

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Quito, 15 de Febrero de 2006
DGE-114-2006

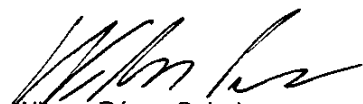
Doctor
Francisco Grijalva
Gerente General (E)
Banco Central del Ecuador
Presente.-

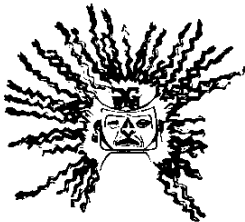
De mis consideraciones:

Hago referencia a la instrucción del SAD-2006-030, en el cual la Gerencia General de la institución solicita atender el pedido realizado por el Ing. Simón Bustamante Vera, Presidente de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario del H. Congreso Nacional, en el sentido de que el Banco Central del Ecuador remita sus comentarios al "Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Afiliado".

Al respecto, debo mencionar que la Dirección General de Estudios y la Asesoría Legal prepararon el informe que se adjunta No. DGE-054/AL-067-2006 de febrero 15 del presente año, análisis que no fue incluido en la respuesta al H. Congreso Nacional enviada mediante informe No. SE-559-2006 de febrero 6 del 2006. Por lo tanto, sugerimos realizar un alcance de respuesta, ya que, en el mencionado informe, se vierten criterios técnicos y legales fundamentales sobre el Proyecto de Ley que permitirán orientar a la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario, en su proceso de toma de decisiones respecto del mencionado Proyecto de Ley.

Atentamente,


C.R. Wilson Pérez Oviedo
Director General de Estudios (E)



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

INFORME DGE-054/ AL- 067-2006

PARA: Eco. Mauricio Pareja Canelos
GERENTE GENERAL (E)

DE: Eco. Diego Mancheno Ponce
DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS

Dr. Juan Carlos Cruz Moya
ASESOR LEGAL

ASUNTO: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL BANCO DEL AFILIADO

FECHA: 1 de febrero 2006

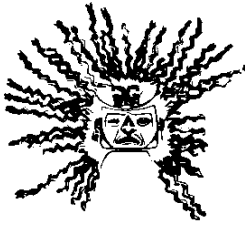
I. ANTECEDENTES:

1. El Presidente de la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario del Congreso Nacional, a través del Oficio No. 005-CEPTFB-CN-06 de enero 2 de 2006, dirigido a su despacho, solicita se proceda a la revisión del Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Afiliado 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 y tres disposiciones generales. Este Proyecto, propone la creación de una institución financiera sujeta 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 de un banco internacional.
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 "...la falta de respuesta oportuna del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en desarrollar servicios financieros especializados, ágiles y competitivos en provecho de sus afiliados, todo lo cual ha determinado que muchos de ellos no pueden acceder a fuentes de financiamiento que les permitan atender diversas necesidades personales y familiares".
3. El mencionado proyecto contempla que el Banco del Afiliado sería "...una institución financiera de derecho privado, sujeto a las previsiones de la Ley General de Instituciones de Sistema Financiero, de la presente ley, y al control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos y Seguros"; al efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tendría las siguientes opciones:

MSC



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

- a. El MEF adquiriría a título oneroso, con dinero y/o bonos del Estado, más del noventa por ciento de las acciones de un banco abierto de propiedad de la Agencia de Garantía de Depósitos AGD, previa valoración y auditoría externa; y, posteriormente, endosaría "...por causa de pago en especie los respectivos títulos contentivos de las acciones a favor del IESS" (dación de pago), quien pasaría a ser propietario del banco, "... pero limitado en el ejercicio de los derechos políticos y de administración del banco...", en función de un Fideicomiso Mercantil de administración de acciones, de carácter irrevocable, con un plazo de ochenta años, en el cual se conformaría una Junta de Fideicomiso integrada por un delegado del MEF, un delegado del Consejo Directivo del IESS y un delegado del Presidente de la República.
 - b. De no ser viable la primera alternativa, el MEF constituiría un banco, con sujeción a la LGISF y cumpliría con la entrega en pago en especie de acciones a favor del IESS, en los términos indicados en la primera alternativa; además, se señala que el importe máximo del capital social para la constitución del banco sería de ocho millones de dólares en numerario, para lo cual el MEF contrataría un estudio de mercado que demuestre la viabilidad comercial del banco en este evento.
4. El proyecto de ley contempla que el Banco del Afiliado se orientaría principalmente a la concesión de préstamos prendarios, quirografarios e hipotecarios, argumentando que en los últimos años, el IESS no ha logrado cumplir con este objetivo de forma satisfactoria y ágil.

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:
 - 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*

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."



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

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)

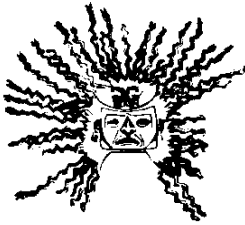
- ii. La Disposición General de la Ley de la Seguridad Social especifica que la totalidad del monto adeudado corresponde al anterior sistema, debiendo únicamente destinarse al incremento de las pensiones de los actuales jubilados y beneficiarios y de los que, por mandato legal, serán excluidos del nuevo 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 compra o constitución 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%).

MEF



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

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 hipotecario, 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, esta 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 14.4% del portafolio de inversiones a noviembre 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 4.1% del total del saldo de crédito del portafolio de inversiones privativas de la Institución; (con un monto de USD 6.3 millones); el 87.1% corresponde a préstamos quirografarios, y, 5.4% 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:

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

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.

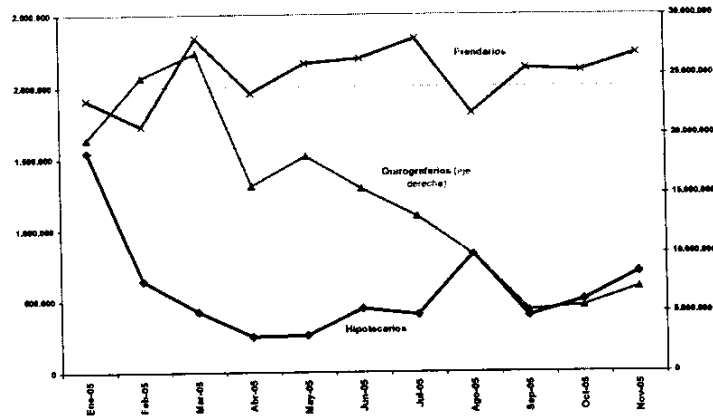
³ En el caso de los créditos quirografarios se concede un monto máximo equivalente a diez salarios mínimos de aportación y los prendarios depende de la garantía a pignorarse y dentro de ellos se otorga el 40% del valor de la prenda. (solo se aceptan joyas).

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.

MB
F. P.



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR



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 de Descentralización del Estado y Participación Social y en la Ley de Mercado de Valores⁶, así como

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 mutuo hipotecario del afiliado a favor del IESS, con lo cual, esta institución debe transferir los recursos económicos a las entidades del sistema financiero.

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.

MEF



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

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 adquisición o creación de un banco es la mejor opción para lograr dicho objetivo; descartando para el efecto y de forma documentada otras alternativas que parecerían 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.

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 encuentran 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."

M3P

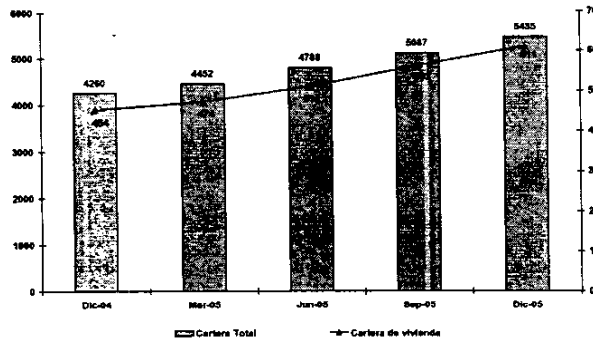


BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

- 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 este proceso, 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 IESS⁹, y 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).

M&F
R



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

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.

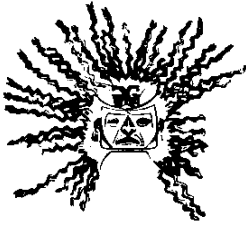
La creación del Banco del Afiliado demandaría incurrir en todos estos costos de entrada para estar en condiciones de competir adecuadamente en este mercado; elementos e información que deben ser incluidos en el estudio que justifique la viabilidad técnica del proyecto de análisis.

12. Si bien el proyecto de ley busca solventar uno de estos requerimientos encargando la gestión administrativa y operativa del Banco del Afiliado a un fideicomiso, a través de la designación de un banco internacional para su administración, no contiene un estudio técnico previo que demuestre la viabilidad comercial del banco.
13. La transferencia de las acciones del Banco del Afiliado debería obligatoriamente expresarse en el balance contable del IESS como parte del activo; y, los resultados que éste genere incidirán en los rendimientos del portafolio global de la institución, específicamente en la rentabilidad de los fondos de pensiones (seguro de invalidez, vejez y muerte). Dicho 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. Así por ejemplo, un resultado negativo, afectaría directamente al rendimiento de las inversiones, que se reflejaría en el estado de resultados del IESS y, consecuentemente, en el patrimonio del balance actuarial, de forma que se ahondaría aún más el déficit actuarial existente.
14. La adquisición o creación del Banco del Afiliado por parte del MEF, implicaría una mayor presión sobre el déficit del Presupuesto del Gobierno Central del año 2006 aprobado por el Congreso Nacional; a saber:
 - i. La primera opción de financiamiento propuesta es la adquisición de un banco abierto de propiedad de la AGD. Cabe mencionar que el único banco abierto en manos de la AGD es el Banco Cofiec, calificado BB-10 por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Al 31 de diciembre de 2005, este banco registró un total de activos de USD 18.4 millones, el pasivo y el patrimonio fueron de USD 10.1 millones y USD 8.3 millones respectivamente. Por otra parte, los resultados operacionales del banco registran pérdidas recurrentes, debido a que el margen bruto financiero que genera esta entidad es insuficiente para cubrir las provisiones y gastos operativos. Dicho de otro modo, la estructura de ingresos de este Banco evidencia una posición vulnerable, debido a que todos los ingresos operacionales son absorbidos por los costos operativos y el gasto de provisiones, por el efecto del deterioro de la cartera que constituye su principal activo. Adicionalmente, es necesario mencionar que el índice de morosidad de la cartera de este banco, a diciembre de 2005, fue del 19%, que contrasta con el del resto del sistema financiero, que se encuentra en 3.2% de la cartera comercial, indicadores que evidencian la necesidad actual de capitalizar este banco.

¹⁰ Calificación BB-, significa que la institución goza de un buen crédito en el mercado, sin deficiencias serias, aunque las cifras financieras revelan por lo menos un área fundamental de preocupación que le impide obtener una calificación mayor. Es posible que la entidad haya experimentado un periodo de dificultades recientemente, pero no se espera que esas presiones perduren a largo plazo. La capacidad de la institución para afrontar imprevistos, sin embargo, es menor que la de organizaciones con mejores antecedentes operativos. (Calificación registrada a septiembre de 2005.

MEF
[Handwritten signature]



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Las razones expuestas determinan que esta institución financiera no se encuentra en condiciones óptimas para competir en el mercado. No obstante y sin perjuicio de lo anotado, se debe advertir que esta opción requeriría de una minuciosa revisión de la situación legal del Banco Cofiec, con el propósito de evitar eventuales reclamos por parte de quienes pudieren a futuro reclamar la propiedad de esta entidad.

- ii. La segunda opción consiste en la constitución de un banco por parte del MEF con un capital social de USD 8 millones para su funcionamiento. Cabe señalar que para determinar un monto específico de capital social para la constitución de una entidad financiera, se requiere previamente de un estudio de mercado con sus respectivas proyecciones financieras que establezcan el capital necesario para su funcionamiento. En el proyecto de ley se desconoce si el monto especificado cuenta con un soporte técnico adecuado¹¹.

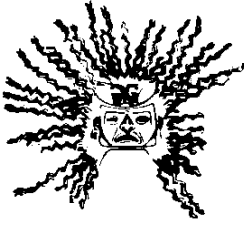
Toda vez que los USD 8 millones previstos para la constitución del banco no constan en el Presupuesto del año 2006, su incorporación obligaría a sustituirlo por otro gasto que hubiere sido aprobado por el Congreso Nacional, aspecto que se agravaría aún más, si se considera la obligación posterior de capitalizar el Banco, conforme lo previsto en el inciso segundo del artículo 4 del proyecto de ley que se analiza, el que establece que se "...podrá prever mecanismos de capitalización del banco, siempre que lo posibilite la economía del país...". Sobre este particular, se debe tener en cuenta, en primer lugar, que la capitalización de un banco no puede condicionarse a la situación de la economía del país ni de las finanzas públicas, sino que debe ejecutarse cuando así lo demanda la posición financiera del banco, en apego a las disposiciones legales y resoluciones que en materia bancaria emita el organismo de control; y, en segundo lugar, que al efectuarse el endoso por parte del MEF de los títulos contentivos de las acciones a favor del IESS, este último pasaría a ser propietario del banco, conforme lo planteado en el inciso tercero del artículo 2 del proyecto de ley, hecho que desvincularía al MEF de cualesquier obligación futura para con dicho banco, toda vez que al dejar de ser su propietario, no le correspondería legalmente su capitalización.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

1. La utilización de recursos por parte del Estado ecuatoriano, como parte del pago de la deuda con el IESS, en la compra o constitución 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 genera obligatorio, y para fortalecer el sistema previsional puede crear y promover la formación de instituciones administradoras de recursos. En este contexto, la propuesta de creación del Banco de Afiliado para la concesión de operaciones bancarias, concretamente, créditos hipotecarios prendarios y quirografarios, cuyos beneficiarios serían exclusivamente los afiliados del IESS buscaría una adecuada gestión del crédito, así como un mayor rendimiento de las inversiones.

¹¹ Con el capital previsto y en cumplimiento de los requerimientos patrimoniales, en función de los activos ponderados por riesgo, dispuestos por la normativa de la Superintendencia de Bancos y Seguros, con dicho capital, el Banco del Afiliado podría conceder un máximo de alrededor de USD 180 millones de créditos hipotecarios, asumiendo que estas operaciones sean de riesgo normal (clasificadas como A) y cuenten con garantías reales y avalúos actualizados.

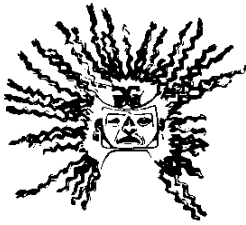
MEF



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

3. 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. Sin embargo, la creación del banco del afiliado podría generar consecuencias negativas en el déficit actuarial de los fondos previsionales del IESS, ya que al presentarse eventuales problemas de liquidez, solvencia o, peor aún, afrontar un riesgo sistémico, se pondría en grave riesgo los recursos previsionales y se ahondaría aún más el déficit actuarial, situación que vulneraría la sostenibilidad de las actuales y futuras generaciones. Este problema se agravaría aún más, si se considera la propuesta de que los afiliados llegaren a ser accionistas (conforme lo planteado en el artículo 8 del proyecto de ley) quienes participarían del capital social de la entidad, 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.
4. 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, como son:
 - a. Fideicomisos Mercantiles¹², 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.
 - 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 IFIs que no han procedido a una importante titularización de cartera hipotecaria. Por otra parte, la titularización de proyectos inmobiliarios (hoteles, hospitales, edificios, urbanizaciones, flujos de compañía 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 participación entre el BEV y 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

¹² 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.



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

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.

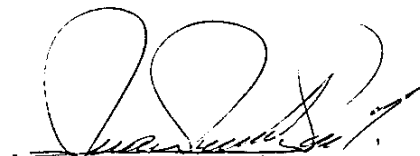
Sin perjuicio de lo indicado, bien podría el IESS analizar los instrumentos financieros y las alternativas legales con las que cuenta actualmente, a fin de escoger la manera óptima para canalizar una parte de los recursos de ahorro de largo plazo que mantiene, hacia la concesión de préstamos a los afiliados. 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.

5. 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 Ponce
Director General de Estudios



Dr. Juan Carlos Cruz Moya
Asesor Legal

N
MEF
J