

7. ANALISIS DE LA SITUACION DE LOS SECTORES ESTRATEGICOS DE LA ECONOMIA

7.1 Sector Eléctrico

El sector eléctrico ecuatoriano, cuya cadena de producción incluye las etapas de generación, transmisión y distribución de energía, continuó evidenciando durante el año 2004 profundos desequilibrios financieros, producto de un estado de crisis que conforme avanza el tiempo contribuye a deteriorar más su situación general; esta realidad se refleja en la marcada iliquidez de las empresas de distribución eléctrica, que constituyen el primer eslabón de esta problemática y, por tanto, genera desfases posteriores en este sector económico. De hecho, la determinación y mantenimiento de las tarifas a usuario final por debajo del nivel que cubre los costos de producción, esto es, la aplicación de un subsidio generalizado al consumidor, sin un adecuado respaldo presupuestario del Gobierno Central, se ha constituido en uno de los principales determinantes (no el único) de esta situación, sumado a los problemas de gestión que se observa a nivel de cada uno de los actores involucrados, especialmente aquellos que, en diferentes ámbitos, actúan en representación del Estado.

De acuerdo al Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) es acreedor por USD 871 millones de las empresas de distribución, a las que a su vez el Estado les adeuda una suma similar por concepto del denominado “déficit tarifario” que se arrastra desde el año 1999. Por su parte, el agente transmisor registra cuentas por cobrar al MEM, cuyos deudores son los mismos distribuidores, por una suma de aproximadamente USD 130 millones; asimismo se debe mencionar la acumulación de cuentas por pagar por parte de las generadoras térmicas a PETROCOMERCIAL por un monto de aproximadamente USD 130 millones. De otro lado, el sector eléctrico adeuda al Estado ecuatoriano USD 771 millones, producto de la subrogación de la deuda externa del desaparecido INECEL. En suma, el sector se ha venido caracterizando por una situación de marcada iliquidez, la cual está exacerbando los problemas financieros que, entre otros, no ha permitido realizar las inversiones necesarias en nueva generación y mantenimiento de equipos, así como en la ampliación y profundización del Sistema Nacional Interconectado (SNI) y de las redes de distribución eléctrica, originando por tanto un continuo deterioro en la calidad del servicio prestado al usuario final, y afectando, en último término a la productividad y competitividad del país.

La inexistencia de una política energética, y específicamente eléctrica, que sea clara, precisa, que puntualice objetivos y defina mecanismos y acciones a ser implementados por los actores del mercado eléctrico, así como la falta de cumplimiento del rol asignado a los diferentes organismos que representan al Estado en el sector eléctrico (deterioro de la institucionalidad del sector), han agravado la históricamente complicada situación económico-financiera de este sector.

7.1.1 Oferta y Demanda de energía eléctrica

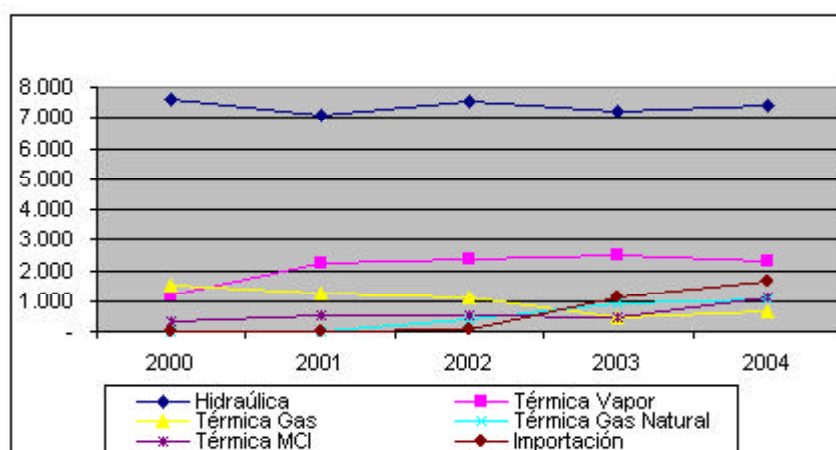
Indiscutiblemente la generación de origen hidráulico constituye la fuente de energía eléctrica de menor costo para el país y, a pesar de que en los últimos 10 años no ha existido nueva inversión en centrales de este tipo, mantiene su preponderancia sobre otras fuentes. A diciembre de 2004 -de acuerdo a las últimas cifras del CONELEC-, la generación hidráulica representó 52,1% de la oferta total, lo cual básicamente corresponde a la producción de Hidropaute, complementada con Hidroagoyán, Hidronación y otros proyectos de menor envergadura, en tanto que 36,4% es de origen térmico, y la oferta interna se complementa a través de las importaciones provenientes de Colombia, que representaron 11,5%.

Cabe señalar que la generación de origen termoeléctrico se produce a partir de la utilización de combustibles fósiles (derivados de petróleo) tales como el fuel oil, diesel2, bunker, residuo y nafta, que son importados por PETROCOMERCIAL. Este tipo de generación se estructura de la siguiente manera: 16,2% corresponde a vapor, 4,72% es producido a partir de gas; a gas natural 7,54% y a través de motores de combustión interna (MCI) 7,88%.

Para fines de generación eléctrica, durante el 2004 se utilizaron 169,4 millones de galones de fuel oil, 92,3 millones de galones de diesel 2; 5,8 millones de galones de nafta y 13 millones de galones de petróleo crudo, en un contexto de alza continua y sostenida en los precios de los derivados transados en el mercado internacional.

Gráfico No. 1

Generación eléctrica por fuente (GWh)

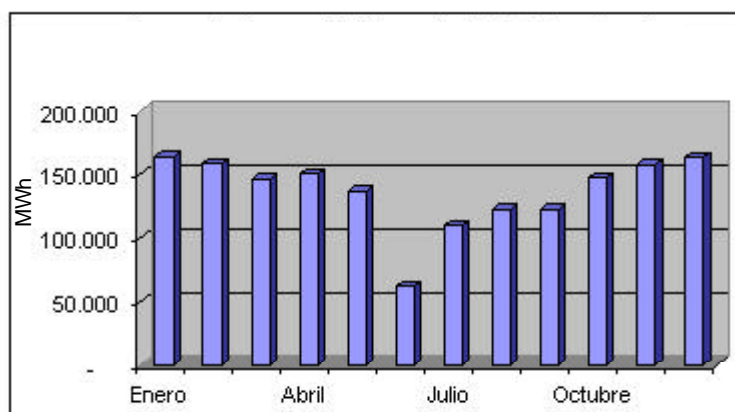


FUENTE: CONELEC

Así mismo, cabe destacar que la importación de energía desde Colombia, que se realiza a partir de marzo de 2003, ha mostrado un gran repunte, llegando a representar 1.642 GWh a diciembre de 2004. Dicha situación implicó pagos por aproximadamente USD 130 millones; mientras que la participación de la generación térmica a vapor registró una disminución (-6,84%). Sin duda, el modelo de asignación del despacho que realiza el CENACE, incidió directamente en esta estructura porcentual de la oferta de energía eléctrica, puesto que al estar basado en el nivel de los costos de producción por generador (esquema de despacho de mínimo costo), despacha al generador eléctrico colombiano (constituido para estos efectos en un generador virtual), cuyos costos son equiparables a los de la generación hidráulica. De acuerdo al CENACE, durante el 2004 se produjo un ahorro por parte de la demanda de energía valorado en USD 153 millones, al producirse un despacho a base de menores costos marginales.

Gráfico No. 2

Importaciones de energía eléctrica desde Colombia 2004 (MWh)



FUENTE: CENACE

El esquema financiero implementado en el sector eléctrico nacional contempla la vigencia de un fideicomiso de recursos constituido por las empresas distribuidoras a partir de los recursos que se hayan originado en la venta de energía eléctrica al consumidor final; el administrador fiduciario se encarga de aplicar una determinada prelación (orden) de pagos que, si bien incluye a las generadoras, el monto de recursos efectivamente transferido ha resultado insuficiente para cubrir la totalidad de los valores de las facturas emitidas en concepto de venta de energía a las distribuidoras, no permitiendo por tanto contar con los ingresos que le permitan operar con normalidad, situación que ha llevado a la referida acumulación de cuentas por pagar por parte de las distribuidoras al MEM y de las generadoras a PETROCOMERCIAL por la adquisición de combustible.

En tal sentido y de acuerdo al CENACE¹, los valores adeudados por las distribuidoras a las empresas generadoras², con corte al 30 de septiembre de 2003, fue de USD 582,2 millones, destacándose a la ex EMELEC, actual Corporación para la Administración Temporal Eléctrica de Guayaquil, CATEG Distribución (USD 350,3 millones), EMELGUR (USD 58.5 millones), EMELMANABÍ (USD 56,1 millones) y la E.E. El Oro (USD 35 millones); mientras que las empresas con mayores acreencias son: Hidropaute (USD 129.6 millones), Hidronación (USD 99 millones) y Electroguayas (USD 88.4 millones).

Cabe también destacar que entre las empresas acreedoras se encuentra TRANSELECTRIC S.A. cuyas acreencias suman a la misma fecha USD 93 millones, siendo los principales deudores la ex - EMELEC y EMELGUR.

De acuerdo a la misma fuente, el saldo adeudado por las empresas distribuidoras al MEM en el período octubre de 2003 a diciembre de 2004, asciende a USD 488,6 millones, manteniéndose la tendencia en cuanto a mayores deudores, aunque en esta oportunidad se suma la E.E. Quito que estaría adeudando USD 59,3 millones.

Sin embargo, una vez que se consideran los intereses generados y las multas legales, de acuerdo al Artículo 50 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE), y de acuerdo al CENACE, la deuda total alcanzaría USD 965,6 millones, al 31 de octubre de 2004.

El único proyecto hidroeléctrico importante medido por su potencial de generación, que efectivamente avanzó en su construcción durante el año 2004 fue “San Francisco”, por el cual, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil -BNDES- desembolsó, al 31 de diciembre de ese año, USD 101.8 millones que representan 41% del total del crédito contratado (USD 249,3 millones).

De acuerdo a funcionarios de Odebrecht, empresa brasileña encargada de la obra civil, el proyecto está enmarcado en el Plan de avance vigente y se prevé entre a operar comercialmente en diciembre de 2007.

Con relación al Proyecto Mazar, el proceso ha avanzado con la suscripción del contrato respectivo.

¹ Tomado del documento “Cierre de Cuentas del Mercado Eléctrico Mayorista” Período abril de 1999-septiembre de 2003, presentado en junio de 2004.

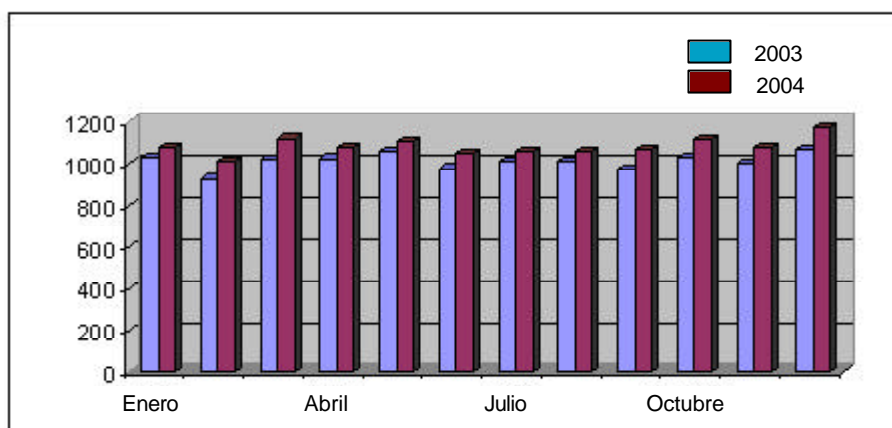
² Sin considerar intereses legales y multas.

De acuerdo al mismo principio utilizado con Colombia, la interconexión eléctrica con el Perú constituye un generador virtual, y se encuentra, de acuerdo a TRANSELECTRIC, en condiciones de operación comercial desde diciembre de 2004 con capacidad de trasladar 85 MW de potencia.

La demanda nacional de energía eléctrica durante el año 2004 tuvo un comportamiento bastante irregular; sin embargo, la tendencia se mantiene creciente, registrando su punto más alto durante el mes de diciembre en que creció 8,0% (respecto al mismo mes del año anterior).

Gráfico No. 3

Demanda Nacional de Energía (GWh)
Años 2003 - 2004



FUENTE: CONELEC

De acuerdo a la clasificación utilizada por el CONELEC, la demanda de energía se subdivide en aquella requerida por clientes regulados³ y no regulados⁴, de esta manera, en el primer grupo, integrado por aproximadamente tres millones de usuarios, se encuentra que el consumidor residencial se mantiene como el primer demandante al registrar 3.533,18 GWh anuales que constituyó 40% del total de la energía facturada por las distribuidoras (8.901 GWh), el sector industrial se ubicó como el segundo gran demandante al requerir para sus actividades 20,6% del total, en tanto que el comercio demandó energía por 20,4% de dicho valor facturado.

³ Se considera clientes regulados a aquellos cuya tarifa está en función del pliego tarifario impuesto por el CONELEC.

⁴ Clientes no regulados son aquellos cuya tarifa no está definida por el Pliego Tarifario sino que obedece a un contrato privado de mediano y largo plazo de prestación de servicios, suscrito con generadores o distribuidores.

En cuanto a los clientes no regulados, éstos demandaron 209,11 GWh en el año, sobresaliendo aquellos clientes industriales que tienen un contrato con alguna(s) de la(s) distribuidora(s), que representaron 177 GWh, como es el caso de: Guapán, Cartopel, Graiman, Itaipisos, DANEC, entre otros.

Las referidas transacciones de compra venta de energía eléctrica realizadas por las distribuidoras representaron aproximadamente USD 800 millones en el año 2004, a un precio promedio de 8,91 centavos de dólar por kilovatio hora.

b) Situación de la transmisión de energía

TRANSELECTRIC S.A. en reiteradas ocasiones ha hecho conocer a la CISEE⁵ sus requerimientos para que le sean reconocidos y cancelados los valores adeudados por el MEM; así también ha solicitado que su ubicación en el orden de prelación de pagos de los fideicomisos de las empresas distribuidoras de energía sea priorizado; sin embargo, ninguno de los dos aspectos ha sido atendido favorablemente.

Esta situación habría provocado iliquidez en esta empresa, originando, entre otros aspectos los siguientes impactos:

- Imposibilidad de cumplir en el 100% el mantenimiento preventivo planificado.
- Falta de concreción en los planes de expansión de su infraestructura.
- Incapacidad financiera para emprender en nuevos proyectos de interconexión eléctrica.

Cabe recordar que el Sistema Nacional Interconectado es una infraestructura con más de 20 años de uso y que demanda altos niveles de mantenimiento, control y supervisión, por lo que la falta de un adecuado monitoreo también estaría poniendo en riesgo la continuidad en la prestación eficiente del servicio al país.

Esta fase del sector presenta una serie de problemas, los cuales se enuncian a continuación:

- Déficit tarifario.
- Administración empresarial inadecuada e ineficiente (elevado nivel de pérdidas no técnicas).
- Deficiencia técnica (alto nivel de pérdidas técnicas).
- Elevado nivel de politización.

A esta problemática debe añadirse la no resolución de la situación de las empresas ex EMELEC y ex ELECTROECUADOR, ahora Corporación para la Administración Temporal Eléctrica de Guayaquil-CATEG, en sus roles de distribuidor y generador

⁵ Comisión Interinstitucional del Sector Eléctrico Ecuatoriano, creada vía Decreto Ejecutivo No. 1176-A publicado en el Registro Oficial No. 251 de enero 14 de 2004.

eléctrico; de modo que se garantice la regular y permanente prestación del servicio de energía eléctrica para la ciudad de Guayaquil.

c) Déficit tarifario

Este desequilibrio surge debido a que el precio de la generación reconocido en la tarifa cobrada al usuario final es inferior al precio que las distribuidoras deben pagar al proveedor de la energía en el mercado.

De acuerdo al CENACE⁶, considerando la compensación de adeudos a través de los decretos ejecutivos y descuentos correspondientes, se determinó que el saldo del déficit que permanece impago por parte del Estado ecuatoriano, al 31 de octubre de 2003, asciende a USD 517,9 millones.

Cabe señalar que en este caso el mayor acreedor es la ex-EMELEC, empresa a quien se estaría adeudando USD 221,9 millones, siguiendo en orden de importancia la E.E. Quito con USD 127 millones.

Por otra parte, es importante indicar que en la medida en que la tarifa cobrada al usuario final no refleje en su totalidad los costos de producción, el valor del déficit seguirá incrementándose, y por lo tanto, similar comportamiento registrará el subsidio otorgado por el Estado.

Es relevante mencionar que las empresas de distribución eléctrica han demandado en forma reiterada el reconocimiento y pago de los valores correspondientes al déficit tarifario, considerando que esta situación entre otras, no permite equilibrar sus finanzas corporativas, lo cual a su vez incide en la falta de mantenimiento, reinversión y nueva inversión en redes de distribución, que permite introducir mejoras en la prestación del servicio.

d) Administración empresarial inadecuada e ineficiente

La nominación de administraciones no técnicas para dirigir, en particular las empresas de distribución eléctrica por parte del Fondo de Solidaridad, ha devenido en una reducción de los niveles de eficiencia y eficacia de su gestión, que se ha visto reflejada según el caso, a través de un crecimiento del gasto corriente, de la cartera vencida, en menores niveles de facturación y recaudación, en un incremento abrupto del nivel de pérdidas de energía no técnicas, factores que están afectando negativamente el equilibrio financiero de estas sociedades cuyo accionista único, en la mayor parte de los casos, es el Estado ecuatoriano, a través del Fondo de Solidaridad.

⁶ El CENACE presentó un informe sobre la “Determinación del déficit tarifario en las empresas de distribución” para el periodo comprendido entre el 1 de abril de 1999 y el 31 de octubre de 2003, entregado al CONELEC a través de Oficio CENACE No.070 de agosto 24 de 2004.

Uno de los indicadores que refleja la escasa capacidad de gestión de las administraciones en las empresas de distribución, es el nivel de pérdidas de energía, técnicas y no técnicas (hurto de energía), las cuales en el año 2004 tuvieron un promedio nacional de 23,86%, existiendo casos extremos como EMELGUR y la E.E. Milagro, en donde superaron 40%. A estos valores se deben adicionar las pérdidas financieras asociadas a la gestión de recaudación de los mayores distribuidores, las que estarían ascendiendo a alrededor del 15 % del valor facturado a clientes regulares, es decir, aproximadamente USD 120 millones

Por lo expuesto, se considera que es el Fondo de Solidaridad el organismo llamado a reestructurar la gestión de sus empresas de manera que se logre a un mejor manejo técnico y profesional, a través de un proceso de reingeniería administrativa, operacional y de sistemas que se puedan implementar en el corto y mediano plazos.

e) Deficiencias técnicas

El nivel de este tipo de limitaciones está considerado como resultante de un largo proceso en el que no se han efectuado reinversiones en equipos e instalaciones y peor aún inversiones en planes de expansión y optimización de procesos técnicos.

A nivel nacional, el promedio de pérdidas técnicas fue para el 2004 de 10,11% (superior al registrado en el 2003 cuando se ubicó en 9.58%, registrando mayores niveles en empresas como: Manabí (13,72%), Sur (12,94%) y Bolívar (12,65%).

Por lo expuesto, es imperativo formular y aplicar un plan nacional de reducción de pérdidas que sea de aplicación obligatoria por parte de todas las empresas de distribución de energía eléctrica; igualmente, el CONELEC y el CENACE deberán realizar las tareas de seguimiento a la ejecución de dicho Plan.

Perspectivas del Sector Eléctrico Nacional

Las perspectivas deben girar en torno a la formulación de una política de Estado para el sector, que viabilice la implementación de los correctivos necesarios a fin de asegurar a la población en general, y a los sectores productivos en especial, un servicio eficiente y a precios competitivos.

Esta política general o sistémica, diseñada por tanto, en el contexto de una política de Estado, deberá necesariamente contemplar acciones de muy corto plazo, que generen certidumbre en los agentes económicos inmersos en este sector, tales como: apoyo a la inversión en generación hidroeléctrica, continuidad de los proyectos San Francisco y Mazar, reingeniería de las empresas de distribución de energía o procesos de selección y contratación de administración idónea, reconocimiento, registro y pago del déficit tarifario, compensación y liquidación de las cuentas por cobrar y pagar del MEM, incentivos para

proyectos de energía de fuentes alternativas no contaminantes y no convencionales, aplicación de nuevas tecnologías de producción, entre otras.

Adicionalmente y por representar aproximadamente el 30% del mercado eléctrico nacional, debe procurarse una solución definitiva a la prestación del servicio en la ciudad de Guayaquil.

En tal sentido y en cumplimiento de su rol de velar por la estabilidad y crecimiento económico del país, así como tomando en consideración que el Banco Central forma parte de la CISEE, y con el objetivo de superar los profundos desequilibrios del sector eléctrico ecuatoriano, plantea que se adopten algunas decisiones encaminadas a:

1. Reconocimiento, compensación de adeudos y pago (la manera deberá determinarse técnicamente, diferenciando para ello el reconocimiento y registro de la obligación del esquema de pagos que se programa a partir del análisis de la situación financiera del Gobierno Central y de las empresas receptoras) por parte del Estado ecuatoriano del déficit tarifario a las empresas de distribución eléctrica, siempre que los recursos sean destinados, condicionada su entrega, y en el caso de las empresas propiedad del Fondo de Solidaridad de manera específica y obligatoria, a la ejecución de programas de disminución de pérdidas de energía, optimización de resultados y mejora en la gestión y administración de dichas empresas.
2. Los recursos que perciban las empresas generadoras por parte del MEM, deberán utilizarse para cumplir con sus obligaciones con PETROECUADOR y en nuevos proyectos de generación eléctrica
3. Replanteamiento de la situación actual, capacidad y actividad que actualmente desempeña el Fondo de Solidaridad, al designar administraciones y miembros de los directorios de las empresas eléctricas, de manera que estas decisiones obedezcan a principios de eficiencia, capacidad y probidad, y estén sujetos a un adecuado mecanismo social de rendición de cuentas.
4. Integración de un fondo de recursos financieros dirigido a garantizar los retornos a las nuevas inversiones hidroeléctricas o de incremento de generación en las actuales instalaciones, que sirva de incentivo no tributario a potenciales inversionistas, diseñado y constituido de manera que no afecte la situación financiera del Gobierno Central.
5. Integración de un fondo de recursos financieros que sea de utilidad para solventar eventuales desfases en las liquidaciones mensuales por la compra – venta de energía eléctrica.
6. Incorporación al Código Penal de la figura de “hurto de energía”, a fin de contar con penalizaciones que estén dirigidas a disminuir el nivel actual de pérdidas comerciales que mantienen las empresas de distribución.

Estas premisas, que incorporarían importantes modificaciones al sector eléctrico ecuatoriano, no serían lo suficientemente útiles sino se fortalece el marco institucional sectorial, es decir, que todas aquellas entidades estatales o no que interactúan en este sector deberán cumplir de manera eficiente y eficaz el rol que la Ley les ha encomendado.

Bajo esta óptica, estas recomendaciones del Banco Central del Ecuador y los principales e inevitables cambios que deben darse en el sector eléctrico nacional, están comprendidos en un Proyecto de Ley denominado “Ley Orgánica de Fomento del Sector Eléctrico”, que fue presentado por la Gerencia General del Banco a la CISEE, durante enero de 2005.

7.2 Seguridad Social

El Banco Central del Ecuador, como parte del seguimiento del desempeño de la economía nacional, considera fundamental introducir un análisis relativo al sistema de seguridad social obligatoria del país, en razón de que las contribuciones previsionales son una fuente de ahorro interno de largo plazo. La acumulación de fondos de pensiones permite, por tanto, generar ahorro y financiar la inversión necesaria para el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y bienestar.

La población afiliada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para el año 2004 fue de 1'180.108 personas, la cual muestra una leve disminución (4.136 personas) con respecto al año anterior, como resultado de la migración y del crecimiento del mercado informal. En contraste, durante este mismo período, el número de jubilados ha crecido, alcanzando las 246.148 personas (20,86% de la población afiliada). Tomando en cuenta que no se registran nuevas afiliaciones, el IESS cuenta con menos recursos permanentes para hacer frente a las crecientes erogaciones relacionadas al pago de prestaciones de la seguridad social (básicamente pensiones). Esta situación se traduce en mayores costos presentes y futuros para el Estado, ya que legalmente debe aportar el 40% del total de las pensiones y de los respectivos incrementos autorizados por el Consejo Directivo del Instituto y por la Ley 39. Para el año 2004 las transferencias del Gobierno Central al IESS por concepto del 40% ascendieron a USD 63,8 millones.

El país cuenta con una nueva Ley de la Seguridad Social⁷, que establece la reforma de un sistema público con un régimen financiero de reparto, a un esquema mixto de pensiones, el cual no implica la eliminación del sistema público o de reparto sino que lo modifica, y adicionalmente combina los beneficios de la solidaridad intergeneracional con las ventajas de la capitalización individual, promoviendo a una serie de cambios de orden estructural, paramétrico e institucional en el esquema de seguridad social ecuatoriano⁸.

⁷ Ley No. 2001-55 aprobada en noviembre de 2001

⁸ Pazmiño, S y Robalino G. (2004)., “La Seguridad Social en el Ecuador”, publicado en el Apunte de Economía No. 47, Banco Central del Ecuador. Julio, 2004.

El principal cambio estructural introducido por la Ley, se refiere a la creación del sistema mixto de pensiones, sustentado en dos pilares: i) el régimen solidario obligatorio, en el cual todos los trabajadores participan para recibir una pensión básica uniforme; y, ii) el régimen de ahorro individual obligatorio y voluntario, que consiste en la capitalización en cuentas individuales de los aportes personales correspondientes a los trabajadores cuyos salarios se ubican en determinados umbrales. Este régimen brinda también la posibilidad de aportar voluntariamente a una cuenta individual con la finalidad de mejorar y complementar su pensión jubilar.

Cabe anotar sin embargo, que este esquema no ha sido implementado como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos relacionados con los procesos de capitalización individual⁹, por parte del Tribunal Constitucional (TC).

A continuación se presenta las variables demográficas más importantes del sistema obligatorio de seguridad social del país, la situación financiera del IESS y sus inversiones a diciembre de 2004.

Aspectos demográficos del sistema de seguridad social obligatorio

La población protegida por el Seguro General Obligatorio (excluye el seguro social campesino), que incluye al número de cotizantes o población afiliada y a los jubilados y pensionistas, para el año 2004 ascendió a 1'426.256 personas. (ver cuadro No. 1). De este número 1'180.108 personas corresponden a afiliados y 246.148 personas a jubilados y pensionistas. Se debe notar que el leve crecimiento en la población protegida respecto del año 2003 obedecería básicamente al incremento del número de jubilados y pensionistas, en contraste con la disminución observada en la población afiliada (4.136 personas).

Cuadro No. 1		
Población afiliada y pensionista del IESS		
Número de personas		
Seguro General	2003	2004
Población Protegida	1.425.502	1.426.256
Población Afiliada	1.184.484	1.180.108
Población Jubilada, Pensionista y Mejoras	241.018	246.148
Tasa de Sostenimiento	4,9	4,8
FUENTE: IESS		

⁹ Resolución No. 052-2001-RA, mayo 8 de 2002.

La cobertura del Seguro General Obligatorio continúa siendo baja con relación a otras economías de América Latina. A diciembre de 2004, la población cotizante representó apenas 9% de la población total nacional y 25% de la Población Económicamente Activa (PEA)¹⁰. Por su parte, la población protegida alcanzó 10,9% de la población nacional¹¹ y 30% de la PEA.

La tasa de sostenimiento, definida como la relación entre el número de afiliados activos y el número de pensionistas, mantiene una tendencia decreciente, misma que pasó de 7 cotizantes por cada pensionista a finales de la década de los setenta, a 4.9 cotizantes por cada pensionista en el 2003 y a 4.8 en el 2004. Es decir, menos de 5 aportantes en edad activa por cada jubilado de más de 55 años.

La caída de la tasa de sostenimiento obedece a varios factores: i) demográficos (envejecimiento de la población, mayor esperanza de vida de los pensionistas); ii) laborales (creciente migración y lenta expansión del mercado laboral formal; y, iii) a las dificultades económicas e incentivos de la población para formar parte del sistema de ahorro obligatorio, derivados de la percepción de los pocos beneficios efectivamente recibidos (prestaciones) respecto de los valores aportados que se traducen en que el aporte sea asimilado más bien como un impuesto, destacándose la deficiente prestación de servicios de salud. Estos factores han conducido a un estancamiento en el número de contribuyentes al Seguro Social Obligatorio a pesar del crecimiento de la población económicamente activa.

Los datos sobre la población jubilada y pensionista en curso de pago por región geográfica, se presentan en el cuadro siguiente, en donde la Región 1, (Pichincha y Esmeraldas) registra el mayor número de población pensionista con 104.182 personas, representando 42,3% del total, seguida por la Región 2, (Guayas, Los Ríos, Galápagos) con 68.137 personas y una participación de 27,7% del total, la región 3 (Cañar, Azuay y Morona Santiago) con 18.040 personas que participó con 7,3%. El resto de regiones alcanzaron un total de 55.789 personas, es decir, 22,7% del total.

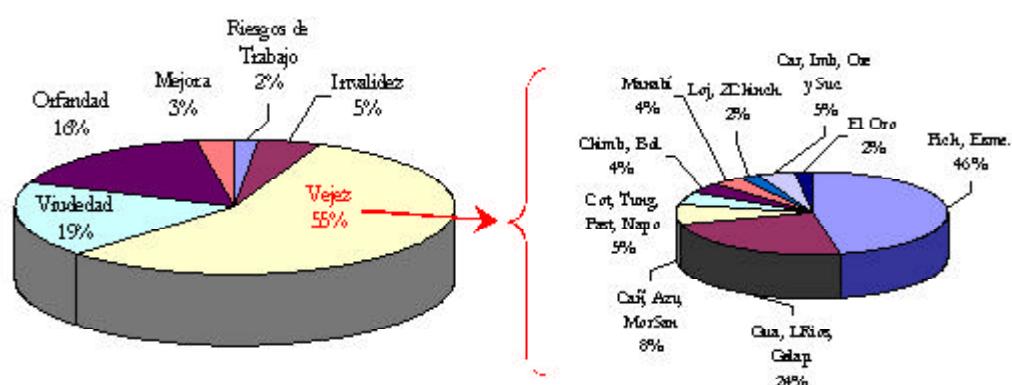
¹⁰ De acuerdo a las Proyecciones de la PEA en base al VI Censo de Población de 2001, para el 2003 la PEA ascendería a 4'718.826 habitantes.

¹¹ Considerando una población total a nivel nacional de 12'842.000, de acuerdo a las estimaciones y proyecciones de población elaborados por el INEC-CEPAL, Octubre de 2003.

Cuadro No. 2**Pensionistas en curso de pago por tipo de seguro y región geográfica
Año 2004**

Región	Riesgos de Trabajo	Invalidez	Vejez	Viudedad	Orfandad	Mejoras	Total	% Partic.
1 Pich., Esme.	1.459	3.931	64.491	16.466	12.838	4.997	104.182	42,3
2 Gua., LRíos, Galap.	1.787	4.026	33.190	14.312	13.773	1.049	68.137	27,7
3 Cañ, Azu, MorSan	369	906	10.446	3.369	2.683	267	18.040	7,3
4 Cot, Tung, Past, Napo	175	439	7.284	2.690	2.144	166	12.898	5,2
5 Chimb., Bol.	87	327	5.575	1.948	1.654	106	9.697	3,9
6 Manabí	91	756	5.036	2.439	2.134	59	10.515	4,3
7 Loj, ZChinch.	51	231	3.314	1.263	1.217	160	6.236	2,5
8 Car, Imb, Ore y Suc.	100	374	6.396	1.927	1.603	161	10.561	4,3
9 El Oro	130	595	2.637	1.280	1.190	50	5.882	2,4
Total	4.249	11.585	138.369	45.694	39.236	7.015	246.148	100,0

El mayor número de pensionistas pertenece al seguro de vejez con 138.369 personas, que representó 55% del total. De ese total, la provincia de Pichincha y Esmeraldas representa 46% de jubilados por vejez, seguido por la provincia del Guayas, Los Ríos y Galápagos con 24% de la población jubilada.

Gráfico No. 4**Población jubilada y pensionista por tipo de seguro**

FUENTE: IESS

Finalmente, los beneficiarios de montepío por viudedad y orfandad fueron 84.930 personas, que representan 35% del total, y los jubilados por invalidez alcanzaron las 11.585 personas. Los jubilados por riesgos de trabajo y mejoras llegaron a un total de 4.219 personas y 7.015 personas, respectivamente.

Situación financiera e Inversiones del IESS

La situación financiera del IESS durante enero a diciembre del año 2004 mostró un superávit de USD 557 millones, superior en USD 53 millones (10,5%) al presentado en el mismo período del año 2003¹²:

Cuadro No. 3				
Estructura de Ingresos y Gastos del IESS				
(USD millones)				
	2003 prel.	2004 prel.	Diferencia	% tasa de
	USD mill	USD mill	USD mill	crecimiento
Ingresos	1.149	1.354	205	17,9
Contribuciones a la Seguridad Social	916	1.038	122	13,4
Transferencias	166	243	77	46,1
Del Presupuesto	166	243	77	46,1
Otros	67	73	6	9,3
Gastos	645	797	152	23,6
Gastos Corrientes	634	815	181	28,5
Transferencias	518	665	147	28,4
Pensiones	382	550	168	44,0
Salud	126	115	-11	-8,7
Otros gastos corrientes	116	149	33	28,8
Gastos de Capital	11	-18	-29	-260,2
Déficit (-) o Superávit(+) Global	504	557	53	10,5
FUENTE: IESS				

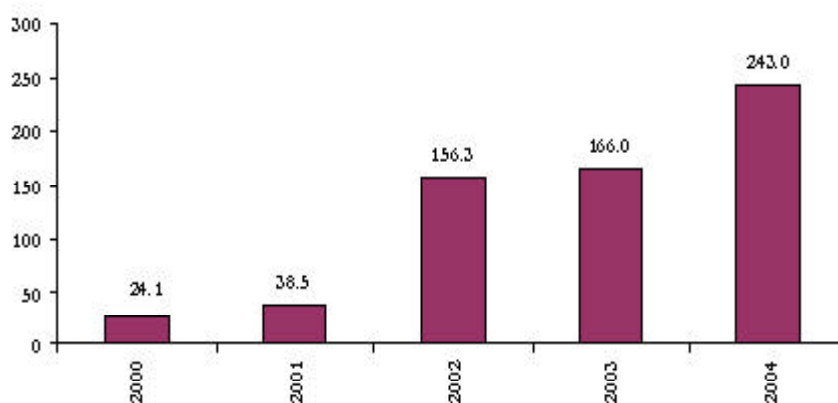
El superávit financiero obedece al crecimiento de las contribuciones a la seguridad social en USD 122 millones (13,4%) con relación al año anterior, explicado por una mejora en la recaudación en los aportes y por las mayores transferencias del Gobierno Central al IESS, en USD 77 millones frente al año 2003 (46,1%).

¹² En la sección referente al Resto del Sector Público No Financiero que corresponde al análisis de la evolución del sector fiscal, se presenta un análisis detallado de cada uno de los rubros.

Este aumento de las transferencias del Presupuesto del Gobierno Central se ha mantenido a partir del año 2000, como consecuencia de la continua aplicación de políticas de incremento de pensiones implementadas por el IESS, por el consecuente ajuste hacia el alza de los niveles de las pensiones máximas y mínimas. Las transferencias presupuestarias del período 2000-2004, en términos del PIB, fueron equivalentes a 0,15%, 0,18%, 0,64%, 0,61% y 0,81%, respectivamente.

Gráfico No. 5

Transferencias del Gobierno Central del IESS
(USD millones)



FUENTE: IESS

Por el lado de los egresos corrientes, el rubro de mayor importancia constituyó las transferencias al sector privado o prestaciones compuesto principalmente por pensiones, seguro de salud y fondos de reserva, que durante el 2004 alcanzaron USD 665 millones, superior en USD 147 millones (28,4%) al valor registrado en igual período del año anterior. Este crecimiento obedeció al incremento en el pago de las pensiones jubilares y al aumento del número de nuevos jubilados que recibieron las prestaciones del Seguro General Obligatorio por USD 550 millones, mayor en USD 168 millones con respecto al año 2003, y a la reducción del gasto en salud por USD 115 millones, inferior en USD 11 millones con relación al mismo período, como consecuencia de una inoportuna gestión por parte de la administración del seguro de salud del IESS.

Incremento de pensiones del IESS

En el año 2004 se incrementaron las pensiones jubilares por dos ocasiones. El primer incremento fue realizado por el Consejo Directivo del IESS mediante resolución No. CD. 046 de junio 22 de 2004, el cual se aplicaba desde enero de ese año en los regímenes del Seguro General Obligatorio-SGO- (Invalidez, Vejez, Riesgos del Trabajo, Viudedad y Orfandad), del Trabajador Doméstico y mejoras por servicios civiles de pensionistas de

retiro militar y policial. Dicho incremento, fue inversamente proporcional al monto de la pensión, es decir, a menor pensión mayor porcentaje de incremento. Los máximos incrementos porcentuales, de acuerdo a este criterio de distribución, alcanzaron 250%, y los mínimos, 2,22%.

Cuadro No. 4 Incremento de Pensiones por rangos (en porcentajes)		
Rangos de Pensión USD	Porcentajes	Aumento
De 12 a 200	de 250% al 15%	30
De 201 a 300	de 12,4% al 8,3%	25
De 301 en adelante	de 6,64% al 2,2%	20
FUENTE: IESS-Resolución C.D. 046 de junio 22 de 2004. R.O. No. 387, julio 28 de 2004.		

Los beneficiarios de montepío recibieron incrementos por viudez de USD 15 y los por orfandad, USD 10.

El financiamiento para la aplicación de la mencionada resolución es el tradicional, 60% del IESS y la contribución del 40% por parte del Presupuesto del Gobierno Central. El costo anual de este incremento ascendió a USD 68 millones. De este valor, USD 41 millones correspondían a la contribución del IESS, mientras que los USD 27 millones restantes fueron financiados por el Estado; sin embargo, debido a que dentro del Presupuesto del Gobierno Central no se contempló el mencionado incremento, el IESS lo financiará en su totalidad y trasladará los recursos que le correspondan al Estado a la deuda que el fisco mantiene con el IESS.

El segundo incremento se efectuó con la publicación de la Ley de Incremento de las Pensiones Jubilares del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, No. 39, de julio 26 de 2004. De acuerdo a esta disposición, tal ajuste de las pensiones se financiaría en su totalidad con cargo al Presupuesto del Gobierno Central.

Tras la ejecución de los mencionados ajustes, las pensiones promedio del año 2004 alcanzaron un incremento general de alrededor de 27,12% respecto del año 2003. La pensión promedio que perciben los jubilados por vejez del Seguro General Obligatorio ascendió a USD 233,2.

Cuadro No. 5

Distribución del Incremento de Pensiones por tipo de seguro
Resolución CD 046 y Ley 39
 (En dólares)

	Número de Pensionistas (1)	Incremento Promedio Ponderado (USD)	Pensión promedio	Costo Mensual (USD)	Costo Anual (USD) (2)
Invalidez	11.443	29,77	177,75	340.608	4.427.904
Vejez	134.166	27,88	233,23	3.741.043	48.633.563
Riesgos de trabajo	4.186	29,68	112,99	124.248	1.615.219
Viudedad	44.673	15,00	133,74	670.095	8.711.235
Orfandad	39.236	10,00	74,55	392.360	5.100.680
Total	233.704		179,12	5.268.354	68.488.601

FUENTE: IESS-Dirección Actuarial

¹ Los datos del número de jubilados correspondió a una estimación del año 2004; sin embargo, la población jubilada con las actualizaciones a diciembre de 2004 es de 246.148 personas, lo que implica un mayor costo anual, al pasar de USD 68.5 millones a USD 70.3 millones.

² El costo anual corresponde a 12 provisiones mensuales más el décimo tercero y, décimo cuarto sueldos.

La Ley 39 contempla un financiamiento proveniente de tres fuentes distintas: a) la asignación correspondiente a la reducción de los intereses de 9,35% a 3,9% en los bonos AGD en posesión del BCE; b) la transferencia de USD 25 millones anuales de las utilidades que rindan las empresas públicas a cargo del Fondo de Solidaridad; y, c) el incremento en el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) a los cigarrillos en un 98%, cuyo rendimiento fue estimado en USD 15 millones, y a los licores importados en un 32%, lo que rendiría USD 8 millones adicionales.

El costo para el Estado de los incrementos de pensiones previamente mencionados ascendió a USD 64.2 millones de dólares:

Cuadro No. 6

**Financiamiento por el incremento de las pensiones:
IESS y el Estado
2004
(en dólares)**

	Anual Resolución C.D. 046	Anual Ley 2004-39	Semestral Ley 2004-39	Total Estado	
	2.656.742	1.771.161	4.427.904	2.384.256	4.155.417
	29.180.138	19.453.425	48.633.563	26.187.303	45.640.729
	969.131	646.087	1.615.219	869.733	1.515.821
	5.226.741	3.484.494	8.711.235	4.690.665	8.175.159
	3.060.408	2.040.272	5.100.680	2.746.520	4.786.792
	41.093.160	27.395.439	68.488.601	36.878.477	64.273.918

FUENTE: IESS.

La experiencia de aprobar leyes sin contar con el debido financiamiento deja en evidencia la fragilidad financiera del sistema de pensiones ecuatoriano, dado que en los últimos años los incrementos de pensiones generalmente no estuvieron sustentados, de un lado en estudios actuariales que permitan determinar las necesidades de capitalización del fondo, y de otro, en un análisis de la situación financiera del Gobierno Central y de las prioridades sociales que se deben atender a través de la utilización de los recursos públicos.

Inversiones Privativas y no Privativas del IESS

El portafolio global de inversiones del IESS a diciembre de 2004 alcanzó un monto de USD 2.441 millones, superior en USD 317 millones al registrado el año 2003. En este total se incluye el portafolio de inversión de fondos de reserva, el mismo que es un fondo de ahorro acumulado que se constituye a través del aporte del empleador, y que de acuerdo a la Ley de la Seguridad Social aprobada en el 2001, debía ser capitalizado durante el período de actividad del afiliado. El monto acumulado por dicho portafolio a diciembre de 2004 fue de USD 640,8 millones, recursos que se invirtieron en el sector público y privado, de acuerdo a la normativa y a las regulaciones en vigencia.

Cuadro No. 7**Inversiones Privativas y No Privativas**
(en dólares)

	a Dic. 2003	a Dic. 2004
Inversiones Privativas	165.539.338	130.055.697
Inversiones No Privativas	1.517.237.461	2.157.283.563
a.Renta Fija	988.639.831	1.448.058.606
<i>Sector Público</i>	854.666.331	1.246.047.644
<i>Sector Privado</i>	133.973.500	202.010.962
b.Renta Variable	79.187.500	14.552.437
c.Disponibilidad para inversión en el BCE	449.410.130	694.672.520
Inversiones Inmobiliarias	439.797.725	153.012.365
Cuentas de Menores	563.261	658.766
Total Inversiones IESS	2.123.137.785	2.441.010.391

FUENTE: IESS

A diciembre de 2004, las inversiones privativas en cartera crediticia alcanzaron un valor de USD 130 millones, USD 35,4 millones por debajo del valor registrado en diciembre de 2003. Esta diferencia se explicaría por la menor entrega de préstamos quirografarios (que equivalen a 80,6% de estas inversiones) y prendarios, los que presentaron un rendimiento de 12,3%. El resto inversiones se reparten entre créditos hipotecarios y prendarios, que representan 19,3% del total.

Las inversiones no privativas en el sector público y privado alcanzaron un total de USD 2.157 millones, incrementándose significativamente respecto al año 2003 (USD 640 millones). Las inversiones no privativas en el Gobierno Central alcanzaron USD 1.246 millones. De este monto, 89% corresponde a Bonos del Estado (USD 1.110 millones), títulos que registraron el mayor rendimiento (10,9%). Las inversiones en Certificados de Tesorería (CETES) ascendieron a USD 135.6 millones con un rendimiento de 6,9%.

Las inversiones no privativas en el sector privado registraron USD 216,5 millones, y estuvieron constituidas básicamente por títulos de renta fija por USD 202,0 millones. Los papeles que concentraron un mayor porcentaje de estos recursos correspondieron a los certificados de depósito a plazo (USD 107 millones) y a las pólizas de acumulación (USD 45,2 millones), aún cuando no registraron el mayor rendimiento. Los títulos de renta variable alcanzaron USD 14,5 millones, constituidos principalmente por acciones bancarias, industriales, comerciales y servicios. El resto de los recursos, estuvieron depositados en el Banco Central del Ecuador como disponible o exigible a la vista por un valor de USD 694,6 millones, superior en USD 245 millones al saldo acumulado a diciembre de 2003.

Recuadro No. 4

Lineamientos generales de política para fortalecer la Seguridad Social

Es de trascendencia económica y social para el Ecuador introducir de manera urgente reformas a la Ley de Seguridad Social con el propósito de hacer viable la aplicación del sistema mixto de pensiones, el cual, entre otros beneficios económicos y sociales, generaría incentivos al ahorro individual. El funcionamiento del nuevo sistema debería buscar sostenibilidad en el tiempo y solvencia a nivel actuarial y financiero.

El Banco Central del Ecuador, considera que se deben realizar algunas reformas puntuales que permitan viabilizar este sistema. Estas reformas se podrían orientar en torno a los siguientes aspectos:

- Garantizar el funcionamiento del régimen mixto, posibilitando el financiamiento adecuado del régimen solidario intergeneracional y del régimen de capitalización individual obligatorio, el mismo que fue impugnado por el Tribunal Constitucional. Para lo cual, se considera necesario establecer los umbrales o techos del salario de aportación que permitan dividir las coberturas del Seguro General de Invalidez, Vejez y Muerte en dos regímenes: el Solidario Intergeneracional y el de Ahorro Individual Obligatorio, para que se puedan destinar los aportes a cada uno de ellos y exista, para el segundo, la cuenta de ahorro individual del afiliado. Por la vía de la inconstitucionalidad se eliminaron las empresas depositarias del ahorro previsional (EDAP's), empresas de carácter privado. Se recomienda que en cualquier reforma se aclare el ente responsable de la administración de la cuenta individual.
- Existen otros artículos de la actual Ley que también fueron afectados al suprimir la frase "la empresa depositaria del ahorro previsional" y que no fueron declarados inconstitucionales, como es el caso del artículo 275, Fondo de Reserva. En él se establece que el IESS es recaudador del Fondo de Reserva y que la administración de la cuenta de ahorro individual de esos recursos es responsabilidad de la empresa depositaria del ahorro previsional. Con la eliminación de la frase "la empresa depositaria del ahorro previsional", esa responsabilidad se estaría trasladando al IESS, y si es así, correspondería a esa entidad establecer normas específicas para la administración e inversión de estos recursos.
- Considerar para las decisiones sobre incrementos de pensiones los estudios actuariales y algunos parámetros adicionales como el techo del gasto primario (3,5%) del Presupuesto del Gobierno Central establecido en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, a fin de precautelar por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, se debería evaluar las prioridades generales sociales para destinar los recursos públicos.
- Fomentar la constitución de las Instituciones Administradoras de los Recursos Previsionales (IARP) para garantizar la entrega de prestaciones y servicios adecuados a los afiliados.
- Canalizar los recursos del ahorro previsional al desarrollo y crecimiento económico e introducir normas que permitan mejorar el control y supervisión de las Instituciones Administradoras de los Recursos Previsionales (IARP).
- Reorientar progresivamente la actual contribución del Estado del 40% hacia la disminución del déficit actuarial del IESS, del seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte y del régimen de transición, ya que, la asignación de estos recursos se deben orientar con criterios de política económica que permitan precautelar por la situación fiscal en el mediano y largo plazo, lo cual posibilitaría utilizarlos en el financiamiento de las pensiones asistenciales no contributivas que determina la Ley.
- Crear una Comisión Técnica de Política de Seguridad Social para implementar las reformas al esquema de seguridad social obligatorio, fortalecer su viabilidad, coordinar con los organismos ejecutores, entre otros aspectos. La modernización de la seguridad social del Ecuador debe ser una responsabilidad del Estado y por tanto parte de una política general que requiere la participación de los sectores involucrados.

El Comité Técnico de la Seguridad Social podría estar integrado por delegados de: Ministerio de Economía y Finanzas, Consejo Directivo del IESS, Superintendencia de Bancos y Seguros, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud, Superintendencia de Compañías y Banco Central del Ecuador.

Las funciones que cumpliría esta comisión serían:

- Establecer lineamientos de política para ampliar la cobertura mediante el aseguramiento de la mayor parte de la PEA al IESS.
- Elaborar propuestas de reglamentación para el funcionamiento del sistema de seguridad social.
- Fijar lineamientos de política para la inversión de los recursos del ahorro nacional, en proyectos productivos del sector real y estratégico, cuya fuente de recursos sean los actores de la seguridad social.
- Constituir lineamientos de política para proyectos de desarrollo social que estén relacionados con la seguridad social.
- Proponer lineamientos de política fiscal para el establecimiento y definición de la participación del Estado en los programas de seguridad social que favorezcan a los sectores menos protegidos de la sociedad.
- Promover el fortalecimiento del mercado de capitales, mediante la instrumentación de mecanismos donde participen los actores de la seguridad social.
- Plantear lineamientos de política de seguridad social de sectores estratégicos como la fuerza pública.
- Evaluar y plantear otros proyectos de gran relevancia que tengan que ver con la seguridad social.
- Coordinar políticas de aseguramiento universal relacionada con la seguridad social.
- Desarrollar formas de difusión de la cultura previsional en el país para que sean practicadas y difundidas por los distintos actores.

Para observar las acciones a seguir, se debe identificar el rol de cada una de las instituciones que participarían en la modernización de la seguridad social:

La participación del Banco Central del Ecuador podría girar en torno a los siguientes puntos:

Al Banco Central del Ecuador, de acuerdo a su objetivo de velar por la estabilidad económica, impulsar el crecimiento y el desarrollo económico y social del país, le correspondería el diseño de una esquema de política económica para el ahorro previsional, desde una perspectiva de gestión macroeconómica, esto es, políticas que consideren el mercado de ahorro e inversión, el mercado del empleo y el mercado financiero.

Dada la escasa información que se dispone respecto del Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) del país, conformado por entidades como IESS, ISSFA e ISSPOL, fondos complementarios, entre otros, existe la necesidad de crear un sistema de información de los sistemas de seguridad social a través de la suscripción de un convenio interinstitucional que permita obtener o generar información relacionada con las entidades integrantes de este sistema. El propósito de contar con esta información sería realizar estudios e investigaciones que fundamentan potenciales propuestas de política en materia previsional. Las actividades principales relativas al tema son las siguientes:

- Realizar proyecciones de los ingresos y egresos de los sistemas de seguridad social con el propósito de monitorear las disponibilidades en el mediano y largo plazo, como también el seguimiento de las inversiones, entre otros estudios coyunturales.

- Promover la canalización de los recursos del sistema previsional a través del mercado de valores hacia inversiones productivas, especialmente en el sector real (petrolero, eléctrico, infraestructura, etc.) que permitiría generar empleo, mejorar condiciones de vida y promover el desarrollo económico del país.
- Impulsar las acciones relacionadas con la modernización y reingeniería administrativa, y mejoramiento de los servicios de salud de las instituciones que conforman el SNSS.
- Diseñar políticas de ajuste periódico de pensiones, con el objetivo de que el Comité Técnico y el Estado proponga e implemente políticas previsionales a través de los organismos pertinentes.
- Los fondos previsionales demanda el desarrollo del mercado de valores y de seguros por lo que se requiere estudiar la creación y/o la implementación de instrumentos (fiduciarios, titularización, entre otros) que están en el mercado o que no existan, para que las instituciones que integran el SNSS tengan a su disposición títulos que les provea los réditos por las inversiones que han programado, con el control y la normativa respectiva de parte de los organismos competentes. Además siendo este punto una deficiencia estructural en el país, con causas de distinta índole, la agenda económica debería contenerlo como un aspecto de estudio específico sobre el tema.
- Mejorar los servicios de la seguridad social ofreciendo recomendaciones de política de aseguramiento en salud a fin de unificar y determinar los roles de cada una de los organismos que actualmente ofrecen servicios de salud sea por vía directa del estado o mediante modos de aseguramiento.
- Finalmente, bajo el supuesto no consentido que la declaración de inconstitucionalidad deba ser entendida como la eliminación del régimen mixto de pensiones, corresponderá estudiar, analizar y proponer un nuevo texto legal con otro sistema alternativa que en su esencia no incluya ahorro individual y administración privada y que logre los objetivos de previsión social que fundamentan la constitución de esquemas de seguridad social obligatoria.