



Organización
Internacional
del Trabajo



► **Resultados de un estudio cualitativo: Entrevistas a especialistas en seguridad social sobre el desempeño del IESS**

Oficina de la OIT para los Países Andinos
Ecuador



Organización
Internacional
del Trabajo

► **Resultados de un estudio
cualitativo: Entrevistas a
especialistas en seguridad social
sobre el desempeño del IESS**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

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.

Este documento ha sido elaborado en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) que la Oficina de la OIT para los Países Andinos lleva a cabo en Ecuador con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El presente estudio fue desarrollado con la colaboración de Fundación Esquel y forma parte del Proceso de Construcción Conjunta para el Fortalecimiento y Desarrollo Sostenible del IESS.

▶ Contenido

Introducción	1
▶ Capítulo 1	
1. Metodología	5
1.1 Etapas de la consulta a expertos	6
1.1.1 Etapa 1: preparación	6
1.1.2 Etapa 2: ejecución de las entrevistas	9
1.1.3 Etapa 3: sistematización de la información	10
1.2 Dimensiones de la seguridad	12
▶ Capítulo 2	
2. Descripción de resultados según dimensiones de la seguridad social	14
2.1 Universalización	14
2.2 Sostenibilidad	16
2.3 Gobernanza y gobernabilidad	25
2.4 Prestaciones y servicios	39
2.5 Seguro Social Campesino	44
2.6 Ruta del cambio	46
▶ Capítulo 3	
3. Reflexiones finales	50
▶ Capítulo 4	
Anexo 1: Formularios de preguntas abiertas para los expertos	51
Anexo 2: Listado de actores a ser consultados	56
Anexo 3: Carta de invitación a los expertos seleccionados	57
Anexo 4: Carta de consentimiento de la entrevista	58
Anexo 5: Matriz de criterios de expertos	59

▶ Índice de gráficos

▶ Gráfico 1	Ámbitos de Consulta	7
▶ Gráfico 2	Migración del sistema no contributivo al contributivo	14
▶ Gráfico 3	Factores que contribuyen a la sostenibilidad del IESS	17
▶ Gráfico 4	Relación entre el IESS y el Gobierno	27
▶ Gráfico 5	Conformación del Consejo Directivo del IESS	28
▶ Gráfico 6	Problemas en torno a la administración del IESS	31
▶ Gráfico 7	Determinación técnica de pensiones	43

▶ Índice de tablas

▶ Tabla 1	Ámbito de experticia de los entrevistados	8
▶ Tabla 2	Conformación del Directorio del BIESS	33

► Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene como mandato impulsar la justicia social y el trabajo decente. En el 2019, la OIT ha cumplido 100 años de existencia institucional, periodo en el que se ha destacado por cuatro objetivos estratégicos: i) promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; ii) crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos; iii) mejorar la cobertura y la eficacia de una seguridad social para todos; y, iv) fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), entidad autónoma regulada por ley y responsable de brindar las prestaciones de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio en Ecuador, ha suscrito desde octubre de 2018, un convenio de Cooperación Interinstitucional con OIT, con el objetivo de ejecutar un Programa de Asistencia Técnica (PATSS) para mejorar y fortalecer el sistema de seguridad social administrado por ese instituto. El PATSS tiene por finalidad el desarrollo de actividades tendientes a fortalecer el diálogo social entre sus actores, la gobernanza institucional, las capacidades del recurso humano, así como implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer la gestión económica y financiera de los distintos seguros administrados por el IESS.

En el marco de ese programa, el Instituto ha solicitado una adenda al convenio inicial, con la finalidad de contar con la asistencia y facilitación técnica de la OIT en el proceso de diálogo social para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social.

Respondiendo a tal solicitud, la OIT ha diseñado y consensuado con el IESS una metodología conformada por tres fases para acompañar ese proceso: i) fase 0 de generación de información y preparación de actores; ii) fase 1 de consulta para levantar las opiniones y propuestas que los actores tengan para mejorar el desempeño del IESS; y, iii) fase 2 de construcción conjunta de una hoja de ruta para el fortalecimiento y desarrollo sostenible del IESS.

La fase 0 tiene por objetivo generar una base sólida de información, con la finalidad de lograr mayor transparencia y confianza en los actores participantes del proceso. Para cumplir con ese cometido, se ha previsto el desarrollo de dos productos fundamentales que caracterizan esta fase: una encuesta de percepción dirigida a afiliados activos, pasivos y empleadores del IESS, y un diagnóstico sobre el estado de situación del sistema de seguridad social y en particular del IESS.

Con la fase 0 concluida, y una vez que se cuenta con un documento de diagnóstico (versión 1) que refleja la situación actual del IESS, la fase 1 del proceso tiene por finalidad complementar ese diagnóstico para que el mismo pueda ser representativo del sentir de los actores sociales y refleje la opinión y percepción de estos sobre el desempeño del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Para tal propósito, la fase 1 se ha conformado de tres diferentes estrategias que permitan levantar opiniones para identificar posibles propuestas para mejorar el desempeño del instituto: i) entrevistas a profundidad a especialistas en materia de seguridad social; ii) grupos focales dirigidos a representantes de empleadores, trabajadores, jubilados y campesinos; y, iii) consulta a funcionarios del IESS.

Las tres estrategias antes referidas, buscan complementar el documento de diagnóstico para contar con una segunda versión de este, que sea resultado de un esfuerzo colectivo y participativo de todos los actores, y que se constituya en un insumo fundamental para la última fase del proceso.

Con la finalidad de llevar a cabo el proceso de construcción conjunta de una hoja de ruta para el fortalecimiento y desarrollo sostenible del IESS, la OIT identificó a Fundación ESQUEL como socio estratégico del proceso para la ejecución de entrevistas a actores especializados en materia de seguridad social.

El presente informe expone, por tanto, los resultados de las entrevistas a profundidad dirigidas a especialistas en materia de seguridad social. La estructura del mismo responde al objetivo de contar con un análisis a profundidad de temas centrales de la problemática de la Seguridad Social en el Ecuador y, en particular, del IESS. Dicho análisis surge como resultado del diálogo directo y prolijo con cada uno de los expertos consultados. Cabe resaltar que la sumatoria de los perfiles individuales de los entrevistados ha permitido contar con un compendio de información caracterizado por la diversidad de enfoques y experticias.

El informe está estructurado en tres secciones principales: la primera expone la metodología implementada para la realización del trabajo, en donde se detalla la ejecución de las entrevistas y las narrativas. La segunda presenta los resultados obtenidos, ordenados en las diferentes dimensiones (universalidad, sostenibilidad, gobernanza y gobernabilidad, prestaciones y servicios, seguro campesino, y ruta del cambio). La tercera sección expone las reflexiones finales del informe.

▶ Hoja de ruta para la construcción de una nueva seguridad social



1 Metodología

La metodología planteada consideró la realización de entrevistas semiestructuradas¹ a expertos seleccionados por OIT-IESS, con base en ciertos criterios que se explicarán más adelante. Esta metodología de recolección de información empírica permite promover, mediante un diálogo con el entrevistado, la construcción de una explicación organizada del problema planteado, a través de preguntas generadoras. Este método brinda al entrevistado la posibilidad de desarrollar la temática propuesta en sus propios términos, al mismo tiempo que se mantiene un hilo conductor, que hace posible la comparabilidad posterior de la información recolectada. Este tipo de entrevistas permite acceder, además de la información sobre el ámbito tratado, a la perspectiva de análisis del entrevistado, lo que es un aspecto relevante para el proceso de construcción conjunta.

Para la ejecución de las entrevistas se utilizó un formulario que contenía las *Preguntas abiertas para la consulta a los expertos*, que se sustentó en una matriz de variables previamente definidas por el equipo técnico de la OIT y consensuadas con el equipo del IESS y de Fundación ESQUEL. Las variables que permitieron definir las preguntas fueron identificadas con base en una metodología que relacionó los principales ámbitos temáticos del sistema de seguridad social y, en particular, del IESS, con dimensiones de análisis que permitieron ahondar en ese ámbito temático. Esos ámbitos temáticos fueron identificados, a su vez, con base en el documento de diagnóstico (construido en la fase 0 del proceso) y que fueron puestos a consideración de los propios actores y en los que ha habido consenso (Anexo 1)².

Existen temáticas comunes para todos los entrevistados y otras que son específicas, de acuerdo a su ámbito de experticia, se estableció un espacio abierto y flexible de indagación, congruente con la metodología y el tipo de entrevista a aplicar, es decir, utilizando el formulario de preguntas, con énfasis ya sea en aspectos jurídicos e institucionales, o en asuntos económicos y financieros, según cada caso.

Planteada la entrevista en esos términos, ha sido posible contar con criterios que han viabilizado el procesamiento de la información. Por citar un ejemplo, el criterio subyacente relacionado con el Consejo Directivo ha permitido vincular todas las respuestas y categorizarlas de conformidad con los conceptos emitidos, y ha facilitado un procesamiento estadístico básico. En el ejemplo citado se ha podido conocer cuántos de los entrevistados se pronuncian por uno u otro tipo de conformación del órgano de gobierno mencionado y, lo que es más importante, el argumento que sustenta cada una de las posiciones al respecto. Cabe destacar y aclarar que el objetivo de esta consulta no es la comprobación de una hipótesis previamente formulada, sino más bien es la compilación de conocimientos y perspectivas de los conocedores de la Seguridad Social, para enriquecer la primera versión del Diagnóstico sobre la Seguridad Social en el Ecuador y, en particular, del IESS.

Una vez que la información fue recopilada, procesada y analizada, se obtuvieron tres productos intermedios que constituyen insumos fundamentales para la construcción de este informe³:

1. Registro digital del audio de las entrevistas (cada una de las entrevistas fue grabada como un archivo en formato MP3 que, posteriormente, se organizó en una carpeta);
2. Transcripción textual de las entrevistas (cada una de las entrevistas fue transcrita textualmente en un archivo en formato Word que, posteriormente, se organizó en una carpeta); y,
3. Narrativa individual de cada entrevista, cuya elaboración estuvo a cargo del entrevistador. Más adelante se detalla el contenido de estas.

¹ Una entrevista semiestructurada es aquella en la que el entrevistador despliega una estrategia mixta, alternando preguntas estructuradas con preguntas espontáneas, como resultado del curso que toma el diálogo.

² Anexo 1: Formulario de preguntas abiertas para los expertos.

³ Para acceder a estos productos, por favor envíe un correo electrónico a Alejandra Gando (gando@ilo.org).

► 1.1 Etapas de la consulta a expertos

Las etapas cumplidas, según la metodología establecida, fueron las siguientes:

1. Preparación.
2. Desarrollo de las entrevistas.
3. Sistematización de la información.

► 1.1.1 Etapa 1: preparación

Preparación

Entrega de documentos para la consulta a expertos

Como insumos necesarios para iniciar el proceso de entrevistas, los siguientes documentos fueron entregados a la Fundación ESQUEL:

- 1) Diagnóstico versión 1;
- 2) Formulario de *Preguntas abiertas para la consulta a expertos* con la matriz de variables que las sustentan; y,
- 3) El listado de expertos a ser consultados con la indicación de los criterios de selección y el puntaje obtenido.

Elaboración de preguntas específicas

A partir del Diagnóstico versión 1 y de las *Preguntas abiertas para la consulta a expertos* con su respectiva matriz de variables, se procedió a revisar tales preguntas planteadas y se acordó la inclusión de algunas preguntas complementarias, que ayudarían al equipo a cargo a profundizar sobre cada uno de los temas en el momento de las entrevistas al grupo de expertos. Se amplió la guía de preguntas con otras de mayor especificidad, en función de los ámbitos de la Seguridad Social y del perfil del entrevistado. El objetivo fue potenciar los conocimientos y experticias individuales de cada uno de los expertos consultados.

Este set de preguntas sirvió de base para preparar la guía final para la entrevista semiestructurada. En este nuevo documento se realizaron algunas modificaciones a los criterios que soportaban las preguntas, denominándose a estos criterios «dimensiones» en el documento.

► Gráfico 1

Ámbitos de Consulta



Elaborado por: Equipo técnico de la Fundación ESQUEL.

La información, así levantada, no solo ha orientado su procesamiento, sino que garantiza que los productos obtenidos en esta consulta se enmarquen en la estructura de la primera versión del Diagnóstico de la Seguridad Social, con el objetivo de fortalecerla e incluso ampliarla.

Revisión y conformación de la lista de expertos

Los criterios definidos para la creación del *Listado de actores a ser consultados* fueron desarrollados por OIT en consenso con el equipo del IESS, y puesto a disposición de los actores sociales a fin de recibir sus comentarios. El listado se conforma de 21 expertos que fueron identificados con base en tres criterios ponderados:

- 1) Conocimiento en materia de seguridad social (ponderación 0,4) (valoración sobre 10 puntos).
- 2) Experiencia en seguridad social (ponderación 0,4) (valoración sobre 10 puntos).
- 3) Incidencia política (ponderación 0,2) (valoración sobre 10 puntos).

La lista de expertos se definió con quienes obtuvieron una calificación superior a 7/10, y cuyo documento *Listado de actores a ser consultados* se anexa al presente informe Anexo 2)⁴.

Si bien la guía de preguntas fue aplicada a 20⁵ entrevistados, por la importancia de contar con información de distintos aspectos de la seguridad social —salud, pensiones, riesgos del trabajo, Seguro Social Campesino, Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)—, previamente a la entrevista se analizó el perfil de los expertos a ser consultados, para aprovechar las preguntas específicas de conformidad con el siguiente detalle:

⁴ Anexo 2: Listado de actores a ser consultados.

⁵ La entrevista agendada con la abogada Cristina Reyes, asambleísta proponente de la Ley de Reivindicación Laboral y de la Seguridad Social, sufrió varias postergaciones y, hasta la fecha de elaboración del Informe Final, no llegó a concretarse.

► **Tabla 1**

Ámbito de experticia de los entrevistados

Salud	Economía y finanzas	Legal
Profesionales en el área:	Profesionales en el área:	Profesionales en el área:
María Fernanda Andrade	Alison Vásconez	Alexandra Harnisth
Pedro Barreiro	Diego Mancheno	Joaquín Viteri
Ricardo Ramírez Aguirre	Fernando Mosquera	Manolo Rodas
Conocimiento y experiencia en el área:	Gladys Palán	Marco Morales
Gladys Palán	Jorge Madera	Marco Proaño Maya
Jorge Madera	Kenia Ramírez	Pedro Montalvo
Kenia Ramírez	Lenin Cadena	Conocimiento y experiencia en el área:
	Ramiro Vega	Alison Vásconez
	Rodrigo Ibarra	Fernando Mosquera
	Rosario Maldonado	Gladys Palán
	Wilma Salgado	Jorge Madera
	Conocimiento y experiencia en el área:	Kenia Ramírez
	Alexandra Harnisth	Lenin Cadena
	Manolo Rodas	Ramiro Vega
	Pedro Montalvo	Ricardo Ramírez Aguirre
		Rodrigo Ibarra

► Elaborado por: Equipo técnico de la Fundación ESQUEL.

A lo largo de este informe se puede encontrar la perspectiva que orienta los criterios de cada uno de los expertos consultados, lo cual permite visualizar una gama de enfoques y puntos de vista diversos acerca de los temas centrales de la consulta.

► 1.1.2 Etapa 2: ejecución de las entrevistas

Desarrollo de las entrevistas

Esta etapa correspondió al trabajo de campo para la recolección de la información. Resulta estimulante reconocer la predisposición de la mayoría de los expertos contactados y su respuesta prácticamente inmediata para colaborar con la entrevista.

Convocatoria a expertos

La convocatoria consistió en la entrega de una carta de invitación⁶, por parte de la Fundación ESQUEL, a los expertos seleccionados para participar en esta fase de consulta; posteriormente, se confirmó la aceptación del entrevistado a fin de proceder al envío del resumen ejecutivo del Diagnóstico versión 1 y la guía de preguntas a aplicarse. Esta información fue remitida al entrevistado con el objetivo de que posea información actualizada que contextualice y sume al bagaje de sus conocimientos. Además, que conozca los temas que serían abordados en la entrevista.

Concomitantemente, se anticipó al entrevistado que se le solicitaría firmar una carta de consentimiento⁷ de la entrevista, con el fin de que autorice el uso de la información proporcionada, ya sea en su totalidad o parcialmente.

Elaboración del cronograma de las entrevistas

Se elaboró un plan de entrevistas con los expertos que aceptaron ser consultados, después de haber coordinado el día, hora y lugar de la entrevista.

Ejecución de las entrevistas

El desarrollo de las entrevistas semiestructuradas fue en forma personal y presencial.

Al inicio de la entrevista se explicó la metodología a seguir, que consistió en:

- 1) Presentación formal del entrevistador y agradecimiento por la participación en el proceso.
- 2) Explicación de la metodología de la entrevista, los temas a ser abordados, el tiempo estimado y la disponibilidad de tiempo del experto.
- 3) Explicación y firma del consentimiento para grabar en audio la entrevista y poder utilizar la información y comentarios en la elaboración de los respectivos informes, incluyendo la utilización del nombre del experto y excluyendo cualquier comentario o información que el experto desee o no autorice para ser utilizada.

Para aprovechar el conocimiento y experiencia del experto, se le dejó en libertad de desarrollar los temas planteados, procurando la menor cantidad de interrupciones.

Al ser una entrevista que tenía como objetivo recopilar la mayor cantidad de información específica de cada tema, la guía de preguntas no necesariamente fue seguida en orden y al detalle. La dinámica de cada entrevista se generó en función del conocimiento e interés de cada uno de los expertos para abordar cada tema específico. No todos los expertos se sintieron cómodos con el abordaje de todos los temas planteados y,

⁶ Anexo 3: Carta de invitación a los expertos seleccionados.

⁷ Anexo 4: Carta de consentimiento de la entrevista.

por consiguiente, la información lograda y la profundidad de la discusión de cada tema es muy variable, como se puede apreciar en cada una de las entrevistas.

Cada entrevista fue registrada en un archivo digital; adicionalmente, se tomaron notas puntuales y de relevancia que fueron surgiendo durante el diálogo y que se utilizaron para estructurar las narrativas y el presente informe.

► 1.1.3 Etapa 3: sistematización de la información

Procesamiento de la información obtenida mediante las entrevistas a los expertos

Transcripción de entrevistas

La transcripción de las entrevistas se realizó en forma textual, con la finalidad de mantener la fidelidad de la información proporcionada por los expertos, sus énfasis y prioridades significativas. Este proceso se desarrolló paralelamente a la realización de las entrevistas.

El archivo de transcripción especifica: nombre, apellido y profesión del entrevistado, así como la fecha de realización de la entrevista.

A lo largo del texto se pueden reconocer bloques claramente definidos e intercalados:

- 1) El bloque identificado al inicio con las siglas ET (equipo técnico), corresponde a la pregunta planteada por el entrevistador; y,
- 2) El bloque identificado al inicio, con las siglas EC es la respuesta desarrollada por el experto consultado.

Análisis de entrevistas y reportes

El análisis del texto transcrito fue realizado en función de las dimensiones y variables definidas en la guía metodológica, las cuales sustentaron la formulación de las *Preguntas abiertas para la consulta a expertos*.

Dicho proceso requirió una lectura exhaustiva y pormenorizada de cada entrevista, una interpretación e identificación de los aspectos principales y secundarios de cada dimensión que formó parte de la misma.

Se realizó la revisión de cada transcripción, recurriendo a los audios de las entrevistas en los casos en los que la transcripción por sí sola dejaba alguna duda sobre la correcta interpretación de lo dicho.

El trabajo consistió en analizar cada uno de los comentarios realizados por los expertos sobre cada tema y sintetizarlos o resumirlos de manera concreta. De esta manera, se extrajeron las ideas principales contenidas en cada una de las entrevistas. Estas ideas o criterios contenidos en las narrativas no necesariamente están presentados en un orden estricto de temas; si bien la entrevista fue semiestructurada y se contaba con un formato preestablecido, durante las mismas, cada uno de los expertos expuso sus ideas de una manera abierta, a su modo y criterio personal. Debido a esto, muchos de los criterios colocados dentro del segmento de Universalización, por ejemplo, pueden corresponder a un tema distinto pero relacionado, como Sostenibilidad, porque fue abordado en ese momento por el experto y por la metodología se ha mantenido en el bloque original. Esto facilita al lector la correlación de las ideas principales con la transcripción de la entrevista y le permitirá identificar el tema tratado al leer el bloque de transcripción de donde salió la síntesis o criterio resumido.

El producto de este ejercicio analítico es una narrativa estructurada de cada entrevista, que se detalla más adelante.

Elaboración del Informe Final

Previo a la elaboración del Informe Final, se mantuvo una reunión técnica entre los equipos de OIT y Fundación ESQUEL, con la finalidad de abordar —en términos generales— los resultados obtenidos en la consulta a expertos, y así orientar la realización del Informe Final y su contenido.

De las narrativas

Una vez transcrita la entrevista semiestructurada, se procedió a elaborar un documento en formato Word, identificado como «Narrativa a la entrevista».

Siendo la perspectiva de análisis del entrevistado un aspecto relevante para el proceso de sistematización de la información producida en las entrevistas, se consideró importante reflejarlo en una síntesis que está incorporada al inicio de cada narrativa. Esta síntesis procura identificar el o los ámbitos de experticia de los consultados (salud, economía/finanzas y/o legal), su experiencia laboral en los temas relacionados con la consulta; y, en algunos casos, las publicaciones destacadas en dichos temas.

El análisis de la información fue realizado en función de las dimensiones y variables que sustentaron la formulación de las *Preguntas abiertas para la consulta a expertos*.

Estructura de las narrativas

La narrativa consiste en un análisis e interpretación, por parte del entrevistador, de cada uno de los temas abordados durante la entrevista. En este análisis se procura interpretar objetivamente los criterios promulgados por los expertos, sin introducir supuestos que puedan generar mala interpretación de lo dicho. En el caso de los pronunciamientos específicos, que incluso podrían generar controversia, se utilizan citas textuales.

El resultado de este ejercicio de análisis es el principal contenido de la narrativa de cada entrevista, en la cual se puede, además, identificar los puntos neurálgicos de los ámbitos abordados.

El documento de la narrativa consta de:

- 1) **Recuadro que identifica la narrativa:** consta del nombre del experto consultado y fecha en la que se realizó la entrevista.
- 2) **Reseña de hoja de vida:** incluye el perfil profesional del entrevistado y su experiencia en el ámbito de la Seguridad Social, así como sus filiaciones políticas o institucionales de ser el caso, cuyos datos permiten circunscribir la perspectiva de análisis del entrevistado.
- 3) **Narrativa por dimensiones en materia de Seguridad Social:** en este punto se reitera el nombre del experto consultado, la fecha de realización de la entrevista, y se enumeran las cinco dimensiones de la seguridad social indagadas durante la reunión.
- 4) **Desarrollo de la narrativa por dimensiones:** consiste en una nota explicativa de la estructura dada al análisis y los elementos visuales que se identifican en cada sección que corresponde a las dimensiones analizadas.
- 5) **Datos preliminares de la entrevista:** constituye un diálogo introductorio a la entrevista, en el que se consultan datos relevantes del entrevistado, como su profesión, ámbito de experticia y, en algunos casos, a criterio del entrevistador, por si hay algún conflicto de interés por parte del entrevistado.
- 6) **Dimensiones:** análisis de la información en función de las dimensiones y variables subyacentes a las mismas: ▶ Universalización; ▶ Sostenibilidad; ▶ Gobernanza y Gobernabilidad; ▶ Prestaciones y Servicios; ▶ Seguro Campesino; y, ▶ Ruta del Cambio.

Cada bloque relacionado de información está seguido de un análisis e interpretación que resume las ideas principales generadas por el experto sobre un tema específico. De esta manera, se puede recurrir a la transcripción de la entrevista si se desea corroborar lo expresado por el experto. No todas las ideas resumidas siguen necesariamente un orden definido; esto debido a que los resúmenes de opiniones se van registrando en el orden en que el experto entrevistado los fue generando.

► 1.2 Dimensiones de la seguridad

Al tratarse de un proceso de recolección de criterios y opiniones planteados desde diferentes perspectivas o puntos de vista, los mismos que responden a la visión única de cada uno de los expertos consultados, este proceso es un análisis cualitativo y no cuantitativo. En función de la estructuración de las opiniones recogidas, se construyó una matriz en la que se han colocado todas las ideas o criterios principales derivados del análisis e interpretación de cada una de las entrevistas realizadas a los expertos. Estas ideas recopiladas, a partir de las entrevistas, y resumidas en mayor detalle en cada una de las narrativas, se presentan en este informe como los criterios de los expertos que nos permiten desarrollar la problemática y plantear soluciones con relación a los cinco grandes temas con los cuales se propuso, estructuró y ejecutó la consulta a los expertos. A esta matriz se añade un tema adicional que es el Seguro Social Campesino.

Para definir los criterios y subcriterios desprendidos de las narrativas, se realizaron varias reuniones de trabajo con el objeto de categorizarlos y depurarlos. Así, se utilizó un ejercicio de causa y efecto. Una vez establecidos los criterios y subcriterios, se priorizaron en función del número de expertos que los mencionaban. Todos aquellos con menos de dos menciones se descartaron como criterios, a excepción de los presentados para el Seguro Social Campesino, debido a que solo dos de los expertos hacen referencia al tema de una manera más detallada, otros cuatro expertos lo mencionan de manera secundaria, al tratar alguno de los temas del cuestionario.

Estos nuevos criterios reemplazan las dimensiones utilizadas para desarrollar cada uno de los temas principales durante las entrevistas semiestructuradas. El reemplazo se genera como consecuencia del criterio de los expertos entrevistados y difiere con relación a las dimensiones originalmente planteadas. Esto simplemente se debe a que las dimensiones planteadas para estructurar las preguntas de la entrevista fueron contrastadas o desarrolladas por el criterio personal de cada uno de los expertos, lo que evidencia una variedad de puntos de vista y enriquece los resultados.

Los criterios principales emitidos por los expertos se presentan en el recuadro ubicado inmediatamente después del título. En dicha gráfica, en negrita se enumeran los criterios y estos, a su vez, contienen criterios que forman parte del principal o que se refieren a una parte específica del criterio principal. Cada uno de estos criterios y subcriterios, en el interior de un paréntesis, presentan un número que indica cuántos de los expertos hicieron referencia al mismo durante su entrevista.

Cuando se presentaron opiniones diferentes o contrarias a las sustentadas por tres o más de los expertos, se colocaron dentro del desarrollo de cada uno de los temas, haciendo referencia al nombre del experto o expertos que plantean la idea o propuesta.

Como anexo⁸ de este informe consta la *Matriz de criterios de expertos*, en la que se puede identificar el experto que aportó en cada uno de los criterios y, de esta manera, si se requiere profundizar o conocer en mayor detalle la opinión de uno de los expertos, se puede recurrir a las narrativas en las que consta la transcripción de la entrevista y el resumen de criterios emanados sobre cada uno de los temas principales: universalización, sostenibilidad, gobernanza y gobernabilidad, servicios y prestaciones, ruta del cambio y seguro social campesino como un tema adicional de este proceso.

⁸ Anexo 5: Matriz de criterios de expertos.

A continuación se presentan los resultados de esas entrevistas, que cabe mencionar muestran el criterio de los «especialistas entrevistados» y no de la Oficina de la OIT, Fundación ESQUEL o del IESS. Todo lo desprendido en la sección que se expone a continuación, son las opiniones de los actores entrevistados y de ninguna manera refieren a la opinión o criterio de la OIT.

2 Descripción de resultados según dimensiones de la seguridad social

▶ 2.1 Universalización

- a. El Estado como responsable de la Seguridad Social (20)**
 - a.1 Fomento del mercado laboral por parte del Estado (12)
 - a.2 Mover el impuesto a la renta hacia la protección social (3)
- b. Acceso de las personas con esquemas de trabajo informal al segmento contributivo (11)**
 - b.1 Afiliaciones diferenciadas/esquema alternativo aporte (8)
 - b.2 Beneficios diferenciados (8)
- c. Necesidad de estructurar formalmente el sistema de protección social no contributivo (11)**

▶ Gráfico 2

Migración del sistema no contributivo al contributivo



a. El Estado como responsable de la Seguridad Social (20)

La Constitución de la República del Ecuador instituye la seguridad social como un derecho y al Estado como el responsable de hacer efectivo el goce y ejercicio a este derecho. Si bien a criterio de los expertos, no existe un sistema de protección social formal, se puede hablar de un esquema de protección social en el país, estructurado en dos grandes segmentos: uno contributivo que abarca a todas las personas que poseen un empleo formal, de acuerdo con los parámetros definidos en las leyes laborales del país y que están en capacidad de aportar una parte de sus salarios para el sistema de aseguramiento público, representado por las tres aseguradoras: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

A este segmento de seguridad social contributivo también aportan los empleadores, en el caso del IESS, y el Estado contribuye a todos los seguros públicos en un porcentaje definido en la normativa.

El otro segmento identificado en el sistema de protección social es el no contributivo que comprende a todo el resto de personas que no tienen la capacidad de aportar y por lo tanto no reciben cobertura de los seguros públicos contributivos. El problema radica en que, dentro del sector no contributivo existen personas que no tienen un trabajo formal o en relación de dependencia, pero están recibiendo ingresos, y así estos no se generen de manera regular, estarían en condiciones de realizar su aportación como parte del segmento contributivo.

a.1 Fomento del mercado laboral por parte del Estado (12)

La universalización de la seguridad social tiene que ver, entonces, con el segmento contributivo y el segmento no contributivo, para lo cual se deben encontrar los mecanismos para fomentar el paso de las personas desde el segmento no contributivo y totalmente subsidiado por el Estado hacia el segmento contributivo, en donde el Estado también aporta. Pero el fomento del mercado laboral debe nacer necesariamente de la estructuración de políticas y acciones desde el Estado. El IESS es el responsable de cubrir en su sistema de seguro social a esta población trabajadora catalogada bajo las modalidades definidas. Para los economistas Alison Vásquez y Lenin Cadena, las políticas de inclusión laboral deberían incorporar conceptos de equidad de género que permitan un acceso universal efectivo a la protección social y a la seguridad social del país.

Las prestaciones recibidas por las personas en el segmento no contributivo, se perciben como un subsidio y como tal debe estar focalizado y direccionado hacia los segmentos de menores ingresos y con mayor nivel de vulnerabilidad, esta es una de las razones por las que se requiere incorporar al segmento contributivo a las personas con capacidad de aportar. Si el Estado deja de subsidiar a estas personas y pasan al esquema contributivo solidario, esos recursos del Estado servirán para las personas más necesitadas como, por ejemplo, los ubicados en los quintiles 1 y 2.

a.2 Mover el impuesto a la renta hacia la protección social (3)

Las prestaciones de protección social para el segmento no contributivo deben estar financiadas, y al ser el Estado el responsable directo, se hace necesario que se determinen las fuentes de financiamiento, siendo una de las posibilidades utilizar el impuesto a la renta, para que una parte sea el tributo, y, la otra parte, el aporte a la seguridad social; y, por tanto, alcanzar un cruce de información entre ambas entidades: el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Servicio de Rentas Internas.

b. Acceso de las personas con esquemas de trabajo informal al segmento contributivo (11)

b.1 Afiliaciones diferenciadas, esquemas alternativos de aportes y beneficios diferenciados (8)

El reto estará en generar las condiciones legales para lograr la flexibilización de los esquemas de aportación o de afiliación con los que actualmente no se cuenta, de tal manera que se permita el acceso de este mercado laboral informal al segmento contributivo de la seguridad social. Este ingreso, lógicamente, deberá estar planteado en condiciones diferentes a la que poseen los afiliados actuales, es decir, esquemas de afiliación y aportes diferenciados como primas menores, aportaciones semestrales, primas progresivas en función de paquetes de prestaciones. De igual manera, la incorporación de los segmentos de trabajadores informales debería realizarse definiendo técnicamente los paquetes de prestaciones a los que van a acceder. Esto se podría hacer de manera más objetiva en el caso de prestaciones pensionales, pero sería complicado en el caso de prestaciones de salud, por ejemplo.

Alexandra Harnisth puntualiza que no solo trabajadores informales son los que no se han incorporado al segmento contributivo, sino que existen muchos profesionales en el ejercicio libre de su profesión, con ingresos considerables, que no están aportando al IESS o que lo hacen sobre ingresos mínimos y esto genera afectación a la sostenibilidad del sistema y, por ello, su participación obligatoria en la seguridad social debe ser considerada.

Universalizar la seguridad social no solamente implica que se tomen acciones para que se incorporen más personas al segmento contributivo desde el segmento no contributivo o laboral informal; es necesario también que el IESS asegure que está en capacidad o cuenta con la capacidad operativa para cubrir la ejecución de las prestaciones definidas y demandadas por estos nuevos afiliados que ingresarían.

El IESS tendría que planificar y ejecutar planes de cobertura y crecimiento de su capacidad operativa para brindar servicios o prestaciones, caso contrario, no se podría hablar de una universalización efectiva y, en lugar de resolver el problema, se contribuiría al incremento de este.

c. Necesidad de estructurar formalmente el sistema de protección social no contributivo (11)

Sobre el Sistema de Protección Social, los expertos coinciden que, en el Ecuador, este sistema constitucionalmente sustentado, en la práctica, no existe como tal. Lo que hay, es una serie de instituciones y prestaciones generadas por el Estado que llegan al segmento no contributivo, pero no se cumplen las características para hablar de un sistema que cuente con una institución responsable de la integración de políticas y acciones, además de que no se tiene un modelo definido: prestaciones y financiamiento en el contexto de un plan a largo plazo. La necesidad de que exista un eje integrador de las políticas de protección social en el país impactaría también en el segmento contributivo y ayudaría a estructurar esta migración de las personas de un segmento a otro.

► 2.2 Sostenibilidad

a. Los aportes deben ser los necesarios para financiar el modelo (12)

- a.1 Diseñar e implementar modelos alternativos de pensiones (9)
- a.2 Encontrar mecanismos contra evasión y elusión (5)

b. Contribución estatal

- b.1 Es imprescindible mantener la contribución estatal (14)
- b.2 Se debe definir el porcentaje de contribución. El 40% no tiene sustento técnico (6)

c. Inversiones rentables como fuente de financiamiento (19)

- c.1 Disminuir y controlar la inversión del IESS en el Estado (10)
- c.2 Manejo técnico de inversiones por parte del BIESS (17)

d. Eficiencia en el uso de recursos por parte del IESS (13)

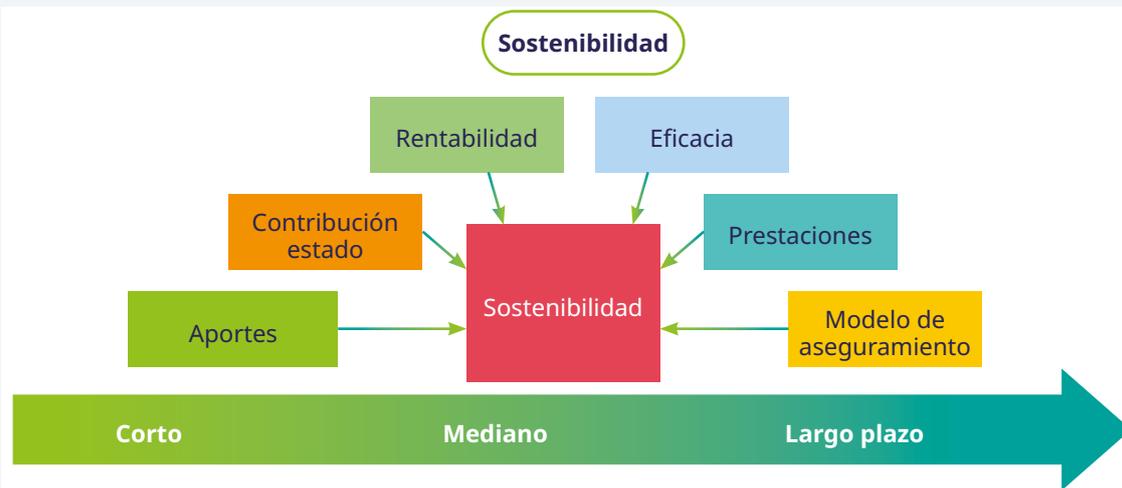
- d.1 IESS requiere una administración técnica estable, con períodos de gestión para planificar y generar resultados (9)
- d.2 Controlar exceso de personal del IESS y BIESS (7)
- d.3 Unidades médicas deben ser administradas como empresas autosustentables (3)
- d.4 Mejorar procesos de adquisiciones (por ejemplo, centralizadas) (5)
- d.5 Necesidad de sistemas informáticos y tecnológicos para los procesos administrativos y de servicio (11)

e. Prestaciones financiadas y definidas técnicamente (8)

- e.1 Diseñar e implementar nuevos modelos de aseguramiento (11)
- e.2 Definir paquetes prestacionales (10)

► Gráfico 3

Factores que contribuyen a la sostenibilidad del IESS



► Elaborado por: Equipo técnico de la Fundación ESQUEL.

El sistema de pensiones no es sostenible. Actualmente, no existen ahorros generados por las aportaciones de los actuales afiliados durante toda su historia de aportación, que estén sosteniendo el pago de las pensiones actuales. Al respecto, Lenin Cadena asegura que los aportes de los jubilados ayudaron a construir el IESS, pero que sus ahorros ya no existen y son los afiliados actuales los que pagan sus pensiones. Gladys Palán es muy clara al afirmar que uno de los temas a sincerar, sobre la situación de las pensiones, es que las pensiones de los jubilados actuales las están pagando los afiliados activos directamente, entonces, se debe decir a los afiliados que sus aportes no son para ellos.

El manejo y determinación de pensiones es un ejercicio financiero muy técnico, no político, por lo tanto es un error permitir que las pensiones sean definidas por parámetros que no vayan de la mano de un financiamiento real. Si bien la aspiración de una pensión digna es parte de la responsabilidad de un sistema de protección social, es necesario su financiamiento y el equilibrio financiero debe ser visto como el requisito indispensable para conseguir las pensiones dignas para todos, para lo cual hay que considerar, incluso, los instrumentos internacionales aplicables, tales como el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo referente a la norma mínima sobre la seguridad social.

La solución al problema de sostenibilidad actual, a criterio de los expertos, no se conseguirá tomando decisiones aisladas como, por ejemplo, incrementando la tasa de aportación, incrementando los años de jubilación, ampliando la base de cálculo de las pensiones o aumentando el número de aportantes, puesto que la solución a la sostenibilidad del sistema requiere de políticas integrales que estén acorde con la realidad del país, con una visión a mediano y largo plazo, sumado a la necesidad de financiamiento de las pensiones de los jubilados actuales, a quienes no se puede cambiar las reglas del juego y generar una afectación a sus ingresos pensionales. Ricardo Ramírez plantea que, incluso, se trata de derechos adquiridos de los trabajadores y jubilados que no pueden modificarse de manera regresiva, pues sería una acción inconstitucional.

La sostenibilidad, según los expertos consultados, se sustenta en cinco elementos que se describen a continuación, cada uno de estos con su propio peso e importancia en el resultado final. Cada uno de los seguros tiene sus parámetros específicos, los cuales determinan su sostenibilidad, pero de manera general se hace referencia a los dos seguros: el de invalidez, vejez y muerte y el seguro general de salud individual y familiar. Por lo tanto, al momento de tomar decisiones técnicas sobre las intervenciones para generar la sostenibilidad, cada uno de los seguros deberá ser tratado y estudiado de manera específica.

a. Los aportes deben ser los necesarios para financiar el modelo (12)

Los aportes deben ser los necesarios para financiar el modelo, si no se establece la tasa adecuada de aportación de manera técnica, las pensiones entregadas van a estar desfinanciadas y al final alguien terminará pagando la brecha existente entre lo financiado y lo entregado. En un modelo ideal, los aportes deben ser los suficientes para generar ahorro.

Los montos de las pensiones están en relación directa con los montos aportados, de la misma manera, las prestaciones recibidas en salud deben estar financiadas con base en los ingresos generados por los aportes de los afiliados y empleadores. A decir de ciertos expertos, el modelo actual de pensiones es de prima nivelada, beneficio definido en grupo abierto, en el que el aporte es el mismo para todos independientemente de la edad o tiempo de aportaciones hasta la jubilación.

En los cálculos de las aportaciones para el modelo actual, al parecer, no se consideró que la población afiliada seguiría envejeciendo y seguiría demandando de manera creciente mayores prestaciones de salud y estos problemas influyen necesariamente en la insostenibilidad del sistema actual. De acuerdo con el estudio actuarial realizado por el IESS, presentado en diciembre del 2019 con corte al 31 de diciembre del 2018, las prestaciones actuales están soportadas en el aporte de 6.93 afiliados por cada jubilado, pero de acuerdo con la tendencia de cambios demográficos, de manera progresiva llegaremos a tener dentro de cuarenta años, dos aportantes activos por jubilado, lo que torna inviable el modelo actual. Por este motivo, Ramiro Vega y Gladys Palán coinciden en que las decisiones que se tomen deberán propender a estructurar un sistema en donde se capitalice la reserva del fondo, por ello, el reto es doble e implica encontrar la manera de financiar las prestaciones jubilares actuales mientras se generan fondos previsionales que soporten las jubilaciones futuras, que no contarán con el aporte de los afiliados para efectivizarlas.

Para Manolo Rodas y Marco Morales, la aportación debería hacerse considerando los ingresos totales del trabajador. Los expertos señalan que existen ingresos por el décimo cuarto y décimo tercer sueldo que no entran en el cálculo de las aportaciones, pero si se reciben como pagos pensionales.

a.1 Diseñar e implementar modelos alternativos de pensiones (9)

El modelo de ahorro individual en una realidad como la del país no es la mejor opción, de acuerdo con los expertos que comentaron sobre el tema. En un esquema de ahorro individual, los aportantes de sueldos básicos no estarán en la capacidad de generar el suficiente ahorro para poder mantener una pensión jubilar adecuada. Este sería el caso de la gran mayoría de aportantes. No tendrían problema, dentro de este esquema, los grandes aportantes (con sueldos elevados), pues sus aportes estarían en capacidad de generar ahorros individuales importantes.

El concepto de solidaridad intra e intergeneracional es importante dentro de los modelos alternativos de pensiones, además de que constituye un principio de la seguridad social garantizado por la Constitución de la República del Ecuador. Sin el financiamiento solidario de los aportantes mayores, para completar un aporte ideal de los aportantes menores, no se podrá encontrar un equilibrio a no ser que ese aporte adicional venga totalmente desde los empleadores y del Estado.

Tampoco es justo, de acuerdo con Fernando Mosquera, que los trabajadores que aportan sobre sueldos altos sean afectados; por ejemplo, alguien que aporte sobre los USD 6000 solo podría acceder a una jubilación tope de USD 2000. Por lo tanto, se deben generar modelos que consideren la solidaridad, pero también la justicia y permitan crear modelos mixtos. La solidaridad intergeneracional es la que, al momento, mantiene el pago de las pensiones jubilares, incluso a costa de no poder destinar un solo dólar de sus aportes al ahorro previsional que sustente su futura jubilación.

Marco Morales sugiere un modelo de pensiones jubilares basado en el número de aportaciones y no en la edad de jubilación, debido a que el número de aportaciones es el que genera el financiamiento.

Para Gladys Palán, los modelos a considerarse deberán iniciar con la recuperación de los fondos previsionales. Sin el sustento amplio de los fondos previsionales no se podrá lograr sostenibilidad de los sistemas pensionales. Se pensaría en incorporar los fondos de reserva o un porcentaje, por lo menos, para mejorar las jubilaciones personales.

Fernando Mosquera propone un sistema mixto de ahorro individual variable, a criterio del aportante, y un piso mínimo de aportación que también intervendría en el financiamiento solidario de las pensiones básicas. Mientras mayor sea el aporte, mejor será el beneficio individual.

a.2 Encontrar mecanismos contra la evasión y la elusión (5)

La afectación de los ingresos al IESS por mecanismos de evasión y elusión y, por lo tanto, su impacto en la sostenibilidad del sistema no ha sido evaluado.

El IESS debe implementar mecanismos de control que le permitan identificar y sancionar estas prácticas habituales. Uno de los mecanismos favorecidos por la propia normativa son las afiliaciones voluntarias de personas que no tienen ingresos mínimos, pero aportan sobre lo mínimo, transformándose en una carga al sistema que debe subsidiar sus prestaciones de manera solidaria.

Otro ejemplo de elusión está dado en el Seguro Social Campesino, en el que las personas que no corresponden al segmento objetivo de este seguro reciben cobertura. Estas personas con actividades comerciales diferentes a la agricultura, pero que, geográficamente, se ubican en zonas rurales, reciben ingresos superiores y deberían incluirse como parte del seguro general en un esquema contributivo diferente.

El control de las afiliaciones se hace indispensable y deberá estar ligado a la inclusión de estos segmentos informales de trabajadores, bajo normativas más flexibles de afiliación que, por el momento, son inexistentes. Esto debe ser una acción a corto plazo, independiente de cualquier reforma futura. En este sentido, hay instituciones como el Servicio de Rentas Internas que han logrado generar un cobro efectivo de obligaciones y deberían ser utilizadas como modelo a seguir.

b. Contribución estatal

b.1 Es imprescindible mantener la contribución estatal (14)

Según Ricardo Ramírez, la contribución del 40%, por parte del Estado, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es una manera de repartir a los trabajadores la riqueza social generada por el trabajo.

La contribución estatal, en las condiciones actuales de sostenibilidad del Fondo de Pensiones, es indispensable; esta situación se corrobora con los resultados del estudio actuarial realizado por el IESS, con corte al 31 de diciembre del 2018. Si bien en el estudio actuarial se establecen escenarios posibles de sostenibilidad en función de los montos de contribución estatal, el escenario viable que parte del mandato de la Constitución, en virtud del principio de subsidiaridad y del artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, es el escenario con contribución del 40%.

Con la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, entre ellos, el artículo 68.1, se restituyó la contribución del 40% del Estado y, por lo tanto, al momento no se podría considerar un escenario de sostenibilidad con un porcentaje de contribución menor.

b.2 Se debe definir el porcentaje de contribución. El 40% no tiene sustento técnico (6)

Algunos expertos, desde un punto de vista técnico, consideran que el porcentaje de contribución estatal del 40% no está definido técnicamente y, al momento, no se puede establecer con certeza si debe ser menor o mayor. Esto dependerá también de la forma como se estructuren las propuestas de nuevos modelos de pensiones que tendrán que establecerse. Alison Vásconez sostiene que, en un país como Ecuador, el aporte estatal, a más de ser imprescindible para la sostenibilidad del sistema de seguridad social, debe ser en un porcentaje importante y para esto se deben encontrar fuentes fiscales estables que le permitan al Estado cumplir con sus compromisos. Ricardo Ramírez, por su parte, considera que la contribución del Estado debe ser la que se necesite y que incluso hay propuestas de algunas organizaciones sociales que sugieren una contribución del 60% del Estado.

Para Rodrigo Ibarra, en el largo plazo, una contribución estatal del 40% llegará a generar un impacto demasiado fuerte en el presupuesto del Estado, pudiendo pasar de un 2% de este presupuesto a un 15% en 30 o 40 años, lo que sería inmanejable. Debido a esto, Ramiro Vega sugiere que se deberían considerar fuentes alternativas de financiamiento para no depender de la contribución estatal que siempre ha tenido problemas de financiamiento.

c. Inversiones rentables como fuente de financiamiento (19)

El IESS, de momento, no está en capacidad de generar sostenibilidad en función de la rentabilidad de sus inversiones. Desde su creación, el IESS se ha visto afectado en sus fondos y en sus inversiones por la injerencia del Estado, llegando a convertirse en el mayor deudor de la Seguridad Social. Según Fernando Mosquera, el IESS ha sido utilizado por los gobiernos de turno como financiador del Estado y esto ha afectado a la sostenibilidad del sistema. No solo por la colocación de inversiones en papeles del Estado, sino por el no pago de deudas pendientes y la afectación directa o la generación de pérdidas en los fondos del IESS. Por ejemplo, estima que, con la dolarización del país, el Estado no compensó los fondos previsionales del IESS como sí lo hizo con los ahorristas de la banca privada y generó una afectación de USD 16.000 a USD 19.000 millones. Esto se sumaría a todo el resto de las deudas ya conocidas y otras aún en proceso de cálculo, lo que permite configurar un escenario de afectación importante de los fondos del IESS, originando que la rentabilidad generada, actualmente, no aporte en gran medida al requerimiento de liquidez para el pago de prestaciones jubilares.

Si bien el Seguro General de Salud Individual y Familiar es un seguro de reparto, considerando los costos incrementales de la atención de salud y sumado al resto de estrategias para generar la sostenibilidad de las prestaciones, es necesario la generación de un fondo de contingencia que colabore con las reservas o con el gasto, además de un reaseguro para cubrir los gastos por enfermedades catastróficas y huérfanas que individual y colectivamente representan gastos importantes para el Seguro de Salud.

c.1 Disminuir y controlar la inversión del IESS en el Estado (10)

Se vuelve imperativo, a criterio de algunos de los expertos consultados, evitar esta injerencia política en el manejo de las inversiones del IESS, para lo cual se proponen mecanismos como establecer un techo máximo (no 75%) en el porcentaje de cartera que el IESS puede destinar para compra de papeles del Estado. Otra medida es evitar que los rendimientos de estos papeles estén por debajo de los del mercado o por debajo de las tasas de rentabilidad actuariales definidas. Más adelante se analizarán las causas y mecanismos de injerencia del Estado sobre las inversiones del IESS.

c.2 Manejo técnico de inversiones por parte del BIESS (17)

El responsable del manejo técnico de las inversiones es el BIESS, y por tanto es importante que esté enfocado en los intereses institucionales, lo cual no siempre ha sucedido, en parte, por la conformación de su directorio y las decisiones que desde allí se han tomado. Uno de los problemas se genera desde la creación del BIESS que fue concebido como una administradora de fondos públicos, para promover y fortalecer el mercado de capitales del Ecuador, mientras se lograban rentabilidades adecuadas en sus inversiones. En lugar de esto, el BIESS ha funcionado como un banco más, articulando operaciones bancarias tradicionales para generar su rentabilidad.

Han existido problemas en la calidad de las inversiones por parte del BIESS como, por ejemplo, las inversiones fiduciarias, las inversiones en participaciones accionarias en empresas hidroeléctricas o cementeras que, de una u otra manera, evidencian que los objetivos del Banco no siempre son los que requiere el IESS. En ninguna circunstancia, la rentabilidad de las inversiones del BIESS podría ser menor a la tasa de rendimiento actuarial definida.

Todo esto ha llevado a que tres de los expertos consultados aseguren que la creación del BIESS fue un error, pues los mismos resultados o mejores a los actuales se consiguieron con la Comisión Técnica de Inversiones a un costo operativo infinitamente menor al utilizado por el BIESS actualmente. Por otro lado, se tiene el criterio de Kenia Ramírez que sostiene que la rentabilidad de las inversiones del BIESS, en este momento, es adecuada (8.60%) e, incluso, superior a la generada en otros países de la región, lo que resulta difícil que estos rendimientos mejoren, si se tiene en cuenta que el mercado local de inversiones no ha generado una variedad de productos para invertir y que la bolsa de valores del país no es fuerte.

Ramiro Vega hace una puntualización importante con relación al manejo de las políticas del IESS, que tienen que ver con el manejo de los recursos de los afiliados, cuando recalca que el IESS no tiene que participar en condonación de deudas o de intereses propuestos por el Gobierno, pues como se expresó anteriormente, no es parte de las instituciones del gobierno.

Dentro de la rentabilización de inversiones debe necesariamente considerarse el manejo de los activos fijos, propiedad del IESS, sobre los cuales es evidente la necesidad de un catastro, una valoración y una administración de su uso, aspecto que ha sido sugerido en el estudio actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) realizado por el IESS, con corte al 31 de diciembre del 2018. Muchas propiedades, por ejemplo, se han entregado en arriendo, en función de avalúos irreales, lo que está generando una pérdida para la institución y un gran negocio para quienes los arriendan.

d. Eficiencia en el uso de recursos por parte del IESS (13)

Parte de la sostenibilidad, según el criterio de los expertos consultados, depende del IESS como un conglomerado de empresas especializadas que debería demostrar un manejo eficiente de todos los recursos entregados para la administración y prestación de servicios a los afiliados y derechohabientes.

d.1 IESS requiere una administración técnica estable, con períodos de gestión para planificar y generar resultados (9)

El IESS como tal ha sufrido, desde su creación, una constante inestabilidad generada por varios factores, que han impedido su desarrollo integral y la entrega de resultados de esa gestión, en cumplimiento de una misión institucional, y más bien ha sido muy criticada por procesos burocráticos, alejados de la tecnología, desconectados totalmente de la realidad del país, ajenos a las necesidades de sus afiliados, usuarios e interesados, con una cultura de servicio deficiente y pensada según el funcionamiento interno de la institución, poco transparente en la generación de información y manejada como una dependencia gubernamental.

Un hecho importante en el origen del problema de la eficiencia administrativa se da con la participación del presidente del Consejo Directivo en la administración del Instituto, cuando las funciones del Consejo Directivo son políticas, normativas, de aprobación y control, según el artículo 27 de la Ley de Seguridad Social.

De acuerdo con los expertos, uno de los factores importantes, que obstaculiza el desarrollo de una administración eficiente, tiene que ver con la administración del talento humano. El IESS no ha tenido la capacidad de generar un equipo de colaboradores estable, con perfiles técnicos óptimos, con un plan de carrera definido y tendiente a lograr el soporte técnico de base que sustente la administración y los procesos internos requeridos, independientemente del cambio constante de autoridades. Sin esta base de personal técnico, que mediante un desarrollo académico y profesional (experiencia) planificados puedan sustentar el conocimiento institucional, cada nueva administración, que llega al IESS, implica el ingreso y salida de personas operativas y sobre todo en cargos de libre remoción, que tratan de aprender, pero son rotadas antes de hacerlo, sin que exista un manejo adecuado del talento humano.

La administración técnica del IESS no solamente tiene que ver con el equipo técnico operativo de colaboradores que se requiere, sino también con el equipo de administradores del nivel jerárquico superior que, de manera general, acceden a sus cargos, por mecanismos diferentes a concurso o selección con base en perfiles de competencia definidos por niveles de educación formal y experiencia laboral. Sin una cabeza técnica, el trabajo de un equipo tendrá el resultado esperado, es decir, una gestión inadecuada. Se requiere, entonces, implementar mecanismos que le permitan al IESS contar con un equipo idóneo de líderes de nivel jerárquico superior que no sean nombrados y removidos a conveniencia de los compromisos políticos, sino que responda a procesos técnicos planificados de administración del talento humano. En este sentido, Manolo Rodas sugiere que los directores sean elegidos por méritos por una tercera instancia como, por ejemplo, la Superintendencia de Bancos, de tal manera que se asegure una suficiencia técnica en el desempeño de estos administradores.

Con un equipo de colaboradores idóneo, tanto en el nivel operativo como en el nivel directivo, el siguiente paso es dotar de la direccionalidad de gestión, es decir, una planificación con resultados esperados y una temporalidad definida para estas acciones, con control, evaluación de resultados y ciclos de mejoramiento.

d.2 Controlar exceso de personal del IESS y BIESS (7)

Algunos de los expertos consideran que el enorme crecimiento de la nómina del IESS y del BIESS es una de las demostraciones de un manejo ineficiente de los recursos, y este incremento desmesurado no tiene sustento técnico, ha generado burocracia y se debe a compromisos políticos más que a necesidades institucionales de servicio.

Al no contar con un estudio donde se defina si este crecimiento de la nómina del IESS corresponde a personal operativo o personal administrativo, no se podrían tomar decisiones de ajustes de manera técnica.

Todo el ahorro en gasto administrativo del IESS debería revertirse, y en el caso del Seguro General de Salud Individual y Familiar serviría para crear el fondo de contingencia.

d.3 Unidades médicas deben ser administradas como empresas autosustentables (3)

De acuerdo con el artículo 115 de la Ley de Seguridad Social, las Unidades Médicas del IESS serán empresas prestadoras de servicios de salud dotadas de autonomía administrativa y financiera, que funcionarán organizadas en niveles de complejidad e integradas en redes regionales.

Los ingresos de estas empresas provendrán de la venta de servicios al IESS, representados por la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar como aseguradora. Esto, en la práctica, no se está cumpliendo y las unidades de salud reciben sus ingresos mediante asignaciones presupuestarias.

d.4 Mejorar procesos de adquisiciones, por ejemplo, centralizadas (5)

Es necesaria la optimización de procesos en los cuales se puedan lograr ahorros mediante mecanismos de compra como adquisiciones por volumen, en la cuales, al comprar de manera centralizada cantidades mayores, se podrían conseguir condiciones especiales de precios con el proveedor. Si bien se ha discutido la autonomía administrativa y financiera de las unidades de salud del IESS, que es necesaria para agilizar trámites administrativos, no puede ser un obstáculo en los casos que se puedan generar compras centralizadas tendientes a lograr ahorros significativos por volumen. Rosario Maldonado, incluso, sugiere que estas compras de medicamentos en conjunto se realicen por medio de organismos internacionales como la UNOPS, que es un organismo de la OMS que ayuda en los procesos contractuales de abastecimiento.

Algunos de los expertos consultados se refieren al proceso de adquisición de medicamentos como ejemplo, debido a su implicación en la percepción de servicio generada por el desabastecimiento de fármacos, y debido a su participación en los casos de corrupción derivados de compras por procesos irregulares. Si bien, existen procesos de compras por ínfima cuantía que son legales, su uso reiterativo sería discutible en función de las desventajas de precio y la falta de planificación que esta modalidad de compra puede sugerir.

d.5 Necesidad de sistemas informáticos y tecnológicos para los procesos administrativos y de servicio (11)

Los procesos administrativos y de prestación de servicios, en una institución tan grande y compleja como es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no pueden sustentarse de manera eficiente si no se cuenta con los sistemas tecnológicos adecuados. De acuerdo con Jorge Madera, el IESS no puede afrontar una enorme cantidad de transacciones si no cuenta con una plataforma tecnológica adecuada, que permita adicionalmente la automatización de los procesos para disminuir la cantidad de personas requeridas en procesos manuales.

Una de las falencias identificadas, tiene que ver con la necesidad de una revisión y reorganización de los procesos administrativos y de servicios, incluso, se menciona una intervención o reingeniería radical para mejorar los procesos que, al momento, no responden a la realidad de demanda de información y organización para toma de decisiones y generación de servicios y prestaciones ágiles. Existen procesos manuales, desconectados entre sí, que no permiten un mejor desempeño.

El IESS no posee un sistema informático de administración unificado; existen varios sistemas separados que, incluso, no comparten información. Esta se ha convertido en una de las grandes necesidades no cubiertas.

Desde el punto de vista del Seguro General de Salud Individual y Familiar, la necesidad de contar con una historia clínica única y un sistema de gestión de salud, en la cual se registren las prestaciones y que se pueda tener acceso a nivel nacional, en el sitio que el paciente solicite atención médica, es, desde hace años, una necesidad que no se ha hecho efectiva.

e. Prestaciones financiadas y definidas técnicamente (8)

e.1 Diseñar e implementar nuevos modelos de aseguramiento (11)

Como una de las sugerencias de un nuevo modelo, Ramiro Vega propone considerar un esquema de prima escalonada, es decir, una prima incremental en el tiempo. Los estudios correspondientes permitirán establecer las tablas de incremento; cuidando que este incremento no genere afectaciones y, para esto, la fijación de incrementos pequeños, por ejemplo, de uno a tres dólares, no son llamativos, pero financieramente en el tiempo sí son significativos si se complementa con las inversiones adecuadas, que arrojen las tasas definidas actuarialmente. Para este o cualquier modelo propuesto, se deberán realizar los estudios adecuados que los sustenten y, lo más importante, se deberá respetar de manera estricta el cumplimiento de los parámetros técnicos establecidos para lograr sostenibilidad, sin que estos sean alterados por decisiones políticas; y esta

disciplina, de ajustarse a lo planificado, es un factor clave a largo plazo, sin la cual todos los cambios y ajustes que se hagan no servirán de nada.

Los modelos de aseguramiento deben definirse también para los otros seguros especializados. El Seguro de Salud debe establecer un modelo de atención y los paquetes prestacionales a entregar para que puedan identificarse los requerimientos de financiamiento, las fuentes y la sostenibilidad de estas. Si se continúa con la práctica de generar prestaciones fuera de un marco establecido o modelo, los requerimientos siempre sobrepasarán los recursos existentes y se generará un déficit.

e.2 Definir paquetes prestacionales (10)

No se pueden generar paquetes prestacionales si estos no han sido adecuadamente financiados. El claro ejemplo de una decisión incorrecta fue la incorporación de los hijos menores de 18 años en las prestaciones de salud del IESS, la emisión de la Resolución C.D. 501 del Consejo Directivo, sin haber generado un estudio que muestre las fuentes de financiamiento adecuadas y, algo muy importante y que no se suele considerar, sin contar con la capacidad operativa en la red de servicios de salud del IESS para poder brindar el tipo de prestaciones médicas que este segmento poblacional requiere.

La injerencia política no solo del Gobierno de turno, sino de todos los actores sociales alrededor del IESS ha empujado a que se tomen decisiones que han contribuido y están contribuyendo al desfinanciamiento del sistema.

Los expertos sugieren que, considerando los nuevos grupos de trabajadores informales que deberían incorporarse a la seguridad social, mediante esquemas diferenciados de afiliación y seguramente con primas menores y sin aportación patronal, se deberán definir paquetes prestacionales diferenciados, los cuales, incluso, existen actualmente como, por ejemplo, con los afiliados voluntarios que reciben atención médica, pero no acceden al seguro de desempleo y la cesantía. Esto sin duda alguna requerirá un amplio debate en los cambios requeridos a la Ley de Seguridad Social.

De acuerdo con Rodrigo Ibarra, es imperativo que las prestaciones de salud estén financiadas y que, incluso, se piense en un sistema de coaseguro o copago para evitar que los usuarios hagan un mal uso de los servicios médicos, lo que se traduce inmediatamente en una elevación del costo de las prestaciones para todo el sistema. En este sentido, Pedro Barreiro menciona que se debe entender claramente el tema de las prestaciones de salud, pues estas no deben ser dadas en función de lo que los usuarios consideran como adecuado, sino en función de lo que se requiere, técnicamente definido. No, necesariamente, dejar la puerta abierta para que un usuario acuda todos los días a consulta médica significa que se están generando prestaciones que ayuden a mejorar su salud.

Por su lado, Ramiro Vega, con relación a las prestaciones no financiadas, recomienda que se eliminen las jubilaciones especiales que se han definido para trabajos de riesgo. Los riesgos a la salud y probables afectaciones deberían compensarse a través del Seguro de Riesgos del Trabajo.

► 2.3 Gobernanza y gobernabilidad

a. Necesidad de estructurar un sistema de protección social formal en Ecuador (13)

a.1 Se requiere un eje integrador de las políticas sociales en el país (7)

b. Alta injerencia política de gobiernos de turno en el IESS (12)

b.1 IESS sin autonomía efectiva y manejado como una entidad pública del gobierno (16)

c. Consejo Directivo del IESS

c.1 Afectación a la sostenibilidad y financiamiento por decisiones políticas (15)

c.2 Se requieren modelos de tripartismo con estabilidad, con mejor representación e idoneidad de los miembros (16)

c.3 Presidencia no debe ser exclusiva del representante del Gobierno, ni tener voto dirimente (8)

c.4 Debe diferenciarse el nivel político, legislativo, estratégico (Consejo Directivo) del nivel administrativo (Direcciones General y de Seguros) (8)

d. Administración del IESS

d.1 Administraciones no idóneas, pasajeras, sin capacidad de generar resultados (15)

d.2 Institución carente de planes de gestión a mediano y largo plazo (10)

e. Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)

e.1 Reestructurar el Directorio del BIESS (14)

e.2 Reestructurar el BIESS (8)

e.3 Eliminación del BIESS (2)

f. Injerencia política de la Asamblea Nacional (6)

f.1 Incremento de pensiones sin sustento técnico (16)

g. Falta de control por parte de Contraloría y Superintendencia de Bancos (3)

g.1 Crear una superintendencia de Seguridad Social (4)

g.2 Participación efectiva de organismos de control social (4)

g.3 Determinar las funciones y atribuciones de las entidades de control (5)

h. Comité de Ética y Transparencia

h.1 Es nuevo, no hay resultados aún (6)

i. Corrupción

i.1 Relación directa con la injerencia política en el IESS (11)

i.2. Los procesos de compras en salud han sido un mecanismo constante de corrupción (2)

a. Necesidad de estructurar un sistema de protección social formal en Ecuador (13)

a.1 Se requiere un eje integrador de las políticas sociales en el país (7)

El artículo 367 de la Constitución de la República del Ecuador define al sistema de seguridad social como «público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población». Así mismo, dispone que la protección a la población frente a las contingencias que sobrevengan se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. En este sentido, de conformidad con el mandato constitucional, el sistema de seguridad social contributivo en Ecuador, como fue señalado previamente, está conformado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Ahora bien, la gobernanza de las entidades que forman parte del Sistema de Seguridad Social constituye una responsabilidad del Estado, de ahí que, las políticas sociales en el país, en términos de rectoría del Sistema de Seguridad Social, como misión y deber primordial del Estado para la garantía del derecho a la seguridad social — a criterio de Rosario Maldonado—, requieran de un eje integrador que podría ser canalizado a través de «un

organismo, no sé si es un ministerio si es una secretaría que se encargue de la rectoría de la seguridad social, de la protección social, así como existe una institución que es la rectora de la salud que es el Ministerio de Salud Pública, que regula la prestación de servicios de salud.

La rectoría del sistema de protección social, según lo referido por Jorge Madera, debería estar encaminada a que exista un ente que oriente hacia dónde se dirigen los sistemas de protección social y la mejora de las instituciones del sistema, es decir, alguien que dicte las líneas maestras de la rectoría.

Esto significa que el Estado también debería propender al establecimiento de una entidad rectora de la seguridad social que oriente todas las políticas de protección social y que sea capaz de controlar todas las actuaciones y procedimientos de la misma.

b. Alta injerencia política de gobiernos de turno en el IESS (12)

Tomando en consideración que la consulta a expertos partió de un diagnóstico sobre la situación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y tuvo por finalidad conocer las perspectivas, criterios y posibles sugerencias o propuestas de los actores entrevistados para una reestructuración de dicha entidad, es preciso destacar que el artículo 370 de la Constitución de la República del Ecuador define al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como una «entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados». Así mismo, en cuanto a sus recursos, el artículo 372 ibídem manda que «Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio».

En su desarrollo, el artículo 16 de la Ley de Seguridad Social dispone que «El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional».

En cuanto a la gobernabilidad de la entidad, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Seguridad Social, los órganos de gobierno y dirección superior del IESS son: «el Consejo Directivo; La Dirección General; y, La Dirección Provincial».

El Consejo Directivo constituye el máximo órgano de gobierno y como tal responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, norma cuyos incisos segundo y tercero fueron declarados inconstitucionales con efecto diferido hasta que la Asamblea Nacional⁹ realice la reforma pertinente, según lo dispuesto mediante Sentencia n.º 019-16-SIN-CC, de la Corte Constitucional¹⁰, la estructura de este órgano es tripartita y paritaria.

En la actualidad, el Consejo Directivo del IESS se encuentra conformado únicamente por un representante de la Función Ejecutiva y por un representante de los empleadores, y justamente a lo largo de la consulta a expertos, esta situación inusual ha sido motivo de preocupación debido a la ausencia del representante de los asegurados, lo que ha dado paso a que Marco Proaño Maya indique que no hay gobernanza ni administración en la entidad¹¹, criterio con el que coincide Pedro Barreiro. Pero este no ha sido el único cuestionamiento sobre el Consejo

⁹ En la actualidad, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y de la Seguridad Social tiene a su cargo la elaboración del informe para segundo debate de la Ley Reformativa al Artículo 28 de la Ley de Seguridad Social.

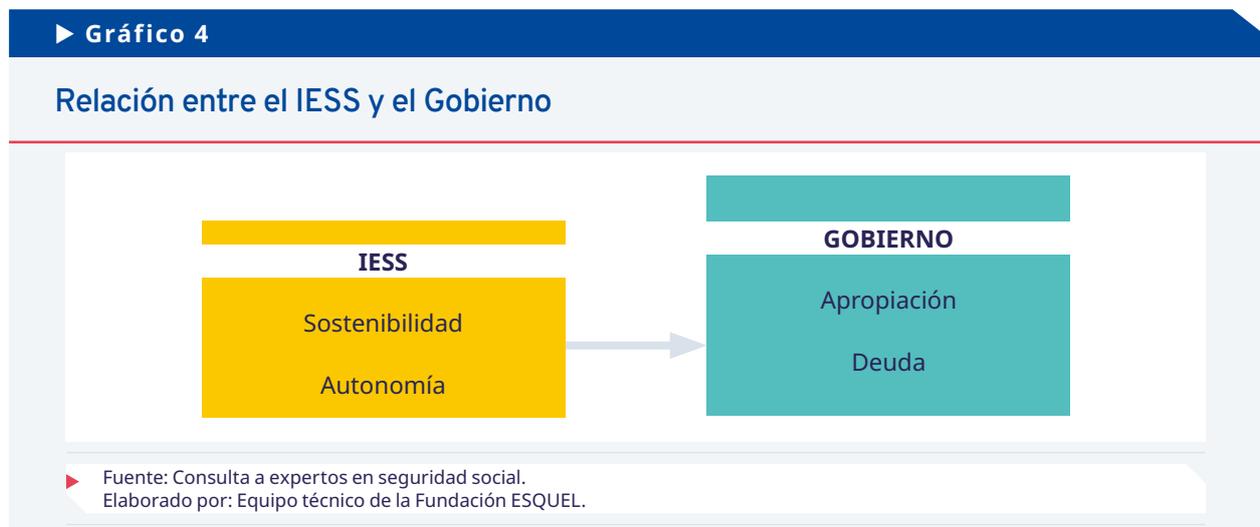
¹⁰ Sentencia n.º. 019-16-SIN-CC, Corte Constitucional (2016) Disponible en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e34d25a5-cc11-4d06-b9d4-9d33af4c7a63/0090-15-in-sen.pdf?guest=true>

¹¹ Véase narrativa a la entrevista realizada al doctor Marco Proaño Maya.

Directivo y la administración del IESS, pues hay otros aspectos tales como: la exclusividad del representante del Ejecutivo para presidir el máximo órgano de gobierno y la incidencia de dicha Función del Estado en el manejo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, lo que como criterio coincidente entre los expertos consultados ha devenido en una ausencia de una autonomía efectiva de la Institución, tal como será referido en los párrafos que suceden.

b.1 El IESS sin autonomía efectiva y manejoado como una entidad pública del Gobierno (16)

De acuerdo con la gráfica siguiente y la *Matriz de criterios de expertos*, los actores consultados han recalcado que, si bien la Constitución de la República del Ecuador y en su desarrollo la Ley de Seguridad Social le confieren al IESS autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, en la realidad este mandato no ha sido efectivo debido a la preponderancia de los intereses gubernamentales por sobre los objetivos de la Institución, de ahí que a través del Consejo Directivo presidido por un delegado del Ejecutivo se hayan adoptado varias medidas cuyo sustento financiero ha sido muy cuestionado y ha tenido un impacto significativo en términos de sostenibilidad¹² en el largo plazo.



Frente a esta problemática, Diego Mancheno sugiere generar mayores niveles de transparencia en la información para la toma de decisiones, a través de mecanismos que permitan que los afiliados conozcan las decisiones que se toman y sobre quiénes asumen cada decisión. En este sentido, a juicio del experto, se podría mantener la estructura tripartita del Consejo Directivo, pero con garantías de transparencia.

c. Consejo Directivo del IESS

c.1 Afectación a la sostenibilidad y financiamiento por decisiones políticas (15)

El factor de ingobernabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, consecuentemente, el motivo de la afectación a la sostenibilidad y financiamiento de la Institución, a criterio de Jorge Madera¹³, ha estado dado por «los enganches que generalmente ha logrado el representante del Gobierno con el representante de los trabajadores, se observa las normas que han sido aprobadas en ese enganche, son normas que han

¹² La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 368 dispone que el sistema de seguridad social funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.

¹³ Jorge Madera ha concluido señalando que esta problemática tuvo una excepción justamente cuando fue director general, pues «hubo un acuerdo entre trabajadores y empleadores» (véase narrativa a la entrevista realizada a dicho experto).

generado muchos problemas; generalmente al otro (representante de los empleadores) lo han dejado solo en la votación». Un ejemplo de esta problemática, a criterio de Marco Proaño Maya¹⁴ y de Rodrigo Ibarra, ha sido la expedición de la Resolución C.D. 501 que redujo las tasas de aportación destinadas al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y al Seguro de Riesgos del Trabajo y, a la par, incrementó la tasa de aporte destinada al Seguro de Salud Individual y Familiar, para cuya emisión contó únicamente con el voto del representante del Ejecutivo (presidente del Consejo Directivo) y con el voto del representante de los asegurados. Dicha decisión ha sido una de las causas del desfinanciamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, conforme consta en el Estudio actuarial de dicho Seguro, con corte al 31 de diciembre del 2018.

c.2 Se requieren modelos de tripartismo con estabilidad, con mejor representación e idoneidad de los miembros (16)

Ahora bien, tomando en consideración que una de las preguntas realizadas a los expertos ha sido precisamente respecto de la conformación del Consejo Directivo del IESS y de acuerdo con el detalle constante en la *Matriz de criterios de expertos*, los actores consultados han destacado la importancia de mantener modelos con una estructuración tripartita y estable, con mejor representación e idoneidad de los miembros, esto significa que, para una reforma referente a la integración del órgano de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se debería mantener como base a tres actores representativos: asegurados, empleadores y Estado, en concordancia con instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, como el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo referente a la norma mínima sobre seguridad social, según lo referido por Jorge Madera.

► Gráfico 5

Conformación del Consejo Directivo del IESS



► Fuente: Ley de Seguridad Social (Artículo 28).
Elaborado por: Equipo técnico de la Fundación ESQUEL.

¹⁴ Marco Proaño Maya ha señalado que la Resolución C.D. 501, «es una decisión que no fue con las mejores prácticas, fue con la posibilidad de engañarle a la gente porque la Ley del Seguro Social dice: “nadie puede tomar recursos de un fondo para resolver el déficit operacional de otro”, y había una disposición legal: “quien infrinja esta norma será sancionado hasta con tres años de cárcel”, ¿qué hizo el poder político?, ¿qué hizo la Asamblea Nacional? Derogó esta disposición, y cuando la derogó tomó la resolución 501, ¿por qué? Porque se le engañó al país y entonces el presidente del Consejo Directivo hablaba de que no puede ser posible la aplicación de la C.D. 501, porque le quitó fondos al régimen de pensiones y a riesgos del trabajo en beneficio del régimen de salud, a costa de los afiliados» (véase narrativa a la entrevista realizada a dicho experto).

No obstante, han surgido varias propuestas en torno a lograr mayores niveles de representatividad en el Consejo Directivo, de ahí que los expertos como Rodrigo Ibarra hayan sugerido que se podría contar con no más de cinco miembros y, por tanto, incorporar a un delegado de la academia y un representante de los jubilados, siendo este último posible una propuesta coincidente con la realizada por Marco Proaño Maya. Así mismo, María Fernanda Andrade ha sugerido que exista de forma rotativa un representante de los pacientes para que brinde una perspectiva más clara y cercana a la realidad circundante en las prestaciones de salud. De esta lógica se ha apartado Wilma Salgado, pues su sugerencia se circunscribe a garantizar la existencia de un Consejo Directivo conformado por los afiliados y por los empleadores, pero con mayor preeminencia en la toma de decisiones de los primeros sobre los segundos.

Así mismo, Pedro Barreiro ha señalado que el Consejo Directivo debería estar conformado por cinco miembros: a) un representante de los trabajadores, b) un representante de los empleadores, c) un representante del Ejecutivo, d) un representante de los campesinos; y, e) un representante de los jubilados.

Lenin Cadena, por su parte, sugiere contar con más vocales, para que el Consejo Directivo sea mucho más amplio y esté representado por muchos más actores, con la particularidad de que, con su propuesta, dichos actores no deberán tener remuneración.

De igual manera, los expertos consultados han coincidido en la importancia de responder, en el ámbito normativo, a interrogantes referentes a: ¿cómo se designa a los miembros del Consejo Directivo?, ¿quién los designa?, ¿qué requisitos deben cumplir?, ¿cuáles son los perfiles idóneos para desempeñar tales cargos?

En su análisis, Pedro Montalvo no solo se ha limitado a considerar lo referente al Consejo Directivo, pues también ha hecho hincapié en una interrogante adicional que tiene repercusión en la administración del IESS y que consiste en ¿qué potestades tiene la Dirección General? Aquello, en sus términos, tiene relevancia para fracturar la idea de una injerencia en el manejo técnico de la entidad, de ahí que Manolo Rodas haya sugerido que sería necesario establecer en la normativa respectiva un blindaje, tanto para el delegado del Ejecutivo como para el Director General, para que tengan garantizada una cierta estabilidad y para evitar que quien los designe intervenga en el cese de sus funciones; por ello, planteaba que tanto el Director General como los demás directores podrían ser nombrados por la Superintendencia de Bancos, para alcanzar mayores niveles de estabilidad y tecnicidad en el manejo de la entidad y, por consiguiente, garantizar su autonomía.

Así mismo, los expertos consultados han mostrado su preocupación en torno a dos problemáticas que afectan directamente al Gobierno y la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Por una parte, expertos como Marco Proaño Maya han indicado que, en la actualidad, no hay gobierno en el IESS, ya que el Consejo Directivo no cuenta con un vocal representante de los asegurados, luego de que, en el 2018, el último vocal suplente de este fuera destituido por la Contraloría General del Estado.

Aquello, como se analizará más adelante, ha dado paso a que se vuelva más notoria la dependencia de la entidad a los Gobiernos de turno, a través del representante del Ejecutivo en el Consejo Directivo del IESS y, por lo tanto, una mayor vulneración a la autonomía de la entidad, pues, en la actualidad, las decisiones recaen sobre el representante del Ejecutivo y el representante de los empleadores y, en caso de que no lleguen a un acuerdo, al tener voto dirimente, la decisión dependerá exclusivamente del Presidente del Consejo Directivo.

Por otro lado, expertos como Gladys Palán y Manolo Rodas han coincidido en que la existencia de un marco normativo deficiente, al que se sujeta el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ha dificultado la administración de la entidad. Este marco normativo deficiente hace referencia a: a) la existencia de una Ley de Seguridad Social (2001) preconstitucional, con varias disposiciones declaradas inconstitucionales, tales como las normas referentes al sistema de financiamiento mixto del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS, lo que ha dado paso a la continuidad del régimen de transición y, según Pedro Montalvo, dicho cuerpo normativo contiene varias disposiciones que no se adecúan al mandato contenido en la Constitución de la República del Ecuador (2008); y, b) la falta de Reglamento a la Ley de Seguridad Social.

Estos factores han provocado que, ante la falta de normativa, el Consejo Directivo emita un sinnúmero de resoluciones que muchas veces resultan hasta contradictorias entre sí, todo lo cual dificulta en gran medida la administración y, por ende, la buena marcha de la entidad, como lo señala Manolo Rodas.

c.3 Presidencia no debe ser exclusiva del representante del Gobierno, ni tener voto dirimente (8)

En cuanto al rol del representante del Ejecutivo en el Consejo Directivo, los expertos, de acuerdo con la *Matriz de criterios de expertos*, subrayan la importancia de establecer mecanismos para limitar su accionar, para evitar la injerencia de los gobiernos en el manejo de los fondos y reservas de los asegurados, y así precautelar la autonomía del IESS, en los términos previstos por la Constitución y por la Ley de Seguridad Social, tales como establecer que la presidencia del Consejo Directivo no recaiga sobre dicho representante, para evitar la permanencia de este en el desempeño de este rol, aspecto cuestionado por los expertos; así como reformar la norma que le atribuye a este delegado voto dirimente en la toma de decisiones, e inclusive establecer que la presidencia de este órgano puede ser de carácter rotativo tal como ha sido sugerido por Manolo Rodas.

En un escenario como el actual, en el que únicamente se cuenta con el representante del Ejecutivo y con el representante de los empleadores, esta capacidad de decisión del presidente del Consejo Directivo, dada por el voto dirimente que posee, se torna más notoria y constituye un motivo de mayor preocupación por la dependencia de la entidad al Gobierno de turno.

De igual manera, en atención a la conformación del Consejo Directivo del IESS, Gladys Palán ha indicado que este órgano debe conjugar lo político (elaboración de políticas en materia de seguridad social) con lo técnico (gobierno de la entidad), no así la Dirección General que debe ser un órgano eminentemente técnico al igual que el resto de las unidades administrativas (direcciones). En este orden de ideas, la experta ha destacado que los miembros del Consejo Directivo deben cumplir con condiciones éticas y morales tales como no ejercer la política (militancia), así mismo, deben ser personas que sean conocidas, que tengan un nivel de experticia en materias afines y en negociación.

Precisamente en esta línea, la observación de Rodrigo Ibarra radica en que tanto el actual¹⁵ Presidente del Consejo Directivo como los diez últimos, no han tenido en mente el desempeño de un rol de gerentes de una compañía de seguros, porque ha existido una mayor preponderancia al rol de funcionario de gobierno; y, en este sentido, ha citado un ejemplo, la participación del delegado del Ejecutivo en los gabinetes ministeriales¹⁶, lo cual, a criterio del entrevistado, generaría un conflicto de intereses entre la faceta como funcionario de gobierno y la faceta como delegado para presidir el máximo órgano de gobierno del IESS en las condiciones previstas por la Constitución, Ley de Seguridad Social y demás normativa aplicable, ya que es menester que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sea tratado como un seguro y, por tanto, el ejemplo y el análisis realizado por el experto halla sustento en el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, debido a que los miembros del máximo órgano de gobierno de la entidad deben limitarse a desempeñar el cargo para el que han sido designados.

Finalmente, a pesar de que el tripartismo ha sido un esquema que, de acuerdo con la mayoría de entrevistados, debería mantenerse para la conformación del Consejo Directivo del IESS, hay actores consultados como Fernando Mosquera y Marco Morales que han coincidido en que el Gobierno no debería contar con un delegado en el máximo órgano de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, porque moralmente es muy cuestionable que el mayor deudor de esta Institución tenga incidencia en la toma de decisiones, es decir, voz y voto dirimente en el manejo de la entidad.

¹⁵ La entrevista fue realizada en el mes de enero, por lo que la mención al Presidente del Consejo Directivo, corresponde a antes del último cambio de este representante.

¹⁶ Gabinete Sectorial de lo Social (Decreto Ejecutivo n.º 660, del 5 de febrero del 2019).

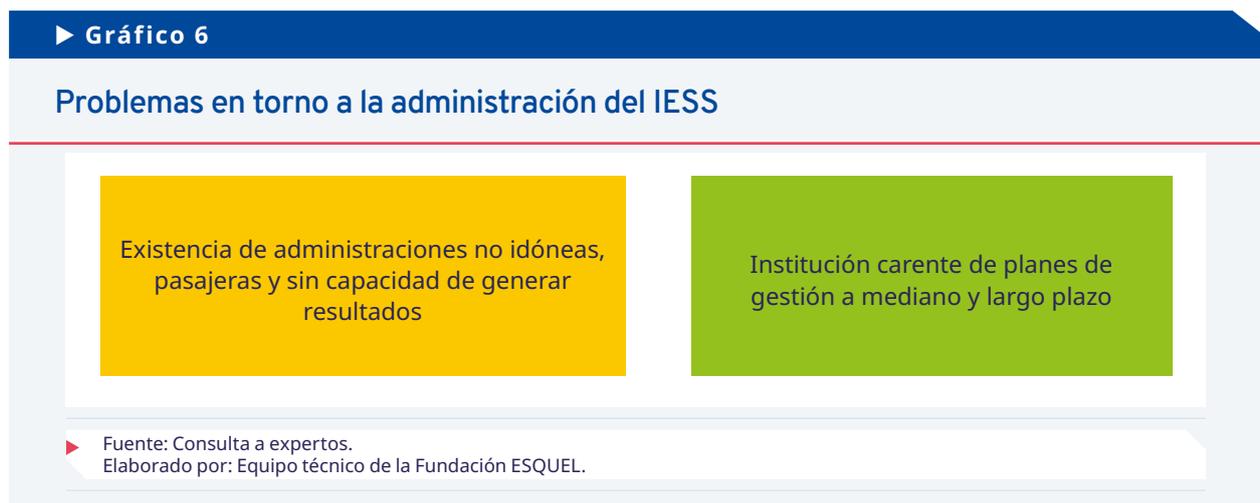
c.4 Debe diferenciarse el nivel político, legislativo, estratégico (Consejo Directivo) del nivel administrativo (Direcciones General y de Seguros) (8)

El grupo de expertos entrevistados, según lo referido en la *Matriz de criterios de expertos*, destaca que el Consejo Directivo del IESS posee funciones de gobierno y de administración y justamente aquello ha sido motivo de análisis de parte de la Organización Internacional del Trabajo, en un informe del 2008, en el sentido de que «históricamente estas dos funciones (gobierno y gestión/administración) han estado entremezcladas en el IESS, lo que ha generado un modelo de representación política tripartita que “invade” la administración» (OIT, 2008, p. 163); por ello, Gladys Palán considera que en aras de garantizar un manejo apropiado (técnico) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el ámbito normativo, hay que realizar una clara distinción entre la función de gobierno que se circunscribe a la rectoría o emisión de políticas, que son las únicas que deberían ser atribuidas al Consejo Directivo, y la función gestora que consiste en lo operativo y administrativo, que corresponde a la Dirección General y demás direcciones de la entidad.

Otros expertos como Rosario Maldonado, según se refirió con anterioridad, han señalado que esta problemática podría ser solucionada, incluso, con la creación de un eje integrador del sistema de protección social en el Ecuador, es decir, a través de una entidad rectora de la seguridad social.

d. Administración del IESS

De la revisión de la *Matriz de criterios de expertos* se evidencia que hay elementos coincidentes entre los expertos en torno a la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, según el siguiente detalle:



De la gráfica, y conforme a lo señalado en párrafos anteriores, se desprende que la administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se encuentra afectada por varios aspectos que han sido motivo de preocupación por parte de los expertos consultados, tales como la ausencia del representante de los asegurados en el Consejo Directivo; la convergencia entre funciones de gobierno y administrativas del referido Consejo; y, la existencia de un marco normativo deficiente. Adicional a estos aspectos, se agregan dos elementos que hacen a los desafíos en torno a la administración del Instituto, y que se los explica a continuación.

d.1 Administraciones no idóneas, pasajeras, sin capacidad de generar resultados (15)

De acuerdo con los criterios de los entrevistados, es necesario que los funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en todos sus niveles, cumplan con ciertos requerimientos tales como experticia en el área, experiencia, condiciones éticas y morales; y que su selección se someta a procesos notablemente rigurosos, porque el IESS debería ser una entidad de primer orden con el mejor recurso humano calificado, de acuerdo con lo mencionado por Gladys Palán. Así mismo, dentro de estos planes se debe considerar el número de funcionarios para el IESS y para el Banco de su propiedad, de conformidad con lo establecido por Rodrigo Ibarra, lo cual, de igual forma, debe obedecer a criterios rigurosos y demás requerimientos que deberían ser establecidos en un manual técnico que le permita al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y a su banco, contar con un personal con el perfil idóneo para garantizar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, tal como lo sugiere Fernando Mosquera.

Así mismo, de forma específica, el grupo de expertos consultados, entre ellos Jorge Madera, ha indicado que otro de los grandes problemas en la administración del IESS se origina en la alta rotación de los representantes del Gobierno, por lo tanto, de quienes han ostentado el cargo de presidente del Consejo Directivo, y, de este modo, se considera que solo durante este último Gobierno se ha contado con cuatro presidentes diferentes.

El experto antes mencionado se cuestiona: «¿cómo se pretende tener una buena gobernabilidad del sistema, si el gobierno de turno designa un representante que no se sabe si cuenta con conocimientos de seguridad social?». De igual manera, su preocupación radica, incluso, en el sentido de que esta persona (representante del Ejecutivo) provoca dos problemáticas determinadas, por un lado, trae consigo un equipo de gente del que tampoco se conoce su dominio en la materia y que tiene sus propios intereses, y por el otro, diversos requerimientos de puestos de trabajo. A lo largo de la entrevista, el experto ha señalado que «también llegan con la aspiración de manejar el BIESS de la misma forma [...] La mayor rotación que ha habido es del representante del Gobierno.

Según la *Matriz de criterios de expertos*, esta problemática es generada por la falta de idoneidad de los representantes, que alcanzan a integrar el Consejo Directivo, pues no cumplen perfiles de competencias que acrediten el conocimiento y experticia en seguridad social y, específicamente, la alta rotación del representante del Ejecutivo especialmente durante el mandato del actual Gobierno, también tiene repercusión en los equipos de personas que ingresan a la institución con la nueva administración, equipos que comienzan a aprender, empezando por las altas autoridades y que, una vez que han logrado comprender la gestión institucional, se produce un nuevo cambio y son removidos, por lo que el círculo se inicia nuevamente en desmedro de la entidad y de su capacidad de alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos y entrega de las prestaciones a sus afiliados.

d.2 Institución carente de planes de gestión a mediano y largo plazo (10)

Tal como fue analizado en líneas precedentes, Madera ha señalado que la alta rotación del Presidente del Consejo Directivo implica una falta de continuidad de la gestión administrativa y eso, a criterio del experto, se refleja en la cantidad de cambios en los cargos directivos, comenzando con el Director General.

La inestabilidad e ingobernabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, según Jorge Madera, también está dada por la ausencia de acuerdos básicos, es decir, en la existencia de un plan estratégico que sea utilizado como instrumento de gestión. El entrevistado afirma que «si existe planificación dentro del IESS es un adorno, porque el modelo desestabilizador sigue vigente. El gran desestabilizador ha sido el Gobierno que lleva el agua a su molino. Dentro de esto, ¿se cree que poner un puesto más o cinco sillas más en el Consejo Directivo es la solución?, ¿el cambio está en el número de representantes? o ¿en el modelo de gobernabilidad de acuerdos básicos, de tener un norte específico?».

De ahí que los expertos, hayan señalado que la entidad no cuenta con un plan a largo plazo, porque todo es modificado a criterio de cada nuevo representante del Gobierno Nacional, y, como se analizó con anterioridad,

estas administraciones pasajeras, que generan un cambio de todas las autoridades con cargos de libre nombramiento y remoción, den paso a que la gestión del IESS se vea interrumpida.

Finalmente, en la línea de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pueda contar con planes de gestión a mediano y largo plazo, por un lado, Gladys Palán ha destacado la importancia de una capacitación continua a los funcionarios, y, por otro lado, Manolo Rodas ha hecho hincapié en la necesidad de generar niveles de estabilidad para que los proyectos, estrategias y planes puedan ser implementados y puedan subsistir en el corto, mediano y largo plazo, con independencia de quienes los hayan implementado, con el fin último de lograr la optimización de los recursos de la institución para una apropiada entrega de las prestaciones a la población asegurada.

e. Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El artículo 1 de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social crea al BIESS «como una institución financiera pública con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público, de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con personería jurídica propia.

Acerca del Banco, los expertos han realizado propuestas en torno a la: a) reestructuración del Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, b) reestructuración del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

e.1 Reestructurar el Directorio del BIESS (14)

La primera propuesta parte de la actual conformación del Directorio del BIESS. En este sentido, el Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se encuentra integrado por cuatro miembros, de conformidad con el siguiente detalle:

► Tabla 2

Conformación del Directorio del BIESS

Representante en el Directorio	Autoridad que designa o tiene a cargo el proceso de selección	Función u organización	Nivel de participación
Presidente del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Delegado permanente del Presidente de la República (presidirá el Directorio y tendrá voto dirimente).	Función Ejecutiva	50%
El titular de la secretaría de Estado a cargo de la política económica o su delegado	Ministerio de Economía y Finanzas		
Delegado de los afiliados activos	Elegido por concurso de oposición y méritos a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Afiliados activos del IESS	25%
Delegado de los jubilados	Elegido por concurso de oposición y méritos a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Jubilados del IESS	25%

► Fuente: Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Artículo 8).
Elaborado por: Equipo técnico ESQUEL.

De conformidad con la gráfica que antecede y con la *Matriz de criterios de expertos*, las críticas de los expertos a la situación actual del Banco de propiedad del IESS parten de los siguientes aspectos:

- a) **Falta de perfiles idóneos en el Directorio del BIESS:** los expertos consultados han coincidido en que el Directorio del Banco del IESS debería estar conformado por personas que conozcan y tengan experticia en materia financiera, bancaria, inversiones, seguridad social, e incluso, Gladys Palán y Rodrigo Ibarra han sugerido que este órgano cuente con un representante de los empresarios, uno de los empleadores y un representante de la Bolsa de Valores.

Este cuestionamiento ha surgido debido a que el BIESS es un banco y debería ser administrado de forma técnica, por ello, Manolo Rodas ha cuestionado que los representantes de los afiliados activos y de los jubilados sean seleccionados mediante un concurso de oposición y méritos a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ya que, a este nivel se requiere perfiles netamente técnicos que reúnan los requisitos anteriormente señalados, por eso, incluso ha hecho hincapié en que el BIESS debe ser administrado como Banco.

- b) **Injerencia del Ejecutivo en el Directorio del BIESS:** Los actores consultados han coincidido, según muestra la gráfica precedente y la *Matriz de criterios de expertos*, en que la función ejecutiva tiene una gran injerencia en el manejo y administración del Banco de propiedad del IESS, puesto que cuenta con dos representantes, por una parte, el presidente del Consejo Directivo del IESS, que debe presidir este Directorio y que además tiene voto dirimente; y, por otra parte, el delegado del Ministerio de Economía y Finanzas.

A criterio de Gladys Palán, de Rodrigo Ibarra y de Marco Proaño Maya, no es idóneo colocar al Ministerio de Economía y Finanzas como parte del Directorio, pues ya existe un representante del Ejecutivo (presidente del Consejo Directivo del IESS), y no se puede sesgar las políticas de inversión, que es lo que ocurre, al contar con dos representantes del Ejecutivo. Esta propuesta halla sustento en que el BIESS, al invertir sus recursos, tiene que buscar la conveniencia del sistema de seguridad social, no la del Gobierno, a criterio de Gladys Palán, por ello, según Marco Proaño, se debería dar un voto más al Gobierno.

Desde el punto de vista de Jorge Madera, «el BIESS está gobernado por el gobierno nacional», de ahí que Diego Mancheno haya afirmado que «rompiendo esa relación (BIESS-Estado) y generando otras estrategias de inversión posiblemente el IESS podría generar fuentes alternativas de financiamiento que permitan volverse sostenible».

A criterio de Jorge Madera, esta problemática se refleja en el Directorio, en la estructura de ese organismo llamado a hacer rendir las inversiones. El experto ha señalado, incluso, que en ese Directorio no está presente el tripartismo como en el IESS (Consejo Directivo), además «todos los que están ahí son prácticamente puestos directa o indirectamente designados por el gobierno nacional».

Por ello, la mayoría de los expertos, coincide en que es necesario reestructurar el Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Rosario Maldonado, por su parte, ha señalado que el BIESS juega un papel muy importante en el aparato público financiero, no solo en la seguridad social indicando, que para saber si la conformación del Directorio es beneficiosa o no, es decir, si cumple su función o no, lo ideal sería hacer un análisis de cuáles han sido los objetivos que se han colocado para el Directorio y se evalúe si es que los ha cumplido para determinar nuevos escenarios.

Pedro Montalvo ha precisado que se necesita hacer un esquema de reestructuración del Directorio, porque «sí es que el directorio sigue estando organizado bajo estas mismas personas, que responden al final del día hacia ciertas directrices, lamentablemente no puedes esperar más del banco»; por ello, propone que la misma estructura que se maneje en términos del Consejo Directivo del IESS sea la misma para el Directorio del BIESS, para que se pueda tener conocimiento de lo que ocurre en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y en

el Banco de su propiedad, y concluye señalando que sí es adecuado que el Ministerio de Economía y Finanzas intervenga en el BIESS.

e.2 Reestructurar el BIESS (8)

La segunda propuesta, según la mayoría de los actores consultados, tal como consta en la *Matriz de criterios de expertos*, consiste en una reestructuración del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, proceso que debería partir de una nueva conformación del Directorio del Banco, que incluye una modificación al proceso de designación del Gerente General del BIESS¹⁷, pues dichos cargos deben reunir condiciones notablemente rigurosas, tales como, experticia en los ámbitos financiero, bancario, inversiones y seguridad social para la adecuada administración de la entidad. Así mismo, a criterio de Gladys Palán, se debería modificar la naturaleza del Banco, el rol de administrador de los activos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por tal motivo debe estar sujeto a: i) políticas de seguridad social; y, ii) consecución de rendimientos que permitan el fortalecimiento de los patrimonios, especialmente, del fondo de pensiones y de las prestaciones económicas que necesitan tener fondos acumulados para cubrir las obligaciones en el futuro, es decir, fondos patrimoniales.

Manolo Rodas ha señalado que se debería revisar la normativa de inversiones y, a la vez, si fuese posible diversificar los proyectos de inversión hacia destinos que generen mayores niveles de sostenibilidad, pues en la actualidad estas se concentran en deuda con el Estado, y cuando hay vencimientos se recurre a la renovación de los créditos, porque el Estado no tiene los recursos para cancelar las obligaciones que tiene con el BIESS en la fecha de los vencimientos, y por ese concepto debe pagar intereses, por ello, según el experto, habría que estudiar si esa tasa de interés es la más adecuada.

e.3 Eliminación del BIESS (2)

Rodrigo Ibarra señala que la creación del BIESS fue un error, pues antes existía una Comisión Técnica de Inversiones que «tenía las mismas funciones que lo que supuestamente debe haber hecho el BIESS» y, para eso, el experto indica, que contaba con tres personas, mientras que el BIESS, cuenta con más de 500 personas.

Así mismo, el experto destaca que el BIESS responde a la demagogia de los gobiernos, parece un Banco estatal, y cita un ejemplo «cuando el Gobierno está con baja popularidad hace préstamos a tasas subsidiadas hasta del 4-5%, tasas menores que las tasas actuariales que tienen los estudios del seguro, por lo tanto, ahí hay una afectación porque quiere ganar popularidad; el Gobierno entonces está utilizando a un Banco que debería ser —si fuera bien manejado— totalmente independiente»; por ello, concluye indicando que considera que el BIESS debería desaparecer, y volver a un comité de inversiones que tome en cuenta las obligaciones que tiene en el corto, mediano y largo plazo; y, por tanto, se deberían realizar inversiones en acciones de empresas, en bonos, obligaciones de compañías, en proyectos de infraestructura y ambientales.

f. Injerencia política de la Asamblea Nacional (6)

A criterio de ciertos expertos, tal como se observa en la *Matriz de criterios de expertos*, la Asamblea Nacional ha sido parte fundamental de la problemática por la que atraviesa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, lo cual incluso ha sido reprochado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia n.º 23-18-IN/19, del 18 de diciembre del 2019, en cuyo párrafo 48 ha hecho «un llamado de atención a la función Legislativa a dar un tratamiento técnico a la materia de la seguridad social y no plantear beneficios para los afiliados que no tengan el debido financiamiento y que, posteriormente, pongan en peligro la sostenibilidad de los fondos prestacionales administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social».

¹⁷ Ver Narrativa a la Entrevista realizada al Dr. Marco Proaño Maya.

f.1 Incremento de pensiones sin sustento técnico (16)

Jorge Madera ha citado como uno de los ejemplos, la aprobación de la Asamblea Nacional, de una tabla de incremento de las pensiones del año 2010. Así mismo, ha indicado que, en la actualidad, en la Asamblea se está tratando un proyecto de ley para que se determine el cálculo de las pensiones, eso, a juicio del experto, es un movimiento político desde la Asamblea; cuestionándose, ¿qué sistema pensional aguanta si es que los egresos del fondo son determinados políticamente y no técnicamente?, ¿para qué existe entonces el Director Actuarial?, ¿para qué existe el estudio actuarial?, ¿para qué existe un Consejo Directivo que es el ente regulador?

Por su parte, Manolo Rodas ha mostrado preocupación sobre la disposición de la Corte Constitucional en el año 2016, para que la Asamblea reforme los incisos del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social y que fueron declarados inconstitucionales. El experto indica que «la Asamblea no ha debatido este tema, algo que la Corte Constitucional en su momento le ordenó y que era la reforma del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social».

Así mismo, Ramiro Vega, sobre esta falta de tratamiento técnico a la seguridad social ha señalado que: el cambio en la distribución de la prestación de montepío, que según los estudios actuariales debía ser 40% para la o el, viudo y 60% para los hijos, y que cuando se dio el tratamiento en la Asamblea, esta distribución cambió a lo contrario; 60% para viuda o viudo y 40% para hijos; concluyendo que estas medidas generan afectación al fondo de pensiones.

g. Falta de control por parte de Contraloría General del Estado y Superintendencia de Bancos (3)

El artículo 306 de la Ley de Seguridad Social dispone que el control del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social estará a cargo de dos entidades: Superintendencia de Bancos y Contraloría General del Estado. A la primera le corresponde controlar «que las actividades económicas y los servicios que brinden las instituciones públicas y privadas de seguridad social, incluyendo los fondos complementarios previsionales públicos o privados, atiendan al interés general y se sujeten a las normas legales vigentes»; y, a la segunda, le corresponde ejercer «el control sobre los recursos de las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social».

Acerca de la supervisión y regulación y, específicamente, sobre el rol de la Superintendencia de Bancos en el control del IESS, la Organización Internacional del Trabajo, en un informe del 2008 que contiene un *Diagnóstico a la situación de la Seguridad Social en el Ecuador* (OIT, 2008, p. 164), ha indicado que «el accionar de este esquema [...] plantea la necesidad de darle un sustento propio y autónomo a la función de superintendencia, emancipándola del sector financiero, y fortaleciendo su posición política y capacidad técnica, de cara a la compleja función — política, técnica, administrativa— que le toca desempeñar. Cabe destacar que la adscripción de la Intendencia de Seguridad Social a la Superintendencia de Bancos implica un conflicto de intereses en cuanto a la gestión de inversiones (colocación de fondos), en su calidad de entidad encargada de la regulación y supervisión de inversiones desde el ámbito financiero-bancario (emisión de instrumentos de inversión)».

Ahora bien, según consta en la *Matriz de criterios de expertos*, algunos coinciden en que, si bien el control de parte de estas instituciones ha sido deficiente frente a medidas como la eliminación del 40% de contribución estatal para el financiamiento de las pensiones y la adopción de la Resolución C.D. 501, es importante considerar que este control también se ha visto obstaculizado, a criterio de los expertos, por la falta de normativa referente a un régimen de infracciones y sanciones¹⁸ a cargo de los entes de control lo que, en gran medida, ha provocado que, durante estos años, el control del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se haya visto limitado e inclusive haya sido prácticamente inexistente.

¹⁸ De conformidad con el artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador, la tipificación de infracciones y de las correspondientes sanciones tiene reserva de ley. En este caso, ni la Ley de Seguridad Social ni el Código Orgánico Monetario y Financiero han establecido un régimen disciplinario para el control efectivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a cargo de la Superintendencia de Bancos.

Por su lado, María Fernanda Andrade sustenta su preocupación, frente al control del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en que los funcionarios de las entidades de control no están capacitados para desempeñar un rol de control y auditoría efectivos de lo que ocurre en el IESS, por eso, incluso, indica que la Contraloría no debería controlarlo.

A criterio de Ramiro Vega, hay una suerte de avance en el control y no hay que satanizarlo tanto, pues los controles son buenos; y, por ello ve con buenos ojos que para la designación del Director, esta debe estar calificada por la Superintendencia.

En esta misma línea, Ricardo Ramírez indica que «Los organismos internos del IESS, como la auditoría interna y la misma Contraloría General del Estado, están en deuda con los asegurados y con la ciudadanía en general, porque poco o nada han hecho al respecto de tantos casos denunciados y que son excepcionales los casos en los que ha habido una sanción». Así mismo, refiere que uno de los problemas más graves que tiene la entidad es la corrupción y que, si hay impunidad no se puede eliminar la corrupción. En este sentido, corrupción más impunidad es un desastre, y ahí radica la importancia del control interno y externo del IESS.

El experto concluye manifestando que, si no hay una práctica en la que el IESS internamente, a través de su auditoría y ahora a través de la Comisión de Ética y Transparencia del IESS, se organice y coordine adecuadamente con la Contraloría General del Estado, e inclusive con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), el control no será efectivo.

g.1 Crear una superintendencia de Seguridad Social (4)

Gladys Palán señala que, en la Ley de Seguridad Social (2001) no se dotó a la Superintendencia de Bancos de la potestad sancionatoria frente a incumplimientos o inobservancias de parte de los funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ya que simplemente se estableció que era el ente de control y, a nombre del Estado, debía garantizar el buen gobierno del IESS; no obstante, también señala que en el Proyecto de Ley, elaborado por la Comisión Interventora y que fue la base para la Ley del 2001, se daba lugar a la creación de una nueva entidad, una Superintendencia de Seguridad Social para el control y rectoría del IESS; empero, aquello no fue acogido por el Congreso Nacional y más bien se dio una nueva atribución a la, entonces, Superintendencia de Bancos y Seguros, pero sin mecanismos disciplinarios para un control efectivo, por tal motivo, la experta sugiere que sería necesaria la creación de un ente especializado y exclusivo para el control de las entidades de seguridad social, en este caso específico, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Banco de su propiedad.

g.2 Participación efectiva de organismos de control social (4)

A lo largo de la entrevista, Wilma Salgado refirió que sería idóneo contar con el control ciudadano (actividades *ad honorem*), es decir, con el control de la sociedad para precautelar los intereses y el cumplimiento de los objetivos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de esta manera garantizar el derecho a la seguridad social de sus afiliados.

g.3 Determinar las funciones y atribuciones de las entidades de control (5)

Rodrigo Ibarra, indica que hace falta determinar funciones de control, dotar estas instituciones de una facultad sancionatoria mucho más fuerte, de manera que los funcionarios del IESS sepan que si incumplen la ley y si toman decisiones que no están enmarcadas en la normativa vigente serán destituidos, sancionados o multados.

En esta misma línea, Gladys Palán señala que es importante determinar y especificar el alcance de la función de control de parte de la Contraloría General del Estado para el tema de seguridad social, para que no haya una duplicidad de funciones, ni una intersección de funciones con la Superintendencia de Bancos, de modo que aquello esté, desde el punto de vista del uso de los recursos públicos, claramente previsto en la ley y sea aplicado.

h. Comité de Ética y Transparencia

h.1 Es nuevo, no hay resultados aún (6)

El Consejo Directivo del IESS, mediante Resolución C.D. 588, del 6 de septiembre del 2019, expidió la Codificación del Código de Ética del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en cuyo artículo 18 dispone que el Comité de Ética y Transparencia «es la instancia organizacional encargada de asegurar el ejercicio correcto de las actuaciones de los colaboradores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a fin de que dichas actuaciones se encuentren enmarcadas en principios de legalidad y valores éticos de integridad, imparcialidad, probidad, transparencia, responsabilidad y de eficiencia, que permitan otorgar un adecuado servicio a los afiliados, jubilados, beneficiarios, asegurados, partícipes y público en general, así como salvaguardar el patrimonio de la institución y de vigilar la correcta aplicación de las disposiciones del presente Código».

En cuanto a su conformación, el artículo 19 de la misma Resolución dispone que este Comité estará integrado por los miembros del Consejo Directivo o sus delegados quienes tendrán voz y voto.

Acerca de este órgano, por un lado, algunos expertos como Gladys Palán han indicado que es positivo que exista un Comité de Ética y Transparencia en el IESS, como una suerte de órgano de control interno de la entidad; no obstante, han coincidido en que hay que dotarle de potestad sancionatoria para que pueda existir un control interno totalmente efectivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Por otro lado, otros expertos, como Jorge Madera han indicado que «es cuestionable, no por las personas que lo conforman, sino que detrás de esto está un concepto de que eso debe ser vigilado por terceros», criterio con el que coincide Pedro Montalvo quien señala que más bien debería ser fortalecida la auditoría interna, con la finalidad de «hacer un examen exhaustivo y puede ser incluso que ese examen exhaustivo ya participe, por ejemplo, con un control previo de Contraloría, como existía antes»

En referencia a esta temática, María Fernanda Andrade¹⁹ ha señalado que hay que evitar incurrir en una mecánica de ser juez y parte, por lo que más bien se debería contar con un órgano dotado de independencia para garantizar un control interno efectivo.

i. Corrupción

Los expertos consultados, según la *Matriz de criterios de expertos*, han destacado que la corrupción constituye una tara cuya erradicación, como lo señala Rodrigo Ibarra, tomará algún tiempo; no obstante, será necesario establecer mecanismos de transparencia, procesos, orden para lograr una adecuada administración de la entidad. Los actores entrevistados han destacado que la corrupción parte de la falta de institucionalidad del IESS, generada por la injerencia política, siendo el ámbito que ha provocado más alarma, lo que sucede con los procesos del Seguro de Salud Individual y Familiar, de acuerdo con el siguiente detalle:

i.1 Relación directa con la injerencia política en el IESS (11)

Desde el punto de vista de Gladys Palán, para evitar la corrupción en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se debería hacer reformas a la conformación del Consejo Directivo para que se pueda contar con los perfiles que se requiere, de igual forma hay que establecer quiénes son los electores y el proceso de elección. Algo fundamental es el control de la contratación del recurso humano; para ser administradores de los seguros y para ser administrador general del sistema de seguridad social y lo mismo para los administradores del BIESS, esos perfiles tienen que ser altamente exigentes, tanto en requisitos académicos y en experiencia como en destrezas y habilidades que sean las más altas para los puestos de la seguridad social.

¹⁹María Fernanda Andrade indica que «Buscaría un perfil externo que también lo conforme, porque —nuevamente— si es juez y parte es complejo, no va a ser objetivo, buscar esta persona es una tarea difícil porque no puede ser cualquiera, debe ser alguien capacitada con una ética intachable, esto permitiría mayor objetividad».

La experta concluye indicando que las generaciones anteriores pasaron por procesos de selección de recurso humano realmente muy exigentes y rígidos; sin embargo, ahora ya no existen, todo es político y ahí radica el problema de la corrupción; por tanto, resulta fundamental el establecimiento de una normativa clara, con procesos y procedimientos que garanticen una administración adecuada del IESS.

i.2 Los procesos de compras en salud han sido un mecanismo constante de corrupción (2)

Durante la entrevista, Fernando Mosquera, miembro de la Veeduría conformada por la Contraloría General del Estado, refirió que, durante los procesos llevados a cabo a consecuencia de la Veeduría, «nos dimos cuenta cómo no solamente en el ámbito de comprar medicinas, sino de convenios con clínicas particulares, se ha hecho negocio; hay evidencias y hay gente dispuesta a hablar si tiene las garantías de testigo protegido, porque no quiere meterse en más problemas de los que tuvo».

Así mismo, el experto indica que el problema en la selección de personal, se ha producido porque no había procesos, ni manuales de selección para cada una de las funciones; de ahí que sea fundamental la existencia de reglas claras, normativa, manuales, procesos y procedimientos dentro de la institución.

Acerca de esta problemática, Kenia Ramírez ha indicado que todo parte de la educación, la cultura y que «no es un tema de este Gobierno, del que viene o del anterior, es algo que se replica y no solo aquí, se replica en todos los países, hasta en América del Norte, en Europa, en España, en Italia». Así mismo, la experta cree que a los ciudadanos «no nos están preparando lo suficiente desde pequeños en ética y moral»; además, destaca que «el primer acto de corrupción de una persona es aceptar un cargo para el cual no está capacitado».

Finalmente, Jorge Madera sostiene que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debería ser sometido a una nueva intervención muy fuerte, pero una intervención técnica, con gente que sepa dónde están los problemas y hacia dónde hay que llevar a la institución. Todo esto con la finalidad de garantizar a todos los afiliados que su dinero estará bien administrado y que podrán gozar y ejercer de su derecho a la seguridad social.

► 2.4 Prestaciones y servicios

a. Seguro General de Salud Individual y Familiar

- a.1 Prestaciones de salud corresponden a un seguro (10)
- a.2 Se requiere un modelo de salud y definir prestaciones a entregar (9)
- a.3 Prestaciones de salud deben estar financiadas y no ser ilimitadas (11)
- a.4 Red de salud IESS, integrada con Seguro Social Campesino y coordinada con Red Nacional (12)
- a.5 El IESS no debería encargarse de la entrega de prestaciones de salud (4)
- a.6 Sistemas informáticos de gestión médica unificados y tecnificación (7)
- a.7 Red privada complementaria puede participar, pero bajo un esquema justificado de planificación y control (10)

b. Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

- b.1 Pensiones jubilares adecuadas (12)
- b.2 Fijación técnica de pensiones, no política (10)
- b.3 Soluciones diferentes a corto, mediano y largo plazo (10)

El IESS es una institución que, a decir de Jorge Madera, no está orientada al servicio. Las causas son múltiples y entre las principales se nombran:

- ▶ La falta de una cultura organizacional que tenga como prioridad el servicio al cliente.
- ▶ Esta cultura se logra teniendo colaboradores que conozcan su trabajo y estén empoderados, para lo cual necesitan capacitación y estabilidad en el marco de un plan de carrera para poder desarrollar su potencial.
- ▶ Estos servidores requieren ejecutar procesos de servicio ágiles y soportados por sistemas informáticos y tecnología.
- ▶ En el contexto de una institución que posea un marco normativo ágil, flexible diseñado para brindar servicio como prioridad.

a. Seguro General de Salud Individual y Familiar

a.1 Prestaciones de salud corresponden a un seguro (10)

Algunos expertos, señalan que el servicio de salud del IESS corresponde a un seguro, no es un sistema público o de salud pública y no debe confundirse el objetivo del IESS con el del Estado. La responsabilidad de la salud pública es del Estado y no le corresponde al Instituto, e implica un sinnúmero de prestaciones y acciones relacionadas no solo a la atención médica que van más allá de la responsabilidad del IESS.

Jorge Madera señala que debería insistirse en la aplicación y cumplimiento de la normativa actual (Art. 115 Ley de Seguridad Social), que dispone que las unidades de salud del IESS deben manejarse como empresas de salud con autonomía administrativa y que su financiamiento vendrá desde el Seguro General de Salud Individual y Familiar, pero como pago por facturación, más no como asignación presupuestaria como está sucediendo en este momento. El objetivo es que estas empresas estén en la capacidad de generar, mediante la facturación adecuada, recursos no solo para cubrir sus costos operativos, sino recursos adicionales que les permitan reinvertir en la misma unidad.

a.2 Se requiere un modelo de salud y definir prestaciones a entregar (9)

Las prestaciones del Seguro General Individual y Familiar, al ser un seguro, deben estar definidas y enfocadas en los requerimientos de las poblaciones objetivo a las cuales está proporcionando cobertura. Para la ejecución de estas prestaciones se requiere de un modelo de atención en el que se defina la manera como se brindarán estas prestaciones y se determine el modo de organización y capacidades requeridas por la red de unidades médicas del IESS.

Jorge Madera señala que en el año 2000, mediante la resolución de Consejo Directivo 6056, ya se definió un modelo de salud y una organización propia de red que no llegó a estructurarse. Esto, sin embargo, sigue siendo necesario debido a que una prestación de servicios de salud fuera del contexto de un modelo se vuelve ineficiente, tal como se aprecia en las prestaciones de salud del IESS, con una red que no organiza, efectivamente, sus niveles de complejidad y brinda atenciones indistintamente, lo que encarece las operaciones y dificulta el acceso, generando con ello demoras en la atención que deriva en un mal servicio.

Se deberá plantear y discutir un modelo de salud adecuado a las demandas de la población objetivo, complementario con el modelo de atención primaria en salud del Ministerio de Salud Pública (MSP), pero no igual. Existen definiciones normativas dadas por la autoridad sanitaria que deben ser cumplidas, pero también existen responsabilidades relacionadas con la salud pública que son exclusivas del Estado.

a.3 Prestaciones de salud deben estar financiadas y no ser ilimitadas (11)

A decir de ciertos expertos, no pueden entregarse prestaciones que no estén financiadas, y si se decide entregar un nuevo paquete de prestaciones, se debe encontrar el financiamiento respectivo. Se ha mencionado el caso de la atención a menores de 18 años a lo largo de este documento como el ejemplo más claro de prestaciones de salud no financiadas. De igual manera, se puede mencionar la atención brindada a los pacientes con enfermedades catastróficas y la atención médica brindada a los jubilados, que son responsabilidad del Estado, y al ser trasladados al IESS han generado una deuda con la institución que deberá ser cubierta, pero que, por

el momento, ha representado una carga enorme al IESS, quien ha tenido que financiar estas prestaciones con los mismos ingresos.

Las prestaciones de salud, al tratarse de un seguro, deben estar financiadas y no pueden ser ilimitadas, deben ser las necesarias. Este concepto se vuelve relevante al momento de plantear opciones de afiliación con montos y cobertura diferenciada de prestaciones. Las necesidades en salud siempre superan los recursos existentes, por lo tanto, los recursos deben priorizarse. Lenin Cadena sostiene que el crecimiento en salud ha sido desordenado y no ha tenido un enfoque en un seguro. Se propició un gasto excesivo en una época de bonanza económica, con un criterio de corto plazo, sin generar un modelo prestacional.

a.4 Red de salud IESS, integrada con Seguro Social Campesino y coordinada con Red Nacional (12)

Sobre el funcionamiento y organización de la red de servicios de salud que posee el IESS, se han planteado algunas opciones por parte de los expertos consultados.

La primera opción consiste en que la red de servicios de salud del IESS se integre operativamente con la Red Pública Integral de Salud y con la red de servicios de salud del Seguro Social Campesino, que brinde atención a los afiliados y beneficiarios como población objetivo, pero que utilice y brinde los servicios de salud de manera compartida y coordinada, aprovechando la infraestructura pública o facilitando la estructura propia para lograr una eficiencia en el uso de recursos y una atención integrada que beneficie a los usuarios del IESS y a la población en general. Se estaría trabajando también en un concepto de sistema de salud universal, integrado operativamente y con funciones y responsabilidades definidas. Esta es la opción más recomendada por los expertos consultados.

Al momento, el Seguro General de Salud Individual y Familiar es el responsable de administrar el Seguro de Salud y también dirige la red de unidades de salud a nivel nacional, para lo cual se ha establecido un esquema organizacional similar al que maneja el Ministerio de Salud Pública. Una segunda opción consiste en que el IESS, mediante el Seguro General de Salud Individual y Familiar, solamente maneje la aseguradora y deje que la prestación sea dirigida por un tercero, considerando que los resultados obtenidos hasta el momento hacen evidente una ineficiencia del IESS en su capacidad de administrar los servicios de salud, debido a que no es su giro de negocio.

A criterio de Kenia Ramírez y Wilma Salgado, se podría, incluso, dejar en libertad de los afiliados la decisión de dónde atenderse (Art. 116 Ley de Seguridad Social), sea en una unidad del IESS o en una unidad privada, y el IESS pagaría por esa atención el mismo valor que se pagaría en una de sus unidades propias, debido a que el precio pagado por esta prestación está definido y normado mediante el tarifario nacional de la Red Pública Integral de Salud; pero el afiliado decidiría dónde recibir la atención en función de la calidad de atención ofrecida, dejando la libre competencia abierta entre públicos y privados, lo que ayudaría a mejorar los servicios debido a la competencia.

a.5 El IESS no deberá encargarse de la entrega de prestaciones de salud (4)

Según parte de los especialistas, una tercera opción sobre la red de servicios de salud del IESS, es que toda la red de prestaciones de salud pase a ser manejada por el MSP y se unifique en un solo sistema nacional que brinde atención a toda la población. Este criterio se relaciona con el concepto de la atención universal y el Sistema de Salud Universal. Esto implicaría que se debería definir la propiedad y uso de la infraestructura de salud del IESS y las responsabilidades operativas y de financiamiento de las prestaciones generadas por esta red para los usuarios del IESS como para los no contribuyentes. Según el doctor Pedro Barreiro, esto es una utopía que no podría darse.

a.6 Sistemas informáticos de gestión médica unificados y tecnificación (7)

Al igual que los requerimientos de una plataforma informática, que sustente los procesos administrativos y de prestación de servicio a nivel de la institución en general, se requiere de la incorporación de una plataforma informática y tecnológica que facilite las operaciones del sistema de salud y de sus diferentes unidades operativas. La historia clínica única pasa a ser una necesidad imperiosa que no ha podido concretarse en muchos años, de la mano con los sistemas de gestión médica requeridos para el manejo integral de la gestión de hospitales y unidades de salud de menor complejidad. Es imposible manejar de manera manual los procesos y transacciones que se requieren para el funcionamiento de la red de servicios de salud, desde el punto de vista tanto administrativo como asistencial y de servicio al cliente.

Parece ser que el IESS se quedó estancada en la modernidad de los años ochenta, comenta Lenin Cadena. Esto simplemente denota el retraso o falta de importancia que ha tenido la institución en fortalecer sus sistemas operativos, de comunicación y de información, en una realidad actual cambiante, de tecnología creciente, sin la cual el aislamiento institucional será cada día más notorio.

El uso de una plataforma de citas médicas, por ejemplo, dejó de lado las largas colas de los afiliados para poder conseguir un turno de atención médica. Se requiere mejorar la tecnología en salud para poder simplificar las transacciones y generar un mejor servicio y una mejor gestión de salud.

a.7 Red privada complementaria puede participar, pero bajo un esquema justificado de planificación y control (10)

Los expertos mencionan que la red privada de prestadores ha ayudado al IESS a cubrir las prestaciones demandadas por los usuarios, cuando la capacidad operativa de las unidades del Instituto no ha sido suficiente. De acuerdo con Pedro Montalvo y Ricardo Ramírez, el problema con los prestadores privados podría generarse cuando las atenciones o las derivaciones se realicen de manera dirigida, obedeciendo a otros intereses y no necesariamente a una necesidad operativa, por lo tanto, los mecanismos de control son necesarios y deben estar presentes en todo momento.

Estos mecanismos de control sobre los prestadores privados, se encuentran definidos por normativa del MSP, y los costos de servicio son controlados mediante la aplicación del tarifario nacional, por lo tanto, el pago a estos prestadores, por parte del Seguro de Salud, está estandarizado y se realiza luego de pasar por un proceso de auditoría de calidad de la facturación, a diferencia de la asignación de fondos a las unidades propias que se realiza en función de un presupuesto, por lo tanto, el precio detallado por tipo de prestación para el Seguro de Salud es desconocido.

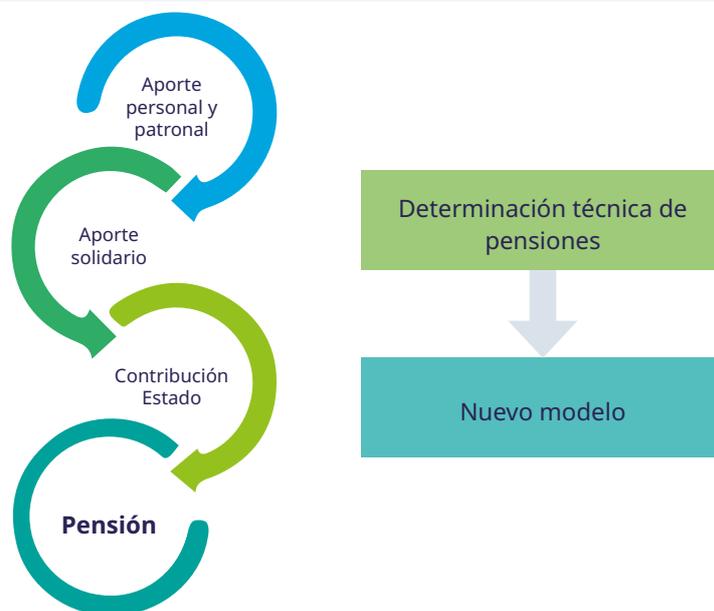
Para Manolo Rodas, el sistema actual de auditoría de calidad de la facturación no es el más adecuado. El IESS cuenta con más de 700 auditores que tratan de cubrir la demanda de trabajo, pero se genera un cuello de botella que se presta para manejos de otro tipo y terminan en retrasos de pago a los prestadores con temas de corrupción ligados a esto.

La relación con los prestadores privados debería planificarse mejor y estructurar ventajas para el IESS, considerando que, mediante la utilización de los servicios de los prestadores externos, de una u otra manera se está apoyando el crecimiento de la red privada en el país. Desde otro punto de vista, para Jorge Madera, un inadecuado manejo de la relación contractual con los prestadores privados ha llevado a que muchas empresas adquieran endeudamientos importantes por el afán de adquirir la capacidad de atención demandada por el IESS, pero el nivel de deuda por no pago de sus servicios, por parte del IESS, ha llevado a la quiebra a los prestadores. A decir del especialista, el problema de las deudas con prestadores privados ya lleva varios años sin que se haya solucionado.

b. Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

► Gráfico 7

Determinación técnica de pensiones



► Elaborado por: Equipo técnico de la Fundación ESQUEL.

b.1 Pensiones jubilares adecuadas (12)

Desde el punto de vista de los jubilados actuales, el monto recibido por pensiones, especialmente, el gran grupo que está recibiendo pensiones por debajo de la remuneración básica, considera, con certeza, que es insuficiente y su posición será de presión para que estas se incrementen.

Desde el punto de vista de los derechos de los trabajadores jubilados, esta necesidad debe ser considerada y lo crucial en este punto es encontrar los mecanismos para el financiamiento del pago de las pensiones actuales y, como ya se indicó anteriormente, desarrollar los diferentes modelos con visión de corto, mediano y largo plazo. También desde este punto de vista, el recibir pensiones por sobre lo aportado individualmente es percibido como una manera de hacer efectiva la justicia social.

La mayoría de los expertos coinciden que los montos de pensiones recibidos en la actualidad son adecuados, cuyo sustento radica en varios elementos importantes como:

- El promedio de las pensiones en el país es uno de los mejores de la región.
- La tasa de reemplazo ha llegado a ser superior al 100% en algunos casos.
- Durante la dolarización, los fondos ahorrados en sucres se licuaron y se transformaron en centavos de dólar.
- Es el único país de Latinoamérica que entrega catorce prestaciones al año con base en doce aportaciones.

b.2 Fijación técnica de pensiones, no política (10)

Si bien está claro que no se pueden generar prestaciones que no estén financiadas, el modelo, con la aplicación de los principios de solidaridad inter e intrageneracional, con el aporte patronal y con la contribución estatal, ha conseguido entregar pensiones por sobre lo aportado. Esto no significa que el manejo que ha tenido el sistema pensional haya sido el adecuado.

Muchos de los expertos coinciden en afirmar que, mediante injerencia política de varios sectores interesados, la función legislativa dio paso a la fijación de tablas pensionales que no tenían sustentos de financiamiento en el año 2010. Si las prestaciones a entregarse, a manera de pensiones jubilares, no están financiadas o no se ha determinado el mecanismo y fuentes de financiamiento, una vez que se entreguen, alguien va a tener que asumir la diferencia en exceso.

b.3 Soluciones diferentes a corto, mediano y largo plazo (10)

Expertos como Rodrigo Ibarra y Gladys Palán, han sugerido incorporar fuentes de financiamiento para las pensiones jubilares que pasarían por modificar dos figuras previstas en el Código del Trabajo, por un lado, la jubilación patronal para convertirla en un aporte adicional en beneficio de los trabajadores, con lo cual se desincentivaría los despidos, y, por otro lado, lograr que el fondo de reserva retorne a la seguridad social, para que en un determinado momento el afiliado cuente con ahorros adicionales que mejoren el monto de su pensión.

Los jubilados actuales están recibiendo sus prestaciones en función de un modelo definido, por lo tanto, no es posible modificarlo ni afectar los derechos de este grupo de personas. El problema, en este caso, será definir los mecanismos o fuentes de financiamiento, considerando que el fondo previsional existente no aporta en gran medida a la sostenibilidad, y el aporte de los afiliados actuales y la contribución del Gobierno es lo que sustenta el pago.

Por último, para las personas que están iniciando y para las generaciones que se seguirán uniendo a la seguridad social, se requiere trabajar en un modelo a largo plazo que asegure el beneficio resultante de un ahorro generado en un marco de seguridad y confianza en el destino y cuidado de esos fondos a cargo del IESS.

Resulta importante recalcar que cualquier modelo propuesto debe estar blindado de la manipulación o alteración de los parámetros de rentabilidad a largo plazo, aprendiendo de los errores cometidos en el manejo no solo del modelo pensional actual, sino del manejo integral del IESS.

► 2.5 Seguro Social Campesino

a. Seguro Social Campesino como subsidio (2)

b. Se debe revisar el financiamiento del Seguro Social Campesino (2)

- Debe estar focalizado en segmento objetivo (2)
- Se debe frenar el crecimiento desproporcionado (2)
- Afiliaciones deben ser manejadas por la Dirección de Afiliación del IESS directamente (1)
- Debe ser manejado por el Estado (2)

c. Seguro Social Campesino transformado en plataforma política (2)

El Seguro Social Campesino es un modelo de protección social familiar que está centrado en un segmento con escasos recursos. A decir por parte de los entrevistados, fue concebido de esta manera, pero se han ido generando cambios y distorsiones con el tiempo que ameritan ser revisadas y enrumadas correctamente.

Este régimen utiliza un modelo de contribución compartida y solidaria que debería hacerse extensivo y también generar protección para los trabajadores rurales y urbanos independientes, por ejemplo, pero a su vez debería generar mecanismos de focalización adecuados para evitar que grupos de personas que no corresponden al segmento objetivo del Seguro Social Campesino se aprovechen del mismo, cuando por su nivel de ingresos están en capacidad de ingresar en el Seguro General Obligatorio del IESS.

a. Seguro Social Campesino como subsidio (2)

El Seguro Social Campesino es un subsidio y como tal debe estar adecuadamente focalizado, de acuerdo con el criterio de Jorge Madera y Kenia Ramírez. Desde esta misma lógica se ha planteado la duda de si le corresponde al IESS el manejo de un sistema que está siendo subsidiado por los aportantes, cuando por obligación constitucional le correspondería al Estado, tanto su manejo como su financiamiento. En tal virtud, Rodrigo Ibarra y Kenia Ramírez sugieren que el manejo de este sistema de aseguramiento social debería estar a cargo de una institución estatal como el Ministerio de Inclusión Económica y Social, no desaparecer, pero pasar bajo responsabilidad del Estado quien sería el llamado a cubrir y subsidiar totalmente a este grupo poblacional y liberar a los afiliados de esta responsabilidad, planteada en su momento como solidaria, que no les corresponde.

b. Se debe revisar el financiamiento del Seguro Social Campesino (2)

La sostenibilidad del Seguro Social Campesino está en serio riesgo. El ingreso generado por los aportes es mínimo en relación con las necesidades operativas del mismo, y esta sostenibilidad está siendo subsidiada por otras fuentes. Si el crecimiento del Seguro Social Campesino es desproporcionado, será imposible mantener sus costos de operación; este crecimiento se esperaría que, por lo menos, esté con relación al crecimiento del Seguro General. De acuerdo con Jorge Madera, al momento existe una brecha de por lo menos 1000 millones que estaría afectando directamente al Seguro General de Salud Individual y Familiar.

Las prestaciones de salud del Seguro Social Campesino se han visto dificultadas por varios problemas, como la escasez de profesionales de la salud en áreas rurales, para lo cual no han existido acciones tendientes a atraer a estos profesionales a los sitios de demanda o generar capacidades profesionales locales o comunitarias. Los problemas administrativos del sistema de salud campesino y la alta demanda de atenciones hacia niveles de complejidad mayores y, por lo tanto, más costosos, a cargo del Seguro General de Salud del IESS, han dificultado la entrega de prestaciones. Hay que considerar que no existe una relación formal ni operativa de integración entre la red de servicios de salud del Seguro General de Salud Individual y Familiar y la red de unidades del Seguro Social Campesino.

A decir del experto antes referido, hay unidades de salud del Seguro Social Campesino que están en sectores urbano-marginales y que, actualmente, se encuentran generando cobertura a poblaciones extensas, cantones con 20.000-30.000 personas, que incluso no son campesinas, son comerciantes, transportistas, pero es complicado reubicar estas unidades por presiones de las poblaciones y de los grupos políticos involucrados, por lo tanto, la red de servicios de salud del Seguro Social Campesino debe entrar en evaluación y reestructuración.

c. Seguro Social Campesino se ha transformado en plataforma política (2)

Ciertos especialistas entrevistados, mencionan que uno de los serios problemas del Seguro Social Campesino es que ha sido utilizado como plataforma política, y esto ha repercutido también en temas como su crecimiento desordenado y la incorporación o exclusión de afiliados en función de sus posiciones de apoyo o no al

movimiento político en control de las afiliaciones en ese momento coyuntural. Una de las opciones que ayudaría a transparentar el proceso de afiliaciones, y lograría filtrar a los beneficiarios del seguro campesino, sería que el proceso de afiliaciones pase a ser manejado por la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS directamente.

Según Pedro Barreiro, un claro ejemplo de injerencia política en el Seguro Social Campesino es la inclusión de los pescadores artesanales, los cuales fueron considerados, debido a los intereses y presión de la industria procesadora de pescado, sin siquiera definir, ¿cuáles son pescadores artesanales?

Finalmente, otro reflejo del manejo político se puede encontrar en el crecimiento desproporcionado en la provincia de Manabí. Esta provincia llegó a tener concentradas hasta el 55% de las unidades de salud a nivel nacional, sin que exista una razón técnica para este crecimiento.

▶ 2.6 Ruta del cambio

a. Reformas normativas

- a.1 Constitución de la República (3)
- a.2 Ley de Seguridad Social (17)
- a.3 Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (5)
- a.4 Código del Trabajo (7)
- a.5 Código Orgánico Monetario y Financiero (2)

b. Mecanismos técnicos para la reforma

- b.1 Recuperación de la confianza en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (13)
- b.2 Generar un acuerdo político (11)
- b.3 Creación de una plataforma técnica (Asesoría a la Asamblea Nacional) (2)
- b.4 Plan estructurado para el Sistema de Protección Social (5)
- b.5 Creación de un ente de control exclusivo: Superintendencia de Seguridad Social (4)

Para la lectura y análisis de esta dimensión, es de gran importancia considerar su relación directa con el resto de las dimensiones de la consulta a expertos en materia de seguridad social, pues en cada una de ellas se han realizado diversas propuestas de reforma a la normativa vigente y aplicable a la seguridad social que no necesariamente han sido mencionadas de nuevo en esta dimensión.

En este sentido, de conformidad con la *Matriz de criterios de expertos*, estos han coincidido mayoritariamente en que para brindar una respuesta a la situación por la que atraviesa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se necesita, por una parte, reformas normativas; y, por la otra, la confluencia de mecanismos técnicos para la reforma de la seguridad social.

a. Reformas normativas

a.1 Constitución de la República (3)

Algunos expertos, como Pedro Montalvo, señalan la necesidad de hacer un análisis si para efectos de la realidad se puede llegar a contar con disposiciones constitucionales muy garantistas, si el Estado puede alcanzar la universalización de la seguridad social en su calidad de responsable de garantizar este derecho y, para esto, establecer mecanismos para alcanzar ese objetivo, o si solo se trata de un proyecto ambicioso con dificultades para ser materializado.

Por su parte, Rodrigo Ibarra ha sugerido una modificación constitucional que permita la participación del sector privado en la administración de la seguridad social, en este caso, del pilar de ahorro individual, debido a que su propuesta de modelo o sistema de financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS consiste en la confluencia de un pilar solidario a cargo del IESS, con el ahorro individual (cuentas individuales) que podrían ser administradas por el sector privado.

a.2 Ley de Seguridad Social (17)

Algunos expertos, como Marco Proaño Maya y Pedro Montalvo, han señalado que la Ley de Seguridad Social vigente debería ser reformada para que exista congruencia con el actual mandato constitucional y con la realidad del Ecuador; sin embargo, destacan que es importante que se mantenga la independencia de los seguros administrados por el IESS, entre otros.

Así mismo, otros expertos como Gladys Palán han señalado que en la ley actual se debería reformar la conformación del Consejo Directivo, el rol de los órganos de control, el financiamiento del Seguro de Salud, la falta de fondos para jubilados, el financiamiento para los hijos de los afiliados activos y el financiamiento del Seguro de Pensiones. Finalmente, la experta señala que no necesariamente habría que cambiar el modelo de pensiones ni el modelo de salud.

a.3 Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (5)

Algunos expertos afirman que hay que reformar la composición del Directorio del BIESS, de las políticas de inversión del mismo, para garantizar que el Banco cumpla con los objetivos en materia de seguridad social.

a.4 Código del Trabajo (7)

Wilma Salgado, al igual que otros expertos, ha coincidido en la importancia de realizar varias reformas para promover la generación de fuentes de empleo y que reconozcan y permitan otras modalidades laborales con independencia de los elementos que determinan la existencia de una relación laboral, en los términos previstos en el Código del Trabajo. Todo esto con la finalidad de lograr la incorporación de todos los sectores, entre ellos los jóvenes, a la seguridad social.

De igual manera, sería indispensable reformar dos instituciones de este cuerpo normativo: la jubilación patronal y el fondo de reserva para que constituyan un ahorro adicional en beneficio del afiliado y puedan mejorar el monto de su pensión jubilar.

a.5 Código Orgánico Monetario y Financiero (2)

Rodrigo Ibarra, al igual que otros actores consultados, han indicado que es necesario realizar una reforma a este cuerpo normativo, para que la Superintendencia de Bancos pueda tener un efecto mucho más directo; para que no se desentienda del control del IESS; para que lo realice a tiempo; y, no suceda lo que ha ocurrido en los últimos diez años respecto al 40% para el financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, y sobre la Resolución C.D. 501, o incluso ya no exista esta barrera para que la entidad pueda accionar, puesto que no hay norma que le faculte para establecer infracciones y sanciones para un control efectivo.

b. Mecanismos técnicos para la reforma

b.1 Recuperación de la confianza en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (13)

Según se desprende de la *Matriz de criterios de expertos*, estos han destacado que otra de las problemáticas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social radica en la falta de confianza en el manejo de la entidad, la endeble institucionalidad y la situación de la entidad en términos de su sostenibilidad en el largo plazo; por ello, Marco

Morales citó un ejemplo que responde a lo siguiente: «Si usted conversa con la gente, están perdiendo confianza en la institucionalidad, y están perdiendo confianza en la seguridad social y en los seguros sociales. Y esta confianza es fundamental, por eso es que el diagramador, el que tiene su trabajo en el domicilio, dice, ¿para qué me voy a afiliarse al IESS si ya mismo desaparece? Entonces no creamos sistemas de confianza».

De modo que, de acuerdo con los expertos consultados, es fundamental lograr la recuperación de la confianza en la administración de la entidad, en el manejo de los recursos y en la toma de decisiones para lograr la institucionalidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y, con ello, una mayor incorporación de afiliados a la entidad, a quienes se debería entregar las prestaciones de forma óptima.

b.2 Generar un acuerdo político (11)

Gladys Palán indica que todos los problemas y decisiones en materia de seguridad social hay que ponerlas en conocimiento de los representantes de los asegurados, de los empleadores, de los representantes de la sociedad, para alcanzar un consenso y aprobar ese acuerdo.

Por su parte, Diego Mancheno ha señalado que para lograr un acuerdo es necesario generar una dinámica que te permita cohesionar a todos los medios de comunicación en la propuesta de reforma, para luego ir al siguiente paso, que son los afiliados pasivos y activos, junto con los patronos, esa sería una posibilidad de una hoja de ruta.

Por su lado, Jorge Madera refiere que, para lograr un cambio en materia de seguridad social, «primero debe existir determinación y capacidad política para hacerlo, tener mucha fortaleza política y en este Gobierno no se ha visto esa fortaleza. Segundo, se necesita tener ciertas fortalezas económicas; la economía de este país, en este momento, no tiene las condiciones para un proceso de esta naturaleza, a no ser que se orienten recursos extrapresupuestarios para hacer una reforma». Así mismo, el experto, al igual que otros, destaca que «la seguridad social y la economía del país van estrechamente ligadas», y en eso radica gran parte de la preocupación por la situación del IESS, por la cantidad de obligaciones que tiene el Estado, en términos de financiamiento, con la seguridad social, la cual es muy grande y no están siendo cumplidas.

Finalmente, Fernando Mosquera concluye, que «el acuerdo tiene que plasmarse en una norma», para la transformación de la seguridad social en el Ecuador.

b.3 Creación de una plataforma técnica (asesoría a la Asamblea Nacional) (2)

Gladys Palán, como se indicó con anterioridad, sugiere que la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y de la Seguridad Social debería enriquecerse con los criterios de los expertos en la materia, como es la Mesa de Estudios de la Seguridad Social.

La experta indica que esa Comisión debería organizar talleres de discusión de estas temáticas y enriquecer todas las discusiones, por ejemplo, del Consejo Directivo, del régimen de pensiones, de salud, la coordinación con el Ministerio de Salud y el Código Orgánico de Salud (COS) —que hasta ahora no se aprueba—. Por tal motivo, todos estos temas deberían ser discutidos, aclarados, establecer las soluciones y los proyectos de reforma necesarios que se deriven de esas discusiones, para que una vez que se tenga claridad sobre los esquemas para esos proyectos de reforma, se puedan canalizar hacia los organismos de afiliados, de empleadores, de los representantes de la sociedad, para fortalecerlos y que puedan ser discutidos en el Pleno de la Asamblea, para el proceso legislativo correspondiente.

b.4 Plan estructurado para el Sistema de Protección Social (5)

A criterio de la experta Alison Vásconez, el Ecuador requiere un sólido modelo o sistema político de protección social y a la vez una política o agenda seria de mediano plazo para la generación de empleo activo, aspecto con el que coinciden otros expertos consultados como Rosario Maldonado, quien menciona que se requiere, de parte del Estado, el reforzamiento de la normativa vigente, conjuntamente con el mejoramiento de las condiciones económicas, de la productividad y el reforzamiento de un trabajo decente del que uno de los pilares es la protección social. Según la experta, se requiere el reforzamiento del cumplimiento de la norma, pero también de las condiciones del trabajo.

En esta misma línea, Alison Vásconez continúa indicando que habría que realizar proyecciones serias sobre economía, trabajo, pensiones, bono demográfico y social.

De igual manera, se requiere de políticas para que haya menos gente en lo no contributivo y más en el contributivo, a través de «una buena política laboral y económica, para eso la generación de empleo debe tener ciertas características y la política de empleo activo tiene que acoplarse a esas características».

Finalmente, la experta considera que debería haber un ente que maneje todo, un eje integrador, al menos adscrito a la Presidencia, una secretaría, que abarque lo contributivo, lo no contributivo y lo laboral, y pueda ser una entidad rectora de la política de seguridad social.

b.5 Creación de un ente de control exclusivo: Superintendencia de Seguridad Social (4)

Según se analizó en la dimensión referente a la gobernanza y gobernabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, algunos expertos como Gladys Palán han coincidido que es necesaria la creación de un ente totalmente independiente, capaz de ejercer control efectivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del BIESS, con la finalidad de garantizar el buen gobierno de ambas entidades. Para ello, en el ámbito normativo se le debería dotar de todas las atribuciones y prerrogativas para el control pertinente.

3 Reflexiones finales

Los resultados de las entrevistas a expertos, en materia de seguridad social, se constituye en un insumo adicional para los actores sociales (asegurados, empleadores y Gobierno), participantes en el proceso de construcción conjunta, con la finalidad de que estos puedan contar con las propuestas de mejora que este grupo de expertos considera como opciones viables para mejorar el desempeño del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Los resultados expuestos en este informe no representan la opinión o recomendaciones ni de la Organización Internacional del Trabajo, Fundación Esquel, ni del IESS; son más bien, producto de un esfuerzo colectivo por identificar y sistematizar la mayor cantidad de opiniones y perspectivas que permitan enriquecer el diagnóstico del IESS, para así, de forma conjunta y colectiva, construir una hoja de ruta que fortalezca el desarrollo sostenible del Instituto.

Este esfuerzo, materializado a través de este documento, no pretende sino poner a disposición de los actores un insumo adicional para la generación de esas propuestas que, en el marco del principio de transparencia del proceso, se difunde y publica todos y cada uno de los productos desarrollados en el mismo.

La riqueza de cada una de las posiciones y conocimiento de los expertos ha sido resumida y organizada, tratando de aprovechar cada criterio emitido, pero, sin duda alguna, existirá una riqueza adicional al revisar cada una de las entrevistas y sus transcripciones, en las cuales se mantiene un hilo de razonamiento, que durante el análisis tuvo que ser fraccionado para lograr una organización temática ordenada en función de los criterios determinados.

Precisamente, las dimensiones en las que se ha ordenado este documento responden a los ejes más importantes que se ha destacado en el diagnóstico; ejes, además, sobre los cuales los actores sociales como representantes de organizaciones sindicales, jubilados, campesinos y empleadores han coincidido.

La fase de consulta tiene por objetivo complementar esa línea de base con la que se ha iniciado el proceso de construcción conjunta. Precisamente, con estas estrategias, se pretende complementar esa información con el objetivo de fortalecer a los actores sociales, y dotar a estos de la mayor cantidad de insumos para una ejecución efectiva y adecuada del proceso.

4 Anexos

► Anexo 1: Formularios de preguntas abiertas para los expertos

Ciudad y fecha:	
Entrevistador:	
Identificador:	

(Siglas del entrevistador y número de entrevista)

Formulario 1 Expertos en aspectos cuantitativos de la seguridad social en Ecuador

Entrevistado:	
Profesión:	
Ocupación principal:	
Lugar de trabajo:	

Palabras preliminares

¡Muchas gracias por su tiempo y su deferencia!

Como parte de un esfuerzo interinstitucional, en el cual participa la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estamos realizando una investigación cuyo propósito básico es contribuir al desarrollo de un diagnóstico de la situación y perspectivas del IESS y de la seguridad social en Ecuador, el cual está enmarcado dentro del proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social.

A ese efecto, recopilamos opiniones, percepciones y expectativas de un conjunto selecto de personas con experiencia y conocimiento en temas relacionados con la protección social.

Entre ellos, sin duda, se encuentra usted y, por ello, le reiteramos nuevamente nuestro agradecimiento por su deferencia. Sus opiniones serán muy valiosas. Empecemos.

Universalización

1. ¿Cómo se podría lograr la universalización de la seguridad social en Ecuador?

Según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, entre septiembre de 2018 y septiembre de 2019 la tasa de desempleo aumentó de 4 a 4.9%. A su vez, más de la mitad de la población ocupada se encuentra en informalidad. Con esta estructura del mercado laboral:

- 1.1.1 ¿Cómo garantizar un acceso de las personas al sistema de seguridad social que no esté determinado únicamente por su tipo de relación laboral?
- 1.1.2 ¿Considera que personas con tipo de relaciones laborales no formales deberían acceder al sistema?
- 1.1.3 ¿Bajo qué condiciones se debería incorporar a estos grupos al sistema de seguridad social?
- 1.1.4 ¿Qué se requiere para implementar estas nuevas modalidades de acceso o afiliación al IESS?
- 1.1.5 ¿Cuáles podrían ser los beneficios para estos nuevos grupos incorporados?
- 1.2.1 ¿Quién debería ser el responsable de garantizar la universalización de la seguridad social?
- 1.2.2 ¿Y cómo debería pensarse esa matriz de financiamiento para lograr este objetivo?
- 1.2.3 ¿Podría comentar alguna o algunas ideas en este sentido?
- 1.2.4 ¿Cuál debería ser la articulación entre el sistema contributivo y no contributivo?

Sostenibilidad

2. ¿Cómo se podría alcanzar mayores niveles de sostenibilidad financiera en el IESS?

- 2.1.1 ¿Cuáles serían las medidas y mecanismos que se deberían implementar para lograr la sostenibilidad del sistema contributivo de seguridad social administrado por el IESS?
- 2.1.2 ¿Qué influencia, si la hay, tiene el Estado en la sostenibilidad del sistema de seguridad social?
- 2.1.3 ¿Cuál debería ser el rol que este juega en garantizar la sostenibilidad del sistema?
- 2.2.1 ¿Cómo deberían invertirse los recursos del IESS?
- 2.2.2 ¿Qué mecanismos de financiamiento o eficiencia en el uso de recursos podrían aplicarse?
- 2.2.3 ¿Cuál ha sido o debería ser el rol del BIESS para garantizar la sostenibilidad del sistema?

Gobernanza

3. ¿Cómo se podría mejorar la gobernabilidad de la seguridad social ecuatoriana?

- 3.1.1 ¿Cómo se podría evitar posibles ineficiencias de un sistema con cinco seguros prestacionales que no se interrelacionan en gestiones compartidas? —Salud, Seguro Social Campesino, Pensiones (IVM), Riesgos del Trabajo y Fondos de Terceros (desempleo y cesantía).

Para superar las ineficiencias:

- 3.1.2 ¿Se requieren administraciones técnicas evaluables?
- 3.1.3 ¿O se requiere establecer políticas relacionadas con representantes de los actores principales, entre los cuales se encuentra el Gobierno?
- 3.2.1 ¿Qué modificaciones plantearía para hacer que la corrupción no sea una opción económica para actores ubicados a distintos niveles del Sistema de seguridad social?

3.2.2 ¿Cómo evitar la injerencia de grupos políticos en niveles de toma de decisiones?

3.2.3 ¿Qué mecanismos de control institucional interno y externo se deberían implementar para combatir la corrupción?

Servicios y prestaciones

4. ¿Cuál sería su hoja de ruta ideal para superar problemas en la provisión de las prestaciones y servicios del IESS?

4.1.1 ¿Cómo mejorar la correspondencia y calidad entre los servicios/prestaciones que presta el IESS y los aportes que realizan los afiliados?

4.1.1.1 ¿Considera que los montos de las prestaciones económicas que otorga el IESS son adecuados con el nivel de costo de la economía nacional?

4.1.1.2 De ser el caso, ¿cómo mejorar la suficiencia de las prestaciones?

4.2.1 ¿Cómo se podrían generar economías de escala para la provisión de servicios de salud?

4.2.1.1 ¿Qué mecanismos o modelos de eficiencia en el gasto operativo y de inversión pueden proponerse?

4.2.1.2 ¿El IESS debe invertir en generar su propia red de salud o favorecer la creación de una red única de prestación de salud?

4.2.1.3 ¿Debe haber articulación entre la provisión de servicios de salud del MSP, IESS y demás institutos de seguridad social (Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y de la Policía Nacional (ISSPOL)?

4.2.1.4 ¿Cuál podría ser el mejor modelo?

Ruta del cambio

5. Si tuviera que priorizar un ámbito de reforma legal e institucional de la seguridad social, ¿cuál sería su opción y por qué?

5.1.1 ¿Qué proceso político se requeriría para implementar reformas sustanciales en la seguridad social?

5.1.2 ¿Cómo iniciar este proceso?

5.1.3 ¿Cuáles serían los actores principales?

5.2.1 ¿Cómo podría el IESS y el sistema de seguridad social contribuir al crecimiento sustentable, a la inclusión social y al trabajo decente?

5.2.2 ¿Por qué invertir en seguridad social?

5.2.3 ¿Es necesario fomentar una cultura previsional en el país?

5.2.4 ¿Cómo hacerlo?

Formulario 2

Expertos en aspectos cualitativos de la seguridad social en Ecuador

Universalización

1. ¿Cómo se podría lograr la universalización de la seguridad social en Ecuador?

- 1.1.1 ¿A través de qué propuestas jurídicas se podría materializar el derecho a la seguridad social?
- 1.1.2 ¿Cuál debería ser la estructura institucional para garantizar la universalización de la seguridad social?
- 1.1.3 ¿Existe alguna reforma legal que se requiera?
- 1.1.4 ¿La atención en salud debe ser ilimitada?

Sostenibilidad

2. ¿Cómo se podría alcanzar mayores niveles de sostenibilidad financiera en el IESS?

- 2.1.1 ¿Qué estrategias recomendaría para fortalecer la sostenibilidad del sistema en un contexto de cambios demográficos no favorables?
- 2.2.1 ¿Cómo resolvería los problemas que la nueva epidemiología de la población ecuatoriana genera a la sostenibilidad del IESS?
- 2.2.2 ¿Qué mecanismos de financiamiento o eficiencia en el uso de recursos podrían aplicarse?

Gobernanza

3. ¿Cómo se podría mejorar la gobernabilidad de la seguridad social ecuatoriana?

- 3.1.1 ¿Cuáles modificaciones jurídicas propondría para mejorar la rectoría en las instituciones vinculadas al sistema de seguridad social?
- 3.1.2 ¿Cómo se podría manejar la gobernanza en conjunto con el Ministerio de Salud Pública o el Ministerio de Trabajo o el Ministerio de Inclusión Económica y Social?
- 3.1.3 ¿Es necesaria una nueva organización administrativa para el IESS?
- 3.2.1 ¿Considera usted que el modelo de gobernanza del IESS es adecuado o cree que debería revisarse?
- 3.2.2 De ser el caso, ¿cómo transformaría el funcionamiento y conformación del Consejo Directivo?
- 3.2.3 ¿Es adecuada su conformación?
- 3.2.4 ¿Y su mecanismo de conformación?
- 3.2.5 ¿Son adecuadas sus funciones?
- 3.2.6 ¿Cuál es el rol que ejerce o debería ejercer la función de ética y transparencia (a través de su Comité) en la mejora o fortalecimiento de la gobernanza y administración del IESS?

Servicios y prestaciones

4. ¿Cuál sería su hoja de ruta ideal para superar los problemas en la provisión de las prestaciones y servicios del IESS?

4.1.1 ¿Cuáles son los cambios más urgentes en la estructura organizacional del IESS para mejorar la calidad, cantidad y oportunidad de las prestaciones y servicios?

4.2.1 ¿Cuál considera que son los principales factores que limitan una adecuada provisión de servicios de salud en el IESS?

4.2.1.1 ¿Cómo mejorar la relación actual de control?

4.2.1.2 ¿Considera el actual modelo de relación con prestadores privados el más adecuado?

Ruta del cambio

5. Si tuviera que priorizar un ámbito de reforma legal e institucional de la seguridad social, ¿cuál sería su opción y por qué?

5.1.1 ¿Qué proceso político se requeriría para implementar las reformas sustanciales en la seguridad social?

5.1.2 ¿Cómo iniciar este proceso?

5.2.1 A corto plazo, ¿se podrían efectuar reformas sustantivas o significativas a través de reglamentos o decretos ejecutivos?

5.2.2 ¿Cuáles reformas se podrían realizar?

► Anexo 2: Listado de actores a ser consultados

N.o	Listado de actores	Criterios de selección			
		Conocimiento en materia de seguridad social(/10)	Experiencia en seguridad social(/10)	Incidencia política(/10)	Total
		0.4	0.4	0.2	1
1	Cristina Reyes	10	10	10	10
2	Jorge Madera	10	10	8	9.6
3	Joaquín Viteri	10	10	8	9.6
4	Gladys Palán	10	10	8	9.6
5	Manolo Rodas	10	10	8	9.6
6	Rodrigo Ibarra	10	9	9	9.4
7	Marco Proaño Maya	10	8	10	9.2
8	Marco Morales Tobar	10	10	5	9
9	Pedro Barreiro	10	10	5	9
10	Ricardo Ramírez Aguirre	10	10	5	9
11	Wilma Salgado	10	10	5	9
12	Alison Vásconez Rodríguez	10	8	5	8.2
13	Ramiro Vega	10	10	1	8.2
14	Alexandra Harnisth	10	10	1	8.2
15	Lenin Cadena	10	10	1	8.2
16	María Fernanda Andrade	10	10	1	8.2
17	Kenia Ramírez	10	10	1	8.2
18	Pedro Montalvo	10	10	1	8.2
19	Rosario Maldonado	10	10	1	8.2
20	Diego Mancheno	10	5	8	7.6
21	Fernando Mosquera	8	8	3	7

Criterio de selección

Considerando que este listado será utilizado para la fase de consulta a actores especializados en materia de seguridad social, se realiza un filtro del listado general de actores, en donde se selecciona a todos los actores cuya calificación sea igual o superior a 7/10.

► Anexo 3: Carta de invitación a los expertos seleccionados



✉ fundacion@esquel.org.ec
📍 Av. Colón E4-175, entre Amazonas y Foch.
Edificio Torres de la Colón Mezzanine Of. 12
Quito - Ecuador • Casilla: 17.07.9013
☎ +593 22 520 001 📞 +593 99 984 8112

Quito, 06 de enero de 2020

Estimado Doctor
XXXXXXX
Presente.-

Es por todos conocida la problemática que al momento enfrenta la seguridad social en el Ecuador, y frente a esto, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en conjunto con la OIT y con el apoyo técnico de la Fundación ESQUEL, han emprendido un proceso de diálogo para impulsar un “Acuerdo Nacional por la Seguridad Social”. Como parte de este proceso se han definido algunas estrategias, siendo una de las principales la realización de una consulta a un grupo destacado de expertos con amplio conocimiento en temas de seguridad social.

En este grupo de expertos se destaca su nombre como gran conocedor de la seguridad social del país. Por ello deseamos solicitarle, de la manera más comedida, participe en una entrevista a profundidad sobre temas específicos relevantes para este proceso. Su aporte será fundamental para contar con un diagnóstico más preciso de la situación actual por la que atraviesa la seguridad social y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en particular.

Para esta entrevista necesitamos una reunión con usted de una hora y media aproximadamente, la cual será coordinada oportunamente para no interferir con su agenda personal. Las reuniones se agendarían entre el **13 al 24 de enero de 2020**.

Sinceramente esperamos contar con su participación. Sus aportes serán de gran valor para el proceso de diálogo por la seguridad social y no contar con ellos significaría una pérdida significativa para el mismo.

Le agradeceríamos nos envíe su respuesta de aceptación de la entrevista, a cualquiera de los siguientes canales de contacto:

Dolores Padilla 2520001 ext. 232 – dpadilla@esquel.org.ec
Andrea Burbano 2520001 ext. 300 – aburbano@esquel.org.ec

De ser afirmativa su respuesta nos comunicaremos con usted para afinar los detalles y compartir información importante.

Reciba el enorme agradecimiento de quienes hacemos el equipo de Fundación ESQUEL.

Cordialmente,

Eco. Boris Comejo
Presidente Fundación Esquel

► Anexo 4: Carta de consentimiento de la entrevista



✉ fundacion@esquel.org.ec
 📍 Av. Colón E4-175, entre Amazonas y Foch.
 Edificio Torres de la Colón Mezzanine Of. 12
 Quito - Ecuador • Casilla: 17.07.9013
 ☎ +593 22 520 001 📞 +593 99 984 8112

CONSULTA A EXPERTOS

Fundación Esquel como parte del Diálogo por la Seguridad Social ha sido requerida por la OIT para la realización de una Consulta a Expertos en materia de Seguridad Social del Ecuador.

Con el objetivo de lograr un total aprovechamiento del conocimiento y experticia de los entrevistados, es necesario contar con una carta de consentimiento, en la cual el entrevistado autorice a OIT/IESS el uso de la información.

Carta de Consentimiento

Yo, _____ con
 CC: _____,

Autorizo a OIT-IESS:

1. Que la entrevista sea grabada.
2. Que la información generada en la misma pueda ser utilizada por OIT-IESS como insumo del proceso del Acuerdo Nacional por la Seguridad Social.
3. Que las expresiones o comentarios personales, puedan ser utilizados, citando la fuente y transcribiendo de manera textual lo dicho por el entrevistado, salvo en aquellos casos en que el entrevista expresamente solicite omitirlos.
4. Que se pueda mencionar el nombre del entrevistado en los documentos generados, cuando sea del caso.

Entrevistado:

Firma:

CC:

Fecha: _____

► Anexo 5: Matriz de criterios de expertos

Expertos consultados		
N°	Nombre	Profesión
1	Alexandra Harnisth	Abogada
2	Alison Vásconez Rodríguez	Economista
3	Cristina Reyes	Abogada
4	Diego Mancheno	Economista
5	Fernando Mosquera	Economista
6	Gladys Palán	Economista, Actuaría, Demógrafa
7	Joaquín Viteri	Doctor en Jurisprudencia
8	Jorge Madera	Economista
9	Kenia Ramírez	Ingeniera Comercial
10	Lenin Cadena	Economista
11	Manolo Rodas	Abogado
12	Marco Morales Tobar	Doctor en Jurisprudencia
13	Marco Proaño Maya	Doctor en Jurisprudencia
14	María Fernanda Andrade	Médico
15	Pedro Barreiro	Médico
16	Pedro Montalvo	Economista
17	Ramiro Vega	Actuario
18	Ricardo Ramírez Aguirre	Médico
19	Rodrigo Ibarra	Actuario, Matemático
20	Rosario Maldonado	Economista
21	Wilma Salgado	Economista

Universalización

Dimensiones

Solidaridad intrageneracional e intergeneracional.
 Factibilidad de ampliación de cobertura.
 Relación entre aportes de contribuyentes y provisión de servicios y prestaciones.
 Acceso al trabajo remunerado .
 Expansión del trabajo informal.
 Características del mercado de trabajo.
 Apropiación de recursos vía títulos de deuda pública.

Criterio	Experto																					Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
El Estado como responsable de la Seguridad Social	s	s		s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s	20
Fomento del mercado laboral por parte del Estado		s		s		s			s	s	s	s	s			s			s	s	s	12
Mover el Impuesto a la Renta hacia la protección social		s								s	s											3
Focalización de segmento no contributivo								s										s				2
Acceso de las personas con esquemas de trabajo informal al segmento contributivo	s			s		s	s	s	s	s	s	s	s		s							11
Afiliaciones diferenciadas/ esquema alternativo aporte	s						s	s	s			s	s				s	s				8
Beneficios diferenciados	s	s		s				s	s						s		s	s				8
Incorporar conceptos de equidad y género en la Seguridad Social		s								s												2
Necesidad de estructurar formalmente el sistema de protección social no contributivo		s				s	s		s	s	s		s					s	s	s	s	11

*S = Experto hace referencia al criterio.

Sostenibilidad financiera y actuarial

Dimensiones

Cambios demográficos.
Cambios en los perfiles epidemiológicos.
Macroeconomía abierta, dolarizada y vulnerable a shocks.
Contribuciones de los afiliados.
Generación de ahorro privado en la economía ecuatoriana.
Deuda del Estado con el IESS.
Rentabilidad de las inversiones financieras del IESS.
Rentabilidad de las inversiones del IESS en activos fijos.

Criterio	Experto																					Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
Los aportes deben ser los necesarios para financiar el modelo	s					s		s	s	s		s		s	s	s	s		s		s	12
Diseñar e implementar modelos alternativos de pensiones		s			s	s		s	s	s		s					s		s			9
Encontrar mecanismos contra evasión y elusión	s					s		s			s									s		5
Contribución estatal																						
Es imprescindible mantener la contribución estatal		s		s	s	s	s	s		s	s	s	s		s		s	s	s			14
Se debe definir el porcentaje de contribución. El 40% no tiene sustento técnico.						s		s		s							s	s	s			6
Inversiones rentables como fuente de financiamiento	s	s		s	s	s	s	s	s	s	s	s	s		s	s	s	s	s	s	s	19
Disminuir y controlar la inversión del IESS en el Estado				s	s	s	s	s			s	s	s						s		s	10
Manejo técnico de inversiones por parte del BIESS				s	s	s	s	s	s	s	s	s	s		s	s	s	s	s	s	s	17
Eficiencia en el uso de recursos por parte del IESS	s			s		s	s	s		s	s	s	s	s		s	s		s			13
IESS requiere una administración técnica estable, con períodos de gestión para planificar y generar resultados	s					s		s			s	s		s		s			s		s	9
Controlar exceso de personal del IESS y BIESS					s	s	s								s	s	s		s			7
Unidades médicas deben ser administradas como empresas autosustentables	s							s										s				3
Mejorar procesos de adquisiciones, centralizadas por ejemplo	s					s								s	s					s		5
Necesidad de sistemas informáticos y tecnológicos para los procesos administrativos y de servicio					s	s		s		s	s	s		s	s		s		s	s		11
Prestaciones financiadas y definidas técnicamente					s	s		s			s			s	s		s		s			8
Diseñar e implementar nuevos modelos de aseguramiento	s				s	s		s		s	s			s	s	s	s		s			11
Definir paquetes prestacionales	s					s		s		s	s	s			s	s		s	s			10

*S = Experto hace referencia al criterio.

Criterio	Experto																					Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
Presidencia no debe ser exclusiva del representante del Gobierno ni tener voto dirimente	s	s			s			s	s						s			s	s			8
Debe diferenciarse el nivel político, legislativo, estratégico (Consejo Directivo) del nivel administrativo (Direcciones General y de Seguros)		s			s	s		s			s		s			s			s			8
Administración del IESS																						
Administraciones no idóneas, pasajeras sin capacidad de generar resultados	s				s	s	s	s	s	s	s		s	s	s		s	s	s		s	15
Institución carente de planes de gestión a mediano y largo plazo	s					s		s	s	s	s			s	s					s	s	10
BIESS																						
Reestructurar el Directorio del BIESS				s	s	s		s	s	s	s	s	s	s	s		s	s	s	s	s	14
Reestructurar el BIESS				s	s	s							s		s	s			s	s		8
Eliminación BIESS					s															s		2
Injerencia política de la Asamblea Nacional																						
Injerencia política de la Asamblea Nacional	s					s		s					s				s		s			6
Incremento de pensiones sin sustento técnico	s					s		s					s				s		s			6
Seguro de trabajadoras del hogar voluntario para el segmento	s																					1
Falta de control por parte de Contraloría y Superintendencia de Bancos																						
Falta de control por parte de Contraloría y Superintendencia de Bancos								s										s	s			3
Crear una superintendencia de Seguridad Social	s					s						s			s							4
Participación efectiva de organismos de control social										s									s		s	4
Determinar las funciones y atribuciones de las entidades de control						s					s		s			s				s		5
Comité de Ética y Transparencia																						
Comité de Ética y Transparencia																						
Es nuevo no hay resultados aún	s					s	s		s	s											s	6
Corrupción																						
Corrupción																						
Relación directa con la injerencia política en el IESS	s			s	s	s	s		s				s		s		s		s		s	11
Los procesos de compras en salud han sido un mecanismo constante de corrupción	s				s																	2

*S = Experto hace referencia al criterio.

Prestaciones y servicios

Dimensiones

Provisión privada de servicios.

Suficiencia de las prestaciones: relación entre aportes, monto de pensiones y calidad de servicios.

Gerencia de servicios.

Instrumentos fiscales y flujos.

Políticas contracíclicas.

Economías de escala.

Criterio	Experto																					Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
Seguro General de Salud Individual y Familiar																						
Prestaciones de salud corresponden a un seguro	s			s		s		s	s	s		s		s		s		s				10
Se requiere un modelo de salud y definir prestaciones a entregar	s			s		s				s				s	s	s		s	s			9
Prestaciones de salud deben estar financiadas y no ser ilimitadas	s			s		s				s		s		s	s	s	s		s		s	11
Red de salud IESS, integrada con SSC y coordinada con red nacional		s		s	s	s					s		s	s	s	s			s	s	s	12
No se requiere red exclusiva del IESS									s	s												2
El IESS no debería encargarse de la entrega de prestaciones de salud		s			s				s							s						4
Opción que IESS no sea prestador solo asegurador									s	s												2
Sistemas informáticos de gestión médica unificados y tecnificación		s			s	s				s				s					s	s		7
Red privada complementaria puede participar pero bajo un esquema justificado de planificación y control	s				s	s	s		s	s				s	s			s	s			10
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte																						
Pensiones jubilares adecuadas	s	s		s		s		s	s		s				s	s	s		s	s		12
Fijación técnica de pensiones, no política	s			s		s			s	s	s					s	s		s		s	10
Soluciones diferentes a corto, mediano y largo plazo					s	s	s	s	s		s		s	s		s			s			10

*S = Experto hace referencia al criterio.

Ruta del cambio

Dimensiones

Cuerpos jurídicos.
Economía política de la reforma.
Crecimiento sustentable.
Inclusión social.
Trabajo decente.

Criterio	Experto																					Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
Reformas normativas																						
Constitución de la República															S	S			S			3
Ley de Seguridad Social (nueva ley / reforma parcial)	S	S		S	S	S	S			S	S	S	S		S	S	S	S	S	S	S	17
Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social						S					S		S					S	S			5
Código del Trabajo		S				S					S	S	S			S			S			7
Código Orgánico Monetario y Financiero						S													S			2
Resoluciones del Consejo Directivo						S																1
Mecanismos para la reforma de la seguridad social																						
Recuperar confianza en el Seguro Social		S		S		S					S	S	S	S	S	S	S		S	S	S	13
Generar un acuerdo político	S	S			S	S	S		S	S		S				S		S		S		11
Creación de una plataforma técnica (asesoría a la Asamblea Nacional)	S					S																2
Plan estructurado para el Sistema de Protección Social		S				S												S	S		S	5
Creación de un ente de control exclusivo: Superintendencia de Seguridad Social	S					S						S			S							4

*S = Experto hace referencia al criterio.

Seguro Social Campesino

Criterio	Experto																					Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
Seguro Social Campesino como subsidio																						
Se debe revisar el financiamiento del Seguro Social Campesino								s	s													2
Debe estar focalizado en segmento objetivo	s				s																	2
Se debe frenar el crecimiento desproporcionado								s							s							2
Afiliaciones deben ser manejadas directamente por la Dirección de Afiliación del IESS								s							s							1
Debe ser manejado por el Estado (MIES)															s							2
Seguro Social Campesino se ha transformado en plataforma política								s							s							2

*S = Experto hace referencia al criterio.



**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>