

# El gobierno paga \$ 888 millones al IESS

< POR NICOLÁS MARCANO >

La seguridad social fue concebida como un medio de redistribución y solidaridad. Pero en el Ecuador su entidad rectora, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ha sido aprovechada por un Estado desmantelado por la politiquería. Éste ha absorbido los recursos del IESS desde hace décadas, contribuyendo a impedir el cumplimiento de su objetivo. Sin embargo, el actual gobierno parece querer saldar la deuda histórica. Aunque quedan muchos detalles por ajustar, se anuncia que hasta fines de 2008 el IESS estará limpio y renovado.

**E**n 1984 se efectuó la última liquidación de las obligaciones del Estado con el IESS y, desde entonces, la sostenibilidad de los recursos del fondo de pensiones ha permanecido bajo riesgo. 24 años más tarde, el gobierno de Rafael Correa desembolsó \$ 888 millones reconocidos como deuda del Estado. Esta cifra se calculó de acuerdo a la Ley Trole I (del año 2000), ya aplicada durante el mandato de Lucio Gutiérrez en 2004. Para ese año el pasivo era de \$ 549 millones. Las autoridades económicas de ese régimen dijeron que se proponían cubrir la deuda del período 1985-1999 —que sobrepasaba los 10,4 billones de sucres y que, debido a la conversión de la moneda, fue fijada en un monto superior a los



Ilustración: E. Rivas.

\$ 426 millones, más lo adeudado entre 2000 y 2004, es decir, otros \$ 122 millones— en un plazo máximo de diez años. Pero al final no concretaron nada.

El actual gobierno, en cambio, en dos desembolsos y aprovechando la gran liquidez fiscal, entregó ya los \$ 888 millones mencionados. Si bien el pasado es importante, los problemas del IESS no desaparecerán por arte de magia. El fortalecimiento de la estructura de la seguridad social necesita la

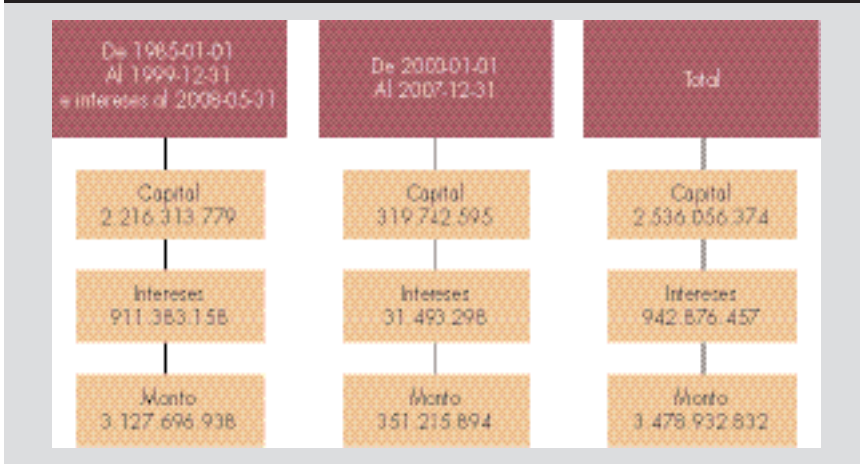
conjunción de todos los actores involucrados. Servicios y prestaciones de mejor calidad requieren mayor responsabilidad de las autoridades del organismo, de los usuarios y de las empresas aportantes. Una seguridad social privada realmente competitiva es improbable si se considera el escaso control público sobre bancos, mutualistas y administradoras de fondos privados.

## Situación actual

La estructura del IESS mantiene un sinnúmero de desatinos que lo han llevado a la quiebra técnica (ver el artículo de **Mariela Méndez Prado** sobre la situación de la seguridad social en el Ecuador, *GESTIÓN* N° 168, junio 2008). Luego de 2000, continuó la depredación de los fondos de la seguridad social, aunque se dijo que la dolarización obligaría a ordenar las cuentas fiscales. En un marco de constante presión del sector privado para eludir los aportes, tal vez como medio para obtener una malentendida competitividad, se ha institucionalizado la corrupción, dejando como saldo un organismo ineficiente y desprestigiado.

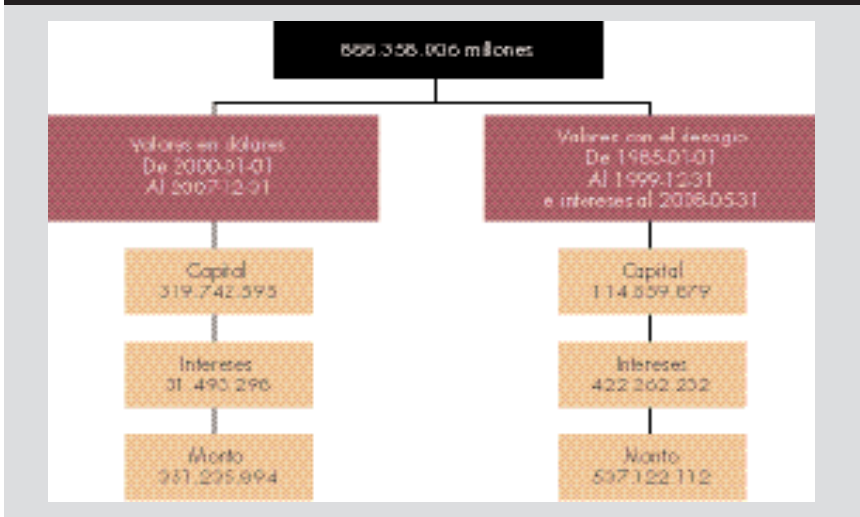
Peor todavía, la normativa vigente fomenta la destrucción del IESS. En efecto, la Constitución de 1998 señaló que el pago de prestaciones (aportes personales y patronales) sería distribuido de forma tal que el Estado participaría con 40%, mientras el IESS lo haría con el restante 60%. Sin embargo, la existencia de “fondos complementarios” destinados al pago de beneficios a los empleados de la “burocacia dorada” perjudicó al resto de afiliados (cabe señalar que los gobiernos de turno fueron muy puntuales en el pago

**ESQUEMA 1: MÉTODO VALORISTA, EN DÓLARES**



FUENTE: IESS-MINISTERIO DE FINANZAS.

**ESQUEMA 2: MÉTODO DE DESAGIO, EN DÓLARES**



FUENTE: IESS-MINISTERIO DE FINANZAS.

de los mil millones de dólares que dichos fondos requerían).

**¿Acuerdo o imposición?**

Pese a la importancia que tiene el pago de la deuda histórica del Estado con el IESS, los dirigentes de los sectores afiliados —campesinos, trabajadores y jubilados— no están de acuerdo con su cuantificación. Consideran que el método del desagio es perjudicial para la institución: la deuda acumulada hasta 1999 es transformada a un cambio de 25.000 sucres por dólar como lo establece la Ley Trole I. Ellos

proponen una conversión ‘valorista’, que considera la deuda del Estado según la cotización de los períodos en los que debió ser pagada, con lo que la deuda sería de \$ 7.179 millones. Según las autoridades del IESS, este método, ajustado por la inflación y considerando el poder adquisitivo anual, daría un total de \$ 3.479 millones (*Esquema 1*).

Si se hubiese confirmado la cifra ‘valorista’ del IESS, el Estado no podría hacer efectiva su cancelación sin desviar fondos ya asignados a otros proyectos. Los \$ 888 millones obtenidos por medio del

desagio constituyen una cifra, sin duda, más manejable (*Esquema 2*).

Así tomó forma la crónica de un déficit actuarial anunciado. Mientras el Estado dejó de pagar, el IESS ya entregó a sus afiliados beneficios que a 2003 superaron los \$ 3.700 millones, de los cuales 81% fue al seguro de pensiones y el resto a la asistencia médica y otros servicios prestados a los afiliados del Seguro Social Campesino. A este constante desfinanciamiento se suma la presión social que obligó a las autoridades a equiparar las pensiones con los estándares de vida vigentes, mediante 14 aumentos que todavía no logran alcanzar lo que, en términos generales, sería un salario real acorde a las necesidades de los afiliados.

El acuerdo de mayo pasado fue considerado beneficioso para las partes: los argumentos técnicos indican que el IESS sigue manteniéndose a flote y, más aún, que sería sostenible en el tiempo. También se minimizan las elucubraciones sobre un IESS quebrado.

El acuerdo con el Ministerio de Finanzas considera un pago inicial de \$ 888 millones para cubrir los pasivos acumulados en anteriores gobiernos, más otros \$ 3.700 millones para cubrir el déficit actuarial. En total, \$ 4.589 millones (*Gráfico 1*).

**Las estrategias de Puenbo 2008**

Además de pagar la deuda, el gobierno ha planteado nuevos principios para



FUENTE: IESS, MEF.

la seguridad social, que refuerzan los contemplados en la Constitución de 1998, como la transparencia, la sostenibilidad y la justicia intergeneracional, que solo serán políticas gubernamentales mientras no sean aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, para que dichos lineamientos se proyecten en acciones reales será necesario fortalecer a la Contraloría y al IESS, dotando a este último de mecanismos para garantizar la solvencia y el equilibrio de la situación actuarial del fondo de pensiones.

Según la información, la reconstitución del IESS se basa en el fortalecimiento institucional y en el respeto a su autonomía, parámetros propuestos en un sinnúmero de ocasiones, pero nunca acatados por la autoridad de turno. La incidencia de la política en esa entidad ha sido constante desde hace mucho tiempo, por lo que los vientos que prevalecen ponen en duda el discurso oficial.

Las propuestas para mejorar el desempeño del IESS podrían dar exce-

lentes resultados. Crear una banca de afiliados, bajo una administración internacional, permitirá aprovechar el ahorro nacional y canalizarlo hacia inversión con mayor seguridad y rentabilidad. Establecer directivas para disminuir y eliminar la mora patronal, gracias a una alianza estratégica con el Servicio de Rentas Internas (SRI), mejorará la recaudación. El fortalecimiento de todos los niveles de aportaciones generará confianza y renovará las expectativas de los afiliados. Mejores servicios de salud por medio de la coordinación con el Sistema Nacional de Salud, propuesto por el ministerio del ramo, impulsarán la afiliación voluntaria.

Un sistema nacional integrado de solidaridad supone el establecimiento de una pensión básica universal para todos los mayores de 65 años, sin que este derecho —universal— esté relacionado con las aportaciones individuales. Dicho de otra manera, a partir de los recursos recabados en el Presu-

puesto General del Estado, se garantizaría una mejor calidad de vida para todos, sin diferenciación alguna.

Igualmente, la nueva administración dirigida por el economista **Ramiro González** anunció la realización de una auditoría laboral a los 12.300 empleados del Instituto, que hoy en día le cuestan al Seguro alrededor de \$ 10 millones mensuales y que durante décadas han permanecido renuentes a la transparencia o cualquier otro tipo de rendición de cuentas.

Así, con la cancelación de la deuda, la institución posee alrededor de \$ 1.500 millones, que la Presidencia de la República prevé invertir en proyectos públicos que se constituyan como propiedad del IESS. Sin embargo, para avanzar con dicha iniciativa se debe superar la figura legal que limita las inversiones del organismo, pues en la actualidad la Superintendencia de Bancos y Seguros solo autoriza al IESS invertir sus fondos a través de los mercados de valores de Quito y Guayaquil. 