



INFORME
DGE-215/ AL-165-2006

PARA: Dr. Francisco Grijalva
GERENTE GENERAL (E)

DE: Econ. Diego Mancheno P
DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS

Dr. Juan Carlos Cruz
ASESOR LEGAL

ASUNTO: Análisis del proyecto de Ley Orgánica del Banco del Afiliado presentado por el Diputado Dr. Antonio Posso.

FECHA: 11 de Abril de 2006

I. ANTECEDENTES:

1. El Presidente de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario del H. Congreso Nacional, a través del Oficio No. 118-CEPTFB-CN-06 de marzo 23 de 2006, dirigido a su despacho, solicita se proceda a la revisión del Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Afiliado No.27-1057 y se envíe a esa Comisión los respectivos comentarios, observaciones y criterios del Banco Central respecto de este proyecto.
2. En atención al requerimiento efectuado, la Dirección General de Estudios y la Asesoría Legal del Banco Central del Ecuador, someten a su consideración el presente informe de análisis del contenido y de los posibles impactos del referido Proyecto de Ley.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY :

1. El Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Afiliado está estructurado en doce artículos, dos disposiciones generales y una disposición final. Este Proyecto, propone la creación de un Banco del Afiliado sujeto a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF) y al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, con el propósito de promover una urgente reactivación principalmente de los préstamos hipotecarios, prendarios y quirografarios a los afiliados del IESS, con tasas de interés atractivas, bajo la administración del Directorio del respectivo Banco, conformado por representantes de los afiliados, los empleadores y el Estado.
2. En la exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Afiliado, se señala que la razón principal que ha originado la propuesta de creación de dicho Banco, responde a la necesidad de atender, de acuerdo a lo señalado en el tercer inciso "...El monto de la deuda del estado al IESS que supera igualmente los dos mil millones de dólares, debe servir para capitalizar el Banco del Afiliado, como una entidad de crédito y de inversión". De otra parte, el cuarto inciso señala que "Los afiliados del IESS reclaman su derecho de la administración de sus aportes bajo los principios de mayor rendimiento y mínimo riesgo, lo cual será viable a través de la creación del Banco del Afiliado. Los beneficios de las inversiones, es decir, de los rendimientos financieros que producirían los



recursos de los afiliados se retribuirían directamente a sus propios dueños y se evitaría, que sean aprovechados por quienes acaparan el sistema financiero privado. Igualmente los réditos que alcanzaría el banco se destinaría a mejorar las prestaciones especialmente a realizar operaciones activas (créditos) para reactivar el aparato productivo, que genere mayor empleo y productividad, así como la implementación de un crédito de carácter social con condiciones blandas y exigencias que puedan cumplir sus prestatarios, que en su mayoría serían sus mismos afiliados”.

3. El mencionado proyecto contempla que la Jerarquía de la Ley del Banco del Afiliado corresponderá a una Ley Orgánica. Además que el Banco del Afiliado se crearía de acuerdo al artículo 2 “...con los fondos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) depositará y entregará al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), como parte de pago de la deuda que el Estado mantiene con ésta institución. El Banco del Afiliado será una institución financiera de economía mixta, se capitalizará con los fondos del Estado, de los afiliados y empleadores, se registrará por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, por la presente ley, se estará sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros. El Banco del Afiliado se capitalizará en base al cumplimiento del pago programado de la deuda del Estado al IESS, por lo cual el Ministerio de Economía y finanzas transferirá los fondos en el plazo de sesenta días a partir de la publicación de esta ley en el Registro Oficial...”
4. El proyecto de ley contempla que el Banco del Afiliado se orientaría principalmente a la concesión de préstamos prendarios, quirografarios e hipotecarios, a los afiliados, de acuerdo al Artículo 5. Este mismo artículo señala que la entidad determinará montos de acuerdo con la capacidad de pago de los afiliados y otros deudores. Para el efecto cada afiliado abrirá una cuenta individual en el Banco. El Banco propenderá a la concesión de préstamos blandos a los afiliados al IESS.

III. CONSIDERACIONES:

ASPECTO LEGAL.-

1. De conformidad con la norma consagrada en el artículo 55 de la Constitución Política de la República, la Seguridad Social es un deber del Estado y un derecho irrenunciable de todos los habitantes, debiendo prestarse con la participación de los sectores público y privado de conformidad con la Ley; de otra parte, el artículo 57 *ibídem* manda al seguro general obligatorio cubrir las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte; además, dispone que la protección del seguro general obligatorio, se extenderá progresivamente a toda la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, conforme permitan las condiciones generales del sistema. Las citadas normas constitucionales se encuentran igualmente recogidas en el artículo 17 de la Ley de Seguridad Social.¹
2. El financiamiento requerido para la aplicación del Proyecto de Ley, provendría del Ministerio de Economía y Finanzas como parte de la deuda que el Estado mantiene con el IESS. Sin embargo, existe un conjunto de disposiciones, constitucionales, legales y reglamentarias que cuestionarían este procedimiento; a saber:

¹ “Artículo 17.- Misión Fundamental.- El IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra esta Ley.”



- i. La Disposición Transitoria Tercera de la Constitución Política de la República, manda que *“El gobierno nacional cancelará la deuda que mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el financiamiento del 40% de las pensiones y por otras obligaciones con sus respectivos intereses, en dividendos iguales pagaderos anual y sucesivamente, en el plazo de diez años a partir de 1999, siempre que se haya iniciado el proceso de su reestructuración. Estos dividendos deberán constar en el Presupuesto General del Estado y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos.*

El cuarenta por ciento adeudado por el financiamiento de las pensiones se destinará al fondo de pensiones, y lo adeudado por otras obligaciones financiará las prestaciones a que corresponda.” (el subrayado es nuestro)

- ii. La Disposición General de la Ley de la Seguridad Social especifica que la totalidad del monto adeudado corresponde al anterior sistema, debiendo únicamente destinarse al incremento de las pensiones de los actuales jubilados y beneficiarios y de los que, por mandato legal, serán excluidos del nuevo sistema de seguridad social, es decir aquellos que se encuentren en el régimen de transición del sistema mixto de pensiones, contemplada en dicho cuerpo legal.
- iii. De su lado, la Disposición Transitoria Vigésimo Tercera de la misma Ley prevé que con los recursos del dividendo anual de la deuda, *“...el IESS constituirá un fideicomiso para que estos recursos se destinen exclusivamente a la capitalización del fondo de pensiones...”* y adicionalmente dispone que *“...Los rendimientos que produzca la inversión de dicho capital se destinarán exclusivamente al mejoramiento de las pensiones de los jubilados actuales y de los afiliados que se jubilen en el régimen de transición que contemple esta Ley; y, los beneficios de montepío.”* Sobre este particular, cabe mencionar que el fideicomiso al que hace relación la norma citada, no se encuentra suscrito hasta la presente fecha.
- iv. Finalmente, el inciso cuarto del artículo 5 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal prevé que *“...los dividendos correspondientes al valor de la deuda que mantiene el Estado con el IESS deberán constar anualmente y de forma obligatoria en el presupuesto del gobierno central y no podrán destinarse a gastos corrientes ni operativos, sino al pago y mejoramiento de las pensiones jubilares y a reducir el déficit actuarial de pensiones del IESS, aún cuando no se haya efectuado la consolidación de dicha deuda...”*

De la transcripción de las normas citadas, se infiere que los recursos correspondientes al pago de la deuda por parte del Estado al IESS se deben destinar, por mandato constitucional y legal, al financiamiento del fondo de pensiones y prestaciones. En este contexto, la propuesta de creación de un banco, con recursos provenientes de la deuda que el Estado mantiene con el IESS, contraría las referidas normas, en especial la disposición constitucional.

ASPECTO TÉCNICO.-

1. Los esquemas de seguridad social en general, buscan precautelar el bienestar de la población ante la materialización de diversos riesgos, a través de la constitución de esquemas de ahorro obligatorios para la población afiliada a los mismos.
2. De acuerdo a la información del IESS, para el año 2006 el número de afiliados activos será de 1.194.073, lo que representa el 24,2% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el 8.9%



de la población total. A su vez, la población protegida, que incluye tanto a cotizantes como a pensionistas corresponde al 29.4% de la PEA y el 10.8% de la población total. El porcentaje de cobertura frente a la PEA, es bajo respecto a otros países latinoamericanos, con la única excepción de Bolivia (24,8%).

3. De otro lado, dado el monto y las características específicas de los recursos de ahorro previsional que moviliza el IESS, se colige la necesidad de que éstos sean invertidos en forma adecuada; es decir, privilegiando aspectos de seguridad, liquidez y rentabilidad consistentes con una operación de largo plazo; de forma tal que, permita financiar sus obligaciones previsionales futuras así como las demás prestaciones que otorga.

En este objetivo el IESS cuenta con el sustento legal respectivo para ofrecer a sus afiliados, a través de inversiones privativas², préstamos quirografarios, prendarios y descuento de cartera hipotecaria, los que, si bien no se relacionan directamente con su misión fundamental, ofrecen a la población afiliada la posibilidad de acceder a un crédito de tipo personal; y, en el caso de los préstamos hipotecarios, a la adquisición de vivienda propia.

4. La Institución concede operaciones de crédito quirografarios y prendarios de forma directa a afiliados activos y a jubilados³. En el caso de los créditos hipotecarios, está autorizada a realizar exclusivamente operaciones de descuento de Títulos Hipotecarios de las IFIs para los afiliados que carecen de vivienda propia.

La información obtenida del IESS da cuenta de que los créditos otorgados por esta institución no participan significativamente en el total del portafolio global de inversiones de la institución, es así que apenas el 7.5% del portafolio de inversiones a diciembre de 2005 se ha destinado a la concesión de créditos bajo las tres modalidades señaladas.

Las inversiones en cartera hipotecaria tampoco alcanzan un volumen de operaciones significativo, participando con el 4.9% del total del saldo de crédito del portafolio de inversiones privativas de la Institución; (con un monto de USD 6.3 millones); el 84.9% corresponde a préstamos quirografarios, y, 6.1% a los préstamos prendarios⁴.

5. Durante el año 2005, los préstamos quirografarios y descuento de cartera hipotecaria registran una tendencia descendente, mientras que los préstamos prendarios se mantiene relativamente estables, conforme se observa en el siguiente gráfico 1:

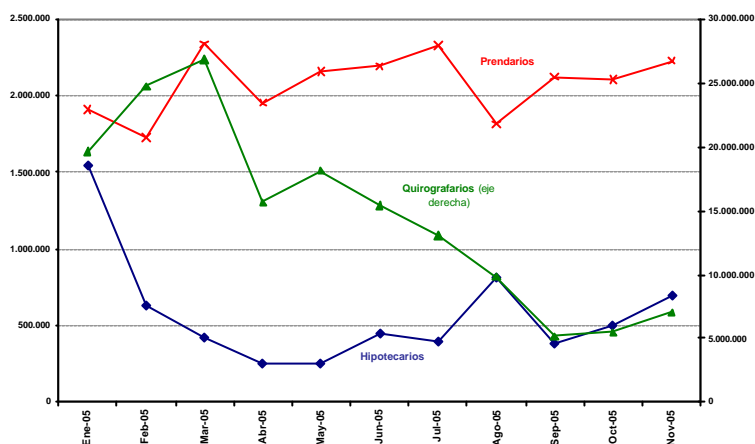
² Son inversiones privativas del IESS los préstamos quirografarios, prendarios, títulos de descuento de cartera hipotecaria, Cuenta de Menores Beneficiarios del IESS, y, la adquisición, conservación y enajenación de bienes raíces.

³ En el caso de los créditos quirografarios se concede un monto máximo equivalente a diez salarios mínimos de aportación y en el caso de los prendarios el monto concedido depende de la garantía a pignorar y dentro de ellos se otorga el 40% del valor de la prenda (solo se aceptan joyas).

⁴ Los porcentajes de participación no suman 100% debido a que no se ha incluido en cada categoría de préstamo, los créditos de años anteriores a Ley de Seguridad Social vigente a partir del año 2001.



Gráfico No. 1
Inversiones privadas: Hipotecarios, prendarios y quirografarios
Enero-Diciembre 2005



Fuente: IESS

6. El IESS inició el proceso de operaciones de descuento de títulos de cartera con garantía hipotecaria⁵ a partir del mes de septiembre del año 2004. La cuantía mínima de dichos créditos es de USD 6.000 y la máxima de USD 30.000; y, el plazo puede ser de 5, 10, 15 y 20 años. La tasa de interés es reajutable cada 180 días en función del plazo. En el periodo enero-noviembre de 2005 se entregaron créditos a 321 afiliados. A continuación, se observa el cuadro con las tasas de interés promedio anuales del año 2005, incluyendo el subsidio otorgado por el IESS más un margen de hasta tres puntos porcentuales sobre el saldo de capital al inicio de cada mes para provisión de créditos incobrables y administración de cartera:

Cuadro No.1
Tasas de interés promedio del Crédito Hipotecario

| Plazo | Tasa de interés Promedio Anual | Subsidio IESS | Márgen | Tasa de interés Promedio Anual* |
|--------------|---------------------------------------|----------------------|---------------|--|
| | a | b | c | d=a-b+c |
| 5 Años | 8,78 | 3,0% | 3% | 8,78% |
| 10 Años | 8,78 | 2,5% | 3% | 9,28% |
| 15 Años | 8,77 | 2,0% | 3% | 9,77% |
| 20 Años | 8,76 | 1,5% | 3% | 10,26% |

* tasas incluyen subsidios y comisiones

Fuente: IESS

7. De otro lado, el IESS mantiene un alto porcentaje de activos inmovilizados en la forma de depósitos en el Banco Central (17.2% del total de sus inversiones globales, a noviembre de 2005), debido a las limitaciones que el IESS tiene respecto de sus inversiones, especialmente las contenidas en la Ley

⁵ Dentro del Proceso de Descuento, las entidades financieras califican y aprueban los créditos a los afiliados, debiendo posteriormente ceder o endosar legalmente la hipoteca y el mútuo hipotecario del afiliado a favor del IESS, con lo cual, esta institución debe transferir los recursos económicos a las entidades del sistema financiero.



de Descentralización del Estado y Participación Social y en la Ley de Mercado de Valores⁶, así como en la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros⁷; al incipiente desarrollo del mercado de valores; y, a la baja capacidad de la institución de generar alternativas de inversión rentables y seguras para el ahorro previsional.

8. En este contexto, se considera adecuado que se busque alternativas para optimizar la utilización de los recursos excedentarios; sin embargo, se debe evaluar si la creación de un banco es la mejor opción para lograr dicho objetivo; descartando para el efecto y de forma documentada otras alternativas que podrían ser más costo-eficientes.
9. La propia aplicación de los artículos 62 y 69 de la Ley de Seguridad Social⁸, le impiden al IESS otorgar créditos hipotecarios de forma directa, permitiéndole únicamente realizar operaciones de descuento de títulos hipotecarios, con las IFI's. En relación con esta última alternativa, parece ser que existen ciertas limitaciones reglamentarias que podrían mejorarse para facilitar su funcionamiento:
 - i. La Resolución del Consejo Superior del IESS No. 38 de 19 de marzo de 2004 restringe las operaciones de descuento únicamente a créditos otorgados para vivienda principal del afiliado, debiendo entenderse que dichos créditos no pueden ser utilizados para ampliación, remodelación, construcción, compra de terreno, compra de local comercial, etc.

⁶ El artículo 34 de la ley Descentralización del Estado y Participación Social, en su parte pertinente, prevé que "Las inversiones, colocación de recursos y compraventa de activos financieros de todo origen, a través del mercado financiero y de valores, deberán efectuarse equitativamente por región, de manera que el 50% de dichas operaciones se dirija a la sierra y oriente y el otro 50% se destine a la región costa e insular.

La compraventa de activos financieros que realicen las entidades del sector público en ambas regiones deberán realizarse en partes iguales, en cuanto a porcentaje de participación, al monto efectivo, monto ajustado por plazo, plazo de negociaciones y al tiempo en el que ocurran, de manera que se realicen simultáneamente en las dos regiones antes mencionadas..."

De otra parte, el inciso primero del artículo. 37, de la Ley de Mercado de valores, preceptúa que: "Las inversiones y compraventa de activos financieros que realicen directa o indirectamente las entidades y organismos del sector público, que excedan mensualmente del valor equivalente a un mil unidades de valor constante (UVC), deberán realizarse obligatoriamente a través de los sistemas de negociación bursátiles interconectados entre las bolsas de valores establecidas en el país..."

⁷ La normativa relacionada con las limitaciones a las inversiones del IESS se encuentra contenida en la Sección I, Capítulo I, Subtítulo III, Título XV de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria.

⁸ "Art. 62.- INVERSIONES PRIVATIVAS DEL IESS.- Son inversiones privativas del IESS los préstamos quirografarios a sus afiliados, las colocaciones financieras de las Cuentas de Menores Beneficiarios del IESS, los recursos asignados al servicio público del Monte de Piedad, las operaciones de descuento de títulos hipotecarios, cuando se trate de operaciones con los afiliados del IESS, y la adquisición, conservación y enajenación de bienes raíces, con recursos de los fondos de pensiones, para fines de capitalización de las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional creado en el Libro Segundo de esta Ley."

"Art. 69.- CREDITOS HIPOTECARIOS.- El IESS podrá realizar operaciones de descuento de títulos hipotecarios con los afiliados del Seguro General Obligatorio que carecen de vivienda propia, cuando se trate de programas de urbanización y construcción de viviendas financiados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, o cualquier otra entidad financiera debidamente calificada para este efecto, con sujeción al Reglamento que expedirá el Consejo Directivo.

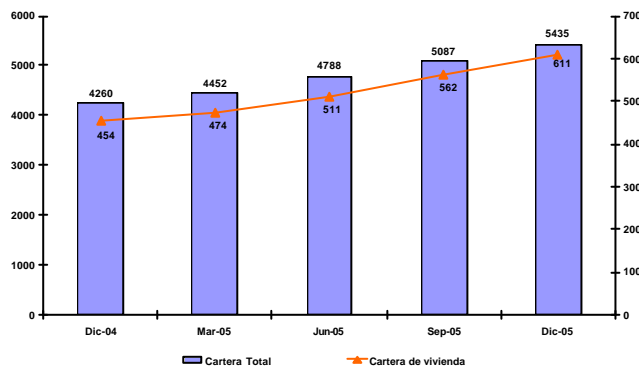
En estas operaciones de descuento de títulos hipotecarios será obligatoria la certificación previa de que el afiliado no es propietario de vivienda."



- ii. Entre los requisitos solicitados por el IESS al afiliado, previa a la concesión de los créditos hipotecarios, se exigen algunos que corresponde cumplirlos al patrono, situación que influye en que las IFI's ofrezcan sus propias líneas de crédito, en menor tiempo y sin trámites burocráticos.
 - iii. Existen otras limitaciones de carácter administrativo y operativo (plataforma tecnológica y sistemas de información desactualizados e insuficientes, entre otros) que retrasan los trámites para la concesión de préstamos y otros servicios, lo que refleja un problema estructural de esta entidad.
10. El sistema financiero privado no ha participado activamente en el proceso de descuento de títulos de cartera hipotecaria del IESS, regulado a través del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el IESS⁹, al no existir acuerdos en los términos financieros y operativos (comisiones, tasas de interés, etc.); y, debido a que han optado por utilizar sus propios recursos para la concesión de estos créditos.

Vale destacar el importante crecimiento en la concesión de préstamos hipotecarios por parte de la banca privada, con un saldo de cartera de crédito para la vivienda de USD 611 millones a diciembre de 2005, la que representa el 11.2% del total de crédito, conforme se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 2
Evolución de la cartera inmobiliaria
Diciembre 2004 a Diciembre 2005



Fuente: Estados Financieros del Sistema Bancario

Actualmente, de cinco instituciones suscriptoras del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el IESS, operan apenas tres, a saber: Mutualista Pichincha, Mutualista Benalcázar y Sociedad Financiera Consulcrédito.

⁹ El Convenio Marco de Cooperación consiste en un mecanismo de gestión cuyo propósito es el de diversificar y descentralizar las inversiones del Instituto a través de la adquisición de cartera hipotecaria titularizada, y operar de manera conjunta los predios de propiedad del IESS en proyectos inmobiliarios. Las instituciones suscriptoras de dicho Convenio son: Mutualista Pichincha, Mutualista Benalcázar, Sociedad Financiera Consulcrédito, Mutualista del Azuay y Cooperativa de Ahorro y Crédito (CACPECO).



11. Es necesario tomar en consideración que existen otras instituciones financieras, incluso públicas (como es el caso del BEV) en este segmento crediticio, que cuentan con una adecuada estructura operativa, infraestructura técnica y humana, experiencia en el negocio e innovación de productos o instrumentos adecuadas a las necesidades propias de la demanda de crédito hipotecario.

La creación del Banco del Afiliado demandaría incurrir en todos estos costos de entrada para estar en condiciones de competir adecuadamente en este mercado; elementos e información que deben ser incluidos en un estudio que justifique la viabilidad técnica del proyecto de análisis. En ese sentido, cabe destacar que el Proyecto de Ley no hace referencia a ningún estudio técnico que demuestre la viabilidad comercial del Banco.

12. Por otra parte, se debe advertir que los resultados de las operaciones del Banco del Afiliado tendrán un efecto en los balances actuariales del IESS, lo que constituye un parámetro adicional que enfatiza la necesidad de que la creación de un Banco del Afiliado debe estar debidamente sustentada en estudios técnicos previos. Esto debido a que todo resultado financiero se trasladaría al activo de los balances actuariales, en la cuenta del patrimonio, repercutiendo en sus resultados y por ende en el financiamiento de las pensiones de los actuales y futuros jubilados. Un resultado negativo, por ejemplo, afectaría directamente al rendimiento de las inversiones, lo que se reflejaría en el estado de resultados del IESS y, consecuentemente, en el patrimonio del balance actuarial, ahondando aún más el déficit actuarial existente.
13. El Proyecto de Ley establece que el Banco del Afiliado se crearía con los fondos que el MEF depositaría y entregaría al IESS como parte de pago de la deuda que el Estado mantiene con esta institución; sin embargo, i) no especifica el monto del capital social inicial con el que se crearía esta institución financiera, ii) si bien existe un acuerdo sobre el monto de la deuda y el MEF reconoce un valor de USD 549 millones y ha registrado presupuestariamente el pago de US\$ 54.9 millones anuales e igual monto para los próximos 10 años, no obstante las nuevas autoridades del IESS desconocen este acuerdo lo que deja no resuelto el aporte inicial para la creación del Banco del Afiliado iii) la creación del Banco del Afiliado bajo las condiciones definidas en este proyecto, implicaría una mayor presión sobre el déficit del Presupuesto del Gobierno Central¹⁰ del año 2006 aprobado por el H. Congreso Nacional y los futuros presupuestos, en el caso de que el MEF deba destinar al IESS un monto superior al que ha sido presupuestado para el pago de la deuda a esta entidad, el cual fue aprobada por el H. Congreso Nacional con pagos de amortización anuales.
14. En este sentido, es importante insistir en que la determinación de un monto específico de capital social para la constitución de una entidad financiera, requiere previamente de un estudio de mercado con sus respectivas proyecciones financieras que establezcan el capital necesario para su funcionamiento.
15. Finalmente, en cuanto a la conformación del Directorio del Banco del Afiliado, se observa que habría un potencial conflicto de intereses, debido a que en éste participarían los afiliados activos y pasivos, que al mismo tiempo serían los beneficiarios de los créditos que otorgaría el Banco; y, adicionalmente podrían ser accionistas del mismo de acuerdo al Artículo 6 del Proyecto de Ley. Esto implica que las decisiones que tome el Directorio de la institución que se crearía, pueden estar influenciadas por el punto de vista de los afiliados en su calidad de beneficiarios de los créditos, los que podrían influir en la toma de decisiones en busca de privilegios, en contra de los objetivos de manejo prudencial del Banco.

¹⁰ El presupuesto del Gobierno Central aprobado para el año 2006 alcanza un déficit de USD 286 millones y en el cual se ha contemplado la amortización anual respectiva (54,9 millones).



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

1. La utilización de los recursos del Estado ecuatoriano, asignados al pago de la deuda con el IESS, en la creación del Banco del Afiliado, comportaría la utilización de estos recursos en un destino diferente al contemplado en la Constitución Política de la República, en la Ley de Seguridad Social y en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; en consecuencia, se advierte que, tal como se encuentra planteado el proyecto de ley, este presenta limitaciones de orden constitucional y legal.
2. El IESS tiene como misión fundamental y objetivo indelegable la prestación del seguro general obligatorio, y para fortalecer el sistema previsional puede crear y promover la formación de instituciones administradoras de los recursos de los afiliados. En este contexto, la propuesta de creación del Banco del Afiliado para la concesión de operaciones bancarias, concretamente, créditos hipotecarios, prendarios y quirografarios, cuyos beneficiarios serían exclusivamente los afiliados del IESS, pretende constituirse en una alternativa más eficiente de gestión de estos recursos, así como un mayor rendimiento de las inversiones. Sin embargo, se debería realizar un estudio de factibilidad del proyecto dada las condiciones del mercado hipotecario en el país, con el objeto de validar su rentabilidad.
3. Si bien el proyecto propuesto busca solucionar las falencias y limitaciones de tipo administrativo-financiero que ha tenido el IESS en el campo de sus inversiones y que han afectado a las prestaciones de sus afiliados, con la creación del Banco del Afiliado; esta acción podría generar consecuencias negativas en el déficit actuarial de los fondos previsionales del IESS, al presentarse problemas de liquidez, solvencia o, peor aún, afrontar un riesgo sistémico, que pondría en grave riesgo los recursos previsionales. Por ello, es indispensable contar con estudios técnicos que sustenten la creación del Banco del Afiliado, a fin de minimizar el riesgo de que las operaciones de esta institución afecten negativamente a los balances actuariales del IESS.
4. La participación en el directorio de representantes de los afiliados activos y pasivos podrían presentar conflictos de interés que influenciarían en las decisiones del Banco; más aún si además actúan como beneficiarios de los créditos que esta institución conceda. Esto puede ir en contra de las sanas prácticas de manejo de una entidad financiera, lo cual no ocurriría con una institución administradora previsional, toda vez que los fondos que esta administra constituyen un patrimonio autónomo diferente al de la administradora.
5. Existen alternativas diferentes a las enunciadas en el Proyecto de Ley, que en el presente caso bien podrían ser analizadas por la Comisión Técnica de Inversiones a fin de incrementar la rentabilidad de los recursos del IESS, los cuales servirían para mejora de las prestaciones, como son:
 - a. Fideicomisos Mercantiles¹¹, instrumento que se ha desarrollado en el mercado, principalmente en el inmobiliario, opción que se encuentra de acuerdo a la normatividad legal de la seguridad social, y la que le permitiría actuar en igualdad de condiciones en el mercado. Para llevar a cabo este procedimiento se requiere que el Consejo Directivo del IESS expida su reglamento.

¹¹ De conformidad con lo previsto en la Sección III del Capítulo I, Subtítulo III, Título XV de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de la Junta Bancaria, el IESS puede constituir negocios fiduciarios de conformidad con la Ley de Mercado de Valores como medio o mecanismo para realizar las inversiones o desinversiones permitidas por la Ley de Seguridad Social.



- b. Adquisición de Títulos-Valores, producto del proceso de titularización de cartera hipotecaria. Actualmente el IESS adquiere estos títulos valores a la Corporación de Títulos Hipotecarios (CTH), pero de una forma conservadora, debido a los límites de inversión establecidos por el ente controlador y a la limitada oferta por parte de las FIs que no han procedido a una importante titularización de cartera hipotecaria. Por otra parte, la titularización de proyectos inmobiliarios y no inmobiliarios (hoteles, hospitales, edificios, urbanizaciones, flujos de compañías hidroeléctricas, titularización de cartera automotriz, de consumo, etc.) permitirían que el IESS invierta sus recursos bajo la sujeción de los principios de seguridad, rentabilidad y liquidez.
- c. Estudiar mecanismos a través de los cuales se pueda utilizar todo el capital tecnológico, operativo, humano y los instrumentos financieros desarrollados por el BEV, tales como: fideicomisos inmobiliarios que financian proyectos habitacionales de interés social a sectores de ingresos medios, redescuento de cartera hipotecaria que incluyen el Bono de la Vivienda concedido por el Estado y proyectos de vivienda que desarrollan organismos seccionales, mediante convenios. Para concretar el proceso se deberá llevar a cabo un acuerdo para la firma de un convenio de cooperación interinstitucional entre el BEV y el IESS, o a su vez, que participen en el mercado inmobiliario a través del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el IESS.
- d. Proceder a la compra de obligaciones, con respaldo de garantía específica.
- e. La compra de Títulos y Obligaciones del Banco Central, que constituye una opción para la administración de los recursos del IESS de mediano y largo plazo, dado que IESS presenta excedentes de liquidez.
- f. Toda vez que la Carta Política de la República prevé que el IESS podrá crear y promover la formación de administradoras de fondos previsionales, una alternativa a la creación del Banco del Afiliado, sería la constitución de su propia administradora de fondos, lo que contribuiría a impulsar el desarrollo del mercado de valores y de seguros y fortalecería el sistema previsional al otorgar mayores opciones de inversión a todas las instituciones que la componen.

Por lo expuesto, se considera que bien podría el IESS analizar los instrumentos financieros y las alternativas legales con las que cuenta actualmente, a fin de escoger la manera óptima para canalizar una parte de los recursos de ahorro de largo plazo que mantiene, hacia la concesión de préstamos a los afiliados. Con estos estudios se podría determinar en un análisis de costo-beneficio la mejor opción para cumplir los dos objetivos que pretende alcanzar el IESS: mejorar la diversificación y rentabilidad de sus inversiones, y, otorgar mayor acceso al crédito a sus afiliados.

- 6. Finalmente, y toda vez que el proyecto de ley en mención tiene incidencia económica en los recursos financieros del Presupuesto del Gobierno Central y de las Finanzas Públicas en general, nos permitimos recomendar que sea remitido al señor Ministro de Economía y Finanzas, a fin de contar con el criterio técnico correspondiente, al amparo de lo previsto en el numeral 18 del artículo 24 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Atentamente,

Diego Mancheno P.
Director General de Estudios

Juan Carlos Cruz
Asesor Legal