

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
Colegio de Jurisprudencia

**Impacto estructural del Estado ecuatoriano en seguridad social con el Instituto
Ecuatoriano de Seguridad Social.**

Karla Belén Cifuentes Irigoyen
Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de Abogada.

Quito, 19 de noviembre del 2021.

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad Intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Karla Belén Cifuentes Irigoyen

Código: 00203601

Cédula de identidad: 1724449093

Lugar y Fecha: Quito, 19 de noviembre del 2021.

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://www.elsevier.com/locate/0167-4969>

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project in whole or in part should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://www.elsevier.com/locate/0167-4969>

**IMPACTO ESTRUCTURAL DEL ESTADO ECUATORIANO EN SEGURIDAD SOCIAL CON EL
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL.
IMPACT OF THE STRUCTURING OF THE ECUADORIAN STATE IN MATTERS OF SOCIAL
SECURITY WITH THE INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL.**

Karla Cifuentes Irigoyen¹⁻²

kcifuentes@estud.usfq.edu.ec

RESUMEN

El problema de actualidad en el país es la débil estructuración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por algunos factores que se tratan en este trabajo, limitando sus recursos y entregando prestaciones a la seguridad social, deficientes. El derecho a la seguridad social ha sido reconocido como una obligación del Estado, tanto en el bloque constitucional, como en la ley ecuatoriana, con el fin de cubrir las carencias colectivas, entregando herramientas a la sociedad para que pueda enfrentarse a sus desafíos de forma más competitiva y así, mejorando su calidad de vida y por ende de todos. Pero el Estado no puede cumplir con estos objetivos si es que la estructura de su instituto encargado de administrar la seguridad social tiene varias contrariedades.

PALABRAS CLAVES:

Seguridad social, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, derecho administrativo, interés general, autonomía, Ley de Seguridad Social.

ABSTRACT

The current problem in the country is the weak structuring of the Ecuadorian Social Security Institute, due to some factors that are dealt with in this paper, limiting its resources and delivering deficient social security benefits. The right to social security has been recognized as an obligation of the State, both in the constitutional block, and in Ecuadorian law, in order to cover collective deficiencies, providing tools to society so that it can face its challenges of more competitively and thus, improving their quality of life and therefore of all. But the State cannot meet these objectives if the structure of its institute in charge of administering social security has several setbacks.

KEYWORDS:

Social security, Ecuadorian Institute of Social Security, administrative law, general interest, autonomy, Social Security Law.

Fecha de lectura: 19 de noviembre de 2021.

Fecha de publicación: 19 de noviembre de 2021.

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Marco Antonio Morales Andrade.

² © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN 2. MARCO NORMATIVO 3. MARCO TEÓRICO 4. DESARROLLO: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL. 4.1. INDEPENDENCIA OPERATIVA Y DECISIVA DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS), DEL PODER EJECUTIVO. 4.2. LA DEUDA DEL ESTADO CON EL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS), POR LA OBLIGATORIEDAD DE LA LEY. 5. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS CASUÍSTICOS. 5.1. SOSTENIBILIDAD DEL FONDO DEL SEGURO DE PENSIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE. 5.2. SOSTENIBILIDAD DEL FONDO DE SEGURO GENERAL DE SALUD, INDIVIDUAL Y FAMILIAR. 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Introducción

La seguridad social es un derecho humano irrenunciable que tiene como esencia la promoción de la justicia social. En Ecuador está recogido por la Constitución, estableciendo al mismo Estado en la obligación de garantizar el goce real y efectivo de este derecho. Lo que debe conservar el Estado es la mitigación de riesgos sociales, tales como la indigencia, el hambre, salud, muerte, entre otras.

Los sistemas que brindan seguridad social en el país están enfrentando crisis económicas y límites en la prestación de servicios, que muestran irregularidades para garantizar la sustentabilidad de sus programas. Recordando que la gestión de la seguridad social se encuentra a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante IESS), a través de las directrices de la Ley de Seguridad Social, expedida en 2001 y reformada hasta el año 2019. Por lo que el principal problema jurídico es la estructuración de la seguridad social y por ende, su ejecución y operatividad en el país, aun cuando el Estado se ve obligado a brindarla efectivamente para todos sus ciudadanos. A esto también se le unen otros nudos subsecuentes, como: a) la ausencia de un Reglamento General a dicha Ley; b) la falta de cobertura en los servicios, que impactan en la propia calidad de ellos. Que sí bien podrían tratarse por separado, nacen desde la misma idea de una falta de organización, separación e independencia de la seguridad social.

Por otro lado, la seguridad social vista desde la ley, tratados internacionales y doctrina es útil cuando es independiente y autónoma, a través de una institución que no tenga influencias exteriores de los poderes estatales, gobiernos estacionales u otros factores. Para su real y efectivo goce, es necesario tomar medidas que puedan permitir su ejercicio. Cuando no existen estos parámetros, fracasa la sostenibilidad de sus servicios, porque se inclinan las decisiones de una forma más parcial hacia el mando de vigor de turno. Por eso la clave de la funcionalidad de las instituciones de seguridad social, recae en una estructura fuerte, con principios inquebrantables e inamovibles, que permitan cumplir con la visión que beneficia y protege al colectivo. Es por eso, que, en este trabajo, se va a analizar el caso ecuatoriano, siendo el IESS el encargado de la distribución de servicios que construyen la seguridad social.

¿Por qué debería emitirse una regulación a la Ley de Seguridad Social? Según la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), hay inaplicabilidad de los fines de la seguridad social, por la conformación y operatividad del Consejo Directivo del IESS; que, a su vez, promulga resoluciones contradictorias. Para entenderlo, se debe analizar el art. 28³ de

³ Ley de Seguridad Social. Registro Oficial 465, Ley 55. 30 de noviembre 2001

la Ley, donde establece al máximo órgano de gobierno, que es dicho Consejo Directivo, compuesto en tripartito por un representante de los empleadores, asegurados y función ejecutiva, este último no sólo preside, sino también tiene voto dirimente. “La conformación del Consejo Directivo del IESS es una preocupación manifiesta de los actores sociales; quienes indican que es necesaria una reestructuración del Consejo Directivo del IESS”⁴

Por otra parte, cabe mencionar que la presidencia del Consejo es directamente nombrada por el Ejecutivo, que, para algunos, es un indiscutible nexo con la Presidencia de la República, sin un proceso de selección como los otros miembros que deben elegirse por votación de sus representados. Lo cual puede resultar un conflicto de intereses en la decisión que toma el Consejo, con influencia del Ejecutivo de turno, que para la OIT: “no garantiza que su funcionamiento se realice con independencia”⁵. Sumado a esta contrariedad:

“Todos los expertos en materia de seguridad social consultados mencionan que el estado es el responsable del derecho a la seguridad social, y por tanto de su universalización; por su parte el 72,3% de los funcionarios del IESS manifiestan que es ese Instituto el que debe asumir la tarea de universalización de la seguridad social”.⁶

Es decir, sucede una gran discusión entre quien es el verdadero llamado a cubrir las necesidades de la seguridad social. Esto es importantísimo para abordar el segundo nódulo, sobre ¿quién debe cubrir la sustentabilidad de buena calidad de los servicios? Discusión que permanece aun cuando en el Convenio sobre la Seguridad Social⁷ (norma mínima, número 102), se establece que las prestaciones derivadas de la seguridad social tienen que ser financiadas en la colectividad por medio de la administración y gestión del Estado. Así también, como lo establece la Constitución como una obligación estatal.

Este estudio analizará principalmente la sostenibilidad del Fondo del Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte; y, del Fondo de Seguro General de Salud, Individual y Familiar. Mismos que han sido los más promulgados por la OIT de manera técnica, con proyecciones en sus evaluaciones actuariales de cada régimen hasta el 2018. Desde el respaldo normativo y dogmático de que recae en la responsabilidad del Estado la mantenibilidad equilibrada financieramente, de las prestaciones. Sobre todo, en los efectos que resultan de la deuda del Estado a este derecho inquebrantable. Y, la independencia que tiene el IESS en su actuación desde su máximo órgano de gobierno.

2. Marco normativo

⁴ ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?” Informe de la Organización Internacional del Trabajo. Pablo Casalf, Davi Jaramillo, Fabián Vallejo, Rosario Maldonado. 6 de julio del 2020. Párrafo 19

⁵ *Id.* Párrafo 48

⁶ *Id.* Párrafo 65

⁷ Convenio sobre la Seguridad Social. Registro Oficial 293. 19 de agosto de 1961

2.1. Instrumentos internacionales

Como se mencionó anteriormente, el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) de 1952, (número 102) es también una extensión a los países para ratificar incentivos y flexibilidad de servicios en todos sus niveles socioeconómicos. En los dos enfoques que se recalcan en este estudio (pensiones de invalidez, vejez y muerte; y, salud general, individual y familiar). El convenio hace hincapié en la Parte V, sobre la prestación de vejez, donde los estados miembros, no solo deben proteger la concesión de la prestación, sino también habla de una protección especial económica, de salud y vida más allá de lo contemplado en sus estudios. Así mismo, en su Parte II de asistencia médica, donde es obligación de cada estado miembro garantizar la asistencia médica preventiva y curativa.

En estos apartados, no solo se reconocen las garantías, sino también impone la cantidad porcentual en la que el Estado deberá aportar en cada prestación. Como es el caso de la vejez, en lo comprendido por el artículo 15, con diferentes categorías. El artículo 9 en cuanto a la salud, donde la mayoría de los supuestos, el Estado cubre el 50% de la prestación. A estas, el Convenio 121, sobre las prestaciones suplementarias adecuadas a las incapacidades, donde la prestación es del 60% en la mayoría de los casos. El Convenio 128 en la invalidez de casos de vejez⁸, varía entre el 45 y 50% de la protección.

Adicionalmente, la OIT en 2012, dio a conocer la Recomendación sobre los pisos de Protección Social (núm. 202)⁹, en donde se garantiza la seguridad del ingreso del beneficiario en toda su vida, con acceso universal de servicios de salud, con criterios de: “disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad”. Donde Ecuador, al haberse suscrito debería proponer sistemas solidarios, universales, sostenibles, obligatorios y garantizados de calidad. No solo desde el 2012, pues Ecuador también había venido ratificando desde 1967 el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (núm 128); en 1969 el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad¹⁰ (núm. 130); y, en 1978, el Convenio de 1964 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (núm. 121)¹¹.

⁸ Convenio 128 en la invalidez de casos de vejez. RS 59. 17 de agosto de 2017.

⁹ Recomendación sobre los pisos de Protección Social. Organización Internacional del Trabajo. Junio 2012. Párrafo 202

¹⁰ Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad. Registro Oficial 526. 15 de Febrero de 1978.

¹¹ Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Registro Oficial 526. 15 de febrero de 1978.

2.2. Normativa nacional

De lo expuesto, tenemos la respuesta normativa internacional de que el Estado debe responder por la seguridad social, incluso con porcentajes de protección en las prestaciones, ratificado por convenios internacionales. Pero para una comprensión integral, es necesario entender los contenidos de la norma interna, especialmente para la conceptualización de seguridad social. El artículo 34 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece:

"El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado [...] el Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social"¹²

En cuanto el primer inciso del artículo constitucional 370¹³, señala que "el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es una entidad autónoma regulada por la ley, responsable de la prestación de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio a sus afiliados"

De igual manera, el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social¹⁴, obliga al Estado a cubrir prestaciones en casos de enfermedad, maternidad, riesgos laborales, vejez, muerte e invalidez, cesantía y desempleo. En el presente estudio, se tomará enfoque a: seguro de pensiones de invalidez, vejez y muerte; y, seguro general de salud, individual y familiar. El artículo 18 de la Ley, establece que:

"El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social estará sujeto a las normas del derecho público, y su organización y funcionamiento se regirá por el principio de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto".¹⁵

3. Marco teórico

3.1. Estado de la literatura

En cuanto seguridad social compete, ha ido evolucionando desde la proclamación del Estado democrático. En este contexto el Estado busca una remoción de obstáculos para que los gobernados puedan obtener justicia e igualdad a través de políticas sociales que promuevan y proporcionen los medios correctos a servicios, prestaciones o ayudas, en una dimensión colectiva o individual. La esencia de las políticas sociales son proteger a los ciudadanos de las carencias que se presenten, para que puedan enfrentarlas; como ejemplo, las políticas prestacionales de naturaleza económica. La seguridad social nace originariamente del Estado,

¹² Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.

¹³ *Id. art. 370*

¹⁴ Ley de Seguridad Social. Registro Oficial 465, Ley 55. 30 de noviembre 2001

¹⁵ *Id. art. 18*

como fruto histórico de las clases obreras más vulnerables, a quien aún se les debe un mayor proteccionismo, como un fuerte rasgo a considerar en el momento de ponderar derechos.

Con esta antesala, el Estado ecuatoriano desde 1970 creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que cuenta con cinco fondos dirigidos a las disposiciones de los afiliados¹⁶. Para la Ley de Seguridad Social, art. 16:

“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 [...]”¹⁷

El pilar de la seguridad social proporciona ante la falta de ingresos, las herramientas para la vida digna, reconocida dentro de la Carta Constitucional en el artículo 66, numeral 2. donde también se asegurará de la salud, alimentación, trabajo, entre otras. En el criterio del artículo de Jorge Correa en la Revista española de Control Externo:

“El interés público induce a reflexionar sobre algunos de los problemas más candentes en materia de políticas públicas y reforma del Estado, tales como el de la distribución de los recursos públicos, determinación de las respectivas esferas de acción de los sectores público y privado, el antagonismo entre la seguridad nacional [...]”¹⁸

En este estudio, se analizarán tres problemáticas esenciales de la ejecutividad de la seguridad social en el país: a) la responsabilidad del Estado en la materia y con ella la dicotomía entre sí el Estado debe o no responder con la contribución financiera para las prestaciones; b) ¿existe una real independencia y autonomía en la administración de seguridad social por parte del IESS? pues el máximo órgano del IESS es el Consejo Directivo, que se conforma de un representante de los empleadores, asegurados y función ejecutiva, donde el último, es puesto por la Función Ejecutiva y no por votación de sus representados; y, partiendo de estas premisas anteriores, el reconocimiento de c) la deuda del Estado con el IESS en razón de seguridad social.

Para brindar las prestaciones que la nación requiere, del Seguro General Obligatorio, nacen cinco fondos que administra el IESS, de los que se estudiarán dos en concreto: Fondo del Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM); y, del Fondo de Seguro General

¹⁶ Entre ellos: el fondo de afiliados activos, el fondo de cesantía, fondo de jubilados mayores de 60 años, fondo de jubilados activos menores de 60 años y el fondo de afiliados que cumplen 40 años de servicio menores de 60 años.

¹⁷ Ley de Seguridad Social. Registro Oficial 465, Ley 55. 30 de noviembre 2001

¹⁸ Jorge Correa Fontecilla, Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y el Derecho, 2016. (España: Revista española de Control Externo, 2016) pg. 136.

de Salud, Individual y Familiar (en adelante de Salud). Tomando en cuenta a las Valuaciones actuariales¹⁹ de cada régimen, en 2018, publicadas por la OIT.

El actualmente el IVM, sufre de un detrimento de dos hechos que resaltan; primero, la Resolución CD 501²⁰ de octubre 2015, donde se redistribuyen las tasas de este ramo de seguro para transferir los fondos al fondo de régimen de Salud, para solventar temporalmente el tambaleo de recursos. En segundo punto, la aprobación de la Ley de Justicia Laboral de abril 2015, en donde la Asamblea permitió que el gobierno deje su aporte del gasto de pensiones en curso del 40%. “De esta manera, a partir de octubre de 2015, la tasa de aportación al Seguro (IVM) pasó de 9,84% a 5,96% (...)”²¹. Mientras que, en el régimen de Salud, la Asamblea Nacional en octubre del 2010, expidió la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, Suplemento del Registro Oficial No. 323, donde los hijos de los afiliados tendrán asistencia hasta los dieciocho años. Es decir, incrementando el volumen de beneficiarios, sin un estudio actuarial de los recursos activos. Dichos escenarios, junto con:

“(...) el no pago al IESS por parte del Estado [...] indica que habrá un déficit financiero a partir del año 2020. Ello se traducirá en un deterioro continuo de la calidad y en la oportunidad de los servicios, que se acentuará gradualmente con el paso de los años”²²

Especialmente en estos dos seguros propuestos, que han sido analizados por la OIT, como parte del acuerdo de asistencia técnica suscrito en 2018. En búsqueda de combatir los problemas de sostenibilidad de estos fondos del IESS, que:

“[...] bajo el supuesto de que el Estado cumple con el aporte del 40% de las pensiones, los ingresos no alcanzarán para cubrir los gastos desde el año 2020 y la reserva se agota en 2037; mientras que sí se asume que el gobierno incumple totalmente con el aporte del 40% [...] en los años 2020 y 2021, el proceso se acelera y la reserva se agota en 2027”²³.

Situación gravísima que compromete al interés público y a la efectividad de la seguridad social.

3.2. Conceptos esenciales

3.2.1. Seguridad social

¹⁹ Valuación actuarial del régimen de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- 2018. Informe técnico. OIT. Octubre 2018.

²⁰ Resolución CD 501. Registro Oficial 203. 02 de marzo del 2016

²¹ Valuación actuarial del régimen de Invalidez, Vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- 2018. Informe técnico. OIT. Octubre 2018. Párrafo 2.

²² Valuación actuarial del régimen de Salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- 2018. Informe técnico. OIT. Octubre 2018. pág. 53

²³ ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?” Informe de la Organización Internacional del Trabajo. 2018. Párrafo 93.

La mayoría de los conceptos esenciales que deben tomarse a considerar para este estudio vienen recogidos en la Ley o la doctrina. Lo primordial es entender ¿qué es la seguridad social? para una definición integral, veremos tres nociones de diferentes autores:

Criterio 1:

“[...] podría conceptuarse el Derecho de la Seguridad Social como el conjunto de normas, procedimientos y técnicas que, procedentes de campos distintos del derecho privado (seguro privado, seguro social, Mutualidad, etc.), pasan a configurarse como instituciones propias y específicas de derecho público y a regularse por normas de carácter internacional y transnacional y también por las específicas de cada sistema nacional y que tiene por finalidad abordar la cobertura y protección de determinadas necesidades sociales que aparecen comprendidas en su campo y que constituyen como resultante histórico una de las parcelas más importantes del moderno Estado del bienestar [...].”²⁴

Criterio 2:

“Concebida como una superación de las deficiencias de los Seguros Sociales, la Seguridad Social se presenta como una técnica específica por pretender una organización completa y coherente de la protección del conjunto de las situaciones de necesidad creadas por los riesgos sociales y que se concretan en las derivadas de la actividad profesional pero también en las que son consecuencia de riesgos comunes que tienen su origen no en el trabajo sino en otras circunstancias sociales más generales [...].”²⁵

Criterio 3:

“[...] puede definirse como un mecanismo colectivo de solidaridad, cuya protección se otorga independientemente de la existencia de una cotización previa y de la pérdida o reducción de los ingresos profesionales y se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad y cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan débiles que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado en el que residan.”²⁶

Entonces, podemos comprender que la seguridad social, es una consecuencia que nace en respuesta de las necesidades de la población, especialmente para los grupos marginados con mayores carencias. Es así, que se convierte en una obligación del Estado el proteger los programas que implementan la seguridad social. En el país, la seguridad social, como se ha manifestado anteriormente, esta designada al IESS, que, según su Reglamento Orgánico Funcional, tiene como su principal visión:

“**Art. 5.-** "Ser una institución referente en Latinoamérica dinámica, innovadora, efectiva y sostenible, que asegura y entrega prestaciones de Seguridad Social con altos estándares de calidad y calidez, bajo sus principios y valores rectores”²⁷

Que, además, tiene atribuciones designadas para su correcta operatividad, mismas que son recogidas por el artículo 11 del mismo reglamento, y las más relevantes para el tema a tratar son:

²⁴ Juan López Gandía. Curso de Seguridad Social. (España: editorial TIRANT LO BLANCH, 2021) 13va edición. página 29

²⁵ Santiago González Ortega y Susana Barcelón Cobedo. Introducción al Derecho de la Seguridad Social. (España: editorial TIRANT LO BLANCH, 2021) 15va edición, página 43.

²⁶ José Francisco Blasco Lahoz. SEGURIDAD SOCIAL Régimen General, Regímenes Especiales y prestaciones no contributivas. (España: editorial TIRANT LO BLANCH, 2014) Tercera edición, página 44.

²⁷ Reglamento Orgánico Funcional. Registro Oficial 465. RESOLUCIÓN No C.D. 535. 30 de noviembre 2001

“a) Proponer políticas, normativa, estrategias y directrices para la gestión a nivel nacional en el ámbito de su competencia b) Coordinar con la unidad correspondiente la implementación de convenios con organismos nacionales e internacionales en el ámbito de su competencia; c) Evaluar y controlar el cumplimiento de los indicadores de gestión de su unidad; [...] i) Implementar y gestionar políticas, normas, procedimientos, proyectos y disposiciones sujetas a la Ley de Seguridad Social y las resoluciones dictadas por el Consejo Directivo [...] k) Vigilar el cumplimiento de la normativa vigente relacionada a todas las actividades de las áreas a su cargo; l) Revisar la pertinencia y controlar la implementación de las medidas correctivas recomendadas por los órganos de control en las áreas a su cargo [...]”²⁸

Brevemente sobre la fundación del IESS se produce gracias al Decreto No. 40 del año 1970 en julio 02, cuando se crea al Instituto, publicado en el registro Oficial No. 15 del mismo año, un 10 de julio. Con el objetivo de sustituir a la Caja Nacional de Seguro Social y, por ende, absorbiendo sus cuentas (pasivos y activos), y los derechos y obligaciones contenidos en el Régimen del Seguro Social Obligatorio. Así es como se vuelve una entidad con autonomía, personería jurídica y de fondos propios (no del fisco). Para el año 1987, el Congreso Nacional, creó al Consejo Superior en la división tripartita hasta hoy conocida, en donde se estableció además que el presupuesto general del Estado contaría con el pago a las obligaciones del régimen.

Para el 8 de septiembre en 1988, por medio del suplemento del Registro Oficial No. 21, se expidió la Ley 41 del Seguro Social Obligatorio, que establece que:

“Artículo 1.- El régimen del Seguro Social Obligatorio será aplicado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), [...] es una entidad autónoma con personería jurídica y fondos propio”²⁹.

De la Ley de Seguridad Social³⁰, en su artículo primero, se recogen algunos principios rectores que deben ser implementados en el sistema nacional, que son:

“Solidaridad es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, Estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.

Obligatoriedad es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.

Universalidad es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.

Equidad es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.

Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.

²⁸ *Id.* Artículo 11

²⁹ Ley 41 del Seguro Social Obligatorio. Registro Oficial 465, Ley 41. 30 de noviembre 2001

³⁰ Ley de Seguridad Social. Registro Oficial 465, Ley 55. 30 de noviembre 2001

Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.

Suficiencia es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.”

Para los casos de materia gravada, para la base que respecta al monto mensual que el afiliado aporta, también rigen principal que en ningún caso son inferiores al salario básico unificado vigente. En materia gravada, dado que puede incrementarse o disminuirse el valor, la Ley también prevé tres principios para su determinación: a) Principio de Congruencia: en donde se miran todos los componentes de ingresos que perciba el afiliado para el cálculo, por la unidad de familia y entrega de las prestaciones. b) Hecho generador: la actividad que puede ser o no remunerada, que realiza cada tipo de afiliado. c) Determinación objetiva: el IESS, es el ente que regula las aportaciones y contribuciones al Seguro General Obligatorio, que, para determinar la materia gravada, debe exceptuar u observar componentes de ingresos y especies de los afiliados.

Finalmente, dentro del artículo 18³¹ de la Ley, se promulgan los principios del Instituto, de los cuales, el más relevante para este estudio es la autonomía.

“La autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, la ejercerá el IESS a través del Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto.”

A este, deben sumarse también dos más subsecuentes, que recoge el mismo artículo 18, que son:

“[...]Control Interno Descentralizado y Jerárquico. - El control administrativo, financiero y presupuestario de los recursos administrados por el IESS se hará de manera previa y concurrente por cada uno de los ordenadores de ingresos y egresos, y el control posterior a la realización de dichas transacciones se ejecutará a través de la unidad de Auditoría Interna.
[...] Garantía de Buen Gobierno. - El Estado garantiza el buen gobierno del Seguro General Obligatorio administrado por el IESS, a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros [...]”³²

3.2.2. Sujetos de Protección o Asegurados.

Por otro lado, el Capítulo Dos de los Asegurados, define quienes forman parte de los beneficiarios del IESS, que son: 1. Trabajadores en relación de dependencia o que presta un servicio o ejecuta una obra. 2. Trabajadores autónomos sin dependencia, con retribución diferente al sueldo o salario. 3. El profesional que por sí mismo o asociación, presta servicios a otras personas. 4. El administrador o patrón de un negocio. 5. Los dueños de las empresas

³¹ *Id.* Artículo 18

³² *Id.* Artículo 18

unipersonales o negocios de hecho. 6. Trabajadores menores de dieciocho años en las condiciones que lo permita la ley. 7. Los jubilados, que han cumplido con los tiempos de afiliación establecidos de edad de retiro, o por lesiones. 8. Los derechohabientes de un familiar afiliado que ha fallecido, en pensiones de viudez, orfandad y cualquier otro que pueda reclamarse. 9. Personas que trabajan sin remuneración en el hogar. Y, por último, cualquier persona afiliada al Régimen de Seguro Obligatorio.

3.2.3. Consejo Directivo del IESS

De lo manifiesto por el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social:

“El Consejo Directivo estará integrado en forma tripartita y paritaria con un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, quien lo presidirá. Cada uno de los miembros del Consejo Directivo tendrá un alterno que subrogará al titular en caso de ausencia temporal o definitiva”³³.

El consejo directivo se entiende como el máximo órgano de gobierno del Instituto. Aquí cabe acotar, que el representante del ejecutivo es un delegado de la Presidencia de la república. La ley otorga ciertas atribuciones al Consejo Directivo al momento de nombrar a los directores de las dependencias de las funciones gerenciales, y sí bien, no transgrede norma vigente, tampoco promueve aplicaciones de buena ordenanza.

En 2019, se establece en la Resolución CD 590³⁴, el proceso de selección de jerarquías de los encargados, que, a la presente fecha, ninguno cuenta con los perfiles descritos para estos cargos. Además, “la presidencia del Consejo Directivo del IESS es nombrada directamente por el ejecutivo, quien además tiene voto dirimente (...) su designación, no media un proceso de selección como sí ocurre con los otros dos vocales elegidos”³⁵. Donde la OIT ha denota su preocupación por un nexo de intereses entre Ejecutivo y la toma de decisiones de la Institución, al momento de realizar inversiones en la seguridad social, tema que será explorado más adelante.

4. Desarrollo: responsabilidad del Estado en materia de seguridad social.

Más allá de todos los convenios reconocidos en el marco teórico a los que el Ecuador está suscrito y por la Constitución de la República que recoge como responsabilidad del Estado, el derecho a la seguridad social debe entenderse que este es un derecho irrenunciable. Es deber del Estado, la protección, estructuración e impulso de las herramientas que faciliten a la

³³ *Id. Artículo 28*

³⁴ Resolución CD 590. Registro Oficial 748. 18 de julio del 2012.

³⁵ ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?” Informe de la Organización Internacional del Trabajo. 2018. Párrafo 30

seguridad social, brindar de lo necesario a la población requirente. La seguridad social, busca promover la justicia social, que, acompañada del Estado, encuentra metas y programas para ofrecer servicios a la población.

Se establece entonces que el responsable de la seguridad social es el Estado, pero el debate suele introducir el tema económico a colación, respecto de sí es que este debería o no proporcionar un monto para los servicios que competen al IESS. En cuanto a los argumentos de los detractores del aporte, sostienen que se debe mantener el Instituto por los aportes de sus afiliados, de manera autónoma. Por otro lado, la Ley de Seguridad Social, artículo cuatro, sobre los recursos del Seguro General Obligatorio, establece en el ítem d, que se financiará de: “La contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, en los casos que señala esta Ley”³⁶. Además, se reconoce textualmente la deuda del Estado en el ítem h: “Los ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. En donde la Procuraduría General del Estado, se pronunció en la absolución de consultas, pronunciando que:

“De las normas editadas se desprende que, respecto a los fondos del seguro social obligatorio, si bien son diferentes a los del IESS en los términos del artículo 59 de la Constitución, constituyen recursos de la entidad de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Seguridad Social”³⁷

De allí nace la posible discusión, de que el IESS debe ser financiado por sus afiliados tiene fundamento en que el artículo 19 de la Ley de Seguridad Social determina que:

“El IESS administrará directamente las funciones de afiliación, recaudación de aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio y, a través de las direcciones especializadas de cada seguro, administrará las prestaciones que le corresponde otorgar”³⁸

Que se contraponen a los argumentos constitucionales, legales y de convenios internacionales en donde se establece la responsabilidad obligatoria del Estado, de proporcionar las prestaciones, a medida de lo establecido. Como se ha entendido hasta este punto de la investigación. Donde muchos piensan que, al ser un Instituto independiente, debería retanquear sus fondos por los aportantes. El mandato Constitucional, como conocemos, esta por encima de los que interpretan lo contrario a lo manifestado y escrito por el legislador.

Dado que el sistema de seguridad social quiere promover el bienestar general, se ve enfrentado a la ausencia de un Reglamento General de la Ley de Seguridad Social, que ante dicho vacío se da la consecuencia de inaplicabilidad correcta para la ejecutividad de programas y servicios encaminados a la seguridad social. Especialmente, no existen planes de

³⁶ *Id.* Artículo 4.

³⁷ Absolución De Consultas De Procuraduría General Del Estado, PARTE 8. Registro Oficial 646. 22 de agosto del 2002

³⁸ *Id.* Artículo 19

contingencia que permitan conocer directrices exactas de lo que el estado debe o no hacer. Por dar un ejemplo:

“[...] según proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas en su comparecencia en el pleno de la Asamblea Nacional el 15 de abril del año en curso, más de 500 mil personas podrían entrar en desempleo [...] al menos 233 mil personas se trasladen a una condición de trabajo en el sector informal”³⁹.

Hasta la fecha de este trabajo, ni el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central del Ecuador, han expuesto oficialmente la programación fiscal del año, e inclusive, tampoco han publicado la cuatrianual con los efectos actuales de la pandemia COVID-19.

Con un factor como el virus antes mencionado, se afecta directamente la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, vejez y muerte del IESS, pues al menos se generan los resultados de disminución de ingresos fiscales; más gastos sanitarios en atención hospitalaria y emergencias; aumento de los gastos que permitan tener alivios fiscales en base a proteger el empleo; y, la picada de las fuentes de financiamiento.

En este pequeño caso, podemos entender como la falta de legislación adecuada con parámetros más exactos materializados en un reglamento, pueden perjudicar al derecho de seguridad social. El estado no tiene bien definido como adoptar su responsabilidad en esta materia. Pues no es negociable ante los tratados internacionales, ni la constitución y la Ley, que el estado no sea el llamado a accionar y pronunciarse en esta rama de seguridad social; pero, tampoco se tiene efectividad en las medidas, pues no hay un control del gasto fiscal, ni de la aportación que estaba designada.

Gráfico No. 1. Evolución del Riesgo País



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la Organización Internacional del Trabajo.⁴⁰

³⁹ La pandemia COVID 19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, vejez y muerte del IESS. Informe de la Organización Internacional del Trabajo. 2020. Página 4.

⁴⁰ ⁴⁰ La pandemia COVID 19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, vejez y muerte del IESS. Informe de la Organización Internacional del Trabajo. 2020. Página 4.

La responsabilidad económica, también es parte del paquete que le compete al estado en cuanto seguridad social, para concretar la idealización de los proyectos agendados. En el gráfico compartido por la OIT, en mayo del 2020 el Ecuador mantuvo un riesgo país enorme, sobrepasando a la mayoría de los países de la región. En este estudio, se midieron factores como el PIB, el crecimiento de la tasa de empleo, la salud, y un sin número de líneas que construyen la necesidad de los ciudadanos, mismas que deberían ser cubiertas por el derecho de la seguridad social. Es decir, el estado presentó dificultades para el cumplimiento y acceso; entonces, no sólo sí le compete por obligación la ejecución y vigilancia a este derecho, sino que también la buena eficacia.

4.1. Independencia operativa y decisiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), del poder Ejecutivo.

Como se mencionó, dentro del artículo 18⁴¹ de la Ley, se promulgan los principios del Instituto, del cual se trae a colación la autonomía, en los aspectos de:

“[...] normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, la ejercerá el IESS a través del Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto.”

Como lo vimos con anterioridad, el Consejo Directivo del IESS, presenta algunos malestares a la diligencia de este derecho, pues no solamente expide Resoluciones contradictoria entre sí, sumados a la falta de Reglamento; sino que también no hay concordancia entre lo expuesto por la Ley de Seguridad Social y la Constitución. Esto se genera, desde la conformación tripartita paritaria del Consejo, en donde, se designa a un miembro del Ejecutivo directamente por designación presidencial. Sin someterse al proceso de votación como con los otros candidatos de los representantes, y facultado de voto dirimente. Evidentemente, el consenso para su selección no esta sometido a una elección de organizaciones que lo equilibren o regulen su participación.

Esta preocupación ante la falta de una elección más pareja, llegó a ser tratada incluso por la “Corte Constitucional en 2016, declarando inconstitucional los párrafos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley, que trata sobre la integración del Consejo Directivo, por considerar que no se adecúan al principio de participación e igualdad (...)”⁴² En esta sentencia, la Corte declaró la inconstitucionalidad, designando a la Asamblea Nacional para que emita

⁴¹ *Id.* Artículo 18

⁴² ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?” Informe de la Organización Internacional del Trabajo. 2018. Párrafo 20.

normativa, misma que no ha sido aún solventada. Y no es el único problema la directa influencia de la presidencia- ejecutivo dentro del Consejo; a esto, agregar que no están incorporados todos los representados. La inconformidad no es tratada, pues:

“El 65% de afiliados, jubilados y empleadores [...] consideran, por ejemplo, que la conformación actual del Consejo Directivo no ha beneficiado al IESS, sumado a que el 80% de especialistas consideran que se requieren modelos de tripartimos con estabilidad, mejor representación e idoneidad de sus miembros”⁴³

Se recomienda por la OIT, aplicar la guía administrativa de Las Directrices de Buena Gobernanza, que elaboró en 2020 la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), en búsqueda de transparentar, mejorar, implementar y dinamizar a las instituciones dedicadas a la seguridad social. En está, se propone distinguir entre el consejo de administración y el de dirección, siendo el primero un órgano de gobierno institucional que se toma la atribución de elaborar políticas; y, el segundo de administrar los programas y aplicar las resoluciones. Dando un mejor orden y esclareciendo las ambigüedades y conflictos de intereses que pueden generarse en un sistema de poder concentrado. Actualmente, el Consejo Directivo, posee las atribuciones de generar normas, aprobar políticas, aprobar presupuestos, designar directores y autoridades, entre otras, que engloban un rol imperioso.

“[...] más del 60% de los afiliados, jubilados, empleadores y funcionarios del IESS consideran que esa institución es autónoma, pero en ocasiones interviene el gobierno, sumado a que la mayoría de los especialistas consultados considera que el IESS carece de una autonomía efectiva y que la institución es manejada como una entidad pública del Gobierno”⁴⁴

Como un ejemplo sobre la concesión que tiene el poder ejecutivo sobre las decisiones de la seguridad social, se toma el caso del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), que empezó en 2009 a hacerse cargo del manejo de las inversiones de los fondos del IESS. Allí el Directorio del BIESS se conforma de dos representantes del ejecutivo, siendo uno de ellos el presidente también del Directorio del IESS, y el otro el titular del Ministerio de Economía y Finanzas. Es decir, los contrapesos no están equilibrados de forma equitativa y partidaria en ninguna de estas entidades. El Ministerio de Economía y Finanzas, era el encargado de asignar un monto del 40% por contribución al IESS, pero como se leerá más adelante, esto dejó de suceder. Y aunque no esta quebrantando algún principio en materia de gobernanza o en el derecho, sí produce un malestar en la confianza colectiva, como se citó de los estudios realizados.

No hay un marco que regule sólidamente las posibles injerencias del Gobierno, ni en general de la política. En 2019, la Junta de Política y Regulación Monetaria Financiera permitió

⁴³ *Id.* Párrafo 24.

⁴⁴ *Id.* Párrafo 31

que el 75% del portafolio de inversiones del BIESS, en cuanto a títulos de renta fija, sean emitidos al sector público. Así como también, la Ley de Seguridad Social, otorga atribuciones al Consejo Directivo del IESS, como la de nombrar directores en las diferentes dependencias, sin tener un perfil para esos puestos hasta la resolución C.D. 590 de noviembre del 2019, pero que, hasta la actualidad, siguen sin cumplir con los perfiles. Es así, que se conecta este malestar de una posible falta de independencia del IESS, con los vacíos reglamentarios, no permitiendo al estado cumplir de forma efectiva su deber con la ciudadanía de una seguridad social integral.

Para el año 2012, la Superintendencia de Bancos, como el órgano llamado a controlar al sistema financiero y de seguridad social, expidió Principios de un Buen Gobierno Corporativo, dirigido a las instituciones del sistema, obligándose a generar Códigos de Ética. En 2015, es decir tres años más tarde, el IESS acatando dichos principios y por asegurar el ejercicio de las actuaciones de sus servidores, emitió norma de comportamiento en su Código de Ética, que incluía la creación de un Comité de Ética. Pero en el año 2019, la reforma al Código suscribió al comité a los miembros del mismo Consejo Directivo.

No se cuenta con ningún otro mecanismo, norma, reglamento o código que prevea y promueve la veeduría imparcial de los procesos de los actores del IESS, especialmente del Consejo Directivo. Complementariamente, “la mitad de los funcionarios del IESS (50.2%) no conocen de la existencia del Código de Ética y Transparencia”⁴⁵. Sí bien no se puede asegurar una injerencia del gobierno o del poder ejecutivo hacia el IESS, sí se tiene sobre la mesa que no hay regulación alguna sobre los colaboradores, especialmente de más poderío. Adicionalmente, que la imagen que tienen los afiliados, trabajadores del IESS y la población general es negativa sobre la conexión política. Sin una verdadera creencia en los sistemas del estado que proveen la seguridad social ¿cómo se puede hablar de la eficacia del derecho?

4.2.La deuda del Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), por la obligatoriedad de la ley.

El estado tiene por obligación que responder por la seguridad social, como hasta ahora hemos respaldado y reiterado. La magnitud y alcance de las prestaciones, deben ser medidas en las ramas que necesita acceso la población, especialmente hablando en términos de recursos financieros. Cabe mencionar el tercer inciso del artículo 371 de la Constitución de la República determina que:

⁴⁵ *Id.* Párrafo 49

“[...] las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos [...]”⁴⁶

El artículo 54, segundo inciso:

“Las transferencias fiscales correspondientes a la contribución financiera del Estado, para las prestaciones asistenciales, y los dividendos de la deuda pública, deberán satisfacer los compromisos establecidos con cada uno de los seguros según esta Ley y su Reglamento General”⁴⁷

Uno de los principales argumentos a discusión, es la cobertura y la calidad de los servicios del IESS, mismos que son en parte financiados por la aportación de los beneficiarios, y en otra por el porcentaje que recibe del estado. “En Ecuador, entre 2011 y 2018 el gasto de bolsillo se ha incrementado en USD 76 a USD 151 en el periodo considerado, posicionan a Ecuador como uno de los países de América Latina con más alto gasto de bolsillo en salud”⁴⁸. Es decir, ha incrementado el gasto en temas de salud en las familias del país, alterando directamente en la calidad de vida y eventualmente eso empobrece a los hogares. La sostenibilidad de la seguridad social tiene que ver con la prestación efectiva, financiada de forma colectiva con estudios cotizadores y de impuestos o aporte estatal, a la par. “Los países deben asumir la responsabilidad general del servicio de las prestaciones y adoptar las medidas necesarias para garantizarlas [...]”⁴⁹.

El fondo del IESS históricamente ha mantenido problemas de sostenibilidad tanto a corto y largo plazo, porque los ingresos por contribución no son suficientes para el pago de las prestaciones. Es por eso por lo que desde el año 1942, el estado respondía con el 40% de los gastos para darle mayor flujo. Pero en los últimos años, ante las diferentes crisis y caídas económicas, hicieron que el estado tome dos decisiones controversiales: primera, con la Resolución del Consejo Directivo CD 501, modificar la tasa de cotización que era destinada a los fondos; segunda, eliminar el aporte del estado del 40% en las pensiones, por medio de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo del Hogar.

Con esta situación, el Fondo de IVM, peligra en su sostenibilidad, profundizando que no hay normativa vigente o actualizada para mantener el equilibrio del fondo. Siendo la importancia del aporte del estado inexistente, la clave para que empiece a decrecer el servicio hasta que se agote, como se mencionó anteriormente en 2037. El estado no da prioridad al aporte, incidiendo en las decisiones que toma el Consejo Directivo, sin implementar

⁴⁶ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.

⁴⁷ *Id.* Artículo 54

⁴⁸ ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Informe de la Organización Internacional del Trabajo. 2018. Párrafo 81.

⁴⁹ *Id.* Párrafo 82

mecanismo alguno para cuantificar y formalizar el monto de la deuda. Así es como se incumple la Ley, y se acumula dicha deuda con el IESS, con montos no cuantificados. La situación financiera será más compleja conforme se vean los rezagos de la pandemia del COVID19, pues han bajado los ingresos con el desempleo en el Ecuador.

Según la OIT:

“Bajo el supuesto de que el Estado cumple con el aporte del 40% de las pensiones, los ingresos no alcanzan para cubrir los gastos desde el año 2020 y la reserva se agota en 2037; mientras que sí se asume que el gobierno incumple totalmente el aporte del 40% del gasto de pensiones en los años 2021 y 2021, el proceso se acelera y la reserva se agota para el 2027 [...]”⁵⁰

Sí no hay una cuantificación técnica, la brecha podría terminar siendo de una cantidad enorme y desfinanciado el plan estatal y al Instituto. Y lo mismo pasa con el fondo de Salud Individual y Familiar, pues a diferencia del Fondo IVM, el estado no realiza el aporte directo, sino que se deriva del pago de las prestaciones, teniendo una obligación estipulada en el artículo 103 de la Ley:

“[...] f) Tratamiento de enfermedades catastróficas reconocidas por el Estado como problema de salud pública, bajo la modalidad de un fondo solidario financiado con el aporte obligatorio de los afiliados y empleadores y la contribución obligatoria del Estado [...]”⁵¹.

En esto, el estado estableció además el 0.5% sobre las operaciones de crédito para atención de lucha contra el cáncer, por medio del Decreto Ejecutivo 543 del año 2015. Y a pesar de que se tienen establecidas por ley la tasa de aporte que le corresponde, no se ha pagado, manteniendo una deuda histórica en el fondo de salud.

La deuda esta por ende reconocida en los instrumentos normativos, pero no esta cuantificada. Estos rubros, según el IESS, tienen dificultad de definirse por dos razones:

“a) el demorado proceso de validación de los Estados Financieros [...] b) el registro de la deuda se realiza una vez que las atenciones brindadas a los beneficiarios hayan pasado por los procesos de validación que incluyen una auditoría [...]”⁵².

Incluso la Contraloría General del Estado quiso resolverlo con la conformación de una Comisión entre el Ministerio de Finanzas y el IESS. Enfrentándonos nuevamente a la falta de reglamento y las incoherencias normativas, ya que el artículo 111 de la Ley de Seguridad Social determina que la contribución económica del estado se sujeta a lo que dispone el Reglamento General de la Ley, que evidentemente no existe hasta la fecha de este trabajo.

Ante todo, el Consejo Directivo, emitió la resolución C.D. 501, muy criticada, pues, aunque intenta aplacar las carencias del fondo de salud, esta causando daño grave al fondo de pensiones y de riesgos de trabajo. Pero ante la demanda, les ha permitido funcionar de está

⁵⁰ *Id.* Párrafo 93.

⁵¹ Ley de Seguridad Social. Registro Oficial 465, Ley 55. 30 de noviembre 2001

⁵² ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Informe de la Organización Internacional del Trabajo. 2018. Párrafo 104

manera. Pero como veremos más adelante, la solución de esta Resolución, pinta algunos escenarios en los que los recursos peligran.

5. Análisis de los efectos casuísticos.

5.1.Sostenibilidad del Fondo del Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte.

Los principales problemas en el IVM son dos: 1) la emisión de la Resolución CD 501 del 13 de noviembre en 2018; y, 2) la aprobación de la Ley de Justicia Laboral. Tomando el primer nudo, es contradictoria la Resolución con el artículo 49 de la Ley, donde:

“Los fondos de las aportaciones acumulados por los asegurados para las distintas prestaciones del seguro social obligatorio y voluntario se mantendrán en forma separada y no se utilizarán en prestaciones diferentes de aquellas para las que fueron creados.”⁵³
Es importante entender que la Resolución:

“[...] sin modificar la tasa total de cotización, resolvió una redistribución de las tasas por ramo de seguro [...] restó recursos tanto del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) como del de Riesgo de Trabajo, y los transfirió al Régimen de Salud [...].”⁵⁴

Aun cuando sus fines eran equilibrar temporalmente la crisis económica en la salud. Actualmente urge realizar una valuación actuarial integral que tenga en consideración el panorama tras la pandemia del COVID19, pues ha modificado los factores de análisis, aumentando los panoramas negativos.

En un contexto económico, los asegurados del IESS se ven vinculados con el salario activo de los trabajadores, por lo que el mercado laboral es parte del sistema del Seguro del IVM. El financiamiento del fondo de salud desde la Resolución CD 501, modificó las tasas de contribución de la siguiente manera:

⁵³ Ley de Seguridad Social. Registro Oficial 465, Ley 55. 30 de noviembre 2001

⁵⁴ Valuación actuarial del régimen de Invalidez, Vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-2018. Informe técnico. OIT. Octubre 2018. Pág. 1

Gráfico 2. Tasas de contribución a partir de la Resolución CD 501, desde octubre 2015 en adelante, para cada seguro administrado por el IESS en porcentaje con salarios

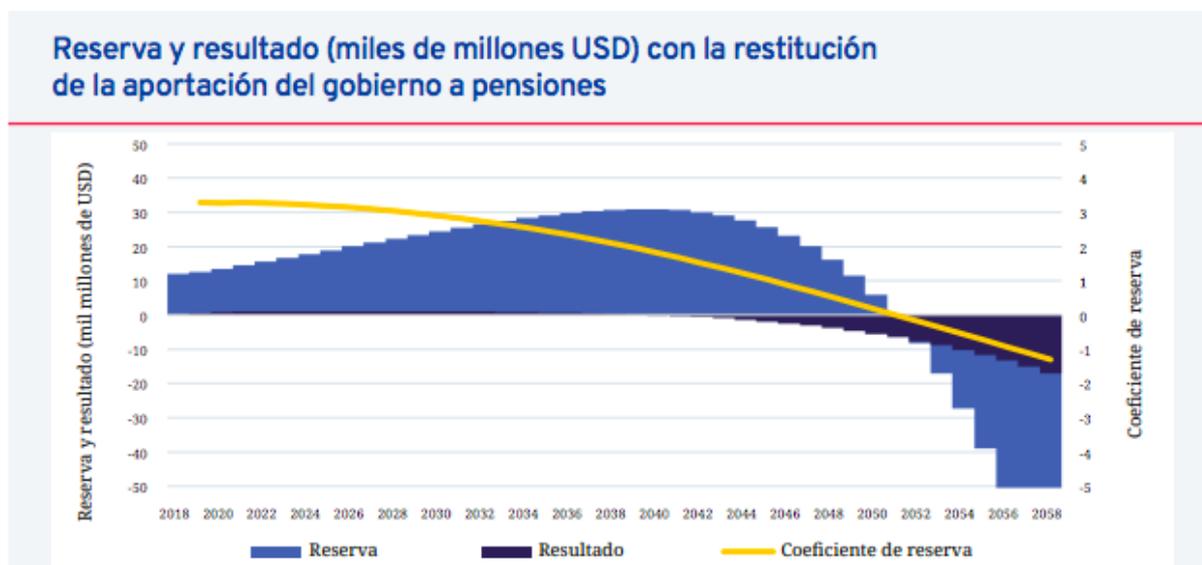
Seguro	Anteriores Oct. 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 en adelante
Invalidez, Vejez y Muerte	9,84	5,96	6,90	7,76	8,96	9,96	10,56
Salud Individual y Familiar	5,71	9,94	9,00	8,14	6,94	5,94	5,16
Riesgos del Trabajo	0,55	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,38
Total	16,10	16,10	16,10	16,10	16,10	16,10	16,10

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución CD 501 de noviembre de 2015⁵⁵

Los pagos al fondo IVM fueron suspendidos desde mayo del 2015, como aplicación de la Ley, manifestando que además los cambios fueron aprobados sin un estudio actuarial para sustentar las medidas adoptadas y evitar desbalances financieros. Para la preocupación de la OIT, se expuso una serie de escenarios hipotéticos. Primero:

“Este escenario se calcula incrementando la reserva inicial del Seguro de IVM, sumándole el valor correspondiente a las cantidades dejadas de pagar por el gobierno durante el periodo de abril de 2015 a diciembre de 2018; luego se evalúa su impacto en la sostenibilidad.”⁵⁶

Gráfica 3. Reservas con la proyección de restituir aportes del gobierno.



Fuente: Proyección preparada por la OIT.⁵⁷

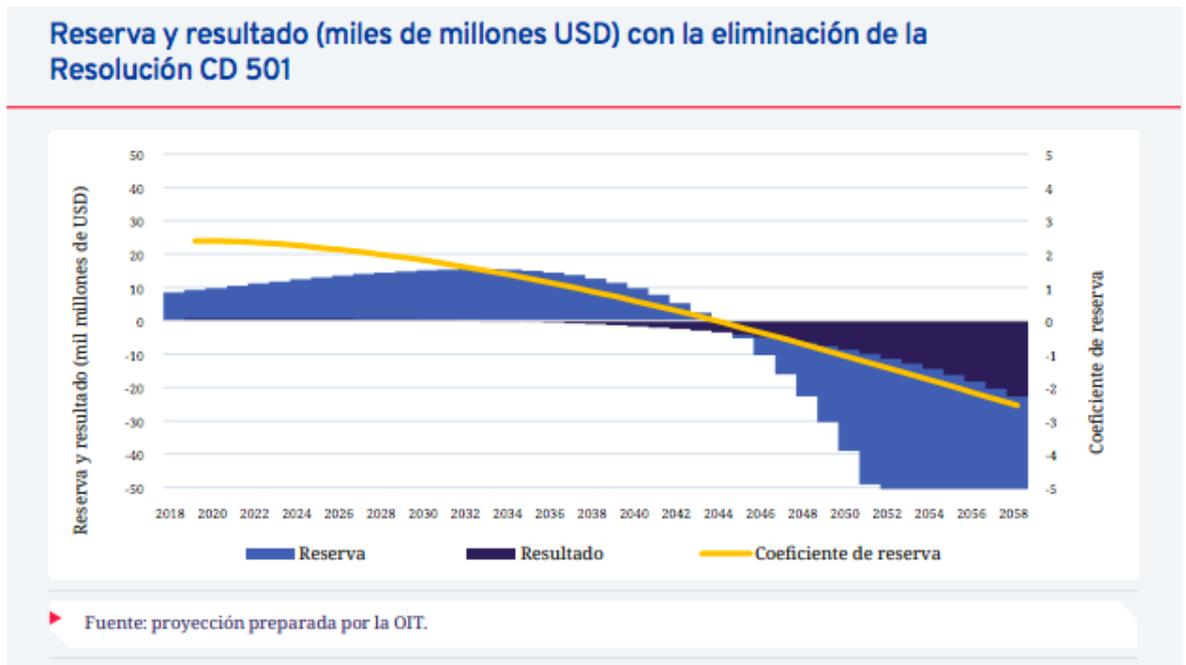
Ahora bien, la OIT proyecta el escenario en el que se anulara el efecto de la Resolución CD 501, en 2018:

⁵⁵ Resolución CD 501. Registro Oficial 203. 02 de marzo del 2016.

⁵⁶ *Id.* Página 45.

⁵⁷ Valuación actuarial del régimen de Invalidez, Vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-2018. Informe técnico. OIT. Octubre 2018. Pág 13

Gráfica 4. Reservas con la proyección de eliminar los efectos de la Resolución CD501

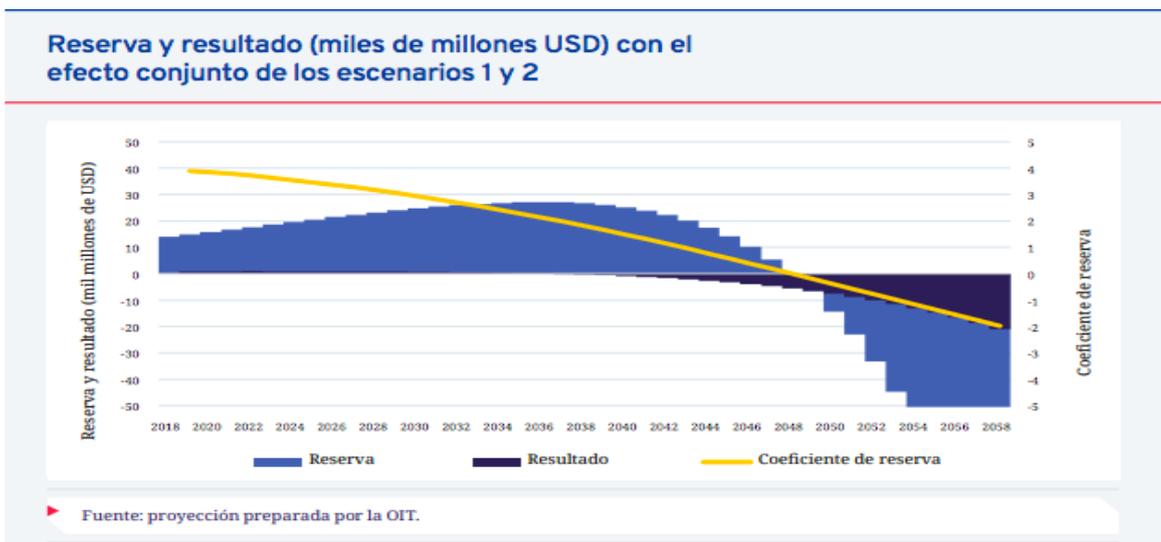


Se observa que en este escenario la reserva llega a un máximo de 15,5 mil millones en 2032, y se agota en 2044 (primer año negativo). El resultado sería negativo a partir del año 2033.

Fuente: proyección preparada por la OIT⁵⁸

Finalmente, el escenario en que se restituye la aportación del estado y además se anularía el efecto de la Resolución mencionada:

Gráfica 5. Reservas con la proyección del efecto conjunto.



Se observa en la gráfica 5-3 que en este escenario se proyecta un aumento de la reserva, que llega a un máximo de 27,1 mil millones en 2036 y se agota en 2048 (primer año negativo). El resultado es negativo a partir de 2037.

Fuente: proyección preparada por la OIT⁵⁹

⁵⁸ Id. Pág. 15

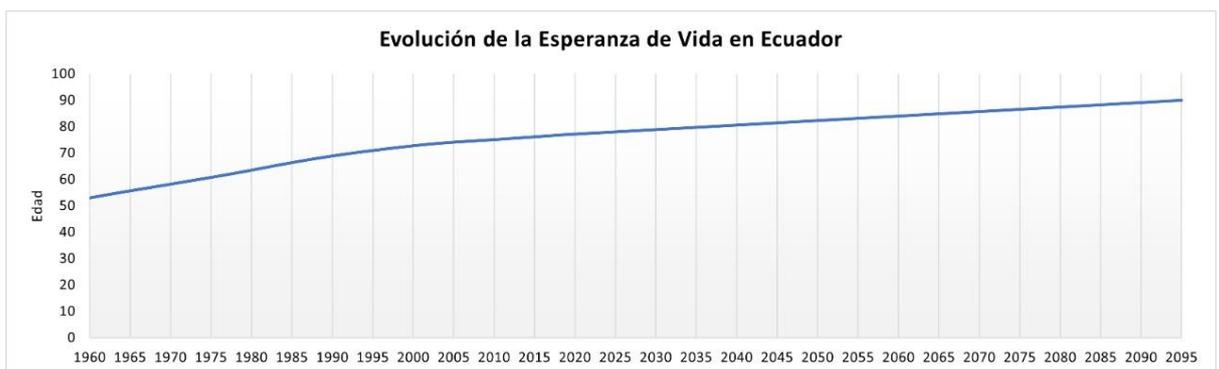
⁵⁹ Id. Pág. 15

En todos estos casos hipotéticos, se puede observar que los efectos anulados de la resolución con o sin aporte del estado, mejorarían el panorama y extenderían el tiempo de sostenibilidad del fondo. Por lo que podemos ver en los flujos futuros que el ingreso de gastos sería suficiente para soportar los gastos de la administración del fondo hasta 2036 con total eficiencia, apareciendo las disminuciones recién desde el 2037, gradualmente acabándose en 2047; año en el cual ya podrían tener otra solución que extienda y mitigue el problema. Como, por ejemplo, con el aumento de la contribución del estado y mejorando la situación laboral en el país. La adopción de un sistema financiero de las primas escalonadas podría también programar y ordenar un crecimiento en primas futuras y por ende se garantice la sostenibilidad. Pero, por otro lado, sí el gobierno no entrega la aportación (40%) ni sube eventualmente esa cifra, las expectativas en el equilibrio económico son negativas hasta la desaparición del fondo. En cualquiera de los casos, la estrategia que quiera tomarse debe restituir la fluidez financiera y la confianza de los afiliados.

5.2. Sostenibilidad del Fondo de Seguro General de Salud, Individual y Familiar.

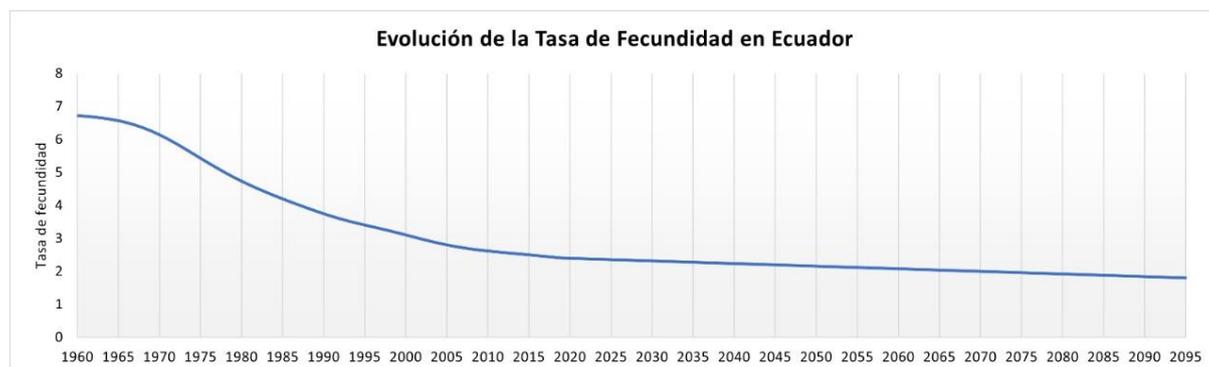
Desde el 2018 que se declaró el acuerdo de asistencia técnica de la OIT suscrito con el IESS, la OIT ha expedido ciertas valuaciones técnicas que pintan diferentes panoramas hipotéticos, sostenidos en cálculos y proyecciones económicas, que permiten encontrar la mejor respuesta al problema identificado en la sostenibilidad del Fondo de Seguro de salud. Con el conocimiento previo de que, en 2015, la tasa de aporte de este seguro paso a ser de 9,94%, es decir incrementó tras la disminución del aporte al IVM. Aunque los asegurados en su mayoría son trabajadores activos, se debe también considerar que la baja tasa de fecundidad y crecimiento de la esperanza de vida, impactan el perfil de la demanda en este seguro, siendo la siguiente:

Gráfica 6. Esperanza de vida en Ecuador.



Fuente: elaboración propia a partir del CELADE. División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de asuntos económicos y sociales. División de Población (2019) World Population Prospects, 2019⁶⁰

Gráfica 7. Evolución de la tasa de fecundidad en Ecuador.



Fuente: elaboración propia a partir del CELADE. División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de asuntos económicos y sociales. División de Población (2019) World Population Prospects, 2019⁶¹

El Seguro General Obligatorio, esta recogido en la Ley de Seguridad Social desde el 2001, y en la Constitución y convenios internacionales. El artículo 102 de la Ley, señala que se protege contra contingencias de enfermedad y maternidad, así como el artículo 111, habla de que la dirección de dicho seguro, se hará cargo de los afiliados y jubilados. Es decir, el seguro de salud cubre a todos esos beneficiarios. La resolución CD 501, distribuyó la cotización de los seguros, así:

Gráfica 8. Tasa global de aporte entre 2015 y 2021 para trabajadores del sector privado.

Concepto	Anterior a Oct. 2015 (CD 261)	Posterior a Oct. 2015 (CD 501)	2016	2017	2018	2019	2020	2021 en adelante
Invalidez, Vejez y Muerte	9,74	5,86	5,86	6,80	7,66	8,86	9,86	10,46
Ley Orgánica de Discapacidad	0,00	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Salud individual y familiar	5,71	9,94	9,94	9,00	8,14	6,94	5,94	5,16
Riesgo de Trabajo	0,55	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,38
Cesantía	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Desempleo	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Seguro Social Campesino	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
Gastos en Administración	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Total	20,50	20,60	20,60	20,60	20,60	20,60	20,60	20,60

Fuente: elaboración propia a partir de datos administrativos del IESS por la OIT⁶²

Viendo los cambios en las tasas de aportes, la tasa debería disminuirse al llegar al 2021, pero este estimado se hizo en 2018 cuando no se conocían las condiciones del COVID19 que se vendrían, por lo que urge que se realice un nuevo análisis de datos para la administración del seguro de salud, en donde se contemple esta variante y una nueva valuación de la OIT. Pero

⁶⁰ Valuación actuarial del régimen de Salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- 2018. Informe técnico. OIT. Octubre 2018. pg. 10.

⁶¹ *Id.* Pág. 12.

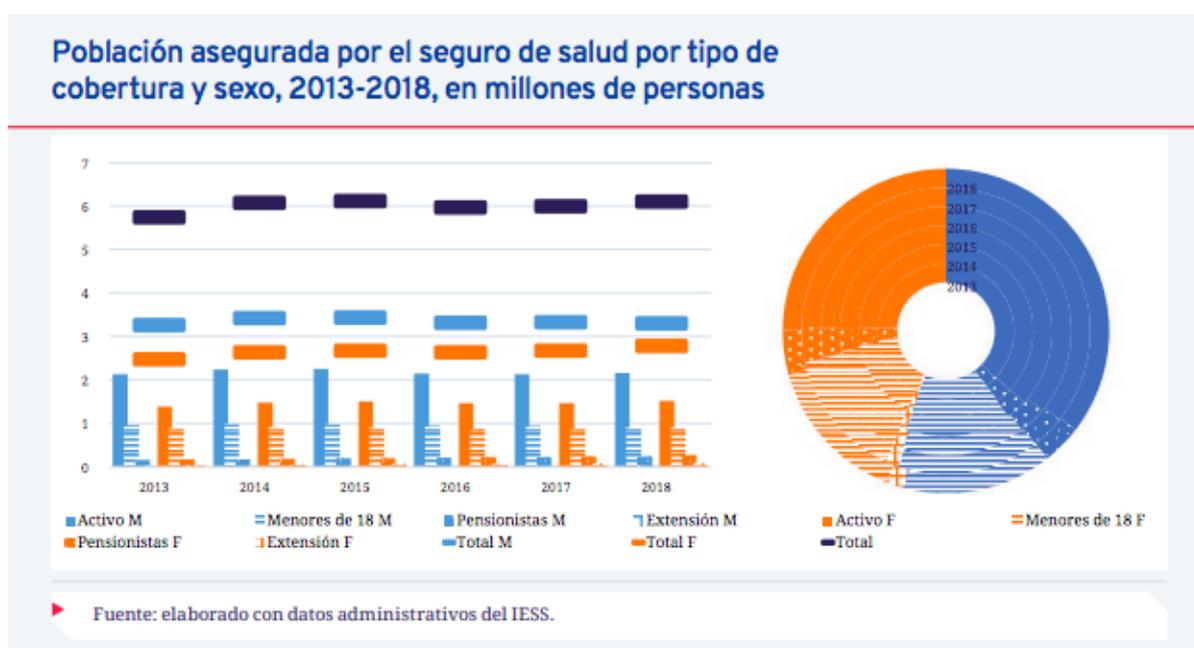
⁶² *Id.* Pág. 13

en general, el seguro también se ha impactado con la modificación de la tasa por rama desde el año 2015, y por la protección de los hijos de los afiliados hasta los 18 años, es decir, se agregaron nuevos beneficiarios con una base menor del sector activo laboral.

“La Asamblea expidió el 21 de octubre del 2010, la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 323 del 18 de noviembre del 2010, que modifica el artículo 117 e indica que los hijos de los afiliados tendrán asistencia en salud⁶³ [...]”

Adicionalmente, “La evolución del número de asegurados cubiertos por año pasó de 5.75 millones en 2013 a 6.12 millones en 2018”⁶⁴. Lo que quiere decir, que el 62% son cubiertos por cotizaciones, el 30% por vínculo familiar y el resto de la cuota de jubilados, debería ser asumida por el estado, como muestra la gráfica:

Gráfica 9. Población asegurada por el seguro de salud por tipo de cobertura y sexo, 2013-2018



Fuente: elaborado por la OIT⁶⁵ con datos administrativos del IESS.

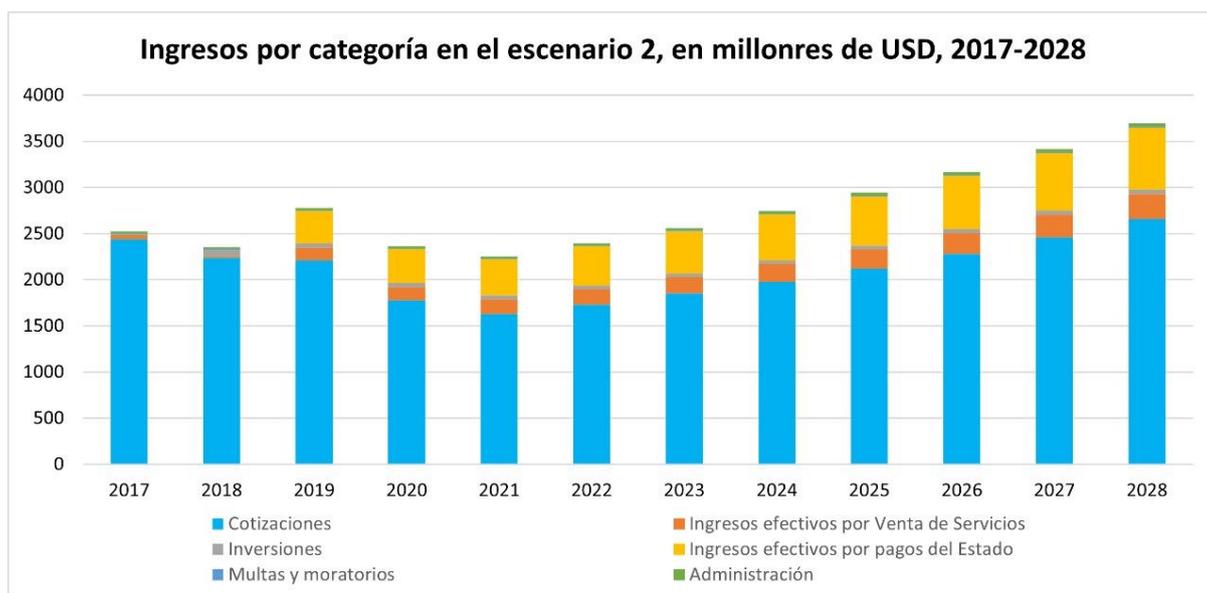
La OIT, ante la ausencia de datos oficiales, preparó su propio informe sobre los ingresos desde 2007, para formular el siguiente cuadro hipotético en proyecciones futuras, tomando en cuenta el no pago de las facturas de atención a jubilados y enfermedades catastróficas que mantiene el gobierno. En el primer caso, se supone que el estado cuente con el 50% de la aportación para medir el equilibrio financiero para atender a los jubilados y enfermedades catastróficas.

⁶³ Id. Pág. 15.

⁶⁴ Id. Pág. 16

⁶⁵ Id. Pág. 17

Gráfica 10. Ingresos por categoría en proyección



Fuente: elaboración propia, a partir de informe de valuación de la OIT de octubre 2018⁶⁶

En esta el impacto positivo se refleja insuficiente para la sostenibilidad deseada, pero el déficit se reduce. Se nota un alivio temporal únicamente por la expansión de gastos y sin tomar en cuenta que falta el elemento de la pandemia en el análisis. En este escenario, la OIT supone una recuperación del 15% de los servicios prestados a otras instituciones y al seguro, indicando déficit financiero desde el 2020, con deterioro continuo ante el no pago o no cobro de la deuda. Esta situación debe revisarse y mejorarse para tener mecanismos efectivos de seguridad social, siendo posible cobrar oportunamente las facturas por servicios médicos en convenios como los de SSC, MSP, ISSFA, ISSPOL, etc.

La resolución CD 501 no corrige las causas de los problemas económicos, y estar conscientes de que sólo fue una válvula temporal de escape, nos ayudaría a seguir buscando soluciones concretas para corto y largo plazo. Se podría recomendar en este fondo específico, que la tasa de cotización sea aún más baja para construcción de nuevos establecimientos de salud, priorizando el mantenimiento adecuado y equipamiento de aquellos que ya están funcionales. Adicional, debe considerar el estado, que las instituciones y también los seguros deben ser cubiertos en el 50% por él, pero buscando ampliar los recursos disponibles, mejorando la cobertura.

Adicionalmente, con la expedición del reglamento a la Ley de Seguridad Social, se puede tener una mejor idea de la organización del Consejo Directivo; del pago que debe el estado con relación al aporte de los fondos de los distintos seguros y evitando que el Consejo

⁶⁶ Id. Pág. 17

Directivo expida más resoluciones contradictorias. Dentro de las disposiciones del Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, encontramos:

“SÉPTIMA. - De conformidad con las necesidades institucionales, las Unidades Administrativas Nacionales podrán contar con equipos de trabajo de asesoría jurídica, compras públicas, tecnologías de la información, planificación, [...] según las necesidades de las instalaciones físicas del IESS.”⁶⁷

Es decir, podría implementarse y hacer buen uso de las plataformas tecnológicas, para promover la transparencia en los sistemas. Adicional, se conocería instantáneamente la facturación en el caso de servicios médicos de jubilados y pacientes de enfermedades catastróficas, para que se lleve un manejo adecuado de los gastos correspondientes al estado, haciendo la deuda cuantificable. Respondiendo así al problema de la Contraloría de que deben hacerse procesos demorosos y largos hasta obtener los valores. Abreviar los tiempos por medio de uso de data y sistemas inteligentes, nos deja automatizar las cuentas, los casos y hasta brindar un mejor servicio a los beneficiarios.

Viendo el panorama de las proyecciones económicas que deparan para el país en los estudios de la OIT, se evidencia la falta de fortalecimiento en la protección del derecho de la seguridad social, por la disminución de presupuesto del estado en los fondos. Esta situación es crítica para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pues se entiende que una vez que se tenga lo mínimo de recursos, se empeorará el servicio hasta llegar a ser inferior a lo básico, progresivamente. Al encontrarse con estos efectos, debido a los servicios y en búsqueda de mitigar las repercusiones colectivas y económicas, a nivel del consumo nacional de la demanda, se necesita actuar cuanto antes. Sí se recaudarán más ingresos a través de un sistema tributario eficiente, con menos complejidad y simplificado, con remisión tributaria, se tendría una herramienta de reactivación productiva.

En el mismo punto económico, es clave el fortalecimiento de los sistemas que se enfoquen en la regularización de políticas de empleo activo, de tal manera que se contrarresten las consecuencias de la crisis. Esto, por ejemplo, en el ámbito de acceso a servicios médicos, podría ser una herramienta para balancear ingresos y egresos, mitigando repercusiones y proveyendo la seguridad social macroeconómica, para estabilizar un poco más la demanda. Las políticas también deben ser flexibles para afiliarse, con búsqueda de generar más afiliados activos y de la masa salarial. Para poder expandir la confianza en los ciudadanos y que estos decidan afiliarse, es necesario reinvertir en la imagen del instituto, promulgando la credulidad

⁶⁷ Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Registro Oficial RS5 IESS 535. 1 de junio del 2017.

en su operatividad. Es decir, se necesita incorporar la calidad y velocidad de la transparencia, dentro de las políticas que se generen.

Otro paso importante es sanear el contenido del Código de Ética, y que el Comité que lo conforma tenga un filtro exquisito, para ser consolidado con personas totalmente ajenas al Consejo Directivo. De este modo, se puede regular externamente a los procesos que se toman, de manera que haya mayor transparencia. Añadiendo la problemática de que la mitad de los trabajadores no conocen su información. Donde para su solución se debe expandir su publicidad, incluso por fuera de la Institución. Sí se populariza el contenido del Código, incluso los afiliados confiarían un poco más en los flujos del IESS y en su operatividad, devolviendo la creencia en la seguridad social que brinda el estado. Para reconfortar la esperanza en el país, y detener la generación de mayores inseguridades y carencias, que es justamente lo que trata de evitar este derecho.

Muchas de las soluciones que serían positivas para la estructuración del IESS y la salida del estado de escasez nacional, están recogidas en la publicación de la OIT “Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre el IESS” del 13 de mayo del 2020, en donde se estudió a través de reuniones para recabar información en varias fases al personal del IESS, afiliados y empleadores, como actores directamente relacionados. Generando información y levantando en ese trabajo las opiniones y propuestas, para complementar el diagnóstico actual. Este escrito nos habla sobre el eje de sostenibilidad de la institución:

“Todos los grupos coinciden en la mala administración de la institución debido a la burocracia [...] que vuelven ineficiente al sistema. A ello se suma el manejo confuso de los bienes del IESS, que son subutilizados respecto a su potencia de rentabilidad [...] Por otro lado, se observa injerencia de los gobiernos de turno en el manejo de recursos y en toma de decisiones internas. Sobre el manejo de recursos se dice que el IESS es ‘la caja chica de los gobiernos’ [...] la acción del gobierno central ejerce poder directo sobre la institución al punto de no pagar o no reconocer la deuda que mantiene el Estado con la Institución. Ello afecta profundamente la sostenibilidad porque genera falta de recursos [...]”⁶⁸

En los últimos años, este *modus operandi* sin estructura fuerte, criticada por sus actores, en medio de la desconfianza, se ve amenazada la sostenibilidad de la propia institución. Incluso, la transparencia es vista como manipulable, pues muchos actores no confían en los informes actuariales del IESS, sin reflejar el análisis profundo e integral. No hay los recursos suficientes ni para proyectos futuros como incrementar los años de jubilación, ni la cantidad de bienes para continuar con los servicios a corto plazo.

⁶⁸ Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre el IESS. Investigación de la Organización Internacional del Trabajo. 2020. Pág. 13

Es por eso, que muchos actores proponen invertir en proyectos rentables, pero identificables con los beneficios propios del seguro social. Muchos afirman que incluso el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), no puede competir dentro del mundo privado, porque ha dejado de crecer por las limitaciones de renta fija, la irregularidad de sus líderes y su accionar mediado en la Bolsa de Valores. Por ende, debe replantearse a dónde se destinan las inversiones de sus fondos.

Otro punto, propuesto por los gremios: “proponen que el IESS trabaje en un modelo de gestión que incluya prevención (...) en el cuidado de su salud”⁶⁹ como ya se planteó anteriormente, en una relación de causa-efecto para mejorar el resto de las áreas de la persona. Así como también el acceso al empleo para mantener o contener la demanda de la extensión de la cobertura de familiares en el seguro de salud. Algunas otras propuestas, son incrementar el rango de edad para jubilación, el porcentaje de aportes en relación a los ingresos del afiliado; generación de auditorías constantes en los procesos de administración y financieros; conocer la realidad de cuáles son los recursos activos actuales, identificarlos y ver si son susceptibles de venderse en pro de crear liquidez como solución de corto plazo; mejorar los mecanismos de comunicación para disminuir las barreras en la obtención de servicios, como en el caso de asignación de citas en la salud, para que los procesos no sean tediosos y detonen las molestias en los beneficiarios; atender reformas laborales para facilitar la contratación; buscar el otorgamiento de créditos a los empleadores; transparentar los procesos de adquisición de bienes y crear una veeduría.

6. Conclusiones y recomendaciones para la sustentabilidad del Instituto Ecuatoriano De Seguridad Social.

Tras el desarrollo anterior, se comprende que el problema actual a nivel nacional es la falta de estructuración fuerte y estable dentro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, derivado de varios factores ya indicados, que traen consigo un deficiente rendimiento en la prestación de la seguridad social. Derecho que es reconocido como inamovible entre las obligaciones del estado, para cubrir las carencias sociales que se requieren. El estado no puede cumplir su papel desde la estructura voluble del instituto que ha designado como administrador de este derecho.

En este trabajo, se presentan nudos como la conformación criticada del Consejo Directivo; la cuestionada libertad y autonomía del IESS con el poder ejecutivo; la falta de

⁶⁹ *Id.* Pág. 14

técnica en la toma de decisiones del Consejo Directivo, al no tener perfiles calificados y adecuados en su integración; la falta de normativa en el Código de Ética, que a su vez, es un detonante para la percepción negativa de la ciudadanía con el instituto; la falta de estudios previos para los cambios técnicos de los fondos del seguro, que han terminado en una mayor crisis y falta de sostenibilidad por la escasez de recursos, con proyecciones adversas.

La seguridad social, como fue establecido por el bloque constitucional, la ley y la doctrina, es atribuida al estado para que la brinde a sus pobladores. Y no solamente eso, sino que debe crear programas que fomenten las herramientas para una sociedad más fuerte, que eventualmente, sea más apta de generar los ingresos básicos para cortar la dependencia estatal y minimizar las carencias. Por ejemplo, una población sana, que experimentó proyectos de salud preventiva, será más competitiva en el mundo económico; con mayor generación de empleo, mejora la calidad de vida en varias áreas inherentes. Pero, sí es que el estado no brinda estos servicios de manera perdurable, activa y eficiente, no enfrenta la crisis. A esto sumado, a que, por la falta de estructuración adecuada, en medio del déficit crea peores escenarios con una deficiente administración de recursos agotables.

Para evitar estas proyecciones de estrechez, y salir de la actual situación, debe el estado comenzar a actuar, empezando con que el IESS tiene que transformarse en una entidad realmente autónoma. Siendo regulada por la ley y una normativa reglamentaria que se cerciore de eso, para brindar responsablemente las prestaciones a las que está obligado el estado en cuanto al derecho de seguridad social compete. Se debe aclarar y separar al Consejo Directivo en dos áreas: administrativa y reglamentaria, una independiente de la otra. Dejando su conformación fuera de injerencias políticas, con mejor distribución de sus encargos. Lográndose evitar preferencias en el momento de la designación del representante del poder ejecutivo, es decir, que se someta a un proceso de selección más exhaustivo, por medio de perfiles, capacidades y votaciones. No solamente con un listado de características o requisitos que se quedan impregnados en el papel, sino que sean de real cumplimiento para asegurarnos que las personas que se encuentran dentro de los cargos desempeñen actuaciones éticas y óptimas.

Sobre todo, la propuesta clave es conformar al Consejo Directivo del IESS de manera más equitativa, coincidiendo con la inclusión de participantes de grupos focales, quitando la posible intervención del ejecutivo. A través de una reforma en la elección de sus representantes de manera más democrática, por medio de elecciones en las que participen los gremios y asociados. Que quienes aplican, deben ser personas con perfiles más exigentes, con una estadía de sus periodos más estables, es decir, con una cuota de tiempo máxima para evitar la supra

adquisición de poder, como también la destitución arbitraria; es importante que se realicen las auditorías y monitoreos al Consejo Directivo de manera continua. Y, finalmente, conducir al IESS fuera de las manos del poder ejecutivo, siendo urgente que se convoque a tratar la Resolución de la Corte Constitucional del 22 de mayo del 2016, que como se mencionó en el desarrollo, había declarado inconstitucional el párrafo 2 y 3 del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social.

La ruta del cambio esta atada a la calidad de prestación de servicios, con mejor funcionamiento del instituto y con mecanismos modernos informáticos, que den acceso a la información levantada de controles a las decisiones y operatividad. Insistiendo una vez más, en la conformación autónoma de comités de seguimiento y ética, para orientar al IESS a ser una institución más ágil, fortalecida en transparencia y representatividad, dotada de autonomía, que vuelva al instituto en uno rentable y competitivo. Todo esto, para mantener el derecho a la seguridad social y mejorar la confianza de los ciudadanos en la protección de sus intereses.