simple anual. Según este régimen los ingresos y los gastos deben ser equilibrados cada año.

Para el caso de las pensiones de origen no ocupacionales (vejez y muerte), el régimen adoptado es el de capitalización. El mismo que genera una fuerte acumulación de las reservas técnicas, cuyo manejo incide en la economía y por ende en el desarrollo nacional, como se verá más adelante.

Régimen financiero de reparto simple.

Aunque el régimen financiero de reparto simple, no produce capitalización, sin embargo repercute en ciertos aspectos del desarrollo nacional.

En efecto, al financiarse el seguro de enfermedad y maternidad en base a un porcentaje de los sueldos cotizables, los recursos disponibles deberían aumentar conforme se incrementan los salarios, los mismos que deberían ajustarse, a su vez, al costo de vida existente en el país.

Este razonamiento técnico, sin embargo, no coincide con lo que la realidad presenta. A lo largo de la década del 70 debido al proceso inflacionario se elevaron los precios y por lo mismo el costo de vida en proporciones superiores a los salarios.

Así en 1970 y 1973 los precios crecieron en un 34.8%

y los salarios en 25%. Entre enero de 1974 y diciembre de 1975, los precios aumentaron en un 37% y los salarios continuaron en el 25% y desde enero de 1976 a febrero de 1977 los precios subieron en un 44%, en tanto que los salarios lo hicieron al 33%. 1/

El problema inflacionario afectó principalmente a la rama de los servicios, incluidos los médicos y sus derivados, lo que ha causado grandes desequilibrios en el financiamiento del seguro médico -el más importante del IESS- con las consiguientes secuelas de disminución de los servicios, esperas interminables, grandes aglomeraciones, etc..

Los déficit del seguro médico han sido cubiertos con otros fondos con el consiguiente peligro de ocasionar problemas inmediatos y mediatos.

Entre los inmediatos, puede haber contribuido a resquebrajar el fondo de acumulación, disminuyendo así la capacidad de inversión. Entre los mediatos, al tomar recursos de otras prestaciones, se corre el riesgo de no disponer de los suficientes fondos para su atención en el tiempo oportuno. 2/ Por otra parte, coin-

1/ CONADE, Ecuador, Estrategia de Desarrollo (sector social) marzo 1980.

2/ El problema se torna más peligroso cuando por falta de Balance Actuarial se desconocen las necesidades y disponibilidades de recursos para las prestaciones futuras de vejez, invalidez, muerte.

ciendo con el pensamiento de Gonzalo Arroba, la política esencialmente curativa del servicio médico del seguro social, eleva el costo del servicio, sin contribuir mayormente al desarrollo, como lo haría un énfasis en la actividad preventiva. ^{1/}

Esta reorientación de la política en cuanto a prestación médica (de haber igual preocupación en el Ministerio de Salud) permitiría aunar esfuerzos con el Gobierno Central en procura de la prevención y cuidados de salud de la población, el mayor recurso para el desarrollo nacional.

Por otra parte, un buen servicio médico del seguro financiado por los afiliados y los patronos y ampliado a la familia del asegurado, permitiría al Estado preocuparse con más exclusividad del cuidado de la salud de las capas no protegidas y más necesitadas de la sociedad, lo cual ciertamente es una contribución básica del desarrollo nacional.

2.3.2 Origen y movimiento del fondo de acumulación.

2.3.2.1 - Origen y características del fondo de acumulación

El régimen de capitalización por prima media uniforme asumida por el seguro social ecuatoriano para financiar las prestaciones de vejez, invalidez y muerte ha dado origen a un gran

^{1/} Gonzalo Arroba. La financiación de la seguridad social en los países en desarrollo. AISS Estudios de seguridad social No. 23 - 1979, pág. 20.

fondo llamado de "reservas técnicas", las mismas que para conservar su valor y aún ser incrementadas, por disposición de la ley, deben ser invertidas en actividades que brinden seguridad, rendimiento y liquidez. 1/

La falta de Balances Actuariales obliga al IESS en su política presupuestaria a actuar de una manera "sui generis". En efecto, al no disponer de este instrumento técnico indispensable desde hace más de 20 años, el IESS no conoce matemáticamente los recursos que debe disponer para atender las prestaciones futuras de jubilación, invalidez y muerte.

Ante esta situación, el IESS, guiado por la trayectoria histórica de los egresos por concepto de prestaciones, del monto de los ingresos anuales descuenta para prestaciones una cantidad más o menos semejante a la de años anteriores, la misma que en el período de 1974 a 1978 correspondió a porcentajes que fluctuaron entre el 34.21% en 1976 y el 51.41% en 1974. Para fines administrativos destinó un monto correspondiente al 11% en promedio durante el período. El saldo, que en cifras relativas correspondió al 37.76 en 1974, al 40.74% en 1975, al 57.20% en 1976, al 33.45% en 1977 y al 41.26% en 1978 fue destinado al fondo de

1/ "Las inversiones de los fondos del Seguro Social deben hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, dando preferencia en igualdad de condiciones a las que garanticen mayor utilidad social y ayuden al desarrollo económico del país". Art. 89. Ley de Seguro Social Obligatorio, Compañía de Estudios y Publicaciones, mayo de 1979.

acumulación con destino a inversiones. (Ver cuadro No. 7, capítulo III).

Esta forma de proceder ha tornado rutinaria la política de presupuesto del IESS. Se parte de una suposición en cierta forma estática e invariable de las prestaciones. Este falso supuesto de la invariabilidad de las prestaciones ha incidido en el estancamiento del seguro y ha vuelto tradicional su acción en este campo. Por otra parte, la falta de un conocimiento matemático de los requerimientos futuros ha impedido todo esfuerzo de racionalización y planificación de la principal actividad del IESS, como es la concesión de prestaciones.

Obviamente una política basada en esta forma de actuar, obligó a volcar toda la acción institucional hacia el manejo del fondo de acumulación siempre creciente. Manejo que, por la misma razón de no conocer los requerimientos futuros para prestaciones, ha exagerado el proceso de capitalización hasta el punto de haber transformado a la institución en una entidad financiera de primer orden en el país, con detrimento notorio de su función social.

Esta situación se observa empíricamente en el cuadro No. 7, capítulo III. De donde se desprende que todos los ingresos del IESS en el período 1974-1978 crecieron a una tasa promedio del 23.44%, las prestaciones lo hicieron al 21.60% (tasa inferior a la del promedio de egresos totales), mientras las inversiones crecieron a una tasa del 35.26% muy por encima a la corres-

pondiente a prestaciones. Aunque en términos absolutos los recursos destinados a prestaciones crecen, sin embargo, el descenso de las cifras relativas evidencian que existe una política de privilegiar la acumulación en detrimento de las prestaciones.

El volumen de inversiones del IESS en relación con el volumen total de inversiones en el país, en el período 1974-1978, correspondió a porcentajes significativos, del 11.68% en 1975, se pasa al 17.17% en 1978. Por otra parte, mientras las inversiones del país crecieron en el período a una tasa promedio del 21.65%, las inversiones del IESS lo hicieron al 26.67% (ver anexo No. 18).

Relacionando las inversiones del IESS con las inversiones del sector público, en el mismo período, las del IESS corresponden a porcentajes que van desde el 43.48% en 1977, hasta el 67.53% en 1974. 1/

En general, durante el período, las inversiones del IESS, respecto de las inversiones del sector público correspondieron a porcentajes muy superiores al 50%.

De otra parte, relacionando el volumen de inversiones del sector privado, los porcentajes van desde el más bajo de 19.50% en 1977, al más alto de 27.92% en 1978. 2/

1/ Fuente: Balances consolidados del IESS, cuadro No. 7, capítulo III y CONADE - PROMOFIN.

2/ Ibid.

Las relaciones descritas están evidenciando la importancia del seguro social en el proceso de capitalización nacional. El ahorro forzoso de un grupo de ecuatorianos de manera categórica y decisiva interviene en el proceso de acumulación.

La importancia de este tema rebasa las posibilidades de esta tesis, el mismo que deberá ser retomado en el futuro por un equipo interdisciplinario. En el trabajo que nos ocupa, de manera general, se va a hacer referencia a las características de las inversiones del IESS, a su rentabilidad ya su incidencia en el proceso de acumulación, tanto privada, como pública.

2.3.2.2 - Detalle de las inversiones.

- Préstamos

Del cuadro No. 13 se desprende que en el período de 1974 a 1978 el mayor volumen de los recursos de inversiones se destinó a préstamos. En efecto en 1974 se invirtió en este rubro el 72.70%, relación que a lo largo del período ha ido descendiendo hasta llegar en 1978 a sólo el 42.2%. Observando el cuadro por tipo de préstamos, las inversiones se canalizan en mayor proporción a través de los préstamos quirografarios a afiliados, en porcentajes que van del 30.30% en 1975, hasta el 22.70% en 1978.

El rubro "otros préstamos quirografarios", que comprende básicamente préstamos a instituciones de derecho públi-

CUADRO No. 13

MONTO Y ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES DEL IESS EN EL PERIODO 1974-78

(en miles de sucres)

CONCEPTO	1,974		1,975		1,976		1,977		1,978		Tasa promedio de crecimiento
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
INVERSIONES EN PRESTAMOS											
Préstamos quinquenales a afiliados y beneficiarios	2,387,455	72.7	2,346,508	65.3	2,764,340	58.6	2,690,004	52.9	3,560,950	42.2	10.55
Otros préstamos quinquenales	767,906	23.4	1,009,661	30.3	1,254,981	26.6	1,512,752	29.7	1,918,588	22.7	25.72
Préstamos hipotecarios a afiliados y beneficiarios	1,133,361	34.2	773,477	21.5	859,542	18.2	567,317	11.2	828,510	9.8	
Otros préstamos hipotecarios	489,610	14.9	459,534	12.8	643,746	13.7	568,484	11.2	805,347	9.5	13.24
Otros préstamos hipotecarios	6,578	0.2	23,836	0.7	6,071	0.1	41,451	0.8	14,505	0.2	21.85
INVERSIONES EN VALORES INMUEBILIARIOS											
Bienes raíces	896,177	27.3	1,248,808	34.7	1,949,311	41.4	2,398,254	47.1	4,887,807	57.8	52.81
Bienes raíces urbanos	282,285	8.6	519,268	14.4	283,848	6.0	805,628	15.8	328,104	3.9	
Bienes raíces rurales	281,797	8.6	515,000	14.3	283,833	6.0	784,556	15.4	328,104	3.9	
Bienes raíces rurales	488	0.0	4,268	0.1	15	0.0	21,072	0.4			
Acciones en empresas industriales, comerciales 3/	215,142	6.6	12,028	0.3	28,522	0.6	25,973	0.5	441,701	5.2	
Valores fiduciarios 1/	70,986	2.2	413,144	11.5	1,218,729	25.9	1,275,703	25.1	3,407,641	40.3	283.2
Otras inversiones 2/	8,576	0.3	138,441	3.8	63,957	1.4	33,741	0.7	74,260	0.9	71.54
Depósitos bancarios a plazo fijo	319,188	9.7	187,927	4.7	354,255	7.5	257,209	5.0	638,101	7.5	18.90
TOTAL	3,283,632	100.0	3,595,318	100.0	4,713,651	100.0	5,088,258	100.0	8,454,757	100.0	6.87

NOTAS

1) Comprende: Bonos del Estado, Acciones de Empresas privadas, cédulas hipotecarias

2) Invertidas en el Monto de Piedad, Empresas Industriales, Departamento médico, seguro del campesino, letras, pagarés y documentos negociables

3) Entre las propias del IESS como: Cuapán, Tababuela, Hotel Quito, etc.

DEL IESS P.N.S. Contabilidad Totalizadores Consolidados.

ELABORACIÓN: El Autor.

co y privado, que en 1974 tuvo un alto porcentaje del orden del 34.20%, descendió hasta el 9.8% en 1978.

Observando el rubro de préstamos hipotecarios se advierte que la relación porcentual desciende del 14.9% en 1974 al 9.50% en 1978. En cuanto a tasa de crecimiento el volumen total de las inversiones creció en el período a una tasa del 26.67%, mientras el rubro de préstamos lo hizo sólo al 10.55%.

De lo expuesto se deduce que en el período de 1974 a 1978, el IESS tuvo una política de no privilegiar la concesión de préstamos, hecho que se manifiesta con claridad por el descenso significativo de las cifras relativas. Y no podría ser de otra manera, porque las más altas rentabilidades no provenían precisamente de los préstamos.

Con esta política se dió cada vez menor importancia a la "prestación vivienda" para canalizar más recursos a otros rubros de mayor rentabilidad; hecho que coincide con el descenso del "boom" de la construcción especialmente en los años 1977 y 1978. El descenso de las cifras relativas correspondientes a préstamos quinquenales coinciden con las medidas restrictivas del circulante que se dió en el período como medida para controlar la inflación que se acentuó debido al descenso en las exportaciones del petróleo.

- Inversiones en valores inmobiliarios.

La política del IESS, al mismo tiempo que contrafa

las inversiones en préstamos, impulsó la capitalización a través de las inversiones en valores inmobiliarios. En efecto, de un porcentaje del total de inversiones de apenas el 27.30% en 1974 se pasó al 57.8% en 1978. El ascenso de las cifras relativas de este rubro coincide con el correlativo descenso de las correspondientes a préstamos.

Entrando al análisis de los rubros de inversiones en valores inmobiliarios resalta claramente la importancia dada por el IESS en su política de inversiones a la compra de valores fiduciarios, 1/ que de un porcentaje de apenas el 2.2% en 1974 pasó al 40.3% en 1978. En tan sólo 4 años la cifra de 1974 se multiplicó 43 veces. En este período comprar bonos respaldados por el petróleo fue un buen negocio para el IESS, pues, casi la totalidad de las inversiones en valores fiduciarios se realizaron en compras de bonos fiscales y municipales.

A continuación de las inversiones en valores fiduciarios, es significativo, aunque en forma muy irregular, los realizados en bienes raíces, especialmente en la compra de terrenos e inmuebles urbanos. Los porcentajes van irregularmente desde el 8.6% en 1974, pasando por el 14.4% en 1973, el 15.8% en 1977, hasta llegar al 3.9% en 1978.

Los depósitos en bancos a plazo fijo, es otro rubro,

1/ Valores fiduciarios comprende: bonos fiscales y municipales, cédulas hipotecarias ordinarias y cédulas hipotecarias y bonos calificadas.

que aunque se manifieste con irregularidades, tiene relevancia en las inversiones del IESS. Sus porcentajes en relación con el total de las inversiones fluctuaron entre el 4.7% en 1974 y el 9.7% en 1978.

La compra de acciones a empresas industriales y comerciales, de un 6.6% en 1974, en los años 1975, 1976 y 1977 descendieron por debajo del 1%, para volver a tener importancia en 1978 con el 5.2%.

El análisis de las cifras hasta aquí expuestas permite concluir que el IESS a lo largo del período de 1974 a 1978 en su política de inversiones, la mayor cantidad de recursos los orientó a la compra de valores fiduciaros; con este fin redujo la importancia de otros rubros, inclusive el de los préstamos a afiliados, para concentrar su atención en la inversión fiduciaria. El criterio subyacente para tomar esta decisión ha sido el de máxima rentabilidad, tema al que nos referimos a continuación.

2.3.2.3 - Rentabilidad de las inversiones.

La capitalización de las reservas en un régimen de seguro social como el establecido en el país, es funcional a él.

Del anexo No. 15 se desprende que la rentabilidad de las inversiones del IESS en el período 1974-1978, de manera más o menos regular se situó sobre el 7.12% en 1974 y el 7.83% en 1978, con la excepción de 1976, en que se tiene la rentabilidad

más alta correspondiente al 8.01%, debido a la consolidación de deudas por parte del Estado.

De las cifras se desprende que la rentabilidad promedio de las inversiones del IESS en el período están por sobre la exigida legalmente, que corresponde al interés del 6%. 1/

Entrando al análisis de la rentabilidad por rubros de inversiones se desprende que en el período de nuestro análisis, la más alta correspondió a "valores fiduciaros", la misma que en 1974 fue del 9.03%, en 1975 descendió al 8.33% en 1977 y al 10.45% en 1978. Esta es la razón por la que el IESS en su política de inversiones privilegió la inversión fiduciaria en el período analizado.

El rubro de "otras inversiones" 2/ es el segundo en importancia en cuanto a rentabilidad la misma que se sitúa irregularmente entre la más baja del 4.62% en 1976, hasta las más altas del 8.15% en 1974, y 8.37% en 1978.

La rentabilidad en préstamos, tanto hipotecarios como

1/ El interés actuarial del 6% no ha sido revisado desde hace más de 20 años. Este interés ya nada tiene que ver en la actualidad, esto ha obligado al IESS, desde 1979, a acercarse al interés legal comercial. Así para 1980 se ha resuelto que ninguna inversión, excepto los préstamos a afiliados, debería aceptar una tasa inferior al 12% anual.

2/ Otras inversiones, comprende: Inversiones en el Monte de Piedad, Empresas industriales, Departamento Médico, seguro del campesino, letras, pagarés y documentos negociables. Fuente, IESS, Boletín estadístico 1978.

quirografarios a afiliados y a instituciones, es creciente a lo largo del período, yendo de 6.87% en 1974 al 7.58 en 1978.

La rentabilidad correspondiente a los rubros "bienes raíces y compra de acciones de empresas comerciales e industriales" en general exhiben una rentabilidad inferior a la actuarial del 6% (excepto las correspondientes al rubro de compra de acciones comerciales e industriales que en 1975 llega hasta el 7.65%). La baja rentabilidad de estos rubros explica el descenso de las cifras relativas correspondientes a estas inversiones, a las que hicimos referencia en el cuadro No. 7, capítulo III. Definitivamente la compra de acciones a empresas industriales y comerciales no fue un buen negocio para el IESS en el período analizado. 1/

No obstante estar la rentabilidad promedio por sobre el interés actuarial del 6% anual, sin embargo, de lo expuesto se deduce que en comparación con la rentabilidad comercial, el IESS es una fuente no cara de financiamiento, lo que permite acrecentar las utilidades de otros sectores que se benefician directa o indirectamente de los cuantiosos recursos de esta institución, como veremos más adelante.

Una institución de finalidad social como el IESS, si bien es cierto por el régimen de financiamiento que tiene, debe asegurar el valor de las reservas técnicas a través de inversiones rentables, sin embargo, en su política, no debe primar el criterio exclusivo de la rentabilidad económica y financiera, sino sobre todo la rentabilidad social que está medida por el beneficio que es capaz de

1/ La inversión en empresas industriales propias, como "Cemento Guapán", Ingenio Azucarero Tababuela, etc., son una pérdida para la institución.

brindar a más amplias capas de la sociedad ecuatoriana.

Las cifras expuestas en el anexo No. 16 ilustran sobre la política seguida por el IESS respecto de este problema.

Del cuadro se desprende que en el período señalado la política del IESS ha dado importancia creciente a la rentabilidad económica y financiera en detrimento de la social. 1/ En efecto, la relación porcentual de los recursos destinados a inversiones rentables económica y financieramente, del 18.69 en 1974 pasó violentamente, en 4 años, al 53.95% en 1978, con el correlativo descenso de los porcentajes destinados a inversiones con rentabilidad social.

Por otra parte, mientras los recursos invertidos con criterio de rentabilidad social crecieron solamente a la tasa promedio anual de 9.85%, los destinados a inversiones con rentabilidad económica lo hicieron al 65.15%.

La decisión de acumular, motivó en 1978, la expedición del decreto No. 2135 de enero 12 de 1978, con el que se autorizó préstamos a bancos extranjeros. Con esta medida se autorizó la salida del ahorro de una parte de los ecuatorianos del círculo

1/ Se considera como fondos destinados a inversiones con rentabilidad social a los préstamos quirografarios e hipotecarios, la compra de terrenos para vivienda. Inversiones con rentabilidad económica y financiera a las realizadas en: compra de acciones, documentos negociables, depósitos bancarios, bonos.

de la economía nacional hacia el exterior, con la consiguiente merma de recursos para el desarrollo interno del país. 1/

Es cierto que los grandes recursos del IESS, originados por el sistema de capitalización de las reservas técnicas, no deben permanecer inactivos, pero no se justifica que se realicen inversiones con el simple criterio de rentabilidad económica, sino que, en la programación de este tipo de inversiones debe primar el criterio de rentabilidad social, el mismo que no producirá grandes montos de dinero, sin embargo, por sus efectos sociales, muy difíciles de cuantificar, habrá contribuido a elevar el nivel de bienestar de la sociedad ecuatoriana en su conjunto, fin último de la seguridad social.

El análisis de la información empírica permite comprender con más profundidad el proceso de la seguridad social en la coyuntura de la década de los años 70. Los reacondicionamientos de la institución sucedidos en el inicio de la década y las vicisitudes del Código de Seguridad Social, son consecuencias de la resolución del problema de la seguridad social en favor de los sectores sociales vinculados directamente al proceso de acumulación.

El intento de universalización de la protección propugnada por el Código, no tuvo viabilidad política por cuanto sig-

1/ Ver Anexo No. 17. Los intereses de los préstamos a bancos extranjeros son reinvertidos en el mismo banco sin la posibilidad de reingreso de estos capitales al país para fines sociales propios del seguro social.

nificó una amenaza para los recursos destinados al proceso de capitalización, primera prioridad del modelo de desarrollo asumido especialmente por el Triunvirato Militar desde 1976. Los sectores dominantes, siempre vigilantes de los procesos sociales, lograron suspender el Código en dos ocasiones. La primera en 1972, por razones coyunturales predominantemente políticas, y la segunda en 1976 por presiones más de orden económico.

La racionalidad capitalista no podía correr el riesgo de distraer los recursos del IESS correspondientes a más del 40% del presupuesto del Estado, en la aventura de una ampliación de la cobertura poblacional o de un mejoramiento de las prestaciones, cuando estaba, de por medio, la decisión prioritaria de impulsar la acumulación.

El programa de extensión del seguro médico con estudios y financiamiento realizados, la extensión del seguro a los trabajadores ocasionales, temporales y libres contemplados en el modelo reformista de Rodríguez Lara, fueron archivados en el gobierno del Triunvirato. La institución de protección social por excelencia quedó transformada en un órgano financiero de primer orden en el país del que se beneficiaron ampliamente la fracción de la burguesía vinculada al comercio y a la industria de la construcción, los propietarios de bienes raíces urbanos, los comerciantes e industriales dedicados a la venta y producción de bienes no necesarios y, finalmente la burocracia estatal a través del Presupuesto del Estado.

Los sectores beneficiados del proceso de acumula-

ción justifican el proceso atribuyéndolo al mandato de la ley que en el artículo 99 dispone "que las inversiones deben realizarse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez". Se olvidan, desde luego, la segunda parte de este artículo que establece la preferencia por las inversiones que garanticen mayor "utilidad social y ayuden al desarrollo nacional."

La visión predominantemente economicista que caracteriza el "modus operandi" de la institución, es el resultado de la decisión política generado en el interior del Consejo Superior del IESS, donde la voz de los sectores laborales mayoritarios, reducida a una mínima representación, se vió impotente para inclinar las decisiones a su favor.

La racionalidad capitalista, muy bien aplicada por la tecnocracia del IESS, vinculada al manejo del fondo de acumulación, logró el objetivo de la capitalización. El descenso de las cifras relativas correspondientes a inversiones de rentabilidad social y el correlativo incremento de los destinados a rentabilidad económica y financiera evidencian el predominio del criterio economicista de la máxima rentabilidad con fines de capitalización, en una clara oposición a los postulados de la seguridad social y al mandato de la ley.

2.3.3 Destino del fondo de inversiones

El destino de las inversiones del IESS es contribuir al proceso de desarrollo nacional y la beneficiaria final de este proceso es la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, debido a la dis-

tinción de clases de esta sociedad, la acumulación tiende a concentrarse en aquellas clases que disponen de los medios de producción y controlan el proceso productivo nacional, con la consiguiente marginación de aquellas que no tienen acceso a la propiedad de los medios de producción y del control de la producción.

La seguridad social por su finalidad esencialmente distributiva, se opone a esta tendencia concentradora de la riqueza y busca caminos para hacer llegar el beneficio de la protección social, cada vez, a más amplios sectores de la sociedad.

En las líneas siguientes se hace un esfuerzo para conocer cuáles han sido las características de la contribución del seguro social al proceso de acumulación nacional a través del fondo de inversiones.

El IESS ha escogido dos vías principales para canalizar sus recursos al desarrollo nacional: el sector público y el sector privado.

La información del anexo No. 19 permite conocer el volumen de recursos orientados de manera directa e indirecta hacia uno y otro sector para impulsar la capitalización nacional.

Del Anexo se desprende que en el período de 1974 a 1978, el IESS ha contribuido a la acumulación nacional, vía Estado, con porcentajes que van desde el 42.06% en 1975 hasta el 61.41% en 1977. Del total de recursos invertidos por el IESS du-

rante el período señalado, el 52.13% se ha canalizado hacia el sector público a través de la venta de bonos fiscales y municipales, préstamos y depósitos bancarios. 1/

Por otra parte el 47.87% del total de estos mismos recursos se ha destinado a la acumulación, vía sector privado, la misma que se ha realizado a través de préstamos directos, compra de acciones, compra de bienes raíces, letras y documentos negociables y sobre todo, mediante el movimiento financiero realizado a través de los préstamos a los afiliados.

En efecto, los préstamos quirografarios destinados en su totalidad al consumo, contribuyen a la acumulación de las empresas comerciales e industriales. Los préstamos hipotecarios inciden directamente en la acumulación, vía industria de la construcción, predominantemente en manos de la empresa privada.

Recordando que el IESS es una entidad estatal y que sus fondos tienen origen en el ahorro forzoso de una parte de los ecuatorianos, por el principio de seguridad social y mandato de la ley deben canalizarse en beneficio global de la sociedad.

Pero, ante las características predominantemente concentradoras de la empresa privada en la formación social ecuatoriana, la inversión vía sector público parece la más adecuada para lograr el objetivo de la redistribución de la seguridad social. Siem-

1/ Depósitos en los Bancos de la Vivienda y en el de Fomento.

do esto así, lógico es pensar que el IESS debía contribuir predominantemente al proceso de desarrollo nacional a través de la inversión estatal.

Por esta razón, de ninguna manera se justifica la distribución casi paritaria entre Estado e iniciativa privada.

Para evitar que los recursos de los préstamos hipotecarios incidan directamente en la acumulación privada, es lógico pensar que el mismo IESS, en coordinación con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda deben emprender un vasto programa de construcción de viviendas adecuadas a los recursos de los sectores de menores ingresos, dejando a las Mutualistas y la industria privada la iniciativa de atender las necesidades de vivienda de las clases con mayores posibilidades económicas. Una política de restricción de los préstamos vía mutualistas y empresa privada, haría mucho bien a los afanes redistributivos de la seguridad social.

El IESS debe tomar decisiones y señalar medidas correctas para impedir que casi el 50% de sus recursos de inversiones vaya a alimentar el afán acumulativo concentrador de la riqueza, fin supremo de la iniciativa privada. Para lo cual debe privilegiarse el camino del sector público de una manera más decidida.

De esta manera el ahorro forzoso contribuirá al equipamiento colectivo, mediante la construcción de escuelas, saneamiento ambiental, agua potable, riego, caminos, carreteras, etc.. Ciertamente podría suceder que las inversiones del sector público po-

drían ser menos rentables, económicamente y financieramente, que las de las empresas privadas, pero de ninguna manera en rentabilidad social, que es lo que más debe interesar a una correcta política en el uso de los fondos del seguro social.

Pero para que no se desvirtúe el intento redistributivo a través del Estado, se deben tomar precauciones adecuadas para que los recursos provenientes del IESS no sean utilizados en el financiamiento del gasto corriente, sino en programas de desarrollo dirigidos especialmente a los sectores poblacionales y áreas geográficas del país más rezagadas.

Cuidando que la rentabilidad de las inversiones mantenga el valor de las reservas técnicas por encima del proceso inflacionario y aún las incremente, el IESS, despojándose del criterio de la más alta rentabilidad, con la finalidad de capitalizar por capitalizar, podría orientar sus recursos en asocio con el Estado y aún la empresa privada hacia sectores productivos de mayor intensidad en el uso de mano de obra y productores de bienes y servicios de consumo mayoritario.

No conviene, pues, una política indiscriminada de apoyo a la empresa privada que en la actualidad tiende a especializarse cada vez más en la producción de bienes de consumo no necesarios, con uso de tecnologías cada vez más intensivas en capital.