



Organización
Internacional
del Trabajo

► Recomendaciones para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza participativa en el Consejo Directivo del IESS

► OIT Países Andinos

ECUADOR 

► **Recomendaciones para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza participativa en el Consejo Directivo del IESS**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Recomendaciones para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza participativa en el Consejo Directivo del IESS. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 56 pp.

ISBN: 9789220368343 (versión impresa)

ISBN: 9789220368350 (versión web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Ecuador

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización.

Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) que la OIT ejecuta con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Ecuador. La coordinación de este informe estuvo a cargo de Pablo Casalí, David Jaramillo y Fabián Vallejo, todos funcionarios de la Oficina de la OIT para los Países Andinos. Su ejecución estuvo a cargo de la Fundación Alianza Estratégica, en particular, del Dr. Carlos Paladines Escudero, director ejecutivo de la Fundación; el Dr. Carlos Paladines Camacho, docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y miembro fundador de la Fundación; y el Eco. Carlos Marchán Romero, investigador de la Fundación.

Resulta importante destacar las valiosas contribuciones y sugerencias recibidas por Eduardo Rodríguez y Miguel Canessa, además de los comentarios de los actores sociales en cada una de las reuniones de socialización y preparación de este documento. Se destacan también los comentarios y revisiones realizadas por los varios miembros de los equipos de asesoría que ha tenido el Consejo Directivo del IESS durante la implementación del Programa, sugerencias que fueron consideradas para la redacción final de este informe de recomendaciones.

► Índice

1. Gobernanza participativa para del sistema de seguridad social: concepción del sistema	1
<hr/>	
1.1. Evolución de la gobernanza participativa	1
1.1.1. Modelo de gestión pública de oferta del servicio	1
1.1.2. Modelo de gestión pública de demanda del servicio	2
1.1.3. Periodo de transición a modelos de gestión pública de demanda del servicio	3
1.1.4. Periodo de refuerzo de los modelos de gestión pública de demanda del servicio	5
1.2. Oportunidades de gobierno abierto (GA) para la seguridad social	6
1.3. Hacia la gobernanza participativa para seguridad social	11
1.4. Principios para la gobernanza participativa en la seguridad social	15
1.4.1. Principio de eficiencia	16
1.4.2. Principio de transparencia	17
1.4.3. Principio de participación	19
2. Sistema de gobernanza participativa para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	21
<hr/>	
2.1. Descripción de la articulación para el funcionamiento del sistema	25
2.2. Subsistema de supervisión y evaluación de las políticas de seguridad social	28
2.2.1. Sistema individual de evaluación de la calidad de los servicios de seguridad social	28
2.2.2. Comités de usuarios	29
2.2.3. Veedurías de seguridad social	31
2.2.4. Comisión técnica consultiva de supervisión	33
2.3. Subsistema de diseño de las políticas de seguridad social	34
2.3.1. Mesas técnicas	35
2.3.2. Comisión técnica consultiva de sustanciación	35
2.4. Elección de instancias asesoras de participación	37
3. Recomendaciones para implementar el sistema de gobernanza participativa para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	38
<hr/>	
3.1. Implementación a corto plazo	39
3.1.1. Primera etapa: fortalecimiento de la supervisión de la política de seguridad social del IESS	39
3.1.2. Conformación del comité consultivo	40
3.1.3. Articulación de las instancias asesoras participativas de supervisión	40
3.2. Implementación a mediano plazo	40
3.2.1. Articulación de las instancias asesoras participativas de diseño y sustentación	41
4. Conclusiones	42
<hr/>	
Bibliografía	43

► Índice de gráficos

► Gráfico 1	Herramientas de una política de gobierno abierto	10
► Gráfico 2	Principios de la buena gobernanza AISS y principios de la gobernanza participativa	16
► Gráfico 3	Gobernanza participativa en la generación de confianza y la corresponsabilidad social	26
► Gráfico 4	Ciclo de la política pública e intervención para el sistema de gobernanza participativa en seguridad social	27
► Gráfico 5	Efectos de la participación en la toma de decisiones públicas	34
► Gráfico 6	Etapas de implementación del sistema de gobernanza participativa de Seguridad Social	39

► Índice de cuadros

► Cuadro 1	Percepción del diálogo nacional por la seguridad social	13
► Cuadro 2	Contribución del diálogo nacional por la seguridad social	14
► Cuadro 3	Normativa Secundaria IESS relacionada con la gobernanza participativa	25

► 1. Gobernanza participativa para del sistema de seguridad social: concepción del sistema

1.1. Evolución de la gobernanza participativa

Desde una visión general, en la historia de la gobernanza participativa se pueden diferenciar dos grandes etapas. El primer periodo, de arranque, cambios y maduración, puede situarse desde fines de la Segunda Guerra Mundial (1945) hasta comienzos de la década de los ochenta. En este, se profundizan la apertura y la globalización de la economía internacional, y trae aparejados la cristalización y el perfeccionamiento de un modelo económico mundial que gravita en función de la lógica y dirección del mercado (Marchán 2014, 210-213). El segundo periodo, que se extiende desde inicios de la década de los ochenta, adquiere renovado impulso con los años noventa, cuando se acentúa la integración con los flujos de intercambios comerciales globales. Perdura hasta la actualidad, cuando ha comenzado a cuestionarse y matizarse la irrestricta dependencia de las economías nacionales a los mercados internacionales.

1.1.1. Modelo de gestión pública de oferta del servicio

En lo que respecta a la primera fase (1945-1980), y para comprender a cabalidad el cambio que se gestó con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y dio lugar a mutaciones en la racionalidad operativa de las organizaciones, es preciso tener presente que, antes de que imperara el mercado en el accionar de la toma de decisiones de la economía y de las instituciones, los países vivían prácticamente mundos cerrados, es decir, con muy débiles relaciones de comercio exterior —exportaciones e importaciones—. En América Latina el objetivo fue generar e impulsar el desarrollo industrial, «la recomendación principal fue la de promover la sustitución de importaciones por la protección de las industrias nacientes, una política ampliamente adoptada» (Wallerstein 1995, 2).

En este contexto de estrechos niveles de competencia, se generan y recrean espacios en la esfera de la economía empresarial, así como en el ámbito del sector público. En estos, la estructura organizacional y la gobernanza se planifican, diseñan y operan sin que se estime necesario e indispensable asumir los requerimientos de los usuarios.

En el sector privado, los clientes carecen de *poder de demanda*, pues no cuentan con opciones, ya que la única vía disponible es adquirir el producto (bien y/o servicio) que se elabora en el país o quedarse sin satisfacer su necesidad. Cosa similar ocurre en el sector público, donde el usuario es visto como «administrado»,¹ esto es, como sujeto pasivo y sin derechos para reclamar y exigir bienes y servicios públicos ajustados a sus expectativas de demanda. Max Weber (2014) describe y analiza esta óptica de mirar la racionalidad de generar los productos en el contexto de economías nacionales con escasas conexiones con los mercados. Este autor marca, con lucidez, las directrices de funcionamiento del *modelo empresarial de estructura orgánica funcional* que, luego, se desplaza y acopla al sector público con el

1 Según Montiel (1965, 129 y 131):

«El ciudadano es el que ejerce el tradicional derecho de sufragio; el que se inscribe y actúa en un partido político; el que aplaude o censura al Gobierno en un discurso o en una carta enviada a los periódicos; el que acude a un mitin, participa en un desfile o grita en una esquina sintiéndose titular por derecho propio de la soberanía del pueblo. El administrado suele ser un personaje más llano, menos retórico, más cerca de los niveles concretos de la vida común [...] el círculo de acción del administrado resulta mucho más humilde, mucho más reducido y débil. [...] el administrado sufre de manera inmediata las consecuencias del mal gobierno, conoce por sus propias descalabraduras los defectos y los errores de la gestión del Estado, pero no tiene voz en el capítulo. Paga muchas veces —en forma directa— el servicio que se le da, y cuando no está satisfecho, ni siquiera tiene el recurso de poder cambiar de botica».

nombre de *modelo burocrático*. Se trata de *sistemas de gobernanza no participativa* armados desde la *perspectiva del que oferta el bien o servicio* (Weber 2014, 173-180 y 716-753).

Entonces, el *dominio del mercado* irrumpe en las relaciones sociales de la empresa y de las entidades públicas. Termina por trazar e imprimir las directrices de sus estrategias, de sus políticas y de sus procesos, que, en su conjunto, pasan a responder a la presión de las fuerzas de la demanda y de la competencia nacional e internacional. La aceleración progresiva de la competencia del mercado, con la finalidad de alcanzar productos que guarden dos características esenciales —máxima calidad y precios mínimos—, conduce a trastocar el estilo de gobernanza volcado hacia el interior de las empresas y del sector público a favor de una gobernanza forzada a tomar en cuenta las condiciones del mercado y las propiedades de los productos. Esta se enfoca en conservar y ampliar su portafolio de clientes y usuarios, en tanto sean capaces de satisfacer sus expectativas de demanda.

1.1.2. Modelo de gestión pública de demanda del servicio

El protagonismo del mercado en las relaciones de producción y sociales trastoca la racionalidad de enfoque del sistema de gestión pública tradicional/burocrática. Sin embargo, el *imperio del mercado* se va construyendo con el decurso de los años, pues hasta la Segunda Guerra Mundial el mercado es visto como un factor marginal en el diseño y determinación de las particularidades de los productos. Esta circunstancia es, precisamente, el rasgo fundamental que definió la sustancia de la gobernanza no participativa, propia de los modelos de oferta funcional y burocrático.

La quiebra de esta situación ocurre a finales de la Segunda Guerra Mundial, que impulsa la celebración del Acuerdo de Bretton Woods (1944). Mediante este, los países occidentales —Ecuador entre ellos— se comprometen a propiciar un modelo de desarrollo económico basado en fomentar las exportaciones, que conlleva la obligación internacional de abrir las economías nacionales al mercado mundial (Marchán 2014, 213). Este hecho marca, aunque no de manera rápida, el lento pero creciente deterioro de los modelos analizados por Weber, y se los sustituye por una *gobernanza participativa* que acompaña al surgimiento, en un comienzo en el sector privado empresarial, del modelo de gestión por productos y procesos. La racionalidad de este modelo gravita en función al mercado, al enfocarse en la calidad y precios de los bienes y/o servicios que demandan los clientes, quienes pasan a ser el sustrato principal para el diseño y funcionamiento operativo del sistema. Este fue desarrollado y difundido, pocos años después de firmado el Acuerdo de Bretton Woods, por la Organización Internacional de Estandarización (ISO 1947), cuya misión es expandir el modelo en cuestión (Marchán 2011, 9).

Luego de afianzarse en el mundo privado empresarial, también la gobernanza participativa y el modelo de gestión por productos y procesos se traslada al sector público. El propósito es que la ciudadanía, usuaria de los bienes y/o servicios públicos, tenga decisión e incidencia en establecer la calidad de estos y deje de mirarlos y asumirlos como mera administrada, extraña al proceso productivo. A raíz de este giro en la lógica y organización del funcionamiento de las entidades públicas, se empieza, de manera muy pausada, a prestar atención y preferencia a los usuarios como engranaje esencial de la planificación institucional, y de la definición de los procesos responsables de producir los bienes y/o servicios que respondan a sus requerimientos. Esta reacción tardía y paulatina en dar paso a la injerencia de la ciudadanía usuaria en el lineamiento de las políticas públicas y en la evaluación de los resultados, que marca el contenido real de la gobernanza participativa, obedece a dos hechos.

Por un lado, en América Latina el fomento y expansión de las exportaciones, que constituye el mandato del Acuerdo de Bretton Woods para reorientar las economías nacionales a que su dinámica de crecimiento y desarrollo esté en función del mercado mundial, significó, en la práctica, mayor presencia y fortalecimiento del Estado. Como consecuencia y paradójicamente, ocurrió un incremento

de regulaciones públicas y menos mercado. Por otro, debido a que el paso del modelo de gestión por productos y procesos del sector privado al sector público se asume única y exclusivamente como camino para profundizar los niveles de eficiencia y eficacia en la organización y generación de bienes y servicios públicos, esta transformación se realiza de manera tangencial o secundaria como mecanismo de gobernanza participativa de la ciudadanía usuaria de esos productos.

En cuanto a lo primero, ahondar la articulación de las economías de Latinoamérica con el mercado internacional lleva a que el Estado intervenga en determinar el estilo de desarrollo e industrialización guiado por políticas públicas y financiado por la hacienda fiscal. El Estado crea y promueve al sector industrial para ampliar y diversificar las exportaciones y la producción para el mercado interno, y, con la finalidad de obtener recursos financieros para acometer este objetivo estratégico, se vale de los ingresos de las exportaciones, de los gravámenes internos y de deuda externa. «Lo esencial fue que si el Estado seguía una política sabia podría asegurar el desarrollo nacional y, en consecuencia, un aumento serio en el producto nacional bruto per cápita» (Wallerstein 1995, 2).

Al mismo tiempo, para hacerse cargo de la tarea de concretar el propósito de direccionar e impulsar el desarrollo nacional, el Estado adquiere nuevas misiones y competencias que amplían el andamiaje burocrático y conducen a crear diversos ministerios y organismos públicos para planificar y regular la estructura productiva y de comercio. Así, se ocasiona una economía dependiente del Gobierno y del gasto público y menos de las fuerzas del mercado (Thorp 1998, 135-257; Cárdenas *et al.* 2004, 170-242; Cárdenas *et al.* 2003, 9-55 y 321-373). De esta manera, si bien las economías nacionales de América Latina logran, desde la década los cincuenta hasta inicios de los ochenta, aumentar su grado de integración al mercado mundial, el empeño y el resultado solo se alcanzan —por contradictorio que sea frente al objetivo estratégico de economías más dependientes de las fuerzas del mercado— al implementar un modelo de desarrollo hacia adentro. En este modelo el Estado se constituye en actor clave y agente principal para determinar y guiar el rumbo de crecimiento y progreso de los países.

1.1.3. Periodo de transición a modelos de gestión pública de demanda del servicio

A inicios de los ochenta, el desarrollo industrial sostenido por el Estado entra en crisis debido a que el fisco colapsa porque no puede mantener el nivel de endeudamiento público. Esto da lugar a que las críticas del fracaso se centren en la incapacidad del Estado como gestor del crecimiento y desarrollo. Se propone como solución —a raíz de la década de 1980, aunque con más fuerza a partir de 1990— un modelo económico dependiente del mercado, en el cual los agentes sociales y los clientes marcarán el contenido, especialización, organización y funcionamiento de los negocios del sector privado. En este nuevo contexto, la gobernanza participativa se irá fortaleciendo en las empresas y en el sector público.

En este cambio de orientación, sin que se pierda de vista que se vive un escenario de más Estado y menos mercado, en el sector público se asiste a un horizonte variopinto de estructuras de gobernanza no participativas burocráticas con un incipiente modelo de gerencia pública durante los setenta e inicios de los ochenta (Restrepo 2009, 172-180). En rigor, esta es otra manera de denominar el traslado e implantación en la administración pública del modelo de gestión de productos y procesos imperante en el sector privado empresarial. Con ello, se persigue dotar de herramientas de la empresa privada al sector público para ganar en eficiencia (productividad), eficacia (enfoque a resultados) y efectividad (impacto en la solución de los problemas).

No obstante, con el modelo de gerencia pública se persigue, de una parte, incorporar el modelo de gestión de productos y procesos de la empresa privada, y, de otra, que la burocracia profesional continúe definiendo las particularidades de las estrategias, planificación, políticas, productos y procesos públicos,

y, por tanto, la ciudadanía usuaria sea vista como simple referencia y datos que tomar en cuenta en los procedimientos. Es claro, en consecuencia, que el modelo de gerencia pública es una organización de gestión muy embrionaria de gobernanza participativa en esta época.

La segunda etapa de evolución de la gobernanza participativa se extiende desde comienzos de la década de los ochenta y adquiere impulso desde los noventa, cuando los vientos de la globalización de las economías nacionales pasan a ser dominantes. Esto lleva aparejado un proceso de redimensionar las competencias del Estado y el tamaño de la burocracia, así como también el giro de la empresa privada y del sector público para diseñar sus estructuras y organización en función de la égida del mercado.

Estos cambios se evidencian primero en el ámbito del sector privado empresarial y luego se mueven e interiorizan en la administración pública. Conforme se acelera y profundiza la globalización de las economías nacionales —década los noventa, conocida como periodo neoliberal por el dominio del mercado en la toma de decisiones y acciones en los negocios privados y en el ámbito nacional—, las empresas privadas, presionadas por la acelerada competencia de los precios y calidades de los productos internacionales y nacionales, no tienen otro camino a observar, cada vez con mayor rigurosidad y claridad, que a las directrices de la demanda y las expectativas de los clientes, con la finalidad de conservar y ampliar su portafolio de consumidores.

En este nuevo contexto de economías de los países abiertas al influjo del comercio exterior, el sector privado empresarial debe llevar a su máxima expresión el modelo de gestión de productos y procesos. Es decir, debe asimilar que cambiar de paradigma de un sistema de gobernanza anclado en la oferta a otro sistema de gobernanza enfocado a resultados (productos finales destinados a los clientes de los negocios) comporta hacer de la demanda la variable central que define la organización, planificación, estrategias, políticas, productos y procesos de las empresas. Los clientes se tornan en el alma de los negocios y dejan de ser simple dato. Consecuentemente, el modelo de gestión de productos y procesos debe enderezar lo andado y retomar su característica primordial de ser un sistema de gobernanza participativo regido por las directrices y disciplina de precios y calidades del mercado.

El panorama que traza la empresa privada da lugar a que el sector público deba responder a nuevas exigencias para acompañar al crecimiento y desarrollo de los negocios privados y de la sociedad en general. Las reformas de la administración pública fueron escalonadas y se efectuaron en tres estadios complementarios.

En primer lugar, en la década de los ochenta y primeros años de los noventa, se asiste a la progresiva difusión e implantación del modelo de gestión de productos y procesos en el ámbito público, pero encapsulado en la lógica de un modelo de gerencia pública para dotar de mayor eficiencia, eficacia y efectividad a la prestación de servicios públicos. Con esto se reduce a la ciudadanía usuaria a simple dato o referencia para los lineamientos de la planificación, estrategias, políticas, productos y procesos, antes que darle espacio para participar en el diagnóstico de los problemas públicos, en la definición de políticas o soluciones para resolverlos y en la evaluación de los resultados. El gerencialismo público, más bien, se constituyó en la solución para alcanzar el fin de desregulación estatal y enfoque en el mercado, con el discurso de optimizar la generación de servicios públicos. Para lograr demoler el aparato estatal, se emplearon mecanismos como privatización, desregulación, reformas en la estructura, organización y competencias de la administración pública, descentralización, implementación de tecnologías de comunicación e información (TIC), procesos de reducción y desvinculación del personal del servicio público, tercerización de servicios de apoyo, entre otros.

En segundo lugar, a comienzos de la década los ochenta el modelo de desarrollo e industrialización guiado por el Estado en América Latina entra en crisis, pues el fisco se vuelve incapaz de pagar la deuda externa contraída para tal propósito. La solución al descalabro económico nacional y financiero del Estado, desde el prisma extremo que se impone a inicios de los noventa, consistió, en paralelo al

fracaso del modelo de gerencia pública, en dismantelar la administración pública y generar la debilidad e incapacidad del aparato estatal para coadyuvar a la economía nacional a transformarse, modernizarse y progresar. Frente a esta realidad, en un principio el Banco Mundial (1997) y luego los demás organismos internacionales, comenzaron a insistir en que dismantelar la administración pública es un camino errado. Esto se debe a que ata y bloquea al Estado como artífice clave para generar políticas públicas que conduzcan a reformas que impulsen el dinamismo del desarrollo. En contrapartida, proponen avanzar en la construcción de un Estado fortalecido, que cuenta con capacidades, es decir con instituciones (normatividad), organismos (entidades) y burocracia profesional y especializada, a fin de, conjuntamente y no a espaldas del mercado y de la sociedad civil, convertirse en instrumento competente para aportar en la arquitectura de la transformación del país.

En definitiva, no cabe el dismantelamiento del Estado ni persistir en sobredimensionar la administración pública, sino que el derrotero adecuado es fortalecer el Estado. Aquello implica una administración pública armada de las capacidades estatales mencionadas, con el propósito de aplicar un estilo de gobernanza participativa que considera al mercado y a la ciudadanía para diseñar, aplicar y evaluar las políticas públicas y sus resultados. El Banco Mundial, a finales de los noventa (1997), dado el fiasco del modelo de gerencia pública y su secuela de reducir a la mínima expresión la regulación estatal en su afán de centrarse solo en el mercado, comienza a alentar y fomentar la necesidad de acuñar una dimensión nueva de gobernanza participativa por parte del Estado. Esta consiste en un ensamblaje e interacción entre administración pública-mercado y sociedad civil (World Bank 1997).

En tercer lugar, el recorrido de las etapas por las que transita la administración pública, que arranca con el modelo burocrático, pasa por el de gerencia pública y llega al de gobernanza participativa como componentes claves de la una nueva gestión pública,² deja como lección histórica que el Estado y el Gobierno no pueden monopolizar la experiencia y las capacidades para imprimir, por sí solos, la dirección de las políticas públicas encaminadas a solucionar los problemas nacionales. Así como tampoco que la respuesta acertada a un Estado sobredimensionado que se arroga la pretensión de actuar de manera independiente y unilateralmente, como mecanismo y motor del cambio económico y social, sea propiciar la desregulación estatal y solo mercado. La visión que ha cuajado y madurado, pulida por la experiencia histórica, es que solo una administración pública que dispone de capacidades estatales para actuar e incidir en la marcha del país, actuando de forma conjunta con el mercado y la sociedad civil, estará bien equipada para diagnosticar los problemas públicos, así como para diseñar y aplicar soluciones o políticas públicas para corregirlos y superarlos, y evaluar sus resultados.

1.1.4. Periodo de refuerzo de los modelos de gestión pública de demanda del servicio

En la línea establecida por el Banco Mundial, la academia coadyuva a respaldar y reforzar el concepto y sentido de gobernanza participativa. Se resaltan tres componentes claves del modelo.

En primer lugar, se enfatiza en la causalidad de demanda del modelo. En este sentido, las decisiones y acciones de las entidades y de la burocracia pública deben responder a datos e indicadores del mercado para atender los requerimientos de la sociedad civil, expresados de manera individual o gremial (Restrepo 2009, 180; Barrera *et al.* 2018, 65; Bueno 2013, 178).

² Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo XX, a un modelo gerencialista o de la nueva gestión pública (NGP), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma (Oszlak 2003, 1).

En segundo lugar, se concuerda, aclara y precisa que la participación de los agentes sociales en la gobernanza de las entidades públicas debe ocurrir en dos instancias del ciclo de definición de las políticas públicas. En la formulación de las políticas, la ciudadanía —personas y/o gremios— conoce directamente los problemas públicos que la aquejan y puede cooperar con la burocracia en el diagnóstico de las dificultades sociales, así como recomendar soluciones o políticas para enfrentar sus contratiempos.

La gobernanza participativa en el diseño de políticas por parte de la sociedad civil incide, influye y se refleja en propuestas de cambio de sistemas de gestión internos. Entre estos se encuentra la generación de presupuestos por resultados, es decir por objetivos, proyectos y programas, que posibilite evaluar los alcances de las políticas aplicadas. Además, en la rendición de cuentas o evaluación de los resultados de las políticas públicas definidas y aplicadas, debido a que las entidades públicas se reservan la atribución de gestionar y ejecutar, con su propia burocracia profesional, los productos finales para solucionar los problemas públicos. Es decir, las autoridades y servidores públicos son responsables de aplicar los planes, programas, proyectos, y otros bienes y servicios determinados para alcanzar los resultados buscados. Entonces, la sociedad civil reclama el derecho de evaluar la calidad de las medidas propuestas y los recursos empleados para satisfacer esas demandas (Bueno 2013, 178; Restrepo 2009, 182).

En tercer lugar, el modelo de gobernanza participativa exige liderazgo institucional por parte de las autoridades de los organismos públicos que se encargan de la dirección y gestión administrativa interna, con una doble finalidad. Primero, armar una estructura y organización que establezca competencias técnicas para definir un portafolio de productos fruto del diálogo interactivo con el mercado y la sociedad civil, y, segundo, guiar y conducir a acuerdos de participación pública y concertación con los agentes sociales (Bueno 2013, 179; Restrepo 2009, 181).

Es indispensable tomar en cuenta los tres elementos para diseñar y aplicar un sistema de gobernanza participativa que conduzca a visualizar y contar con las seis dimensiones que, según el Banco Mundial y organismos especializados de Naciones Unidas, debe reunir para cumplir con sus características. Estas dimensiones son 1) Rendición de cuentas; 2) Estabilidad política; 3) Eficacia gubernamental; 4) Calidad regulatoria; 5) Estado de derecho, y 6) Control de la corrupción (Bueno 2013, 184). Sin duda, si se avanza a modelos de gobernanza participativa resultantes de la interacción entre administración pública, mercado y sociedad civil, la toma de decisiones y acciones por parte del Estado va a propiciar calidad regulatoria, y combatir e impedir redes de corrupción.

1.2. Oportunidades de gobierno abierto (GA) para la seguridad social

La evolución de la interacción entre el ciudadano y el Estado, la transición de los modelos de oferta a los modelos de demanda y la adopción de nuevos modelos de gestión pública, en sus distintas etapas de desarrollo, se constituyen en antecedentes de gobierno abierto (GA). Este nuevo paradigma de gobernanza contemporáneo se centra en la ciudadanía como mandante y protagonista principal de la política pública. Los anhelos de libertad de las revoluciones en contra de los regímenes monárquicos del siglo XVIII; la búsqueda de igualdad ante la ley en los incipientes estados de derecho del siglo XIX; la fraternidad y solidaridad que demandan las sociedades en los estados de bienestar del siglo XX, así como la lucha contra el despotismo, el populismo y la corrupción que se observa en los gobiernos de inicios del siglo XXI, particularmente en los países sudamericanos, encontrarán en el GA a un sistema que se fundamenta en el empoderamiento ciudadano. La tiranía y el autoritarismo se debilitan ante la transparencia, participación y colaboración, principios y pilares fundamentales de GA.

Bajo la filosofía de la nueva gestión pública y la gobernanza participativa, la metodología de GA promueve que la ciudadanía y al Gobierno transiten conjuntamente en la búsqueda de soluciones a las principales problemáticas que demanda la sociedad del siglo XXI para impulsar su desarrollo integral. La ciudadanía

tiene ahora la posibilidad de incidir de manera directa en la toma de decisiones de orden público, así como el Gobierno de aprovechar, en su máxima expresión, la inteligencia colectiva, recursos tecnológicos y unión de esfuerzos sociales para una mayor integración y alineación de los intereses entre este y la sociedad (Hofmann 2015).

Frente a la percepción inicial de novedad o de reciente fundamentación de sus doctrinas, el GA ha implicado un importante proceso evolutivo para consolidarse. Su origen se asienta en el desarrollo de sus principios, desde hace ya más de medio siglo. En el marco de la nueva gestión pública,³ frente a las falencias del sistema administrativo burocrático, en su adaptación a los constantes y vertiginosos cambios del mundo globalizado, el GA presenta «una invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios y aprovechar la inteligencia colectiva y lo que se ha venido llamando «sabiduría de la multitud» (Ramírez-Alujas y Güemes 2012, 381).

La Ley de Acceso a la Información de 1966 (Freedom of Information Act) de los Estados Unidos, junto a diversas iniciativas en Inglaterra, durante los años setenta, para «abrir las ventanas» del sector público en la búsqueda de *accountability* o rendición de cuentas para un mejor seguimiento y control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Sánchez Trigueros 2015; Ramírez-Alujas 2011) permitieron se propagara el reconocimiento del principio de transparencia en la administración pública. En la actualidad numerosos países reconocen este principio, al menos en el ámbito normativo, como en el caso ecuatoriano, que en 2004 aprobó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁴

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) define a este principio de la siguiente manera:

Transparencia y Acceso a la Información Pública: La transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.

El principio de transparencia, bajo el enfoque de GA y la aplicación de herramientas de gobierno electrónico⁵ y de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), viabiliza la interacción entre el Gobierno y la ciudadanía y, a su vez, genera valor agregado respecto a la usabilidad de la información pública producida desde las entidades estatales. El paso de la transparencia pasiva⁶, en que el organismo

3 «La nueva gestión pública pasa a un modelo «ciudadano-céntrico» que busca profundizar el régimen democrático y otorgar a la sociedad la capacidad de calificar la calidad de los servicios públicos y demandar al Estado la atención oportuna y efectiva a los requerimientos para su desarrollo integral, características principales del nuevo paradigma de gobierno abierto» (Paladines 2021, 106 y 107).

4 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.o 337 de 18 de mayo de 2004.

5 «Banco Mundial define al *gobierno electrónico* como aquel que usa tecnologías de información capaces de transformar su relación con ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno, y pueden servir una variedad de fines: mejor producción de servicios gubernamentales, una interacción más fluida con la empresa privada, mayor empoderamiento del ciudadano a través del acceso a la información o un desempeño gubernamental más eficiente. Los beneficios resultantes pueden traducirse en menor corrupción, mayor transparencia, mayor conveniencia para el usuario, crecimiento de la recaudación y/o reducción de costos» (Oszlak y Kaufman 2014, 37).

6 «*Transparencia pasiva*: entendida como el conjunto de mecanismos legales y administrativos que garantiza a las personas ejercer su derecho de acceso a la información pública en formato abierto, estableciendo una obligación legal de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información, atendiendo en todo caso al interés ciudadano como prioridad, y cuyos límites (tales como la seguridad nacional, la protección del medio ambiente o la defensa de otros derechos fundamentales) estarán debidamente explícitos en la norma» (CLAD 2016).

público se limita a informar a la ciudadanía, a la transparencia activa⁷ y la transparencia focalizada⁸ impulsa la innovación en el uso de datos abiertos,⁹ para un inimaginable nuevo mundo en el uso de la información pública. En este sentido, se encuentran entre los principales la generación de nuevas aplicaciones y servicios, *big data*, plataformas digitales, portales de transparencia, herramientas de visualización de datos, documentos comentables (Cruz-Rubio 2015; Cepal 2017).

Paralelamente, la ciudadanía ha ganado cada vez mayor protagonismo en el permanente proceso de consolidación de la democracia a nivel global. El activismo de los movimientos sociales en los años sesenta en Estados Unidos, Europa y Latinoamérica, para incorporar a las minorías y enfrentar a la corriente estadocéntrica imperante en la época, introdujo la importancia del principio de participación ciudadana en lo público (Bresser-Pereira y Cunill Grau 1998). Desde entonces, la participación ciudadana, política, social y comunitaria ha evolucionado en la búsqueda de mayores niveles de inclusión, protección de derechos e intervención en la toma de decisiones de política pública y el diseño de los servicios públicos hasta llegar a un enfoque ciudadanocéntrico (Kauffman 2018). Si bien en el Ecuador, desde la Constitución de 1998, en los artículos 63 y 225, se impulsa la participación de la ciudadanía, está presente el reto de superar la estatización y cooptación de la «participación ciudadana» impuesta durante la última década de autoritarismo, a fin de integrar a la ciudadanía en la resolución de los principales problemas que limitan el desarrollo y para un verdadero ejercicio democrático.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto define a este principio de la siguiente manera:

Participación Ciudadana: Se entenderá la participación ciudadana como el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en lo que respecta a su capítulo primero, donde se define la participación ciudadana en la gestión pública y se señalan sus principios orientadores.

El principio de participación en el marco de GA potencia la interacción entre la ciudadanía y el Gobierno para promover una «participación real, efectiva y activa» (Cepal 2018, 23). Nuevamente apoyándose en los avances de las TIC, es factible generar foros abiertos, investigación colectiva colaborativa (*crowdsourcing* y *citizensourcing*), donaciones colectivas (*crowdfunding*), comités ciudadanos para tomar decisiones, aplicaciones para móviles ciudadanas (*civic apps*), grupos focales, e-peticiones, campañas y recolección de firmas, todo aquello para generar espacios de mayor cercanía entre el Estado y la ciudadanía (Cruz-Rubio 2015; Cepal 2017).

El trabajo conjunto entre sectores públicos y privados se impulsa también desde hace ya varias décadas. Fruto de una participación ciudadana cada vez más activa, durante los años ochenta se generaron importantes espacios de construcción colectiva de políticas públicas en América Latina, sobre todo en planificación estratégica para el desarrollo local, con lo cual se fortaleció el principio de colaboración en

7 «**Transparencia activa:** entendida como la obligación legal y la estrategia de publicación de información en formato abierto en poder de las instituciones públicas, información que debe ser suficiente, relevante y actualizada para conocer el funcionamiento y desempeño de estas, de acuerdo con lo estipulado en las leyes de transparencia y acceso a la información pública de los respectivos países. Esta información deberá ser publicada periódicamente sin necesidad de que medie solicitud alguna, permitiendo que las personas interesadas puedan conocer, analizar y hacer uso de esta, como medio para potenciar una participación informada y un adecuado control ciudadano» (CLAD 2016).

8 «**Transparencia focalizada:** que comprende las estrategias de liberación de información pública en formato abierto relacionada con cuestiones específicas, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre algún problema público, con el objeto de fortalecer el proceso de toma de decisiones ante situaciones complejas y una adecuada rendición pública de cuentas» (CLAD 2016).

9 **Datos abiertos:** «El open data se define como una filosofía que busca una mayor transparencia y eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos» (Cruz-Rubio 2015, 38).

la región (Paladines 2014). En la actualidad, en el Ecuador los presupuestos participativos, por ejemplo, ya se encuentran establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.¹⁰

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto define a este principio de la siguiente manera:

Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana: El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos. Ello supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

El principio de colaboración en GA es probablemente el que ha logrado mayor evolución. El internet, las redes sociales y los cada vez más avanzados sistemas informáticos albergan infinitas formas de comunicación e interacción para la creación conjunta entre Estado y ciudadanía. Laboratorios de innovación, cogestión, coproducción de servicios públicos, plataformas cívicas de trabajo colaborativo, asociaciones público-privadas/público-sociales, reutilización de datos o datos enlazados o vinculados (*linked data*), contratación abierta, uso participativo de redes sociales, jurados ciudadanos, inteligencia colectiva e innovación abierta son solo ejemplos del potencial de este principio para transformar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública (OECD 2013; Cruz-Rubio 2015; Cepal 2018).

La iniciativa de GA causa especial atención entre gobiernos, emprendedores, académicos y organizaciones de la sociedad civil a escala mundial, pues se constituye en una suerte de acreditación de buenas prácticas de gobierno, indispensables incluso para el sector privado y las relaciones comerciales. Por primera ocasión se cuenta con una «norma de calidad» internacional de buen gobierno, impulsada desde 2011 por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés),¹¹ con el objetivo principal de incorporar a la ciudadanía y al Gobierno en la coconstrucción de lo público. A su vez la iniciativa permite articular las acciones del Plan con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), optimizar esfuerzos e integrar los compromisos nacionales.

Acorde con los lineamientos de la OGP y como una herramienta adicional para materializar la integridad en el servicio público y la política de lucha contra la corrupción y la impunidad, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto incorpora el principio de integridad y rendición de cuentas y lo define de la siguiente manera:

¹⁰ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en Suplemento del Registro Oficial N.º 306 de 22 de octubre de 2010.

Art. 8. Presupuestos participativos en los niveles de gobierno. Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

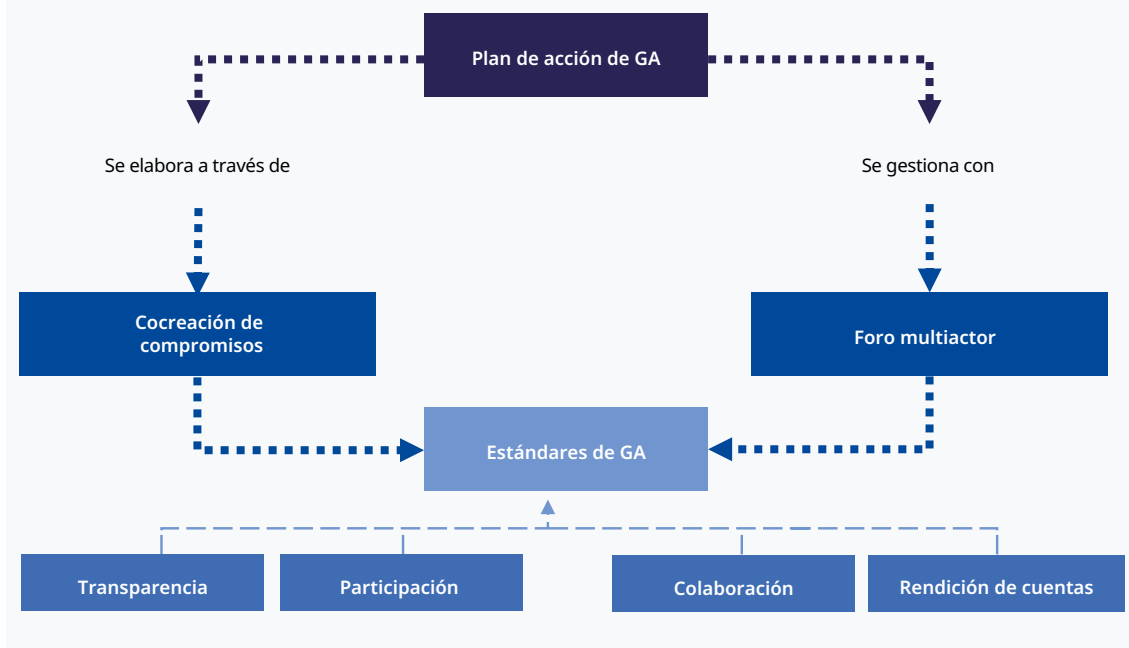
Art. 46. Formulación participativa. Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados.

¹¹ «Durante el 66º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el "Open Government Partnership" (OGP) o "Alianza para el Gobierno abierto" (AGA) en tanto esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue impulsada por los gobiernos de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, México, Filipinas, Reino Unido y Sudáfrica. Desde entonces la AGA ha pasado de 8 a 75 países miembros, 16 de los cuales son de América Latina y el Caribe» (Cepal 2018, 20).

Integridad y rendición de cuentas: Refiere a los valores y principios determinados en las normas de conducta y comportamiento del servidor público al desempeñar sus funciones. Además, implica que el Estado fundamente sus acciones y asuma la responsabilidad sobre sus decisiones, responda e informe oportunamente sobre los resultados obtenidos de su gestión. También involucra el fortalecimiento de mecanismos de control y vigilancia de las instituciones públicas, y de procedimientos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes.

En atención a los principios de transparencia y acceso a la información pública; integridad y rendición de cuentas; colaboración e innovación pública ciudadana, y participación ciudadana, como pilares, es que el GA se destaca por la practicidad de su implementación. La nueva gestión pública tiene ahora una metodología concreta para que la política pública incorpore a la ciudadanía en todas sus fases. La formulación de planes de acción de gobierno abierto, mediante foros multiactor,¹² con procesos de cocreación de compromisos entre ciudadanía, academia y los sectores públicos y privados, así como su interacción para el monitorear, hacer seguimiento y evaluar los resultados, permite a la ciudadanía constituirse en el centro del accionar y de la toma de decisiones del quehacer público, en la formulación de políticas públicas y en el diseño e implementación de las soluciones a problemáticas sociales identificadas conjuntamente (Naser *et al.* 2020).

► **Gráfico 1. Herramientas de una política de gobierno abierto**



Fuente: Naser, Fideleff y Tognoli (2020, 19).
Modificado por: Equipo consultor.

12 «Un foro multiactor es una plataforma de diálogo y coordinación conformada por actores de diversos sectores cuya función es dar seguimiento (antes, durante y después) a la implementación de los compromisos de acción contenidos en el plan. Entre las principales funciones de este foro se encuentran: la fiscalización del cumplimiento de los compromisos; la colaboración para la ejecución de las actividades y componentes comprometidos en el plan y; la autoevaluación y rendición de cuentas sobre el proceso» (Naser, Fideleff y Tognoli 2020, 19).

Dar paso a que la sociedad civil, es decir a la ciudadanía, interactúe con la administración pública para diagnosticar, proponer soluciones o políticas públicas, así como ejecutar y evaluar las directrices y productos construidos conjuntamente, es, sin duda, un avance muy significativo en la arquitectura de nueva gestión pública. No obstante, y como quedó resaltado, el modelo de GA se caracteriza por ser un enfoque a profundidad de los problemas públicos, pues abarca todas las fases del ciclo de la política pública —formulación, ejecución y evaluación de las propuestas para acometer la problemática social—. Sin embargo, su objeto de análisis o dimensión del tratamiento de las dificultades públicas se limita única y exclusivamente a aspectos precisos mediante compromisos específicos, por cuanto no alcanza a constituirse en un modelo de gobernanza permanente. Así, a manera de ejemplo, en materia de seguridad social el aporte de GA radica en propiciar el diálogo social y la interacción entre trabajadores, empleadores y Estado, que constituyen el ADN del tripartismo.¹³ El diálogo social es la raíz de la generación de acuerdos concretos; en este, las partes identifican problemáticas específicas y determinan acciones conjuntas para superar retos e innovar para solucionarlas. En clave de GA el diálogo social en favor de la seguridad social aterriza en compromisos puntuales que traducen un esfuerzo de cooperación entre actores sociales y burocracia para diseñar y evaluar la política de seguridad social.

La seguridad social no puede limitarse a generar compromisos puntuales, pues demanda de un ejercicio permanente de gobernanza participativa. Por eso, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, reconoció «que el diálogo social contribuye a la cohesión global de las sociedades» y declaró que le corresponde fortalecer la capacidad de sus mandantes tripartitos para

abordar todos los principios y derechos fundamentales del trabajo, a todos los niveles, según proceda, mediante mecanismos de diálogo social consolidados, influyentes e inclusivos, con la convicción de que esa representación y ese diálogo contribuyen a la cohesión global de las sociedades y son asuntos de interés público, y que resultan cruciales para una economía que sea productiva y eficiente (OIT, 2019a).

Incluso la Declaración determina que la OIT «debe orientar sus esfuerzos a: [...] intensificar la participación y cooperación en el sistema multilateral a fin de reforzar la coherencia de las políticas (OIT, 2019a).

1.3. Hacia la gobernanza participativa para seguridad social

«La seguridad social formó parte del mandato de la OIT desde su creación en 1919, se dio un gran paso adelante en 1944, en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Filadelfia» (Ghellab, Varela, John 2011, 46), cuando se reconoció la obligación de «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa» (OIT, 1944, págs. Apartado III, Literal f)). El Informe Beveridge (1942), junto a las Recomendaciones sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (67) y sobre la asistencia médica, 1944 (69), establecieron el marco para el progreso de los años siguientes, siempre bajo la impronta del tripartismo y el diálogo social que este implica (Ghellab, Varela y John 2011). De ahí se desprende que el diálogo social ha sido y es la piedra angular para construir la arquitectura de la seguridad social.

En esta etapa de origen y consolidación de la seguridad social, el diálogo social se circunscribió a impulsar la toma de decisiones conjuntas entre trabajadores, empleadores y Estado. Ahora bien, la seguridad social no pudo estar ajena a los profundos cambios que conllevó la suscripción del Acuerdo de Bretton Woods (1944), la expansión de los mercados, la liberalización de los sistemas financieros y el proceso

13 «En todo el mundo la asociación entre gobierno, empleadores y trabajadores representa así la conjunción de las partes interesadas, esencialmente, en cualquier régimen de la seguridad social organizado y administrado, al menos para los trabajadores de la economía formal» (Ghellab, Varela y John 2011, 44).

acelerado de globalización desde mediados del siglo XX. La presión de la competitividad mundial dio lugar a que el sector empresarial justificara ante «los responsables de la formulación de políticas nacionales que la perentoriedad de reducir costos debería reflejarse en una reducción de los montos de cotización a la seguridad social» (Ghellab, Varela y John 2011, 50).

Los regímenes nacionales de seguridad social han respondido restringiendo o reduciendo las prestaciones, y en países donde la provisión complementaria mediante regímenes ocupacionales patrocinados por el empleador ha sido tradicionalmente la norma, también esta vía ha quedado maltrecha. Esta tendencia ha afectado, en particular, a los regímenes de pensiones de vejez que, cuando no se han clausurado del todo, han negado la afiliación a nuevos ingresos, han reducido las prestaciones, han incrementado las cotizaciones o han transferido los riesgos de inversión del empleador al empleado mediante la transformación de un régimen de prestaciones definidas a uno de cotizaciones definidas (Ghellab, Varela y John 2011, 50).

Si a esto se suman los cambios en la progresión demográfica, el envejecimiento de la población (CAF 2020) y las crisis económicas de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, sin lugar a dudas el diálogo social se enfrentó con considerables presiones en materia de seguridad social, y conminó a ampliar el diálogo al incorporar otros sectores sociales, económicos y políticos. Esto se hace aún más evidente cuando se adoptó la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (202), como una respuesta al contexto económico global y sus efectos en la seguridad social. La participación constituye el catalizador para rescatar el diálogo social, de ahí la imperativa necesidad de fortalecer la participación en la gobernanza en los regímenes de las instituciones de seguridad social. Así lo reconoce y promueve la Recomendación 202 en su artículo tercero, lit. r), al convocar a la «participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas». En concordancia, es preciso también citar los siguientes artículos de la Recomendación:

13. 1) Los Miembros deberían formular y aplicar estrategias nacionales de extensión de la seguridad social basadas en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo social efectivo y de la participación social.

19. Los Miembros deberían seguir los progresos alcanzados en la puesta en práctica de los pisos de protección social y en la consecución de otros objetivos de las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social a través de mecanismos apropiados definidos a nivel nacional, que incluyen la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

20. Los Miembros deberían organizar consultas nacionales de forma periódica para evaluar los progresos realizados y examinar las políticas tendientes a obtener la extensión horizontal y vertical de la seguridad social.

21. A efectos del párrafo 19, los Miembros deberían recoger, compilar, analizar y publicar regularmente un conjunto apropiado de datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social desglosados (OIT 2012).

Como se observa, impulsar el diálogo es el principal camino para alcanzar reformas y cambios profundos en materia de seguridad social, como lo ha sido desde sus orígenes. Ahora bien, para alcanzar logros superiores como los pisos de protección social y la universalización del derecho a la seguridad social, debe fortalecerse la formulación de la política pública con una gobernanza aún más participativa.

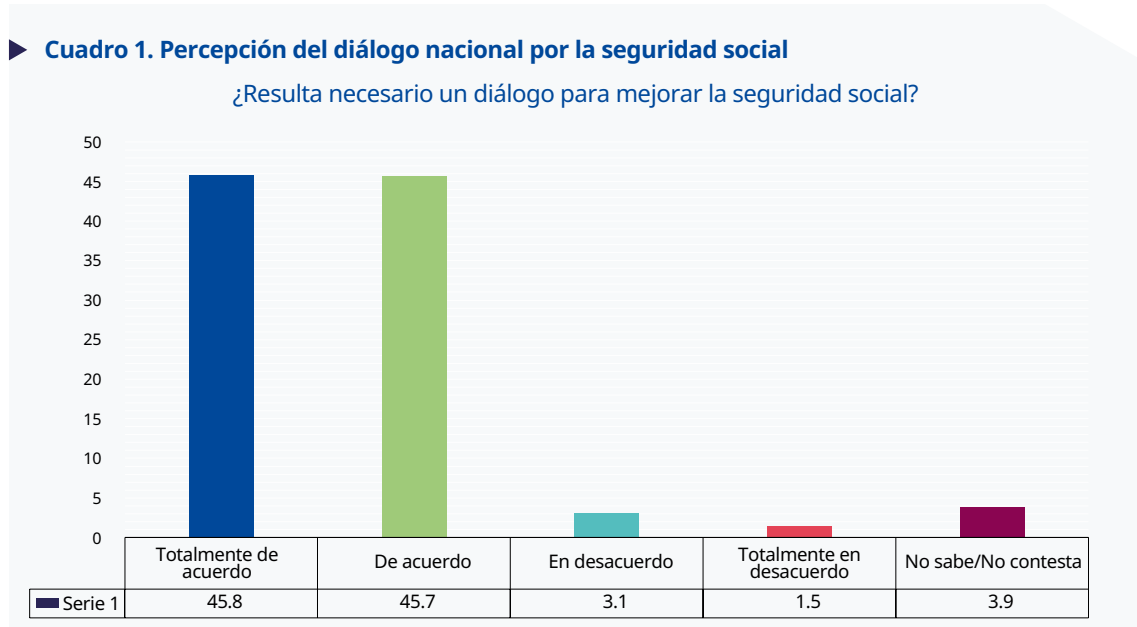
Se trata de encontrar y viabilizar el camino a un andamiaje de la seguridad social que brinde protección social a la sociedad civil y no únicamente a los trabajadores. Se vuelve imperativo reconocer y transparentar que, en el horizonte de las relaciones de producción y sociales, hay otros actores, como empleados autónomos (campesinos y trabajadores sin relación de dependencia), pero, además, personas que residen en el país y que, por diversas circunstancias, no aportan la seguridad social. Estos grupos, en conjunto, deben estar cubiertos por una seguridad social universal como solución inevitable para acometer desigualdades que son un grave escollo para una sociedad civil inclusiva y estable.

Se entiende que, desde la perspectiva de un diálogo social que tenga como objetivo dar el salto hacia una seguridad social universal, existe la imperativa necesidad de convocar a más agentes sociales que el ensamblaje originario tripartito entre Estado, empleadores y trabajadores. Se trata de ir incorporando a un espectro más amplio de actores de la sociedad civil, ya que la seguridad social universal es fruto de un pacto social que involucra a todos y exige de un esfuerzo fiscal nacional.

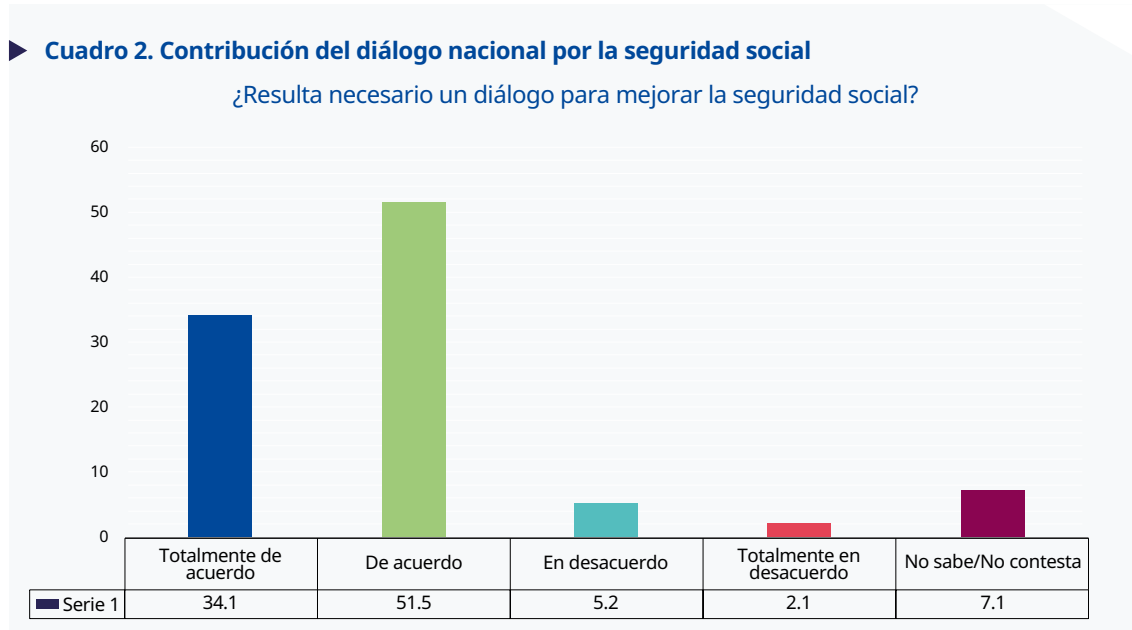
Es preciso considerar que la seguridad social del Ecuador recién inicia el reto de constituirse en universal, pues, en esencia, se trata de una protección social para trabajadores, sin embargo, sus afiliados destacan que la organización y estructura de su gobernanza adolece de dificultades. Por un lado, se requiere mayor apertura en la toma de decisiones, y, por otro, incorporar instancias permanentes de seguimiento y evaluación conjunta entre los distintos actores que integran la comunidad de la seguridad social del IESS. Esto fue ratificado por los funcionarios del IESS, cuando se les consultó sobre la necesidad de un diálogo nacional por la seguridad social y si este contribuirá a mejorar los servicios y prestaciones del IESS (cuadro 1).

El 91,5 por ciento de los encuestados cree que es necesario un diálogo nacional para mejorar el sistema de seguridad social del país.

De igual forma, el 85,6 por ciento de los encuestados opina que el diálogo nacional por la seguridad social contribuirá a mejorar los servicios y prestaciones del IESS.



Fuente: (OIT 2020b, 49)



Fuente: (OIT 2020b, 49).

El Programa de Asistencia Técnica (PATSS) que la OIT implementa en la actualidad para mejorar y fortalecer el sistema de seguridad social administrado por el IESS, en sus fases iniciales permite evidenciar importantes nudos críticos en relación con la participación y gobernanza, entre los que se destacan los siguientes:

- **Conformación actual del Consejo Directivo del IESS:** Resulta interesante analizar reformas legales que amplíen la participación en el CD para contar con la representación de sectores directamente relacionados con la seguridad social y que actualmente se encuentran parcialmente representados, como por ejemplo los jubilados, trabajadores públicos, afiliados, campesinos, entre los principales. Sin embargo, aún con una distinta configuración del CD, los servicios de seguridad social demandan de una mejor gobernanza para cumplir con los niveles mínimos requeridos para la atención a la ciudadanía.
- **Falta de autonomía, transparencia y participación en los mecanismos vigentes de gobierno del Consejo Directivo del IESS:** Reto ineludible que con mayores niveles de participación devendrá colateralmente en un mayor control de los recursos de los afiliados, seguimiento a la calidad de los servicios de seguridad social y garantía a los derechos ciudadanos en esta materia.
- **Deficiencias en la calidad de los servicios de seguridad social:** Uno de los temas de fondo en materia de seguridad social radica en la calidad de los servicios que lo componen. Aplicar reformas en la configuración del CD o establecer Manuales o Modelos de Gestión para el máximo órgano de la seguridad social, sin considerar a afiliados públicos y privados, empleadores públicos y privados, usuarios, funcionarios del IESS y actores sociales relacionados con la seguridad social, será insuficiente a la hora de fortalecer institucionalmente al IESS (OIT 2020a, 49).
- En este marco, el GA aporta para generar compromisos puntuales para que, con la colaboración de trabajadores, empleadores, Estado y demás actores de la comunidad de la seguridad social, se unan esfuerzos para resolver problemáticas específicas del sector. Sin embargo, la gobernanza participativa supera la atención atomizada de problemáticas, pues promueve una cultura de apertura permanente

para que los actores tomen decisiones conjuntas. La gobernanza participativa y la cultura de apertura que promueve constituyen el entorno propicio para generar una visión a largo plazo y congregar una planificación estratégica de cara a los distintos escenarios que deberá afrontar la seguridad social en el país.

La evolución de la participación, en la gobernanza en general y en la seguridad social en particular, responde a un mismo contexto global económico y social. Este contexto la ha desarrollado al punto en que la torna en una gobernanza participativa.¹⁴ De acuerdo con esta evolución, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) emitió en 2019 las Directrices de la AISS «Buena Gobernanza», que guían y fundamentan la propuesta para implementar un Sistema de Gobernanza Participativa para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (SGPSS).

La sostenibilidad social hace referencia principalmente a la necesidad de una gobernanza participativa, en la que todos los actores involucrados puedan participar en la economía política de las reformas con el objetivo de influir en los cambios estructurales y promover o defender sus intereses. La sostenibilidad social también exige que los regímenes de la seguridad social sigan siendo adecuados para hacer frente a los riesgos del ciclo de la vida y a las necesidades de subsistencia de las poblaciones, aspectos que contribuyen, sin lugar a duda, a intensificar la cohesión social de la sociedad. La sostenibilidad política se centra en la legitimidad institucional de la seguridad social. Al incluir elementos relacionados con los conceptos de sostenibilidad financiera y social, la sostenibilidad política hace referencia a la necesidad esencial de garantizar la —buena gobernanza— de todos los aspectos de la reglamentación y la gestión de los regímenes de seguridad social (AISS 2010, 189).

1.4. Principios para la gobernanza participativa en la seguridad social

La Constitución de la República¹⁵ dispone que «la seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación» (artículo 34).

El sistema de gobernanza participativa destaca los principios de participación, transparencia y eficiencia, pues permite revertir «la apreciación general que el IESS no funciona según el criterio de sus afiliados. Esta percepción se relaciona con una práctica política en la que predomina la acción gubernamental, pero no la de los afiliados a través de sus representantes»¹⁶ (OIT 2020d, 20). Es preciso, por lo tanto, profundizar en estos principios para que los afiliados se integren, junto a los demás actores de la comunidad de la seguridad social, al proceso de toma de decisiones y evaluación de resultados, de acuerdo con las Directrices de la AISS de la Buena Gobernanza.

14 La gobernanza se entiende como el proceso de proveer dirección a una sociedad, proceso en el que el gobierno no es el único responsable, sino que otros actores de la sociedad civil y del mercado se constituyen como participantes activos... Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas (CAF 2017, 19 y 20).

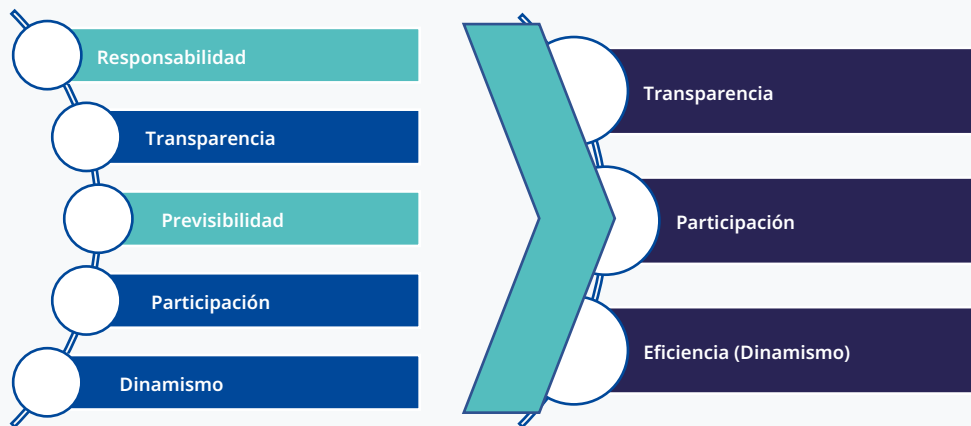
15 Constitución de la República publicada en el Registro Oficial N.º 449, de 20 de octubre 2008.

16 «En cuanto a la gobernanza del IESS, los empleadores tienen diversas posturas. Los del sector público se sienten representados por su vocal ante el Consejo Directivo, pero consideran que los afiliados deberían presidirlo; mientras que el empleador del sector privado no se siente representado en el Consejo, ni tampoco tiene una postura decisiva sobre quién debe presidir. Cabe reconocer que, en promedio, los diferentes empleadores consideran que la actual conformación del Consejo Directivo del IESS no ha beneficiado a los afiliados» (OIT 2020, 130).

La AISS define la gobernanza como la manera en que la autoridad designada hace uso de sus facultades para conseguir los objetivos de la institución, incluso de sus poderes para formular, aplicar e introducir nuevas políticas, normas, sistemas y procesos en la organización, y para captar la participación y el compromiso de las partes interesadas. La buena gobernanza supone que el ejercicio de la autoridad conferida será responsable, transparente, previsible, participativo y dinámico (AISS 2019, 1).

En este sentido, la AISS determina cinco principios para guiar hacia la buena gobernanza en la seguridad social. «Cuatro de los cuales son de particular pertinencia para las instituciones de seguridad social: la responsabilidad, la *transparencia*, la previsibilidad y la *participación*. La AISS incluye el *dinamismo* como el quinto principio que caracteriza la buena gobernanza» (AISS 2019, 2). Los principios de transparencia, participación y eficiencia se resaltarán durante la revisión del SGPSS, en atención al ordenamiento jurídico nacional de seguridad social y la normativa secundaria del IESS.

► **Gráfico 2. Principios de la buena gobernanza AISS y principios de la gobernanza participativa**



Elaboración: Equipo Consultor

1.4.1. Principio de eficiencia

«La buena gobernanza es decisiva para el suministro efectivo de la seguridad social» (AISS 2019, 1). Ciertamente, sin una buena gobernanza se hace imposible cumplir con el principio de eficiencia determinado en la Constitución de la República y en la Ley de Seguridad Social,¹⁷ que la define como «la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios» (artículo 1). La eficiencia constituye un principio fundamental para asegurar la sostenibilidad de todo sistema de seguridad social.

Por ello, la AISS, para impulsar la permanente búsqueda de un mejor modelo de gobernanza, que vele por el cumplimiento del principio de eficiencia, integra en las Directrices de la Buena Gobernanza al principio de dinamismo. Este promueve «cambiar y mejorar el propio statu quo mediante un funcionamiento más eficiente y equitativo e intervenciones que respondan a la evolución de las necesidades de los miembros y los beneficiarios del programa, creando así un nuevo valor» (AISS 2019, 3).

¹⁷ Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 465, de 30 de noviembre de 2001.

La normativa secundaria del IESS también reconoce a este principio bajo los enfoques de la legislación ecuatoriana y de las Directrices de la AISS de Buena Gobernanza. Así se observa en la Codificación del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Resolución N.º C.D. 588, 2019), que dispone textualmente lo siguiente:

Artículo 4. Principios éticos de los colaboradores del IESS. Los colaboradores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, en el cumplimiento de sus competencias, funciones, atribuciones y actividades se regirán por los principios de lealtad, eficiencia, probidad, responsabilidad, confidencialidad, imparcialidad, integridad y respeto.

Artículo 6. Principio de Eficiencia. Los colaboradores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, en el desempeño de sus funciones, deberán mejorar y optimizar los resultados alcanzados en la gestión institucional, con relación a los recursos disponibles e invertidos para su consecución.

En concordancia, el Código de Gobierno Corporativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Resolución N.º C.D. 485, 2015), al establecer los indicadores de gobierno corporativo del IESS, determina lo siguiente:

Artículo 25. Normas Éticas. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, expedirá el Código de Ética, el mismo que precisará los principios, deberes y derechos que deberán ser cumplidos de forma obligatoria por los funcionarios, servidores y trabajadores. Dicho instrumento promoverá la confianza de los afiliados, jubilados, asegurados, partícipes y demás grupos de interés a los servicios y procesos ofrecidos por la Institución; y, asegurará el correcto ejercicio de las actuaciones del personal institucional, enmarcadas en principios de legalidad y valores éticos de integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad y de eficiencia, que otorguen un servicio adecuado y oportuno con calidad y calidez.

Artículo 30. Indicadores de gestión y desempeño. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, generará indicadores del Gobierno Corporativo para medir los niveles de gestión interna y su relación externa en un marco de integridad, transparencia y eficiencia del Instituto, en relación a la gestión de sus recursos y la prestación de sus servicios concedidos, soportados en una gestión por procesos, de ética y de comunicación.

El principio de dinamismo de las Directrices de la AISS de la Buena Gobernanza denota la estrecha relación entre los principios de transparencia y participación, con el principio de eficiencia. «El dinamismo es el elemento de innovación y cambio positivo en la gobernanza que mejora la eficiencia y la eficacia de la organización» (AISS 2019, 35). La sostenibilidad de los regímenes de seguridad social depende de la correcta optimización de sus recursos. Para lograrlo, demanda de una gobernanza transparente y participativa, acorde con la evolución la gestión pública en general y de la seguridad social en particular. En la actualidad, en pleno siglo XXI, a mayor transparencia, mayor participación y mejor gobernanza, se optimizan recursos, se aseguran resultados y se promueve un mejoramiento continuo en la prestación de servicios de seguridad social, «creando así un entorno virtuoso para la buena gobernanza» y para la seguridad social (AISS 2019).

1.4.2. Principio de transparencia

La Constitución de la República incorpora el principio de la transparencia en la seguridad social, así como en la gestión del sistema de seguridad social y las instituciones que la conforman, al determinar que el sistema «funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia» (artículo 368).

El principio de transparencia es de medular importancia por cuanto garantiza el derecho de acceso a la información, previene la ejecución y facilita la sanción de actos de corrupción; promueve la rendición de cuentas de las autoridades públicas y genera confianza para ciudadanía y autoridades públicas. La transparencia es un precursor de la participación y un vigilante de la eficiencia, por lo que se constituye en un principio indispensable en materia de gobernanza participativa, así como para implementar compromisos de GA y para la buena gobernanza en materia de seguridad social. Las Directrices de la AISS lo definen de la siguiente manera:

La transparencia es la capacidad de acceder libremente y en tiempo oportuno a información esencial y precisa que permita cerciorarse de que las partes interesadas estén bien documentadas sobre el estado real del programa y sobre su administración. La transparencia en el proceso de toma de decisiones promueve la honestidad, la integridad y la competencia, y desalienta las malas acciones. La claridad y la simplicidad de las reglas, sistemas y procesos ayudan a restringir los ámbitos que dan lugar a la actuación discrecional y arbitraria en la administración del programa (AISS 2019, 2).

El IESS también incorpora al principio de transparencia en su normativa secundaria, tanto en el Código de Gobierno Corporativo (Resolución N.º C.D. 485, 2015), como en la Codificación del Código de Ética (Resolución N.º C.D. 588, 2019). En relación con el gobierno corporativo, lo incluye en los principios básicos de responsabilidad social, y lo asocia con la rendición de cuentas (artículo 5) y principalmente con la lucha contra la corrupción, al definir al principio y establecer las siguientes acciones para implementarlo:

Artículo 10. Principio de Transparencia del Código de Ética. El Instituto promoverá las buenas y mejores prácticas de gestión pública transparente, previstas en el Código de Ética, que garanticen el libre acceso, custodia, divulgación, estrategia de publicación y promoción de la información pública, de conformidad con la Ley.

Artículo 11. Principio de Transparencia de Gobierno Corporativo. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, erradicará toda práctica de actos de corrupción y adoptará las siguientes acciones:

- a. Normará el Buen Gobierno y las prácticas éticas; informará y comunicará permanentemente, sobre la gestión y administración a los afiliados, jubilados, asegurados, partícipes y demás grupos de interés;
- b. Contará con canales de información y comunicación, que permitan denunciar irregularidades de los actos de gestión y administración, con una adecuada protección a los denunciantes;
- c. Denunciará las conductas irregulares ante los órganos competentes para establecer los hechos, en el marco del debido proceso;
- d. Efectuará la rendición de cuentas a los grupos de interés, garantizando la disposición al público de la información no confidencial de la Entidad;
- e. Actuará acorde a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y todas las resoluciones emitidas por el SERCOP, en materia de contratación de obras, bienes y servicios;
- f. Los servidores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, en el ejercicio de sus funciones, actuarán bajo un estándar de conducta ética;
- g. Los órganos competentes corporativos, informarán y comunicarán sobre los programas contra fraudes, de la no tolerancia a los abusos y actos indebidos, y las acciones a seguir para emitir los informes debidamente fundamentados a las instancias pertinentes;

- h. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, promoverá la suscripción de instrumentos legales con organismos externos, que permitan cumplir con el principio de transparencia y acceso a la información pública;
- i. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, garantizará que todos los procedimientos sean claros, equitativos, viables y transparentes;
- j. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, articulará las acciones de control social con los programas gubernamentales; y,
- k. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, capacitará a sus funcionarios, servidores y trabajadores, en sus diferentes niveles, así como a otros actores interesados, en políticas de buenas y mejores prácticas de Gobierno Corporativo y normas de conducta ética.

Artículo 16. Políticas y procesos. El Consejo Directivo del IESS emitirá políticas y establecerá procesos que garanticen un accionar eficaz para las relaciones de gestión, transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, la Codificación del Código de Ética del IESS, para promover «la implementación de buenas y mejores prácticas de gestión pública transparente» (artículo 14), determina las siguientes acciones:

- a. Garantizar el libre acceso a la información pública, la misma que se rige por los principios de publicidad, transparencia, rendición de cuentas, gratuidad y apertura de las actividades de las entidades públicas;
- b. Proporcionará información completa, veraz y verificable a los afiliados, jubilados, beneficiarios, asegurados, empleadores, partícipes y ciudadanía en general, acerca de los servicios, productos y valores que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS ofrece. Además, difundir información contable y financiera fidedigna y de manera periódica;
- c. Custodiará la información activa y pasiva de los afiliados, jubilados, beneficiarios, asegurados, empleadores y partícipes, en función de la reserva y no usarla para beneficio personal o de terceros;
- d. Las autoridades; los directivos; los miembros de los órganos de reclamación, auxiliares y de control interno; los servidores y los trabajadores del IESS, se abstendrán de divulgar información confidencial o reservada de la Institución. Tampoco utilizarán esa información para beneficio personal o de terceros. Para entregar información de carácter institucional, se deberá observar el procedimiento establecido por el IESS para el efecto, y contar con la aprobación de la autoridad competente; y,
- e. Desplegará estrategias de publicidad y promoción, con información clara, precisa, oportuna, razonable, adecuada, validada, veraz y completa en beneficio de los afiliados, jubilados, beneficiarios, asegurados, partícipes y ciudadanía en general, conforme a los principios de competencia leal y de buena práctica de negocios.

1.4.3. Principio de participación

El principio de participación, como elemento central de la gobernanza en el siglo XXI, se constituye en el guardián del rol de mandante, tanto para la ciudadanía en general, frente a la administración pública, como para el afiliado en particular, frente a los regímenes de seguridad social. La Constitución de la República es incisiva al implementar el principio de participación en todos los ámbitos de toma de decisiones públicas. Entre las disposiciones constitucionales que desarrollan con mayor precisión el principio de participación, constan las siguientes:

Art. 85. Último inciso: En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Art. 100. En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos... Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

En materia de seguridad social, las Directrices de la AISS también incorporan al principio de participación como un eje clave de la buena gobernanza y se lo definen así:

La participación hace referencia a la educación activa, al compromiso y a la intervención efectiva de los distintos actores, a fin de proteger sus intereses. La participación de las partes interesadas tiene sentido siempre que estas tengan acceso a información sobre la institución y puedan comprenderla y asimilarla para actuar en consonancia. (AISS 2019, 2).

La participación hace referencia a la intervención efectiva de las partes interesadas en los procesos de decisión de la institución, en la protección de sus intereses y en la promoción de los programas de seguridad social. Se trata de una manera de forjar una relación de colaboración entre el consejo de administración y las partes interesadas, a fin de mejorar las políticas, infundir confianza y acrecentar la transparencia (AISS 2019, 32).

El IESS también integra al principio de participación a su normativa secundaria. Sin embargo, no lo desarrolla con la profundidad de la Constitución de la República o alineado a las Directrices de la A2S para la Buena Gobernanza. El Código de Gobierno Corporativo se limita a establecer las siguientes disposiciones:

Artículo 17. Participación en asuntos de interés. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, asegurará la participación de los representantes de los afiliados, jubilados, asegurados, empleadores y demás grupos de interés, mediante la información permanente respecto a los asuntos presentados y resueltos en el Consejo Directivo.

Artículo 28. Mecanismos de Rendición de Cuentas. [...] e) Crear espacios de retroalimentación para generar información, participación, requerimientos y opinión, en todos los niveles de la comunicación interna, para mantener una comunicación adecuada, evitar rumores y fortalecer el ambiente de trabajo

No se evidencia participación en el diseño o evaluación de las políticas de seguridad social. Por el contrario, la normativa citada se concentra exclusivamente en el ejercicio del derecho de acceso a la información, que, como ya se revisó, tiene mayor relación con el principio de transparencia. Al revisar la normativa secundaria del IESS, se constata el requerimiento de generar un sistema de gobernanza participativa que cumpla con las disposiciones constitucionales y las directrices de la AISS. Es, sin duda, el gran y decisivo salto a un sistema de gobernanza participativa del IESS que contemple en su estructura de gobernabilidad instancias u órganos consultivos de participación de los afiliados en etapas claves del ciclo de la política pública: el diagnóstico de la problemática de la seguridad social y la determinación de las políticas públicas, así como la evaluación de sus resultados.

► 2. Sistema de gobernanza participativa para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El Ecuador arriba tardíamente a los procesos de cambio del Estado y la administración pública. Hasta fines de los noventa, cuando en algunos países de América Latina se realizaban esfuerzos institucionales para incorporar el modelo de gerencia pública a la administración del Estado, en Ecuador aún se aplicaban estructuras orgánicas funcionales y el modelo burocrático para direccionar su gestión. Con tal práctica, se reforzaba el paradigma y el estilo de cultura organizacional, en la cual a las autoridades, a los funcionarios y a los empleados públicos les parece obvio y natural armar, desde la perspectiva de la oferta de quienes prestan el servicio público, las estrategias, planes, políticas, productos y procesos de la administración pública, sin mirar los requerimientos de la ciudadanía.

Desde luego, y a la par con otros países latinoamericanos, desde mediados de los noventa, también en Ecuador, se impulsan y aplican medidas tendientes a reducir el tamaño del Estado, pero solo de manera muy tibia y parcial. Se introduce en el Estado el modelo de productos y procesos, esto es de gerencia pública, para sustituir las estructuras orgánicas funcionales y dar lugar a que la racionalidad de la organización y de la gestión de las entidades públicas gire en función de satisfacer las necesidades de la sociedad civil.

Ya se dijo que el modelo de gerencia pública es el camino para optimizar la prestación de servicios públicos al incorporar herramientas gerenciales del sector privado, pero las demandas ciudadanas son vistas de manera tangencial por la administración pública, pues la sociedad civil no tiene injerencia y participación en la gobernanza de los organismos públicos. No obstante, el gerencialismo público es, al menos, el amago para trastocar el sistema de gestión de oferta del modelo burocrático a un sistema de demanda que se basa en mirar, aunque sea como dato y referencia, las necesidades sociales ciudadanas. La anomalía ocurre cuando se asiste no solo a la persistencia del modelo burocrático en la administración pública del Ecuador, sino también a que, en los escasos intentos de avanzar hacia el modelo de gerencia pública, tal viraje no está acompañado por el cambio hacia una cultura organizacional en que se imponga la necesidad de empezar a definir la direccionalidad de las políticas, productos y procesos en función de las exigencias de las demandas de la sociedad civil, sino que se continúa con la práctica de realizar propuestas públicas construidas desde dentro de las entidades del Estado.

En el discurso, este comienza a resquebrajarse a raíz de la vigencia de la Constitución de 2008. En esta se estableció, de manera más formal o declarativa que real, el mandato de que la administración pública se renueve y se ajuste a una activa participación ciudadana, por la cual se le impone que, tanto para diseñar su estructura organizacional como para fijar sus lineamientos de gestión, se pase a considerar a la ciudadanía como eje gravitacional en función del cual se debe diseñar su funcionamiento. La disposición constitucional está dada para dar el salto, en el Estado ecuatoriano, hacia el modelo de gobernanza participativa, con la finalidad de dejar atrás los paradigmas culturales burocráticos y el híbrido gerencialismo público que ocasionaban que las entidades públicas siguieran practicando el estilo de organización y de gestión encauzado en una muy fuerte racionalidad de oferta del servicio público. Sin embargo, se hace notar que, a pesar de los años transcurridos desde la obligación constitucional, el Estado no ha caminado en la línea de asumir el reto de imprimir ese cambio de rumbo en la administración pública e implementar el sistema de gobernanza participativa, propiciado por el Banco Mundial, Naciones Unidas y otros organismos internacionales. En fin, aún queda mucho por andar en el proceso de asegurar el principio de participación en la administración pública y en la seguridad social en particular.

Ahora bien, desde la experiencia de los desafíos que surgen al construir el modelo de gobernanza participativa de la seguridad social en Ecuador, se puede evidenciar que además, de vencer las resistencias inherentes a las prácticas de paradigmas burocráticos y de gerencialismo público que inducen cultivar en las autoridades y servidores públicos la idea acerca de que el costo que involucra conceder el dar paso a una gobernanza participativa es la pérdida de poder en la dirección y gestión institucional, se constata que dos obstáculos limitan los esfuerzos institucionales tendientes a provocar las reformas administrativas buscadas.

Por un lado, la participación de la sociedad civil, ya sea mediante personas y/o gremios en representación de organizaciones sociales, corre el serio riesgo de politizar el manejo técnico y profesional de la administración pública. Se puede estar dispuesto a aceptar y concordar con la participación de la sociedad civil al evaluar los productos finales (bienes y/o servicios) que ofrecen las entidades públicas, pero existen profundas suspicacias en lo que atañe a dar paso a la gobernanza participativa en la formulación de políticas. Esto ocurre porque, tanto por tradición cultural administrativa como por el decurso de los años, se ha remarcado que el ámbito de competencias y responsabilidad es un asunto técnico que debe ser reservado única y exclusivamente a expertos profesionales del servicio público, sin injerencia política de las organizaciones sociales.

Por otro lado, no es posible conciliar y armonizar instancias de representación y decisiones políticas que, por su naturaleza, son los gremios y organizaciones sociales, con directorios con facultades legislativas para resolver cuestiones de índole técnica y poder determinar políticas de desenvolvimiento de los organismos públicos, así como también con estadios de dirección general o de representación legal de las entidades públicas con la misión de gestión y ejecución técnica de las políticas aprobadas.

En definitiva, la pretensión de aplicar el sistema de gobernanza participativa en la administración pública choca con la realidad insalvable de buscar encajar órganos de representación política de la sociedad civil con órganos de dirección y de gestión administrativa de cuño técnico en las entidades públicas responsables de la formulación de políticas y de su aplicación.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en los últimos años, se planteó como objetivo diseñar un sistema de gobernanza participativa con un doble propósito: de una parte, dotar de mayor participación a los empleadores (empresas y Estado) y a los trabajadores (activos con relación de dependencia —empleados— o sin vinculación patronal —campesinos y trabajadores autónomos— y pasivos —jubilados—) en las decisiones y acciones de la institución. Por otra parte, fortalecer, con la decisión anterior, la autonomía del IESS y protegerlo de influencias políticas del gobierno de turno y más poderes del Estado. No obstante, en el proceso de construir propuestas, surgieron dudas, incertidumbres y resquemores.

Por ello, la estructura organizacional de la gobernanza participativa de la seguridad social debe conformar un sistema. Esto porque el modelo de organización y de gestión debe responder a la misión de garantizar la participación de la sociedad civil —representada por los afiliados que tienen derecho de acceder a los servicios de pensión y atención de su salud— en la formulación de las políticas del IESS y en la evaluación de la prestación de sus servicios, dejando claro que únicamente a la institución le compete gestionar y ejecutar las políticas establecidas por el Directorio de la institución. Es inevitable aclarar que, a partir del gobierno del presidente Rafael Correa, la palabra *afiliados*, que inicialmente tenía la única acepción de aportantes al IESS, adquiere un significado diferente ya que ahora incluye no solo a los aportantes, sino a sus parejas e hijos hasta los 18 años.

Dada la premisa anterior del cambio en la misión del IESS, que constituye un giro medular en el sentido de su propósito, la visión debe ir acompañada de la transformación del modelo de productos y procesos existente en el IESS al reformar su Estatuto Organizacional, con miras a introducir y transparentar dos transformaciones esenciales. Por un lado, la nueva filosofía de organización y de gestión en su

misión, de dar el salto hacia una gobernanza participativa o cooperativa de la sociedad civil, reflejada en los afiliados al IESS, en los dos ámbitos señalados en el párrafo previo. Por otro, incorporar en su estructura organizacional instancias nuevas de la sociedad civil, es decir de los afiliados. La finalidad de esto es que contribuyan o cooperen —pues la gobernanza participativa no es más que una gobernanza cooperativa— en diagnosticar los problemas y diseñar soluciones o políticas de seguridad social de pensiones y de prestación de servicios de salud, así como en la rendición de cuentas o evaluación de los resultados finales de las políticas aprobadas. Solo entonces se podrán integrar a la marcha del Seguro Social diversos actores de la sociedad civil como técnicos y especialistas, foros, comités, observatorios, asambleas, consultas, consejos consultivos, mesas de diálogo y demás instancias que promueva la ciudadanía.

Los empleadores y trabajadores de la sociedad civil en la que están insertos los afiliados del IESS tienen organizaciones sociales con la misión, de envergadura política, de representar a sus respectivos agremiados. Por eso, de las organizaciones sociales políticas deben salir representantes a los *órganos de los afiliados* cuyo propósito es cooperar en la gobernanza participativa de la seguridad social. De no ser así, no disponen de legitimidad para tomar decisiones por parte de empleadores y trabajadores. Si las organizaciones sociales de naturaleza política deben designar a sus representantes ante los órganos de los afiliados para coadyuvar a formular políticas de seguridad social del IESS y evaluar los resultados, ¿cómo conseguir que aquello no entorpezca y termine por desvirtuar la toma de decisiones que, sin duda deben tener un carácter técnico? Es decir, para que las propuestas realmente arreglen los problemas detectados y para que la apreciación de sus resultados finales ayuden a mostrar los avances, limitaciones y dificultades de lo realizado. En ciernes, el desafío consistiría en determinar cómo lograr armonizar representación con legitimidad política y, a la vez, con el perfil técnico que deban reunir los representantes de los afiliados, a fin de que su cooperación al formular políticas y evaluar sus resultados tenga valor agregado y propicie un diálogo constructivo con las autoridades y el equipo profesional de la burocracia institucional.

Para responder al interrogante precedente, se propusieron dos soluciones complementarias. Por un lado, que sean las propias autoridades del IESS, mediante el Directorio, quienes expidan la normativa interna con los requisitos del perfil técnico que deben tener los representantes de los afiliados. Sobre la base de este, las organizaciones sociales deberán proponer dos ternas de representantes por cada uno de los gremios sociales de los empleadores y trabajadores: una para integrar el órgano de los afiliados para que coopere en la gobernanza participativa en la formulación de políticas y otra que contribuya a la gobernanza participativa para rendir cuentas y evaluar los resultados de la aplicación de las políticas aprobadas.

Por otro lado, que el órgano de electores recomendado que se cree, compuesto por los afiliados al IESS, mediante un número de electores seleccionado de manera aleatoria, designe, entre los representantes más votados de las diferentes ternas de empleadores y trabajadores, a tres profesionales que compondrían el órgano de los afiliados para diseñar las políticas de seguridad social, así como a tres expertos profesionales para ser parte del órgano de rendición y evaluación de resultados de la ejecución de las políticas aplicadas. Así se asegura un balance paritario y equitativo entre los representantes de empleadores y trabajadores.

De la manera señalada, se alcanza que las organizaciones sociales de los empleadores y trabajadores intervengan en designar a sus representantes, pero, al mismo tiempo, esa dignidad política no desmerezca ni altere el debate técnico con autoridades y burocracia profesional del IESS, pues han sido escogidos y votados por su perfil técnico por parte del órgano de electores de los afiliados.

Por ello, la propuesta del sistema de gobernanza participativa para la seguridad social del IESS contempla crear dos órganos con intervención directa de los afiliados, que en estricto rigor, son la razón de ser y los mandantes de la seguridad social.

La Comisión Técnica Consultiva de Sustentación sería el *órgano de los afiliados*. Estaría integrada por profesionales con el perfil técnico establecido por el IESS. La misión de estos sería cooperar con las autoridades de las diferentes direcciones y burocracia técnica de la entidad, en la gobernanza participativa para diagnosticar los problemas de la seguridad social y generar propuestas de soluciones o políticas de pensiones y de prestación de servicios de salud, a fin de que sean conocidas y aprobadas por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

El espacio de diálogo entre el equipo de profesionales de la Comisión Técnica y las autoridades departamentales y burocracia técnica del IESS para llegar a acuerdos o precisar discrepancias en las etapas de diagnóstico de los problemas de la seguridad social, así como en las recomendaciones de políticas de pensiones y de prestación de servicios de salud para ser sometidos a consideración y decisiones del Directorio de la institución, puede tener las siguientes dos variantes u otras que estimen apropiadas el IESS. La primera, que el equipo técnico del IESS trabaje por separado en un informe de diagnóstico y propuestas de políticas de seguridad social para el Directorio del IESS, y que, antes de enviárselo a este, se remita al equipo de profesionales de la Comisión Técnica Consultiva de Sustentación. Esto, con la finalidad de que, en el plazo establecido, puedan estudiar el Informe y elaborar su propio Informe de Acuerdos y Desacuerdos en el Diagnóstico y Propuestas de Políticas de Seguridad Social para el Directorio del IESS. Los dos Informes se envían por canales separados al Directorio del IESS, responsable de analizar ambos documentos y decidir sobre el diagnóstico y formulación de políticas más adecuadas. La segunda variante consiste en que, con los dos Informes señalados, el equipo técnico del IESS y el equipo de profesionales de la Comisión Técnica fijen una reunión de trabajo para suscribir un único Informe con propuestas para el Directorio, luego de discutir los puntos y aspectos de desacuerdo, tanto en el diagnóstico como en las recomendaciones de políticas de seguridad social.

Es necesario tener claro que la Comisión Técnica Consultiva de Sustentación única y exclusivamente genera recomendaciones de diagnóstico y de propuestas de política de seguridad social para conocimiento y decisión del Directorio del IESS. Tales sugerencias las puede dar a conocer directamente al Directorio o bien puede efectuarse una reunión con el equipo técnico del IESS para elaborar un solo Informe para el Directorio, luego de buscar el máximo de consensos con el personal técnico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

De otra parte, la Comisión Técnica Consultiva de Supervisión también es un órgano de los afiliados, compuesto por profesionales técnicos. Su misión es contribuir con la Dirección General del IESS, responsable de administrar y aplicar las políticas de seguridad social aprobadas y la gobernanza participativa de rendición de cuentas, así como evaluar los resultados finales del impacto e influencia de las políticas establecidas para solucionar los problemas detectados.

Solo el Directorio del IESS determina las políticas de seguridad social, y únicamente la Dirección General del IESS decide sobre las directrices adecuadas para administrar y aplicar las políticas de seguridad social aprobadas. Por tanto, al equipo de profesionales de la Comisión Consultiva de Supervisión le atañe examinar la rendición de cuentas y evaluación de los resultados alcanzados con las políticas acordadas por el Directorio y gestionadas por la Dirección General de la institución.

Por otro lado, la Comisión Técnica Consultiva de Supervisión que para la evaluación de los resultados del IESS integraría instancias participativas como Comités de Usuarios, para que evalúen de manera individual la calidad de la prestación de los servicios del IESS. También, órganos de supervisión técnica de productos finales, como veedurías para examinar contrataciones, proyectos, programas del IESS, etc., y solucionar dificultades de la seguridad social.

Sin embargo, los profesionales de la Comisión Técnica Consultiva de Supervisión tienen una competencia primordial enfocada en examinar el Informe de rendición de cuentas del IESS, que resume los objetivos, metas y políticas de seguridad social definidas por el Directorio para enmendar y corregir rumbos y trazar nuevas rutas de avance y progreso de la institución, así como también los resultados alcanzados

luego de aplicar las medidas propuestas por la Dirección General. En consecuencia, el Informe de rendición de cuentas se convierte en el documento clave para realizar un análisis y balance de la dirección y gestión, con el propósito de averiguar y sopesar si el diagnóstico de los problemas de la seguridad social ha sido pertinente, y las políticas escogidas y aplicadas han servido para fortalecer al IESS y mejorar ostensiblemente la calidad de la prestación de sus servicios para los afiliados.

2.1. Descripción de la articulación para el funcionamiento del sistema

El IESS ha realizado destacados avances para optimizar su gestión y su gobernanza, esfuerzos que denotan la finalidad acoger las Directrices de la AISS de Buena Gobernanza. La adopción de normativa interna en materia de gobierno corporativo, gestión por resultados o la definición de normas de conducta institucionales constituyen importantes pasos para emprender procesos de modernización institucional. También debe subrayarse la incorporación de las TIC en ámbitos de interacción con el afiliado y usuario externo en general, como el portal web (<https://www.iess.gob.ec/>) que entrega información al visitante, permite efectuar trámites en línea, tomar turnos, agendar citas médicas y un conjunto más de servicios tanto para afiliados, pensionistas, empleadores, como para la ciudadanía en general. Además, la institución cuenta con sistemas informáticos que le permiten gestionar los distintos seguros, procesos organizacionales internos y procedimientos habilitantes requeridos para implementar prestaciones y servicios de seguridad social.

► Cuadro 3. Normativa Secundaria IESS relacionada con la gobernanza participativa

N.º Resolución	Nombre / Asunto
C.D. 485	Código de Gobierno Corporativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
C.D. 588	Codificación del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
C.D. 615	Codificación del reglamento interno sustitutivo de funcionamiento y sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
C.D. 631	Reactivar el uso de la herramienta tecnológica Gobierno por Resultados (GPR), que en la institución se ejecutará como IESS por Resultados (IESSPR)
C.D. 541	Regulación interna para la conformación y funcionamiento del Comité Informático del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
C.D. 590	Reglamento de Selección de Cargos de Nivel Jerárquico Superior
C.D. 624	Reforma al reglamento de Selección de Cargos del Nivel Jerárquico Superior, contenido en la Resolución C.D. 590.

Elaboración: Equipo Consultor

Ahora, el reto para el fortalecimiento institucional del IESS está en integrar herramientas de gestión públicas y privadas del siglo XXI e incorporar las Directrices de la AISS de la Buena Gobernanza. Así alcanzará un sistema de gobernanza participativa para la seguridad social, que, en atención a los principios de eficiencia (dinamismo), transparencia y participación, permita a aportantes, afiliados y jubilados constituirse en los garantes de sus derechos a la seguridad social, así como del patrimonio y el futuro del IESS.

El Informe ha sido exhaustivo en evidenciar cómo a mayor participación, mejor gobernanza, tanto para el sector público como para el sector privado, así como para los regímenes de seguridad social, pues se forja «una relación de colaboración entre el consejo de administración y las partes interesadas, a fin de mejorar las políticas, infundir confianza y acrecentar la transparencia» (AISS 2019, 31).

► **Gráfico 3. Gobernanza participativa en la generación de confianza y la corresponsabilidad social¹⁸**



Elaboración: Equipo Consultor

Generar pactos sociales que integren a los actores sociales relacionados con una política pública se constituye en modelo gobernanza que incorpora las visiones de la administración pública, así como de los beneficiarios y requirentes de esta. En materia de seguridad social, incorporar mecanismos de buena gobernanza con la participación «de todas las instituciones de seguridad social debería apoyar el logro de sus objetivos institucionales con miras a asegurar que los regímenes de seguridad social sigan siendo apropiados y respondan permanentemente a las necesidades cambiantes de las personas y de la sociedad» (AISS 2011, 195). La OIT, con aún mayor determinación y precisión, advierte:

La necesidad de que los representantes de las personas protegidas participen en la gobernanza y administración de los regímenes de seguridad social o se asocien con ellas con carácter consultivo (OIT 2019b).

Por lo expuesto, un sistema de gobernanza participativa debe tener la capacidad de articular varias instancias (Constitución de la República, artículo 100), así como varios niveles de participación¹⁹ de los miembros de la comunidad de la seguridad social del IESS, de manera directa e indirecta, así como de manera técnica o colaborativa. Todas estas instancias de participación están diseñadas para asegurar que el IESS ejecute con continuidad políticas, planes y proyectos, al tiempo de aportar en el diseño y seguimiento de estas.

18 Principio de «Corresponsabilidad social: la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas» (CLAD 2009).

19 «**Nivel informativo:** se trata de la entrega de la información a la ciudadanía sobre un asunto público. Es una acción unidireccional, donde la autoridad entrega información, pero no busca recibir aportes ciudadanos.

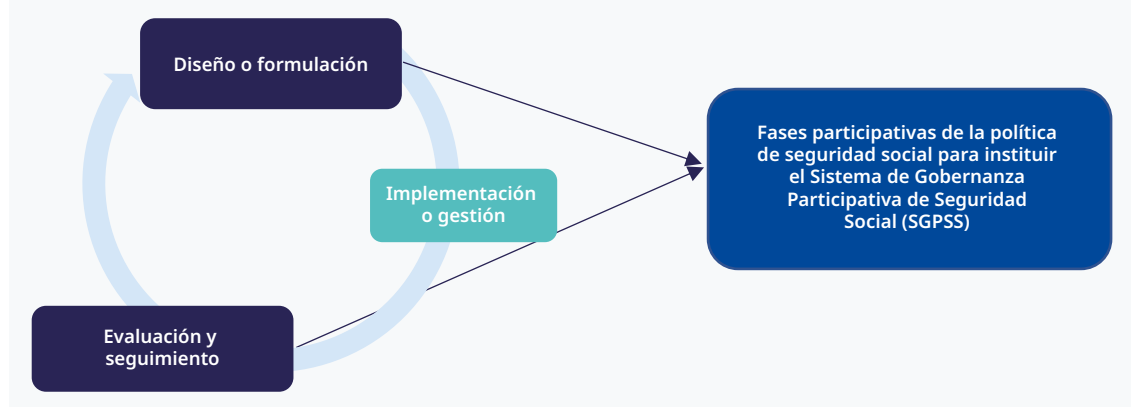
Nivel consultivo: representa el nivel básico de influencia que las personas o grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta para la toma de decisiones sobre alguna problemática pública. El objetivo de un proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de quienes participan. Los resultados de la participación de interesados no son vinculantes para la autoridad.

Nivel decisorio: la participación de las personas y grupos tiene una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión. Es un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante.

Nivel de co-gestión: las personas y grupos que participaron de los procesos de toma de decisiones se involucran también en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación» (Naser, Fideleff y Tognoli 2020, 17).

El sistema de gobernanza participativa de seguridad social tiene como objetivo establecer mecanismos de articulación de instancias participativas con la estructura organizacional del IESS, en sus principales componentes, para tomar decisiones. En atención a las fases de la política pública, el modelo integra dos subsistemas: el primero para intervenir en la fase de seguimiento y evaluación, mientras que el segundo para intervenir en la fase de diseño y formulación de la política de seguridad social, para que el Consejo Directivo responda primordialmente a sus afiliados, así como empleadores, trabajadores y Estado.

► **Gráfico 4. Ciclo de la política pública e intervención para el sistema de gobernanza participativa en seguridad social**



Fuente: Senplades 2011, 19.
Elaboración: Equipo Consultor.

Los siguientes subsistemas y categorías de instancias de participación integran el sistema de gobernanza participativa para el IESS:

- **Subsistemas:** en atención a dos fases de la política pública.
 - **Supervisión y Evaluación:** instancias de participación con niveles de participación de informativos y consultivos que se enfocan en el seguimiento de los resultados de desempeño e impacto de la política de seguridad social; así como en realizar acciones de revisión para aportar en el control de los recursos de la seguridad social.
 - **Diseño y Formulación:** instancias de participación con niveles consultivos y decisorios en la generación de las políticas públicas de seguridad social.
- **Categorías:** en atención al tipo de representación para la participación.
 - **Participación Directa:** el aportante, afiliado, jubilado o usuario interviene de manera independiente para emitir su criterio.
 - **Participación Directa Técnica:** el aportante, afiliado, jubilado o usuario interviene de manera independiente para emitir su criterio en función de requerimientos de experiencia, conocimientos o capacidades específicas.
 - **Participación Indirecta Técnica:** aportantes, jubilados o afiliados designan delegados para representarlos en instancias permanentes o temporales.

La integración de estas distintas modalidades de participación permite asegurar que toda la comunidad de la seguridad social del IESS pueda articularse. Desde el usuario, al emitir su percepción de la calidad de una prestación o servicio de seguridad social, hasta los aportantes, jubilados y afiliados, y su voz para avalar una política pública: todos los miembros de la comunidad con la posibilidad de que su voz sea considerada al tomar decisiones en materia de seguridad social.

El reto está en lograr integrar un sistema de gobernanza participativa que incorpore a la comunidad de la seguridad social como instancias de consulta en el diseño y evaluación de la política pública. Al respecto al OIT impulsa

La Recomendación núm. 202 se apoya en la misma idea instando, además de a la participación habitual de los interlocutores sociales, a que se celebren consultas más amplias con los representantes de las personas interesadas que no sean trabajadores ni empleadores, como los niños o las personas de edad, y con aquellos que tal vez no estén plenamente representados por los mecanismos de diálogo social establecidos (OIT 2019b).

2.2. Subsistema de supervisión y evaluación de las políticas de seguridad social

El subsistema de supervisión aporta en el seguimiento a la política de seguridad social del IESS, desde la evaluación del desempeño e impacto de esta, hasta la valoración de la calidad de las prestaciones y servicios del IESS; así como refuerza los mecanismos de control interno para los procesos de contratación pública. Los aportantes, afiliados, jubilados y usuarios se convierten en aliados del IESS para identificar ventanas de oportunidad para elevar la calidad de sus prestaciones y servicios, constatar la consecución de las metas y objetivos institucionales, así como para vigilar el buen uso de los recursos.

Para que opere este subsistema se demanda del principio de transparencia en su máxima expresión. Es indispensable que la información esté disponible en cada una de las instancias que lo conforman, así como una permanente interacción entre el IESS y su comunidad para que el principio de participación se active y rinda los mejores resultados en materia de supervisión y evaluación de la política de seguridad social.

En este subsistema opera el principio de eficiencia para identificar retos en la gestión y prestación de servicios; al igual que el principio de dinamismo para impulsar el mejoramiento continuo de la buena gobernanza de la seguridad social. En este sentido, articula instancias como el sistema individual de evaluación de la calidad de los servicios de seguridad social, comités de usuarios, veedurías y una comisión técnica consultiva de supervisión, todas ellas para asesorar en la supervisión y evaluación de las políticas de seguridad social al Consejo Directivo del IESS, así como a los procesos que lo integran.

2.2.1. Sistema individual de evaluación de la calidad de los servicios de seguridad social

Se trata de una instancia de participación directa, enfocada en evaluar la calidad de los servicios que recibe el afiliado. Esta instancia no requiere de una experticia o competencia técnica del participante. Se concentra en conocer la aceptación del cliente del servicio recibido. Esta retroalimentación es clave para que el IESS identifique campos de mejora en materia de calidad de los servicios de seguridad social.

Fundamento normativo

La Constitución de la República determina que las «empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y

consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación» (artículo 53). Esto por cuanto «las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características» (artículo 52).

La AISS, en completa sintonía con las Constitución de la República, incorpora tres directrices, relacionadas con deberes y responsabilidades de los miembros y los beneficiarios (directriz 17); derechos y privilegios de los miembros y de los beneficiarios (directriz 18), e información de las partes interesadas (directriz 19), en la que señala que «deberá establecerse un sistema de planificación, supervisión y examen, que permita orientar y evaluar los resultados obtenidos respecto de los previstos» (AISS 2019, 29).

En concordancia con las disposiciones constitucionales y directrices de la AISS, el Código de Gobierno Corporativo del IESS determina lo siguiente:

Artículo 27. Proceso de información, comunicación y difusión. El proceso de información, comunicación y difusión, determinará las acciones y elementos necesarios en la estructuración del Sistema de Información y Difusión, con base a las siguientes acciones:

m. Publicar en el portal web, bajo el nombre “Indicadores de Gobierno Corporativo, para las Instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Social”, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Información, Transparencia y Gestión, que permita evaluar la gestión institucional y de sus colaboradores por parte de la ciudadanía sobre la eficiencia y eficacia del desempeño de sus funciones, independientemente del control interno que le corresponda; y,

n. Difundir el “Sistema de Gestión de Calidad Total del IESS” al usuario y público en general.

Aporte y función de la instancia en el sistema

Esta instancia se concentra exclusivamente en evaluar la atención a los usuarios y la calidad de las prestaciones y servicios de seguridad social. Se enfoca en garantizar el derecho de los usuarios del IESS a recibir servicios de calidad, así como a valorar la atención recibida en cada una de las interacciones con la institución.

El IESS cuenta con un portal muy nutrido, al que se puede incorporar un segmento exclusivo de evaluación de la calidad por parte del usuario externo, así como visibilizar mejor los espacios para denuncias y quejas. Finalmente, es posible publicar los resultados globales, sectoriales y por prestación, de la evaluación de la calidad en la atención al cliente y tiempos promedio de espera por servicio brindado.

Para el IESS es fundamental contar con esta información y procesarla para conocimiento interno y externo, a fin de fortalecer los procesos de mejoramiento continuo en la calidad de servicio. Al usuario también le resulta fundamental esta información para dar a conocer su percepción de calidad, dar seguimiento a sus quejas u observaciones, así como evidenciar los cambios y progresos en la prestación de los servicios del IESS.

2.2.2. Comités de usuarios

Los comités de usuarios constituyen instancias de participación directa, que además de proteger los derechos de los consumidores (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales 2017), promueven la evaluación externa de servicios para identificar brechas de calidad e impulsar la mejora continua de las prestaciones y servicios de seguridad social. Los comités de usuarios permiten también generar indicadores de calidad de la prestación o el servicio, e información y resultados esperados de la prestación o el servicio.

Fundamento normativo

Los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, con el objetivo de resaltar que los ciudadanos «ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública», aprobaron la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013). En ella se determinan los siguientes enunciados:

33. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad. En observación de lo que dispone la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, los servicios de responsabilidad pública deben ofrecer a los usuarios determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes.

45. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general (CLAD 2013).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en consideración de los artículos 52, 53, 61, 95, 96, 204, 208, 314 de la Constitución de la República y varias disposiciones de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, mediante Resolución N.º PLE-CPCCS-889-17-01-2018, emitió el «Instructivo para la Conformación del Comité de Usuarios/as de Servicios Público». La norma rige para «observar la gestión y calidad de los servicios públicos o privados que reciben fondos públicos» (artículo 5) y además de señalar las normas para conformarlo e implementarlo, se determina que los comités de usuarios se

establecen como formas organizativas de carácter permanente, en los que se agrupan ciudadanas y ciudadanos de manera libre y voluntaria para observar e incidir sobre la calidad de la prestación de servicios, además de establecer espacios que permitan la interlocución entre prestadores del servicio y las y los usuarios.

En concordancia con los artículos 52 y 53 de la Constitución de la República, el Sistema Nacional de Salud incorpora un conjunto de instancias, acciones, prestaciones y redes de proveedores para organizar el sistema integrado de salud. Los comités de usuarios constituyen una de esas instancias. Es así que el Consejo Nacional y los concejos cantonales de Salud tienen entre sus responsabilidades «conocer y contestar, las peticiones, denuncias u otros que fueren presentados y debidamente sustentados por [...] los comités de usuarios» (art. 29, lit. e), 32, lit. i); y, 66, lit. f), del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud²⁰). Los comités de usuarios determinados para el Sistema Nacional de Salud son un referente para las prestaciones y servicios del IESS,²¹ para que, en aplicación de la Ley de Seguridad Social, los incorpore en su gestión.²²

20 Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud publicado en el Registro Oficial N.º 9 , de 28 de enero de 2003.

21 En concordancia, los Lineamientos Operativos para la Implementación del MAIS y RPIS, publicados en Edición Especial del Registro Oficial N.º 348 , de 6 de agosto de 2015, determinan como función del Comité Local de Salud: «Fortalecer y/o apoyar la constitución de organizaciones locales de salud como organizaciones juveniles, adultos mayores, comités de usuarios/as.»

22 Ley de Seguridad Social, **Art. 25. Reglamentación interna.** El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, que expedirá el Consejo Directivo, determinará las atribuciones, deberes y responsabilidades de las dependencias del Instituto encargadas de los procesos operativos y de apoyo administrativo para la aplicación del Seguro General Obligatorio.

Aporte y función de la instancia en el sistema

La vasta normativa que determina la constitución de comités de usuarios para observar la prestación y la calidad de los servicios públicos y privados se relaciona con la utilidad de generar espacios en los que usuarios y prestadores de servicios puedan acordar mecanismos de medición de calidad (indicadores), formas de reportes de gestión y de atención, y, principalmente, velar por el mejoramiento de la calidad del servicio. Esta información es de suma importancia para que el sistema de gobernanza participativa aporte al IESS con la incorporación de usuarios, afiliados, jubilados y aportantes, en el seguimiento y mejoramiento continuo en la prestación de los servicios de seguridad social que oferta.

2.2.3. Veedurías de seguridad social

Las veedurías de seguridad social pueden constituirse como instancias de participación directa o técnica, de acuerdo con la problemática que aborden. El objetivo central es que el afiliado pueda apoyar en el seguimiento de procedimientos de corto o mediano plazo en los que la transparencia y la participación eviten posibles actos de corrupción e impulsen el mejoramiento continuo de procesos internos. Se concentra principalmente en ámbitos de contratación pública y permite dar seguimiento al Portal de Compras Públicas, documentos precontractuales y contratos y liquidaciones de procedimientos de contratación pública.

Fundamento normativo

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana se expidió con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos de participación e «instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios público» (artículo primero). En ella se definen dos tipos de veedurías:

Art. 78. Veedurías para el control de la gestión pública. Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se regirán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías.

Art. 84. Veedurías ciudadanas. Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.

Las veedurías ciudadanas podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.

El Reglamento General de Veedurías Ciudadanas²³ dispone, entre las principales atribuciones para las veedurías ciudadanas, las siguientes:

²³ Reglamento General de Veedurías Ciudadanas del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicado en el Registro Oficial N.º 918, 9 de enero de 2017.

- a) Fiscalizar la ejecución de planes, programas, proyectos, obras o servicios públicos, así como las actuaciones de los servidores públicos o empleados o trabajadores privados que presten servicios públicos;
- b) Vigilar el ciclo de la gestión pública, con énfasis en los procesos de planificación, presupuesto y ejecución del gasto público;
- c) Observar, controlar y fiscalizar procesos de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios públicos materia de la veeduría, en cuanto a los impactos sociales o ambientales y su afectación a la calidad de vida de personas y comunidades;
- d) Conocer los procesos que correspondan, antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, plan, proceso, proyecto o contrato objeto de la veeduría;
- e) Observar que las entidades públicas cumplan la normativa constitucional y legal respecto a la generación de espacios de participación de la ciudadanía en su gestión. (artículo 14)

Las Directrices de la AISS incorporan el principio de transparencia, por cuanto el acceso a información sin restricciones es «un derecho fundamental de las partes —los miembros y los beneficiarios— de la institución de seguridad social». En atención a información «oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable» (AISS 2019, 22), las veedurías pueden cumplir con su rol de apoyo a la lucha contra la corrupción y de garantía de los derechos a la seguridad social.

El IESS ratifica la importancia de la transparencia y la participación como elementos claves para velar por los recursos que administra, como se evidencia en el Código de Gobierno Corporativo, cuyo artículo 9 desarrolla el Principio de Rendición de Cuentas; el artículo 11, el Principio de Transparencia, y el artículo 17 establece lo siguiente:

Art. 17. Participación en asuntos de interés. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, asegurará la participación de los representantes de los afiliados, jubilados, asegurados, empleadores y demás grupos de interés, mediante la información permanente respecto a los asuntos presentados y resueltos en el Consejo Directivo.

Es indispensable señalar que el Código de Ética del IESS incorpora esta instancia de participación al disponer en el artículo 19 lo siguiente:

El Comité de Ética y Transparencia, tendrá un mecanismo de veeduría ciudadana conformada por tres personas de probidad notoria, designados por cada uno de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Los representantes tendrán un alterno que subrogará al titular en caso de ausencia temporal o definitiva; se garantizará en esta estructura la equidad de género y participación intergeneracional.

La normativa secundaria del IESS incluso faculta al Consejo Directivo a nombrar veedores, de conformidad con la Resolución N.º C.D. 590 (Reglamento de Selección de Cargos de Nivel Jerárquico Superior), cuya Disposición General Quinta dispone lo siguiente:

QUINTA. En todo proceso de selección el Consejo Directivo podrá nombrar veedores, los cuáles controlarán las acciones ejecutadas por los actores involucrados, y pondrán en conocimiento del Consejo Directivo lo observado.

Aporte y función de la instancia en el sistema de gestión participativa

Todo esfuerzo de lucha contra la corrupción es válido y necesario. El ordenamiento jurídico, las directrices de Buena Gobernanza de la AISS y la propia normativa secundaria del IESS observan la necesidad de transparentar información e incorporar participación en el seguimiento a la gestión de la seguridad social.

Las veedurías aportan a la vigilancia de los procesos de contratación, para que el IESS y su comunidad se alíen en la lucha contra la corrupción y juntos aseguren la buena gobernanza de la institución.

2.2.4. Comisión técnica consultiva de supervisión

La comisión técnica consultiva de supervisión integra las acciones e información del sistema individual de evaluación de la calidad, comités de usuarios y veedurías para articular acciones con la Dirección General del IESS, tendientes a generar información de calidad, oportunidad y cobertura de servicios de seguridad social, así como identificar brechas para mejora continua de servicios y fomentar la prevención de la corrupción, particularmente en áreas de contratación pública. Sus principales aportes están en la generación de:

- Información de diagnóstico y evaluación de la seguridad social
- Informes regulares de auditoría externa e interna
- Informes regulares de estudios actuariales externos e internos
- Sistema de información de seguridad social

Fundamento normativo

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana no se limita a normar las veedurías, «la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria» (artículo 4, Principio de Participación). La Ley también define los consejos consultivos:

Art. 80. De los consejos consultivos. Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva.

Nuevamente se conjugan los principios de transparencia y participación para fortalecer el principio de eficiencia. La AISS también resalta esta fórmula en sus directrices 16, 20 y 30:

Directriz 16. Informes públicos

La dirección informa de modo periódico, detallado y oportuno a las partes interesadas y al público en general sobre la situación de la institución, de sus operaciones y de la sostenibilidad financiera de los programas que administra.

Los exámenes actuariales, así como sus principales conclusiones y recomendaciones, deberán resumirse en un lenguaje sencillo mediante ruedas y notas de prensa, resúmenes ejecutivos, publicaciones en las redes sociales y el sitio web.

La dirección deberá facilitar a las partes interesadas y al público en general informes completos y fáciles de entender sobre la situación de la institución, sus actividades y la sostenibilidad financiera de los programas, por medio de campañas educativas y por cualquier canal de comunicación apropiado del que disponga la institución, incluidas las redes sociales y un sitio web actualizado (AISS 2019, 26).

Directriz 20. Aplicación sistemática de las decisiones del consejo de administración

Un defensor del pueblo o una entidad similar habilitada deberá asistir a los miembros y los beneficiarios en la presentación de quejas contra la institución y en la búsqueda de soluciones (AISS 2019, 31).

Directriz 30. Diagnóstico de la estrategia y evaluación del desempeño

- Deberán establecerse mecanismos participativos de controles y salvaguardias para garantizar la transparencia y la objetividad de la revisión del desempeño.
- La dirección deberá informar a las partes interesadas, del interior y del exterior de la institución, sobre los resultados del examen del desempeño. Se deberán establecer vías de comunicación e intercambio con las partes interesadas (AISS 2019, 44).

Aporte y función de la instancia en el sistema de gobernanza participativa

El sistema de gobernanza participativa aporta al IESS en integrar participación en dos fases de la política de seguridad social. La comisión técnica consultiva consolida la información de todas las instancias que integran al subsistema, con el objetivo de entregar al Consejo Directivo y a la Dirección General del IESS una visión integral de los resultados de desempeño e impacto de la política pública, así como de los esfuerzos adicionales al control externo e interno, que, con participación de usuarios, afiliados, jubilados y aportantes, realiza el IESS para luchar contra la corrupción. Aporta también al articular las instancias que integran el subsistema, para que la rendición de cuentas se constituya en una actividad permanente y transversal en la implementación de las políticas de seguridad social.

2.3. Subsistema de diseño de las políticas de seguridad social

En atención a los mismos lineamientos, directrices y principios que se integran al subsistema de supervisión y evaluación de las políticas de seguridad social, este subsistema se concentra en el diseño de la política. Incorpora instancias para generar consensos previos, espacios de encuentro que además de legitimar la decisión conjunta de autoridades y participantes, permite al tomador de decisiones conocer información directa de los beneficiarios de la política y de los demás actores sociales relacionados con esta, para generar confianza entre el IESS y sus usuarios, afiliados, jubilados y aportantes.

► Gráfico 5. Efectos de la participación en la toma de decisiones públicas



Elaboración: Equipo Consultor.

El subsistema integra dos instancias participativas para generar consensos en torno a proyectos puntuales o problemáticas específicas; así como para determinar las principales políticas de seguridad social del IESS.

2.3.1. Mesas técnicas

Las mesas técnicas constituyen instancias de participación especializadas, compuestas por delegados seleccionados por sus competencias para aportar en el diseño de políticas públicas que permitan afrontar requerimientos o problemáticas de seguridad social, a fin de aportar legitimidad y una visión estratégica en la formulación de la política. De acuerdo con el marco conceptual del sistema de gobernanza participativa, en las mesas técnicas confluyen visiones de oferta (institucionalidad del IESS) y de demanda (participación de la comunidad de seguridad social), para comprender mejor realidades complejas, determinar soluciones integrales y consensuar objetivos a mediano y largo plazo en materia de políticas de seguridad social.

Estas mesas técnicas obedecen a requerimientos del Consejo Directivo del IESS. Más allá de señalar cómo estarán integradas, corresponde al Consejo Directivo determinar los mecanismos de funcionamiento, así como las temáticas en las que se las puede constituir, conjuntamente con los distintos componentes que integran el IESS en general.

Fundamento normativo

Las mesas técnicas, según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se constituyen en consejos consultivos (artículo 80), que se convocan e integran para el analizar, debatir y generar compromisos puntuales que solucionen problemáticas específicas que el IESS deba resolver para asegurar que se implemente un proyecto o se genere alguna reforma en materia de seguridad social.

Las AISS establece este tipo de instancias para asegurar la buena gobernanza, como se colige de su Directriz 19. En esta, al referirse a la información de las partes interesadas, se señala que el «el objetivo es que las partes interesadas comprendan plenamente el programa y la manera en que está dirigido, a fin de que puedan participar de forma efectiva en el proceso de adopción de decisiones» (AISS 2019, 30).

Aporte y función de la instancia en el sistema de gobernanza participativa

Las mesas técnicas participativas, en clave de gobierno abierto, se concentran en la generación de compromisos puntuales, para que el Consejo Directivo cuente con todos los insumos y acuerdos previos para tomar decisiones en políticas específicas que deba impartir para asegurar el efectivo ejercicios de los derechos que implica la seguridad social.

2.3.2. Comisión técnica consultiva de sustanciación

La comisión técnica consultiva de sustanciación constituye una instancia altamente especializada, integrada por delegados con las máximas competencias en materia de seguridad social. Su objetivo aportar con una visión desde la demanda en la identificación de soluciones a los requerimientos que implica asegurar la seguridad social, así como a generar insumos participativos para aprobar los principales documentos en los que se plasma la política de seguridad social:

- Diagnóstico institucional para la planificación estratégica de la seguridad social
- Agenda de Políticas de Seguridad Social

- Plan Estratégico de Seguridad Social
- Plan de Riesgos Integrales de Seguridad Social

Las instancias técnicas de participación requerirán siempre de un mayor esfuerzo de adaptación, especialmente en instituciones públicas cerradas y de altos niveles jerárquicos. Esta instancia tiene como elemento central la confluencia de los actores de la seguridad social, con la autoridad pública para identificar los objetivos estratégicos y el camino para conseguirlos.

Para generar decisiones conjuntas entre autoridad pública y ciudadanía, de manera general, y entre el IESS y los actores de seguridad social, para el caso específico, la transparencia de la información y la apertura para el diálogo constituyen factores indispensables. Por eso, esta instancia de participación eleva los niveles de acceso a la información y gobernanza corporativa en esta materia.

Fundamento normativo

Como se ha señalado, la Constitución de la República es radical al incorporar a la ciudadanía en todas las fases de la política pública, para que cumpla su rol de mandante en el presente y futuro de su desarrollo. Varias disposiciones constitucionales se han citado ya; sin embargo, se hace imperativo recordar las siguientes:

Art. 95. Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Art. 204. El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

En materia de seguridad social, las Directrices de la AISS de Buena Gobernanza determinan lineamientos concordantes con las disposiciones constitucionales:

Directriz 26. Inicio del proceso de planificación estratégica

- La dirección deberá iniciar un proceso de consulta con las partes interesadas, del interior y del exterior de la institución, para determinar los principales acontecimientos y problemas que se abordarán en el plan estratégico.
- La dirección puede invitar a expertos externos a aportar nuevas ideas, análisis de situaciones hipotéticas, e información actualizada y pertinente
- La dirección deberá consultar a las partes interesadas, del interior y del exterior de la institución, a fin de incorporar sus aportaciones en el programa estratégico
- Una sección que rinda cuentas directamente al director general deberá gestionar y coordinar las actividades de planificación estratégica de las principales secciones de la institución (AISS 2019, 40).

Directriz 27. Elaboración de una declaración de visión

- La dirección deberá consultar a las partes interesadas, del interior y del exterior de la institución, a fin de que la declaración de visión sea pertinente y oportuna (AISS 2019, 41).

Directriz 28. Formulación de la estrategia

- La dirección deberá garantizar que el proceso de formulación de la estrategia esté respaldado por un proceso efectivo de consulta, coordinación y comunicación con las partes interesadas internas y externas (AISS 2019, 42).

En la normativa secundaria del IESS ya se determinan instancias consultivas como lo determina la Codificación del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Resolución N.º C.D. 615, 2020), en su artículo 9, con el que se establece la Unidad Técnica de Asesoría. A diferencia de esta unidad, la comisión consultiva técnica de sustanciación es participativa y está integrada por delegados designados por el Consejo Directivo, que deben postularse y ser seleccionados por la comunidad del IESS.

Aporte y función de la instancia en el sistema de gobernanza participativa

La comisión consultiva técnica de sustanciación vela porque no se impongan visiones de una de las partes que integran el Consejo Directivo. Por el contrario, se codiseña la política de seguridad conjuntamente con la comunidad del IESS, lo cual otorga mayor legitimidad al Consejo Directivo, genera confianza entre los actores y los tomadores de decisiones, y mejora la buena gobernanza del IESS. Este subsistema es el mayor aportante a la consolidación del diálogo social que requiere la seguridad social para asegurar los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico.

La comisión consultiva técnica de sustanciación consolida la información de las mesas técnicas y recibe la información de la comisión técnica consultiva de supervisión, insumos de soporte para determinar el estado de la situación y demás diagnósticos para formular las políticas de seguridad social del IESS.

2.4. Elección de instancias asesoras de participación

Para asegurar la participación efectiva en la toma de decisiones, a fin de que las interacciones con las instancias institucionales sean legítimas y aceptadas, es indispensable un proceso de elección técnico que asegure su aceptación tanto en el IESS, como en la comunidad de seguridad social. El sistema de elección está compuesto por dos instancias.

La primera instancia es el órgano participativo de seguridad social, en el que se recomienda una amplia presencia de los sectores de afiliados, trabajadores, empleadores y Estado. El rol principal de este órgano está en consensuar candidatos para todas las instancias técnicas de participación, a fin de asegurar representatividad en la comunidad de seguridad social, así como especialización en el tratamiento de políticas de seguridad social.

La segunda instancia es la comisión electoral de afiliados, que puede integrarse por un 20 por ciento de afiliados, seleccionados al azar, para que de manera telemática elijan a los delegados técnicos de entre los candidatos que remita el órgano participativo de seguridad social. Esta propuesta permite generar pertenencia por parte de los asegurados, tecnológicamente es de fácil implementación, e impulsará la interacción entre afiliados y el IESS para mejorar la percepción de la calidad de sus servicios.

► 3. Recomendaciones para implementar el sistema de gobernanza participativa para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Implementar un sistema de gobernanza participativa, sin participación en el diseño del sistema, implica imponerlo por sobre las expectativas, requerimientos e incluso intereses de alguna de las partes. En este sentido, como paso previo y esencial para asegurar la apropiación de un modelo o sistema por parte de las autoridades, directivos y funcionarios, así como por parte de afiliados y usuarios del IESS, se recomienda inicialmente incorporarlos a la gobernanza participativa en el diálogo social que impulsa el IESS para generar un acuerdo nacional por la gobernanza participativa en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.²⁴

Este insoslayable paso previo se alinea con las Directrices de la AISS para la Buena Gobernanza, cuya Directriz 22, relativa a la Gestión de las Iniciativas de las Partes Interesadas, desataca como mecanismo «crear un sistema de diseño colaborativo para animar a las partes interesadas a aportar innovación a los servicios de seguridad social» (AISS 2019, 34). Codiseñar o diseñar colaborativamente el sistema, entre afiliados, autoridades, directivos y funcionarios del IESS, se presenta como una valiosa oportunidad para generar confianza entre quienes integran la comunidad de seguridad social del IESS. Es un elemento clave para la comunicación, envío y uso de información y, sobre todo, para tomar decisiones sobre las complejas problemáticas que implica asegurar sostenibilidad y máximos niveles de calidad en las prestaciones y servicios de seguridad social.

Como nota final, es indispensable subrayar que el IESS ya ha emitido normativa secundaria y tiene experiencia en la conformación de varias s instancias incorporadas en el sistema de gobernanza participativa que se propone.

Es importante también considerar que implementar un sistema de gobernanza participativa supera la generación de compromisos puntuales para resolver una problemática específica o concreta. Se trata de integrar en la institucionalidad una cultura de apertura en la toma de decisiones, lo cual ratifica la necesidad de un sistema articulado en el que distintas instancias de participación confluyan en las fases de diseño y evaluación de las políticas de seguridad del IESS. Por un lado, se requiere reforzar la confianza de las partes en el proceso de toma de decisiones, y, por otro, asegurar máxima transparencia para que la información permita tener una clara visión de la realidad, la problemática y las posibles soluciones o caminos a seguir. Por ello, en la Gráfico 6 se presentan las fases de implementación.

24 Gerencia Institucional para el Diálogo Social, Resolución N.º C.D. 587 (2019).

► **Gráfico 6. Etapas de implementación del sistema de gobernanza participativa de Seguridad Social**

Fortalecimiento de la supervisión

En la actualidad ya se han realizado veedurías como mecanismos de supervisión participativa; de igual manera, elementos similares al Sistema Individual de Evaluación de la Calidad.

Organismos asesores de participación de supervisión

Comisión técnica de Supervisión, Comités de Usuarios y Veedurías de Contratación Pública.



Elaboración: Equipo Consultor

3.1. Implementación a corto plazo

El sistema de gobernanza participativa para la seguridad social en el IESS puede implementarse en cuatro etapas, con fases a corto y mediano plazo. A corto plazo se recomienda ejecutar las tres primeras, correspondientes a 1) fortalecimiento de la supervisión de la seguridad social; 2) conformación del comité consultivo, y 3) articulación de las instancias asesoras participativas de supervisión. A mediano plazo, como cuarta etapa, 4) articulación de las instancias asesoras participativas de sustanciación.

3.1.1. Primera etapa: fortalecimiento de la supervisión de la política de seguridad social del IESS

La Constitución de la República (2008), la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018), la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020), el Código de Gobierno Corporativo del IESS (2015), el Código de Ética del IESS (2015) y Codificación 2019) y las Directrices de Buena Gobernanza de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (2019) ya disponen la generación de comités de usuarios, veedurías y consejos consultivos para todas las instituciones que otorguen servicios públicos y para el IESS en particular. El IESS ha implementado varias de estas instancias y en el informe se ha destacado el conjunto de servicios que el portal web del IESS brinda ya en la actualidad.

A corto plazo, y como primera etapa de implementación del sistema de gobernanza participativa, el IESS tiene la oportunidad de fortalecer la supervisión en las prestaciones y servicios de seguridad social, con el fortalecimiento o implementación de estas instancias. Incluso, de manera independiente a la implementación del sistema, el IESS puede constituir un sistema de veedurías para los procesos

de contratación más complejos, en los que los afiliados se puedan integrar, desde las etapas precontractuales, para aportar en la prevención y lucha contra la corrupción. En la misma línea, el ordenamiento jurídico vigente permite y dispone la conformación de comités de usuarios que permitirán al IESS contar con mayor información para mejorar de manera continua sus prestaciones y servicios. Finalmente, usuarios y afiliados tienen el derecho a evaluar la calidad de la atención y de los servicios de seguridad social, además de conocer esta información, pues es indispensable para determinar las ventanas de oportunidad que permitan elevar la satisfacción del usuario externo, del afiliado y de toda la comunidad de la seguridad social.

3.1.2. Conformación del comité consultivo

La segunda etapa de implementación del sistema también se puede ejecutar a corto plazo. Esta fase tiene como objetivo principal consolidar el tejido social relacionado con la seguridad social del IESS. Retomar el diálogo social con el objetivo de instituir un sistema de gobernanza participativa constituye una ocasión propicia para, en primer lugar, articular el sinnúmero de organizaciones sociales representativas de distintos tipos de actores de la seguridad social y congregarlos en torno al fortalecimiento del sistema de seguridad social. En segundo lugar, codiseñar el sistema de gobernanza participativa con los mayores niveles de convocatoria, para asegurar la cercanía del IESS con las agremiaciones de afiliados, jubilados, empleadores y, en general, con toda la comunidad de seguridad social a la que se debe. En tercer lugar, dar cuenta del inicio de la implementación del sistema, con la mayor representatividad y legitimidad, que resalte el cambio organizacional del IESS hacia la apertura y buena gobernanza.

3.1.3. Articulación de las instancias asesoras participativas de supervisión

La tercera etapa implica articular las instancias representativas enfocadas en supervisar la política pública de seguridad social. El sistema individual de evaluación de la calidad, los comités de usuarios y las veedurías implican que se genere una vasta información que demanda su articulación para evaluar resultados de desempeño e impacto de la política pública. Esa se constituirá en la misión de la comisión de supervisión, para lo cual el Consejo Directivo del IESS deberá determinar el número de integrantes, perfiles y competencias para postularse, y establecer las directrices de su gestión. Esta etapa crucial puede también realizarse a corto plazo, en función de la prioridad que se dé a la implementación del sistema de gobernanza participativa.

En esta tercera etapa incluso se puede llegar a convocar a mesas temáticas, que, a razón de proyectos piloto (Directriz 22 de la AISS)²⁵ o compromisos de gobierno abierto, se concentren en la atención a nudos críticos (OIT 2020a) o problemáticas específicas que el Consejo Directivo del IESS estime indispensable resolver participativamente. Estos pueden ser la adquisición de medicamentos, la atención a necesidades urgentes de infraestructura o la dotación de tecnología médica inteligente, etc., tareas que se deben iniciar en forma inmediata.

3.2. Implementación a mediano plazo

Dos factores inciden en que se recomiende implementar la cuarta etapa del sistema de gobernanza participativa a mediano plazo. El primero, relativo la confianza que el Consejo Directivo demanda para tratar las políticas de seguridad social del IESS, por lo que se precisa observar los resultados de las etapas previas. El segundo, la capacidad de directivos y funcionarios para valorar la visión externa de los retos a que enfrenta la institución.

25 «Las innovaciones posibles pueden probarse mediante proyectos piloto y prototipos. Las normas y los indicadores de referencia permiten evaluar la eficiencia y eficacia de los cambios propuestos» (AISS 2019, 34).

3.2.1. Articulación de las instancias asesoras participativas de diseño y sustentación

En esta etapa se deberán implementar las mesas técnicas y la comisión técnica participativa de sustentación. Como se señaló, a corto plazo es factible y oportuno para el IESS integrar mesas técnicas. Sin embargo, constituir la comisión amerita verificar que todas las demás instancias se hayan aplicado. Luego de verificar los aportes de cada instancia participativa para asegurar la buena gobernanza, el IESS constatará las ventajas de implementar en su totalidad el sistema de gobernanza participativa para la seguridad social.

Generar cambios en la cultura organizacional, abrir el proceso de toma de decisiones y concienciar acerca de que los beneficiarios son al mismo tiempo la razón de ser de la institución son procesos cuya implementación demanda precisión, por lo que se recomienda que esta cuarta y final etapa, se planifique con un horizonte de mediano plazo, sin negar que podría también llevarse a cabo en menores tiempos.

► 4. Conclusiones

1. El ordenamiento jurídico vigente, tanto en materia de legislación nacional como en normativa referencial internacional, así como en normativa secundaria del IESS, permite y dispone constituir cada una de las instancias participativas del sistema de gobernanza participativa para la seguridad social en el IESS que se ha propuesto. Estas instancias de asesoría y consulta permiten que el Consejo Directivo, la Dirección General y todo proceso del IESS reciban insumos para tomar decisiones de manera ágil, oportuna, pertinente e informada, en aplicación del ordenamiento jurídico vigente.
2. Un sistema de gobernanza participativa en materia de seguridad social permite que usuarios, afiliados y jubilados garanticen sus derechos a la seguridad social, velen por la calidad de las prestaciones y servicios, y protejan el patrimonio y futuro del IESS.
3. Un sistema de gobernanza participativa, sin la necesidad de realizar reformas legales, desata los nudos críticos relacionados con la representatividad, alternancia y legitimidad de las partes que conformen el Consejo Directivo del IESS. Estos aspectos, sin lugar a dudas, demandan una pronta solución legislativa, que, sin embargo, el sistema propuesto suple y por lo cual se requiere implementarlo aun cuando las reformas legales no se hayan emitido.

Quando se organizan y estructuran de forma inclusiva y participativa, los procesos de desarrollo político pueden fomentar el diálogo constructivo sobre los desafíos a los que hay que hacer frente y permitir que surjan soluciones innovadoras y consensuadas, que a su vez pueden generar importantes resultados económicos positivos, sobre la base de decisiones informadas, y una mayor transparencia y rendición de cuentas. El proceso de elaboración y aplicación de políticas para el desarrollo de sistemas nacionales de seguridad social integrales y universales requiere, por lo tanto, consultas amplias y participativas, incluso con los actores de la sociedad civil, tanto en la fase de formulación de políticas como en las fases de puesta en práctica y de evaluación (OIT 2019b, XI).

Por sobre estas tres conclusiones iniciales y sustanciales, la mayor contribución que conllevará implementar el sistema de gobernanza participativa radica en integrar los principios de transparencia y participación para impulsar los de eficiencia y dinamismo en la gobernanza del organismo de seguridad social. Ampliar la visión estratégica en materia de seguridad social; fortalecer la legitimidad de las políticas públicas; incorporar los saberes, experiencia y la inteligencia colectiva de la comunidad de seguridad social, y unir esfuerzos para la prevención y lucha contra la corrupción, sin lugar a dudas constituyen los más significativos aportes del sistema propuesto para el mejoramiento continuo de la buena gobernanza de la seguridad social en el IESS.

► Bibliografía

- AISS. 2010. *Una seguridad social dinámica: Asegurar la estabilidad social y el crecimiento económico. Evolución y Tendencias: Informe Global 2010*. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- . 2011. «Diálogo social y gobernanza de la seguridad social: una perspectiva actual de la OIT.» *Revista Internacional de Seguridad Social* 4 (64): 43-63.
- . 2019. *Directrices de la AISS Buena Gobernanza*. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Barrera, Judith, Priscila Castrejón, Esteban Martínez, y Valeria Troncoso. 2018. «Nueva Gerencia Pública y Gobernanza.» *Revista Flectere* 1: 58-72.
- Bértola, Luis, y José Antonio Ocampo. 2013. *El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, y Nuria Cunill Grau. 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD / Paidós.
- Bueno, María del Pilar. 2013. «La Incorporación de la Gobernanza en la Agenda Latinoamericana.» *Revista del Centro Andino de Estudios Latinoamericanos* 13: 175-188.
- CAF. 2017. *12 Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Corporación Andina de Fomento.
- CAF. 2020. *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Corporación Andina de Fomento.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp. 2003. *La Era de las Exportaciones Latinoamericanas. De Fines del Siglo XIX A Principios del Siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2004. *Industrialización y Estado en la América Latina. La Leyenda Negra de la Posguerra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cepal. 2017. *Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 2018. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CLAD. 2009. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa: CLAD.
- . 2013. *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- . 2016. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Bogotá: CLAD.
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2015. *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Editado por Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos / GIGAPP.
- Ghellab, Youcef, Nancy Varela y John Woodall. 2011. «Diálogo social y gobernanza de la seguridad social: Una perspectiva actual de la OIT.» *Revista Internacional de Seguridad Social* 64 (4): 43-63.
- Hofmann, Andrés. 2015. *Gobierno Abierto. El valor social de la información pública*. México: UNAM.

- Kauffman, Ester. 2018. «Gobierno Abierto. La importancia de crear capacidades para la apertura.» *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico* 1 (17): 15-89.
- Marchán, Carlos. 2014. «Fortalecimiento Institucional De Gobiernos Municipales.» En *La Transformación de las Ciudades. Gobierno y Planificación Municipal en Ecuador*, 209-231. Fundación Alianza Estratégica.
- Marchán, Carlos, y Marco Oviedo. 2011. *Modelo de organización por procesos en la administración pública*. Vol. 27. Quito: Intituto de Altos Estudios Nacionales.
- Montiel, Félix. 1965. «El Ciudadano y el Administrado.» *Revista de administración pública* 48: 127-142.
- Naser, Alejandra, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales. 2017. *Desde el Gobierno Abierto hacia el Estado Abierto en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naser, Alejandra, Verona Fideleff y Joaquín Tognoli. 2020. *Gestión de planes de acción locales de Gobierno Abierto. Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*. Santiago: Naciones Unidas.
- OECD. 2013. *La Estrategia de Innovación de la OCDE: Empezar hoy el mañana*. México D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C.
- OIT. 1944. *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*. Declaración, Filadelfia: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2012. *Recomendación sobre los Pisos de Protección Social*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2019a. *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2019b. *La Protección Social para la Dignidad Humana, la Justicia Social y el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2020a. *¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo*. Quito: Organización Internacional del Trabajo.
- . 2020b. *Consulta a Funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre la gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del IESS*. Quito: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- . 2020c. *Encuesta de percepción de usuarios y beneficiarios del IESS sobre el desempeño del Instituto en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad*. Quito: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- OIT. 2020d. *Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre la gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Quito: Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- Oszlak, Oscar. 2003. «Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública.» En *Retos de la profesionalización de la función pública*, de David Arellano, 213-264. Venezuela: CLAD, AECI / MAP / F2APP.
- Oszlak, Oscar, y Ester Kaufman. 2014. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Buenos Aires: OEA, Red Gealc y IDRC.
- Paladines, Carlos. 2014. *La transformación de las ciudades, gobierno y planificación municipal en Ecuador*. Quito: Fundación Alianza Estratégica y Fundación Hanns Seidel.
- . 2021. *RETOS 2020 Gobierno Abierto*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Ramírez-Alujas, Álvaro V. 2011. «Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inivitable) camino que viene. Reflexiones seminales.» *Enfoques*: 99-125.
- Ramírez-Alujas, Álvaro, y María Cecilia Güemes. 2012. «Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en América Latina.» En *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, de Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín, 369-384. Madrid: Trama editorial.
- Restrepo, Manuel. 2009. «Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza.» *Revista Diálogos de Saberes* 30: 167-185.
- Sánchez Trigueros, Joaquín. 2015. «Los antecedentes del Gobierno Abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración Pública.» *Enfoque: Ciencia Política y Administración Pública*: 67-84.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wallerstein, Immanuel. 1995. «La reestructuración capitalista y el sistema-mundo.» https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265665449.la_reestructuracion_capitalista_y_el_sistema_0.pdf (último acceso: 11 de enero de 2022).
- Weber, Max. 2014. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State In Changing World*. Washington DC: World Bank, 1997.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Centro Corporativo Ekopark
Torre 4, piso 3
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar
Quito - Ecuador

(593) 23824240
<https://www.ilo.org/ecuador>

