



Organización
Internacional
del Trabajo



- ▶ **Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre la gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**



Organización
Internacional
del Trabajo

► **Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre la gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

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 del consultor Javier Juncosa 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 Aspectos preliminares y diseño previo	5
1.2 Ejes de interés para la investigación cualitativa	6
1.3 Resultados de los grupos focales por ejes temáticos y grupos de interés	7
▶ CAPÍTULO 2	
2. Descripción de resultados según ejes temáticos	8
2.1 Eje temático: Universalización de la seguridad social	8
2.1.1 Ruta del cambio	12
2.1.2 Propuestas	12
2.2 Eje temático: Sostenibilidad del IESS	13
2.2.1 Ruta del cambio	18
2.2.2 Propuestas	20
2.3 Eje temático: Gobernanza	21
2.3.1 Ruta del cambio	22
2.3.2 Propuestas	23
2.4 Eje temático: Prestación de servicios	24
2.4.1 Ruta del cambio	24
2.4.2 Prouestas	25
▶ CAPÍTULO 3	
3. Reflexiones finales	26
▶ CAPÍTULO 4	
4. Anexos	27
Anexo 1: dominios y subdominios para la formulación de la guía metodológica	27
Anexo 2: guía metodológica de grupos focales	28

▶ Índice de tablas

▶ Tabla 1	Sistematización de criterios sobre universalización	10
▶ Tabla 2	Aspectos clave sobre la universalización de la seguridad social	11
▶ Tabla 3	Sistematización de propuestas eje Universalización	12
▶ Tabla 4	Sistematización de criterios sobre sostenibilidad	17
▶ Tabla 5	Sistematización de propuestas eje Sostenibilidad	20
▶ Tabla 6	Sistematización de propuestas eje Gobernanza	23
▶ Tabla 7	Sistematización de propuestas eje Servicios y prestaciones	25
▶ Tabla 8	Relación entre dominios y subdominios de análisis utilizada para la formulación de preguntas	27

► Abreviaturas y acrónimos

CDSSC: Comité de Defensa del Seguro Social Campesino

CEDOC-CLAT: Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas

CEDOCUT: Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores

CEOSL: Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres

CETOSS: Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social

CNJE: Confederación Nacional de Jubilados del Ecuador

CONASEP: Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador

CONFUNASS-CNC: Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino-
Coordinadora Nacional Campesina

CONFUNASSCE: Confederación Nacional de Afiliados del Seguro Social Campesino del Ecuador

CSE: Central Sindical de Trabajadoras y Trabajadores del Ecuador

CTE: Confederación de Trabajadores del Ecuador

CTSPE: Confederación de Trabajadores del Sector Público del Ecuador

CUT: Central Unitaria de Trabajadores

FENOGOPRE: Federación Nacional de Obreros de los Gobiernos Provinciales del Ecuador

FETMYP: Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales

FEUNASSC: Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino

FRENJUBIESS: Frente Nacional de Jubilados del IESS

FUT: Frente Unitario de Trabajadores

PLE: Parlamento Laboral Ecuatoriano

UGTE: Unión General de Trabajadores del Ecuador

UNE: Unión Nacional de Educadores

► Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene como mandato impulsar la justicia social y el trabajo decente. En 2019, la OIT cumplió 100 años de existencia institucional, periodo en el que se ha destacado por cuatro objetivos estratégicos: i) promover y cumplir las normas, los principios y los derechos fundamentales en el trabajo; ii) crear más oportunidades para que las mujeres y los 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.

Por su parte, 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 con la OIT, en octubre de 2018, un convenio de cooperación interinstitucional con el objetivo de ejecutar un Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) para mejorar y fortalecer el sistema de seguridad social administrado por el IESS. El PATSS tiene la finalidad de impulsar el desarrollo de actividades de fortalecimiento para 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.

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

En respuesta a dicha solicitud, la OIT ha diseñado y consensuado con el IESS una metodología conformada por tres fases para acompañar exitosamente el 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 el desarrollo sostenible del IESS.

La fase 0 tiene el objetivo de generar una base sólida de información, con la finalidad de lograr más 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 a 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, en particular del IESS.

Una vez concluida la fase 0, y cuando se cuenta con un documento de diagnóstico (versión 1) que refleja la situación actual del IESS, la fase 1 del proceso se inicia con la finalidad de complementar dicho diagnóstico para que pueda ser representativo del sentir de los actores sociales y refleje sus opiniones y percepciones respecto al desempeño del Instituto.

Para tal propósito, la fase 1 se conforma de tres diferentes estrategias para levantar opiniones e identificar posibles propuestas para mejorar el desempeño del Instituto: i) entrevistas en 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.

En efecto, la participación de representantes de organizaciones sindicales, jubilados, campesinos y gremios empresariales es especialmente trascendente a la hora de analizar y complementar el diagnóstico institucional del IESS. Tal como se mencionó, el documento de diagnóstico busca ser esa línea de base sobre la cual los actores del proceso construirán propuestas colectivas para mejorar el desempeño del IESS; asimismo, participarán en

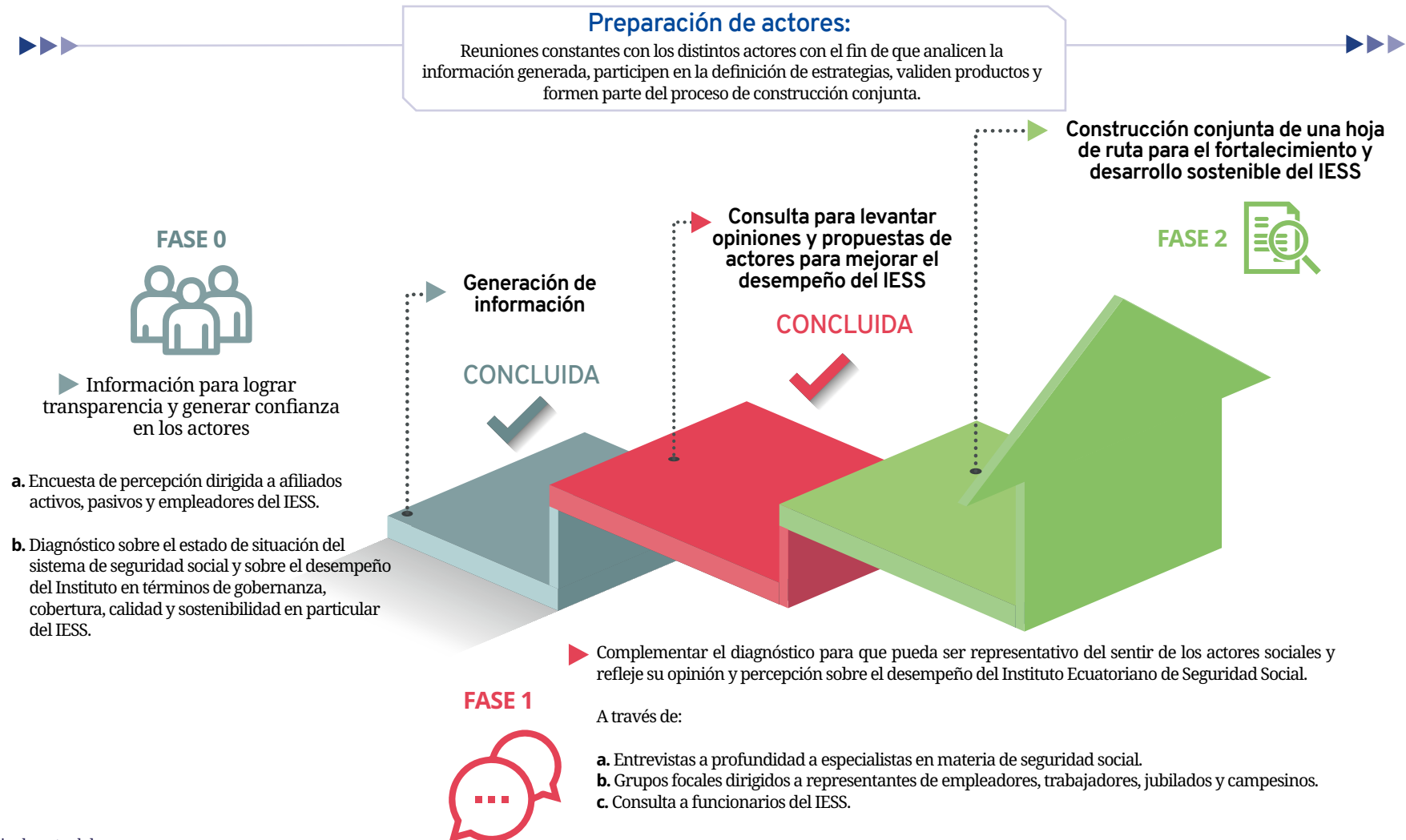
la elaboración conjunta de una hoja de ruta para el fortalecimiento y el desarrollo sostenible del IESS. Por ello, si no se agotan la discusión, el análisis y el consenso sobre aquel diagnóstico, será imposible empezar la producción de propuestas de forma participativa con los actores mencionados.

Para lograr ese objetivo, se efectuaron grupos focales con representantes de trabajadores, jubilados, campesinos y empleadores, para levantar sus opiniones sobre el diagnóstico institucional del IESS y, sobre esa base, identificar cuáles podrían ser sus propuestas iniciales para enfrentar los principales desafíos del IESS expuestos en el diagnóstico.

El presente informe pone de relieve, por tanto, los resultados obtenidos a través de dichos grupos focales. Cabe resaltar que estos resultados no expresan la opinión ni las propuestas de la OIT y del IESS, sino las de los representantes de trabajadores, jubilados, campesinos y empleadores para mejorar el desempeño del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En cuanto a su estructura, el informe tiene tres secciones principales. La primera muestra la metodología implementada para la realización del trabajo. La segunda se centra en los resultados obtenidos, subdivididos en cuatro ejes fundamentales: i) universalización/cobertura, ii) sostenibilidad, iii) gobernanza de la institución y iv) calidad en la prestación de servicios. Vale precisar que todos estos ejes han sido consensuados con los actores sociales e identificados en el diagnóstico, y cuentan, además, con una propuesta de cambio para cada dimensión. Finalmente, la tercera sección presenta las principales conclusiones del estudio.

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



1 Metodología

▶ 1.1 Aspectos preliminares y diseño previo

Este estudio constituye una investigación cualitativa implementada a través de siete grupos focales, con la participación de actores provenientes de diferentes espacios de interés relacionados con la seguridad social.

Para la organización de los grupos focales se consideraron las siguientes etapas que articularon las tareas puntuales:

1. Revisión de los resultados preliminares del documento de diagnóstico sobre el sistema de Seguridad Social y en particular del IESS;
2. Definición de la pertinencia del marco cualitativo de la investigación, para identificar líneas de discusión por tomar en cuenta en el desarrollo de los grupos;
3. Elaboración de la guía metodológica de trabajo para los grupos focales con sus objetivos y ámbitos¹;
4. Familiarización con los ejes temáticos de la guía: Universalización, Sostenibilidad, Gobernanza, Servicios y prestaciones y Ruta del cambio;
5. Organización de siete grupos focales y un grupo piloto² con la finalidad de identificar sus características, integrantes, fecha de participación y convocatoria. La definición de los integrantes de los grupos focales se realizó según los siguientes criterios:
 - a. Estar referidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social;
 - b. Ser dirigentes de gremios sindicales, organizaciones de jubilados, campesinos o gremios empresariales; y,
 - c. Centrales sindicales, organizaciones de jubilados, campesinos y gremios empresariales que, a pesar de no estar referidos en el artículo 28, tienen relación e incidencia directa con la seguridad social;
 - d. Así, la conformación de los grupos focales fue la siguiente:
 - ▶ **Grupo 1:** Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Sindicato Nacional Único de Trabajadoras Remuneradas del Hogar, Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP) y Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social (CETOSS).
 - ▶ **Grupo 2 (campesinos):** Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC), Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino-Coordinadora Nacional Campesina (CONFEUNASS-CNC), y otras organizaciones relacionadas con el Seguro Social Campesino; como la Confederación Nacional de Afiliados del Seguro Social Campesino del Ecuador (CONFEUNASSCE), el Comité de Defensa del Seguro Social Campesino (CDSSC), y Asociación de Servidores del Seguro Social Campesino e IESS.

¹ Para más información sobre los dominios y subdominios de análisis utilizados para la formulación de las preguntas en los grupos focales, ver Anexo 1.

² El grupo piloto se conformó con representantes de gremios jubilados y trabajadores del IESS, con la finalidad de testear la guía metodológica.

- ▶ **Grupo 3 (FUT):** Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT), Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE), Unión Nacional de Educadores (UNE), Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales (FETMYP) y Federación Nacional de Obreros de los Gobiernos Provinciales del Ecuador (FENOGOPRE).
 - ▶ **Grupo 4 (jubilados):** Confederación Nacional de Jubilados del Ecuador (CNJE), Frente Nacional de Jubilados del IESS (FRENJUBIESS), Asamblea de organizaciones de jubilados, pensionistas y adultos mayores, Frente Único Nacional de Defensa del IESS y Coordinadora de Maestros Jubilados del Ecuador.
 - ▶ **Grupo 5 (PLE):** Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC-CLAT), Central Sindical de Trabajadoras y Trabajadores del Ecuador (CSE) y Confederación de Trabajadores del Sector Público del Ecuador (CTSPE).
 - ▶ **Grupo 6 (empleadores Quito):** Cámara de Industrias y Producción, Comité Empresarial Ecuatoriano, Cámara de Agricultura de la Primera Zona, Cámara de la Industria de la Construcción, Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha, Cámara de Industrias y Producción de Tungurahua, Cámara de Industriales y Empresarios de Cotopaxi, Cámara de Industrias y Producción de Santo Domingo y Cámara de Industrias de Chimborazo.
 - ▶ **Grupo 7 (empleadores Guayaquil):** Cámara de Industrias de Guayaquil, Cámara de Industrias de Manta, Cámara de Industrias de El Oro, Cámara de Industrias de Loja, Cámara de Industrias, Producción y Empleo de Cuenca, Cámara Provincial de Turismo del Guayas, Cámara de la Pequeña Industria del Guayas, Cámara de la Agricultura de la II Zona y Cámara de Comercio de Guayaquil.
6. Identificación de la locación para los grupos focales: a) cámara Gesell de la Universidad Politécnica Salesiana (Campus El Girón), b) salón de sesiones de las oficinas de las Naciones Unidas y c) oficinas de los gremios u organizaciones. Seis de los grupos focales tuvieron lugar en Quito y uno, en Guayaquil.

▶ 1.2 Ejes de interés para la investigación cualitativa

El desarrollo de los grupos focales se efectuó a través de una guía de preguntas organizadas en cinco ejes clave³: Universalización, Sostenibilidad, Gobernanza, Prestación de servicios y Ruta del cambio. Estos han sido identificados a partir del documento de diagnóstico y puestos a consideración de los actores sociales, quienes han mostrado su conformidad con ellos. Cabe anotar que el aporte de los participantes en los grupos focales a cada uno de los ejes se materializará en insumos que se tendrán en cuenta para orientar la agenda de la construcción conjunta de una hoja de ruta que permita el fortalecimiento y el desarrollo sostenible del IESS.

Con la estrategia de los grupos focales se buscó realizar un recorrido y un mapeo de las posturas referentes a la situación de la seguridad social en Ecuador, en particular del IESS, desde la perspectiva de actores colectivos que tienen relación directa con el Instituto. Dadas las características de los participantes y su vínculo con el IESS, los aportes se centraron, finalmente, en la problemática y en las expectativas sobre el Instituto antes que en aquellas que tienen que ver con el sistema de seguridad social en su conjunto.

³ Para más información sobre la guía de preguntas, ver Anexo 2.

▶ 1.3 Resultados de los grupos focales por ejes temáticos y grupos de interés

Al concluir la ronda de grupos focales, y más allá de la convocatoria, estos quedaron conformados de la siguiente manera:

- ▶ **Grupo piloto.** *Cinco personas:* cuatro representantes de jubilados y una representante del IESS (tres hombres y dos mujeres). Lugar de reunión: cámara Gesell de la Universidad Politécnica Salesiana;
- ▶ **Grupos 1.** *Cuatro participantes:* representantes de la Central Única de Trabajadores-CUT (cuatro hombres). Lugar de reunión: sala de reuniones de las oficinas de las Naciones Unidas;
- ▶ **Grupo 2.** *De seis convocados asistieron dos:* Ambos miembros del CONFEUNASS-CNC. Lugar de reunión: sala de reuniones de las oficinas de las Naciones Unidas;
- ▶ **Grupo 3.** *Once participantes:* representantes de sindicatos de trabajadores y diferentes gremios (nueve hombres y dos mujeres). Lugar de reunión: cámara Gesell de la Universidad Politécnica Salesiana;
- ▶ **Grupo 4.** *Siete participantes:* representantes de asociaciones de jubilados (cinco hombres y dos mujeres). Lugar de reunión: cámara Gesell de la Universidad Politécnica Salesiana;
- ▶ **Grupo 5.** *Cuatro participantes:* representantes del Parlamento Laboral (cuatro hombres). Lugar de reunión: sala de sesiones del Parlamento Laboral;
- ▶ **Grupo 6.** *Ocho participantes:* representantes de asociaciones de empleadores de Quito (siete hombres y una mujer). Lugar de reunión: sala de sesiones de la Cámara de la Producción de Quito; y,
- ▶ **Grupo 7.** *Seis participantes:* representantes de asociaciones de empleadores (cinco hombres y una mujer). Lugar de reunión: sala de sesiones de la Cámara de Comercio de Guayaquil.

La facilitación de los grupos tuvo el objetivo de establecer buenas relaciones con cada uno de los participantes y animar la intervención de todos ellos. Si bien en cada grupo se pudo discutir ampliamente cada uno de los temas, algunos generaron mayor interés que otros. Por ejemplo, la universalización y la sostenibilidad del IESS estuvieron muy presentes, mientras que la gobernanza tuvo una presencia muy limitada —solo hubo un aporte al respecto—. La preocupación por la prestación de servicios se expresó mediante relatos de experiencias personales de acceso al IESS, o transmitidas por otros usuarios. Todos los aportes contaron con ideas de reformas de los marcos legales como mecanismo viable para su implementación.

A continuación, se sistematizan los aportes de los participantes de los diferentes grupos focales según la siguiente estructura: en un primer momento se identifican narrativamente los principales aportes de cada eje temático; es decir, las ideas más frecuentes que refuerzan las pistas centrales de cambio de cada eje y los puntos clave que deben considerarse para el proceso entre los actores. En la sistematización se intenta recuperar y respetar la terminología de los participantes, con ocasionales aproximaciones conceptuales para contextualizar los aportes. Del mismo modo, se identifican los aportes con el grupo de participantes que los enuncian (trabajadores, jubilados, Seguro Social Campesino y empleadores), quienes, en diferentes momentos, se posicionan de distintas maneras de acuerdo con los intereses que representan, y en otros, evidencian y comparten coincidencias.

2 Descripción de resultados según ejes temáticos

► 2.1 Eje temático: Universalización de la seguridad social

Todos los actores participantes coinciden en el carácter universal de la seguridad social, pues la consideran un derecho humano y una necesidad que se debe apoyar, y en la que hay que trabajar para mejorarla continuamente. En líneas generales, el eje de la universalización gira en torno al financiamiento. En relación con ello surge el carácter de pertenencia de los trabajadores debido a que el seguro social en el país se sustenta en su aporte. De otra parte, en los comentarios se evidencia una tensión entre la función de protección social a toda la población —como consta en los referentes conceptuales de la OIT y la misma Constitución de Ecuador— y el seguro social de los trabajadores. Por tanto, si la universalización abarcara a toda la población, el principal agente de financiación debería ser el Estado; en cambio, si por universalización se entiende la cobertura “a todos los trabajadores”, el principal agente de financiamiento serían los mismos trabajadores.

Al constatar que se trata de un beneficio para los ciudadanos de un país, todos los participantes se muestran favorables a la universalización de la seguridad social, al considerarla un derecho humano. Por ello, todas las personas deben gozar de la cobertura de una protección básica para las situaciones críticas que se presenten en la vida, incluidas la enfermedad y la vejez. Sin embargo, a la par de esta convicción surgen discusiones en torno a temas de contornos conceptuales no tan claros, como el concepto de seguro social o el sentido estricto de la universalización de la seguridad social⁴.

Según los participantes, la seguridad social es el derecho que tienen todos los ciudadanos del país a sentirse protegidos socialmente por su gobierno. En el caso ecuatoriano, esta responsabilidad se ha enfocado desde dos campos claramente diferenciados.

El primero de ellos se relaciona con los programas para la protección social a sectores vulnerables mediante tres acciones fundamentales: a) bonos de desarrollo humano para madres con hijos menores de edad que se encuentran debajo de la línea de la pobreza y bonos que atienden a personas con discapacidad, como el programa Joaquín Gallegos Lara; b) pensión asistencial para personas con discapacidad y pensión para adultos mayores que se encuentran debajo de la línea de pobreza; y c) atención de salud para toda la ciudadanía a través de establecimientos y programas ofertados por el Ministerio de Salud Pública.

⁴ En este sentido, el enfoque de los participantes se enmarca en lo establecido por la OIT: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (definición de la OIT en el documento *Administración de la seguridad social*, 1991). Este concepto ha sido asumido por el Estado y consagrado en la Constitución de la República en varios artículos que se refieren tanto al derecho a la seguridad social como a las responsabilidades, la solidaridad por regímenes especiales y la obligatoriedad de su cumplimiento. Entre ellos podemos señalar el artículo 3, que establece que son deberes primordiales del Estado “garantizar sin discriminación alguna... la seguridad social...”; el art. 32, que señala a la “salud como un derecho garantizado por el Estado al que se vincula otros derechos... la seguridad social”; el art. 34, que establece: “El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas”. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el autosustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentren en situación de desempleo. El art. 45 hace referencia a los derechos de niños y niñas y adolescentes, entre los que se enuncian el derecho a la seguridad social.

Si bien es cierto que estas acciones se han mantenido como parte de la protección social orientada a los más pobres, los participantes (gremios sindicales) aducen que se trata de acciones aisladas, separadas y desarticuladas entre sí. Por ende, esta situación demanda que el gobierno trabaje en la propuesta de creación de un sistema de seguridad social que identifique estrategias para alcanzar la protección social universal; además, proponen que el sistema esté integrado por diferentes actores que puedan aportar a su construcción —el Estado, los empleadores, los trabajadores, los prestadores de diferentes servicios públicos y privados—, para proteger a las personas de situaciones críticas que conlleven más empobrecimiento y precariedad.

El segundo campo está constituido por la política de seguridad social dirigida a los trabajadores, iniciada a partir de la década de 1930, cuyo fin es proteger a los trabajadores que mantienen una relación de dependencia con su empleador. Esta acción se realiza a través del IESS y su financiamiento proviene de los trabajadores afiliados al Instituto, de los empleadores y del propio Estado.

Estos dos regímenes del sistema de protección social tienen dos formas diferenciadas de financiamiento. Para el primer caso (no contributivo), es el Estado el que financia las prestaciones entregadas; en el segundo caso (contributivo), son los trabajadores, especialmente los que mantienen una relación de dependencia, quienes acceden a este derecho mediante su aporte financiero al seguro social. Por tanto, en el seguro social —al estar financiado por el aporte de los trabajadores—, los participantes, en su calidad de trabajadores afiliados, manifiestan que este les pertenece y que es necesario, además de justo, que los destinos de la institución sean manejados —y que las decisiones políticas sean conocidas— por sus actores principales: los trabajadores.

De esta manera, según los participantes, se podrá garantizar la sostenibilidad de la institución para financiar las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, muerte y la misma jubilación. En este caso, la universalización es reconocida como un derecho, pero ya que el financiamiento proviene de diferentes fuentes, es el Estado el que debe preocuparse por la protección social de todos los ciudadanos y definir las fuentes de financiamiento, incluidos los impuestos, como sucede en otros países. Cabe destacar que, a pesar de las crisis y de un discurso recurrente sobre la gravedad de su sostenibilidad, todos (con un diferente nivel de apoyo claro) reconocen que la seguridad social de los trabajadores ha logrado un funcionamiento regular. Los empleadores, por ejemplo, consideran que el IESS no ha funcionado regularmente, pero reconocen la importancia de esta institución; entretanto, los asegurados manifiestan que el Instituto cumple una función regular e importante.

Al referirse a la universalización, los participantes se muestran de acuerdo; sin embargo, mencionan que esta debe estar orientada a la cobertura de la mayor parte de los trabajadores o de la población económicamente activa. Asimismo, afirman que la universalización es posible siempre y cuando medie una cotización (aporte), ya sea propia o a través de terceros —posiblemente el Estado—. Sin esta contribución, el acceso ampliado vulnera los derechos de los aportantes. Por ello, para lograr la universalización se detectan, al menos, tres temas sobre los que es preciso incidir y sobre los que se plantean propuestas: a) financiamiento; b) capacidad de acceso a la afiliación y c) percepciones sobre la importancia de la afiliación.

Financiamiento: el seguro social está conformado por los recursos que aportan los trabajadores como parte de la remuneración que perciben por su trabajo. La inclusión de nuevas personas no es factible si no media una contribución, pues lo que sucede en este caso es que la carga de la atención a las personas que no contribuyen se traslada a los trabajadores que sí lo hacen. Ello coadyuva a la insostenibilidad del seguro social y a la baja calidad de los servicios, entre otros posibles efectos.

En la tabla siguiente se pueden apreciar los criterios vertidos por los actores participantes sobre universalización:

► Tabla 1

Sistematización de criterios sobre universalización.

Trabajadores
<ul style="list-style-type: none"> ▶ A favor de la universalización como derecho humano; sin embargo, debe estar mediada por un pago del afiliado o del Estado. En el caso de los más pobres, es el Estado el que debe contribuir. ▶ El financiamiento de otros afiliados que no cotizan no puede cargarse a los trabajadores contribuyentes.
Jubilados
<ul style="list-style-type: none"> ▶ De acuerdo con la universalización de la seguridad social; sin embargo, la seguridad social en Ecuador surge como una forma de protección a los trabajadores. ▶ El seguro social es financiado por los trabajadores, entonces solo ellos tienen derecho; los nuevos ingresos deben contribuir en la misma proporción que los trabajadores.
Seguro Social Campesino
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La seguridad social debe ser universal para proteger a toda la sociedad; sin embargo, en Ecuador esta protección está ligada a la relación laboral, menos empleo y menos ciudadanos con protección social. ▶ Afecta a afiliados del Seguro Social Campesino, pues su incremento está dado por el aumento de afiliados generales.
Empleadores
<ul style="list-style-type: none"> ▶ El seguro social no es salud; su función principal debe centrarse en las pensiones y garantizar el derecho en la vejez; otra función implica riesgos. ▶ El seguro social tiene el principio de solidaridad para contribuir con otros grupos sociales como el Seguro Social Campesino.
<p>▶ Elaboración: Javier E. Juncosa.</p>

Capacidad de acceso: a pesar del carácter universal de la seguridad social, los participantes indican que solamente el 30% de la población económicamente activa del Ecuador está afiliada. Asimismo, señalan que la población con trabajo informal, que alcanza el 70% de la PEA, no cotiza a la seguridad social por diferentes razones: a) no cuentan con una fuente de trabajo con relación de dependencia estable, b) los ingresos percibidos por el trabajo informal no les permiten acceder a la base impuesta por el IESS para afiliación voluntaria, c) los empleadores no los afilian o d) las contrataciones temporales omiten la afiliación. El objetivo es que toda la población económicamente activa pueda cotizar al seguro social, ya sea a través de aportes voluntarios, por su relación de dependencia o por aportes de una tercera instancia, que en este caso sería el Estado.

Esta situación afecta, además, a la universalización del Seguro Social Campesino (SSC). Según los participantes del grupo focal del SSC, la última reglamentación implica que por cada afiliado que ingresa al Seguro General Obligatorio puede incorporarse un afiliado al SSC. Si los afiliados del Seguro General Obligatorio pierden su trabajo y dejan de estar afiliados, disminuye la posibilidad de ingresar nuevos miembros al SSC y ampliar su cobertura. Ello incide directamente en la universalización de la población económicamente activa y de las personas que laboran en el campo o la pesca, que pueden ser afiliadas a través del SSC.

Percepciones en torno a la importancia de la afiliación: los participantes del grupo focal de los dirigentes sindicales y de los empleadores manifiestan que las experiencias negativas sobre el servicio recibido por parte de los prestadores del IESS, especialmente los servicios de salud, hacen que los trabajadores prefieran no afiliarse y más bien soliciten a su empleador incluir en su pago mensual el aporte que se debería realizar al Instituto (aunque esté penado por ley). Estos casos muestran que una experiencia negativa puntual afecta la percepción de necesidades que requerirán coberturas permanentes, tales como la previsión para la vejez o la atención ante un accidente laboral o discapacidad. Para el caso de los trabajadores, los participantes proponen realizar campañas de promoción sobre la importancia de contar con el seguro social y así cubrir las

posibles contingencias que se presenten a lo largo de la vida. La afiliación es también una forma de contribuir o trabajar en la universalización del derecho a la seguridad social.

Finalmente, los participantes plantean dos preocupaciones adicionales. La primera se refiere a la “solidaridad”. Aclaran que esta debe ser entendida “entre los aportantes” que forman parte del seguro social, de tal manera que quien más gana aporta más recursos, mientras que el que menos gana aporta menos, pero siempre en el ámbito de los afiliados. La universalidad se expresa de diversas formas en las prestaciones porque son equitativas. Así pues, cada afiliado recibe lo que necesita: si no se enferma, no requiere atención; mientras que, si tiene una enfermedad, incluida una catastrófica, recibe la atención como cualquier afiliado. En suma, no se puede extender la solidaridad a otros grupos sociales que no cotizan a la seguridad social; estos grupos deben ser responsabilidad del Estado. Entonces, solo si el Estado cotiza, aquellos pueden formar parte de la seguridad social.

El segundo tema adicional relaciona la solidaridad con el Seguro Social Campesino (SSC), porque efectivamente sus miembros son aportantes, aunque con montos menores e iguales beneficios en prestaciones de salud, extensivos al afiliado y a su familia. Sin embargo, el SSC siente la amenaza de la disminución de afiliados, pues los gobiernos de turno ponen diferentes trabas o nuevos requerimientos para ingresar a este seguro: a) el ingreso de nuevos afiliados al SSC está mediado por el incremento de afiliados al Seguro General Obligatorio; b) el afiliado al SSC debe ser una persona que vive y trabaja en el campo o en la pesca; c) si se evidencia algún indicio de mejoramiento de calidad de vida o de bienestar, como la compra de un televisor o un crédito pequeño, pierde la categoría para ser afiliado al SSC.

En la tabla 2 se puede apreciar un resumen de los aportes en torno al eje de universalización, analizado por la intensidad o frecuencia en la que cada sector (trabajadores, jubilados, campesinos y empleadores) los ha mencionado.

► **Tabla 2**

Aspectos clave sobre la universalización de la seguridad social

Todos los participantes se manifiestan de acuerdo con la universalización de la seguridad social, pues la consideran un derecho humano; sin embargo, existen límites y amenazas.				
Propuestas	Trabajadores	Jubilados	Empleadores	SSC
El financiamiento de la seguridad social se da por la cotización del ciudadano: trabajador con relación de dependencia o voluntario, o por el Estado que contribuye por las personas sin capacidad de contribución.	Alto	Alto	Alto	Alto
El incremento de afiliados generales aporta al aumento de afiliados del Seguro Social Campesino.	Bajo	Bajo	Bajo	Alto
El incremento de fuentes de empleo incide en el incremento de afiliados y permite avanzar en la universalización de la seguridad social.	Alto	Alto	Alto	Alto
Promocionar a la seguridad social como un sistema de protección a las contingencias que se pueden presentar en el transcurso de la vida.	Alto	Bajo	Bajo	Alto
La solidaridad se da entre los contribuyentes al seguro social.	Alto	Alto	Bajo	Alto

Propuestas	Trabajadores	Jubilados	Empleadores	SSC
El ingreso de nuevos grupos de personas (hijos y cónyuges de afiliados) puede ser un camino a la universalización, pero si no está financiado por el Estado, o por el mismo afiliado, no se acepta, pues afecta a los afiliados aportantes, tanto en la sostenibilidad, como en la calidad del servicio.	Alto	Alto	Alto	Alto
El seguro social es universal y no privatizable.	Alto	Alto	Bajo	Alto

► Elaboración: Javier E. Juncosa.

2.1.1 Ruta del cambio

- Reforma a la Ley del Seguro Social, en especial los artículos que hacen referencia a la inclusión de hijos menores de 18 años y cónyuges de los afiliados con el objetivo de establecer su forma de financiamiento;
- Trabajar con el Estado en la creación del sistema de seguridad social de Ecuador, que incluya la protección de todos los ciudadanos; asimismo, definir fuentes de financiamiento, actores que lo integren y prestaciones o coberturas por entregar a los ciudadanos; y,
- Propuestas de universalización del seguro social para los trabajadores: a) promoción de la importancia de la seguridad social para todos los trabajadores y b) plan de incremento de fuentes laborales que generen cotización al seguro social.

2.1.2 Propuestas

► **Tabla 3**

Sistematización de propuestas eje Universalización

Propuesta	Nivel de apertura a la propuesta			
	Trabajadores	Jubilados	Empleadores	SSC
Los nuevos tipos de relaciones laborales deben integrarse al IESS mediante un mecanismo de aportación que les permita beneficiarse de las prestaciones de la institución.	Alto	Alto	Alto	Alto
Revisar el mecanismo de prestaciones de salud para hijos y cónyuges de afiliados. Revisar la posibilidad de que estas atenciones sean el producto de un tipo de aportación especial.	Bajo	Alto	Alto	Bajo
El Estado es el único responsable de garantizar el acceso a la seguridad social a los ecuatorianos (por vía contributiva). Las prestaciones a no aportantes no pueden ser responsabilidad del IESS.	Alto	Alto	Alto	Alto

► Elaboración: Javier E. Juncosa.

► 2.2 Eje temático: Sostenibilidad del IESS

Esta sección aborda el eje temático de la sostenibilidad del IESS, mediante la percepción de los participantes sobre la capacidad del Instituto para atender las demandas de su población objetivo: afiliados y jubilados, y responder de acuerdo con las prestaciones previstas en la normativa vigente.

Injerencia gubernamental, recursos y modelo del IESS

Todos los grupos coinciden en la mala administración de la institución debido a la burocracia y a la corrupción interna que vuelven ineficiente al sistema. A ello se suma el manejo confuso de los bienes del IESS, que son subutilizados respecto a su potencial de rentabilidad, ya sea por arriendos bajos o por entrega gratuita.

Por otro lado, se observa la injerencia de los gobiernos de turno en el manejo de los recursos y en la toma de decisiones internas. Sobre el manejo de recursos se dice que el IESS “es la caja chica de los gobiernos de turno” y que 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 el Instituto. Ello afecta profundamente la sostenibilidad, porque genera falta de recursos y, sobre todo, lucro cesante por los intereses a favor del IESS; es decir, el no pago de la deuda ha significado la pérdida de ingresos al seguro social.

Del mismo modo, el modelo de aseguramiento implementado en los últimos años amenaza la sostenibilidad de la institución, porque se centra en garantizar el beneficio particular de un afiliado que cotiza de manera tardía u oportunista. Por ejemplo, según los participantes, actualmente se evidencia un enfoque oportunista de la afiliación, que posibilita que una persona pueda afiliarse en cualquier momento de su vida y obtener beneficios. Tan es así, que hay personas de edad muy avanzada que se afilian muy cerca de su jubilación para recibir una pensión mensual por el resto de su vida, a pesar de haber aportado pocos años.

Los participantes perciben que los informes actuariales del IESS no son claros y seguros; por tanto, no hay acuerdo ni confianza en ellos porque no reflejan el análisis integral de la institución. No se puede pensar en la posibilidad de incrementar los años de jubilación o del aporte del trabajador sin analizar otros elementos que aportan a la sostenibilidad de la institución. Las cuentas claras deben determinar qué es lo que está pasando con los fondos y cuáles son las debilidades. Asimismo, deben identificar los elementos que no se están manejando adecuadamente, detectar los rubros o prestaciones que más le cuestan a la institución y reconocer la rentabilidad que arroja el manejo de los recursos o cómo estos están siendo invertidos. Los actores consideran que solo luego de ello será posible implementar estrategias de resolución, para posteriormente darles seguimiento y observar sus resultados, incluyendo fiscalizaciones permanentes para la evaluación y la reorganización del manejo de los recursos.

Varios de los participantes proponen que sus recursos deben ser invertidos en proyectos rentables y que se identifiquen beneficios para el seguro social. Por ejemplo, el Seguro Social Campesino sugiere invertir los recursos del IESS en proyectos agrícolas que, según ellos, son de alta rentabilidad y retorno, pues el campesino paga sus créditos porque sabe que su propiedad es su patrimonio familiar y su sostenibilidad a largo plazo.

El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS)

Existe consenso sobre el BIESS entre todos los grupos analizados. Ellos afirman que, por ley, se le ha disminuido su capacidad de ser productivo y de competir como banca en el sector privado de primer piso. Mientras las cifras del crecimiento de la banca privada alcanzan los 600 millones de dólares, el BIESS no crece. La razón aducida por los participantes es que la entidad se limita a otorgar préstamos de renta fija. Además, la función del BIESS ha sido muy irregular y su accionar está mediado por la inversión en la Bolsa de Valores, y eso no le permite ser eficiente para dar créditos a los afiliados y jubilados.

Si se superan las condiciones restrictivas de operación del BIESS, se podría aprovechar de mejor forma su capacidad de acumulación de recursos financieros, incluso para invertirlos en un banco que apoye a la economía del país y genere flujo de recursos y ganancias.

El BIESS, según los participantes de los sectores sindicales, se ha convertido en un banco para desviar fondos y tapar huecos; es una vía para conseguir dinero. Para los empleadores, la liquidez que concentra el BIESS tendría que servir para otorgar créditos de inversión y productivos. Esto se entiende desde la premisa de que los empleadores también son aportantes del IESS.

Deuda del Estado y empleadores con el IESS

Según los actores sindicales y jubilados, un factor clave para la llamada crisis del IESS es la deuda que mantienen diferentes actores con la institución. Por un lado, está el Estado, que, como es de conocimiento público, mantiene una deuda importante con la institución, la que ha sido reconocida en un 28%, de modo que ha quedado pendiente un rubro importante sin fecha de pago. El segundo problema es la deuda que mantienen los empleadores, pues hay un grupo importante de patronos (incluido el Estado) que no pagan al IESS lo que les descuentan a sus trabajadores. Sin duda, esto afecta a la institución y al mismo afiliado, que no puede recibir los beneficios a los que tiene derecho.

El Seguro Social Campesino

De acuerdo con varios miembros de las organizaciones de jubilados y, en menor medida, de algunos gremios sindicales, el Seguro Social Campesino es visto como un factor que amenaza la sostenibilidad del IESS. Ello porque el aporte del jefe de familia de un campesino no es el mismo que el de un trabajador regular, pero las prestaciones de salud son recibidas por todos los miembros de familia y en las mismas condiciones que un afiliado del Seguro General Obligatorio. Inclusive, los representantes de trabajadores y jubilados mencionan que debe tenerse en cuenta que, al tratarse de una población en situación de pobreza, probablemente tendrá más problemas de salud y la frecuencia de uso de los servicios médicos será mayor.

En este sentido, se han identificado dos corrientes sobre la gestión del Seguro Social Campesino que parten de la premisa de que **la atención a este sector poblacional es un derecho y una forma de devolver al campo el subsidio que el campesinado realiza en la producción de alimentos**. Por un lado, según varios miembros de las organizaciones de jubilados, gremios sindicales y empleadores, es necesario recordar que el financiamiento de este servicio es responsabilidad del Estado y de otros actores, y no de los trabajadores; pero también indican que el IESS funciona, además, como un mecanismo de solidaridad entre sus miembros.

Los participantes del Seguro Social Campesino presentes en los grupos focales han mostrado consenso sobre la posibilidad de dialogar ante un eventual incremento de sus aportes. No obstante, mencionan que, como condición previa, hay que demostrar primero que el desfinanciamiento del IESS lo produce, efectivamente, el bajo aporte del SSC y no la mala administración de sus fondos. En caso de determinar la necesidad de un incremento del aporte del afiliado al SSC, los participantes por el SSC proponen que, en primer lugar, el gobierno y el IESS realicen un proceso de información clara a esta población sobre la necesidad de tal aumento y, en segundo lugar, se acuerde en conjunto el monto por incrementar.

Compra de servicios médicos a prestadores externos

Para los participantes de los grupos focales, la compra de servicios a prestadores privados es un perjuicio al IESS. Si bien afirman que esto contribuyó a que más afiliados se atiendan y resuelvan sus problemas de salud, también resulta ser un foco de corrupción. Para los actores, no hubo suficiente control, pues la compra de servicios ha permitido que pequeñas clínicas se transformen en grandes establecimientos; al mismo tiempo, los establecimientos del IESS no pueden implementar servicios propios como, por ejemplo, el de oftalmología, que hasta el momento es externalizado a favor del sector privado.

Al respecto, los actores de los gremios sindicales y del Seguro Social Campesino proponen que el IESS trabaje en un modelo de gestión que incluya la prevención y el primer nivel de atención, de tal manera que los afiliados asuman el cuidado de su salud y tengan la posibilidad de acudir a servicios de primer nivel más cercanos a sus domicilios. En efecto, es necesario potencializar los dispensarios médicos y coordinar con el Ministerio de Salud Pública para complementar servicios y atender a la población afiliada. De otra parte, los participantes indican que, si con la implementación de tales estrategias todavía sigue siendo necesario comprar servicios al sector privado, ello podrá hacerse siempre que medie un justo pago y una necesidad demostrada.

Mencionan, asimismo, que es importante considerar que las enfermedades catastróficas se han incrementado y han complejizado el perfil epidemiológico del país. Por tanto, es preciso responder, desde los establecimientos de salud, a la población que corresponde; y, como se mencionó, trabajar en la prevención, como una acción válida para reducir el número creciente de casos de este tipo de enfermedades.

El acceso a empleo como forma de mejorar la sostenibilidad

Los representantes de organizaciones de jubilados reiteran que el acceso a la afiliación a través del empleo es clave para la sostenibilidad del IESS. Según los participantes, el número de afiliados desde la década de 1990 se ha incrementado de manera considerable; si este número baja debido a la disminución de fuentes de empleo, ello supone un problema para la sostenibilidad del seguro. Actualmente hay ocho afiliados por cada jubilado. Al respecto, los jubilados señalan que se trata de una institución sostenible. Sin embargo, la disminución de fuentes de empleo que se evidencia en todo el mundo —ya sea por la mejora en los procesos y la disminución del personal, por la sustitución del personal con tecnología o porque no hay suficientes recursos para sostener un puesto de trabajo— incide en la cantidad de afiliados que tendrá la institución.

Por otro lado, se afirma que el cambio de la pirámide poblacional es un problema para la sostenibilidad del IESS. A pesar de que el Ecuador ha experimentado un incremento en la esperanza de vida —actualmente se ubica en promedio en 76 años—, la población joven sigue creciendo; es decir, el crecimiento de la población adulta no se ha dado a expensas de la disminución de la población joven. Sin embargo, los participantes también destacan que, si bien hay un gran número de población joven, esta no necesariamente accede al sistema para realizar su aporte.

En este caso, los diferentes participantes —es importante notar que existe un consenso general al respecto, pero las propuestas para abordar el acceso al trabajo difieren en cada grupo analizado— proponen que se trabaje en un plan de creación de nuevas fuentes de empleo para incrementar el número de afiliados. Además, adicionalmente a la creación de fuentes de empleo, los representantes de los gremios sindicales proponen que se establezca un fondo financiero alimentado por el Estado y los empleadores, cuyos recursos serán invertidos durante veinte años, de tal manera que sus ganancias permitan el financiamiento de las jubilaciones en los próximos años.

Los representantes de los empleadores fueron enfáticos al indicar que el acceso a nuevos puestos de trabajo también depende de un proceso de reforma y apoyo al sector privado que implica la “flexibilización” de los mecanismos actuales de contratación y relaciones laborales para incentivar el mercado laboral.

Extensión de la cobertura a familiares de los afiliados

La atención de los hijos menores de 18 años y de los cónyuges de los afiliados resulta un problema que afecta a los afiliados y que ha sido mencionado por todos los participantes en los grupos focales. A pesar de que ello se reconoce como un derecho —y también un beneficio para los afiliados, pues a través de este mecanismo han podido atender a sus familias y solventar casos de complejidad—, también se lo ve como un problema para el seguro social pues ha significado el incremento de las prestaciones de salud y más egresos de recursos sin ningún ingreso compensatorio.

Según los participantes, algo similar sucede con la afiliación de las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, quienes pagan 2 dólares a la seguridad social para acceder al derecho de pensiones por invalidez, vejez y muerte, más auxilio funerario. En este sentido, la sugerencia de los participantes (especialmente de los gremios sindicales y grupos de jubilados) consiste en que, si el Estado ha propuesto la inclusión de beneficiarios no aportantes, es este mismo el que debe cotizar por los grupos señalados o generar mecanismos de aporte adicional para cada nuevo beneficiario; de lo contrario, deben ser retirados del seguro social. Asimismo, los participantes han hecho constante hincapié en que el seguro social es de los que aportan; en este caso, de los trabajadores.

Prestaciones de salud del seguro social

No se puede pensar en la sostenibilidad social sin tomar en cuenta otros elementos relacionados con la oferta de servicios. Por un lado, están las prestaciones de salud que actualmente son ilimitadas, ya que los afiliados pueden atenderse las veces que requieran, sin que ello repercuta en los gastos que deben afrontar y, en ocasiones, sin que lo necesiten o sin haber aportado. Al respecto, los participantes mencionan que se ha detectado que hay pacientes que reciben atención de altos costos en el IESS sin haber aportado. En este sentido, los grupos de empleadores, tanto en Quito como en Guayaquil, proponen que se debe poner límites al seguro social y darle un enfoque de seguro privado, derechos limitados y responsabilidad del asegurado sobre su salud.

Finalmente, y como ya se ha señalado, la percepción negativa de los servicios del IESS hace que los trabajadores no vean atractivo aportar al seguro social y que en algunos casos prefieran recibir su “salario completo”, sin descuentos al IESS, y que, a través de la empresa, se les contrate un seguro privado. Esta situación, además de perjudicar al trabajador durante toda la vida, hace que disminuya el número de afiliados y que, por tanto, se reduzcan los recursos que ingresan a la institución.

En la tabla siguiente se pueden observar los puntos más destacados, separados por cada sector (trabajadores, jubilados, campesinos y empleadores):

► Tabla 4

Sistematización de criterios sobre sostenibilidad

Trabajadores

- ▶ Deuda del Estado con el IESS; su no pago afecta la disponibilidad de recursos y el lucro cesante.
- ▶ Deuda de los empleadores.
- ▶ Instancia altamente burocrática y poco manejo técnico y estratégico.
- ▶ Compra de servicios de salud externos; apertura a procesos de corrupción.
- ▶ No hay aceptación de informes actuariales del IESS; se requiere claridad y que estos sirvan para la toma de decisiones.
- ▶ El BIESS, banco de segundo piso, debe poder competir con la banca privada.
- ▶ Disminución de fuentes de empleo, que incide en la menor cantidad de afiliados.
- ▶ No hay acuerdo sobre el incremento de los aportes como mecanismos de sostenibilidad. Primero deben implementarse nuevas estrategias de administración, transparencia, credibilidad y honestidad. Luego, y de ser necesario, los afiliados estarán dispuestos a sostener a la institución.
- ▶ Las prestaciones de riesgos laborales deberían ser asumidas por los empleadores, no por el IESS.

Jubilados

- ▶ Transparencia en la información; no están de acuerdo con los informes actuariales presentados por el IESS.
- ▶ Mala administración del IESS; alta burocracia, ineficiencia y corrupción; mal manejo de los bienes de la institución.
- ▶ Incursión del Estado como “caja chica” y como “botín político”.
- ▶ Modelo de aseguramiento no sostenible.
- ▶ Deuda del Estado no pagada.
- ▶ El BIESS es un banco sin capacidad de competir en el ámbito privado. Acción restringida a préstamos.
- ▶ Inclusión de población no cotizante; hijos y cónyuges de afiliados, y amas de casa.
- ▶ Falta de cotizantes, por falta de empleo o por trabajos temporales.

Seguro Social Campesino

- ▶ El aporte del afiliado campesino es menor, situación que es aceptada como una retribución de la sociedad a la contribución que hace el campesino a la seguridad alimentaria de la población.
- ▶ Incluir y fortalecer el primer nivel de atención para responder a los problemas de salud de la población en su localidad, de tal manera que no sea necesario viajar a hospitales o dirigirse al dispensario, donde no reciben atención oportuna.
- ▶ Trabajar en la eliminación de la discriminación al campesino para la atención.
- ▶ Hay apertura frente a un eventual incremento de los aportes del Seguro Social Campesino; sin embargo, ello debe estar mediado por una buena campaña informativa que explique el porqué del cambio.

Empleadores

- ▶ La atención de salud es una afectación insostenible al IESS y favorece a la corrupción.
- ▶ Son servicios curativos, no preventivos; deben ser prestados de acuerdo con los aportes.
- ▶ El BIESS es un banco que no genera ganancias ni compite con la banca privada.
- ▶ El SSC es un sistema subsidiado que debe ser financiado por el Estado mediante impuestos y no por los afiliados.
- ▶ No hay credibilidad sobre los informes actuariales del IESS, pues estos se guían por los intereses de las autoridades.
- ▶ El límite del monto de jubilación no es atractivo para los que más aportan, quienes dejan de hacerlo cuando llegaron al límite permitido por ley.
- ▶ El Seguro Social debe ser manejado con una visión privada.
- ▶ Es preciso crear cuentas individuales de manejo de sus recursos para cada afiliado.
- ▶ No se debe generar más pago de los empleadores.
- ▶ Es necesario generar más empleos e incluir una reforma a la ley que permita la flexibilización laboral.

► Elaboración: Javier E. Juncosa.

- ▶ Otro tema de atención prioritaria es la inclusión de grupos especiales sin contribución, tales como los hijos menores de 18 años y cónyuges del afiliado y las amas de casa. Al tratarse de una población contribuyente, se requiere, al menos en el primer caso, aplicar el artículo 117 de la Ley de Seguridad Social, que menciona que el Seguro General de Salud Individual y Familiar se financiará con una aportación obligatoria de hasta el 10% sobre la materia gravada del afiliado, que cubrirá la protección de este, su cónyuge o conviviente con derecho, e hijos hasta 18 años. En el segundo caso es necesario que el Estado pague por este grupo de población. De no ser así, estos grupos deben ser retirados de los beneficios que otorga el IESS.
- ▶ Sobre las prestaciones de riesgos del trabajo, los representantes de trabajadores mencionan que estas deberían ser asumidas por los empleadores y que para ello podrían contratar un seguro privado. El control debería efectuarlo una instancia autónoma que podría llamarse, por ejemplo, “Superintendencia del Trabajo”, la cual debe vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad en el trabajo en las empresas para que estas asuman la responsabilidad por los problemas presentados.
- ▶ El gremio de empleadores propone la implementación de las cuentas individuales de ahorro, que están en la ley, pero no se han concretado; lo mismo ocurre con el ajuste a los aportes de los empleados.
- ▶ Se coincide en la necesidad de volver atractiva la aportación, de generar conciencia sobre el seguro social e incentivar al aportante que va a recibir beneficios, de tal manera que el trabajador autónomo, que está en capacidad de aportar, se afilie.
- ▶ Para los delegados de los empleadores, las atenciones de salud deben ser limitadas y de acuerdo con sus aportes, de modo similar a un seguro privado. Este criterio no es compartido por todos, pues también se habla de las bondades del IESS para cubrir problemas de salud más complejos y que superarían las posibilidades económicas de cualquier persona.
- ▶ Los representantes de trabajadores y los campesinos mencionan que incrementar el aporte de afiliados, así como un posible aumento de los años para acceder a la jubilación, es uno de los primeros o más fáciles mecanismos identificados para la sostenibilidad del IESS. Sin embargo, mencionan que es necesario que se trabaje primero en la implementación de las propuestas señaladas con anterioridad y, si estas no son suficientes, se podrán discutir probables aumentos; de lo contrario, el incremento a las aportaciones se transformará en un parche no sostenible (social y económicamente). Si no se hacen cambios de fondo, a mediano plazo se hablará nuevamente de incrementos, pues los problemas continuarán existiendo.
- ▶ Finalmente, los representantes de trabajadores, jubilados y campesinos proponen la conformación y el funcionamiento de una mesa técnica integrada por estos miembros, con asesores técnicos para analizar y entender el tema y trabajar en conjunto las soluciones que aporten a la sostenibilidad de la institución.

2.2.2 Propuestas

► Tabla 5

Sistematización de propuestas eje Sostenibilidad

Propuesta	Nivel de apertura a la propuesta			
	Trabajadores	Jubilados	Empleadores	SSC
Incrementar la edad de jubilación	Bajo	Bajo	Medio - alto	Bajo
Incrementar el % de aporte de los afiliados	Bajo	Medio	Alto	Bajo
Incrementar el % de aporte de los empleadores	Alto	Alto	Bajo	Alto
Generar mecanismos para presionar al Estado para que cumpla con la contribución del 40%	Alto	Alto	Alto	Alto
Crear un mecanismo de rendición de cuentas para los trabajadores, jubilados y empleadores	Alto	Alto	Alto	Alto
Realizar auditorías de los procesos administrativos y financieros del IESS que deberán ser compartidos con la comunidad	Alto	Alto	Alto	Alto
Realizar un catastro y una valoración actual de los activos del IESS	Alto	Alto	Alto	Alto
Mejorar los acuerdos comerciales sobre los activos del IESS para generar mayores ingresos	Alto	Alto	Alto	Alto
Identificar activos susceptibles de ser vendidos para generar liquidez en el corto plazo	Medio - alto	Alto	Alto	Alto
Perfil epidemiológico: gravar con impuesto a productos que muestran correlación (causalidad) con enfermedades evitables, para disminuir su prevalencia	Alto	Alto	Bajo	Alto
Perfil epidemiológico: crear un mecanismo de comunicación para educar a la comunidad en general sobre el cuidado, para no padecer enfermedades evitables	Alto	Alto	Alto	Alto
Perfil epidemiológico: incentivar la práctica del deporte para mejorar la condición de salud	Alto	Alto	Alto	Alto
BIESS: convertirlo en un banco de primer piso que:				
Atienda a personas naturales en general (afiliados y no afiliados).	Alto	Alto	Alto	Alto
Pueda otorgar créditos productivos a los empleadores.				
Reforma laboral: invitar al Estado a realizar una reforma laboral que facilite los mecanismos de contratación actuales	Bajo	Indiferente	Alto	Bajo
Regularizar, transparentar y auditar los procesos de adquisición de bienes y servicios, especialmente de medicamentos en el IESS, a través de la creación de una veeduría conformada por actores clave del IESS	Alto	Alto	Alto	Alto
Privatizar el IESS por completo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo

► Elaboración: Javier E. Juncosa.

► 2.3 Eje temático: Gobernanza

La apreciación general es que el IESS no funciona según el criterio de sus afiliados. Esta percepción se relaciona con una práctica política en la que predomina la acción gubernamental, pero no la de los afiliados a través de sus representantes.

El análisis de la gobernanza del IESS se centra en el Consejo Directivo y en su conformación, problema que se remonta, según el grupo de jubilados, al mandato del expresidente Jamil Mahuad, pues en aquella época se nombró una Comisión Interventora que, entre otras cosas, definió al Consejo Directivo como una instancia que rige al IESS y que está integrada por tres miembros: un representante del Ejecutivo, un representante de los empleadores y un representante de los asegurados.

En términos generales, se considera obvia y adecuada esta conformación tripartita; sin embargo, los participantes detectan tres dificultades relacionadas con la representación de los miembros del Consejo Directivo:

- a. La selección de los representantes no dispone de un mecanismo definido; ¿cómo se los elige y entre quiénes? El representante de los empleadores, según los gremios de empleadores, es electo entre los delegados de las cámaras; no obstante, las cámaras de la producción no representan por sí mismas a todo el conjunto de los empleadores, ya que son instancias que no implican a todos los patronos.

De igual manera, los participantes de los gremios sindicales y los grupos de jubilados señalan que no hay mecanismos de elección para el representante de los asegurados: ¿entre quiénes o qué mecanismos se emplean? A pesar de ello y de la dificultad de contar con el representante de todos los asegurados, la realidad actual es que este no existe, pues fue removido de su delegación por una decisión del Ejecutivo y, hasta el momento, debido a una argucia legal, no es posible su nombramiento.

El tercer integrante es el delegado del Ejecutivo, un funcionario designado por el presidente de la República que, además, tiene el título de presidente del Consejo Directivo.

- b. La conducción de la institución la asume el representante del Ejecutivo; es decir, el representante se constituye en el presidente de la institución y es su máxima autoridad. Ello, desde la perspectiva de los participantes de los grupos focales, provoca un desbalance para la toma de decisiones respecto a los intereses de los demás representantes, pues prima la urgencia política del Ejecutivo, expresada en un conflicto de intereses. Todos los participantes proponen que la presidencia no recaiga en el representante del Ejecutivo o, al menos, que esta sea rotativa.
- c. Si bien el tiempo de duración de la representación de cada miembro del Consejo Directivo está definido, en la práctica, el representante de los gremios de empleadores, por ejemplo, se mantiene alrededor de diez años en su función. Esta situación es detectada y manifestada por todos los participantes en el proceso de indagación.

Por otro lado, que el representante del Ejecutivo presida el Consejo Directivo se considera una expresión de conflicto de intereses pues, según todos los participantes (gremios sindicales, empleadores, jubilados y Seguro Social Campesino), hay que recordar que el Estado es el mayor deudor del IESS y que, además, tiene la oportunidad de ejercer un manejo político de la institución o “utilizarla como botín político”. En efecto, el Estado debe estar presente, pues es su obligación y su presencia garantizaría el buen funcionamiento de la institución, pero no deben mezclarse las funciones.

En tal sentido, los representantes de los jubilados, gremios sindicales, Seguro Social Campesino y empleadores proponen una reorganización del Consejo Directivo que contemple el cambio e incremento de integrantes, y que la presidencia no sea asumida por el delegado del Ejecutivo. Asimismo, recomiendan el establecimiento claro y el cumplimiento de la integración del consejo, de sus mecanismos de elección y de su periodo de funciones.

En relación con este tema, se establecen cuatro propuestas clave:

1. La conformación del Consejo Directivo debe incluir a los siguientes representantes:

- ▶ Un representante por los trabajadores,
- ▶ Un representante por los jubilados,
- ▶ Un representante del Seguro Social Campesino,
- ▶ Un representante por los empleadores y
- ▶ Un representante del Ejecutivo.

Cabe mencionar que todos los participantes de los grupos focales coinciden en la identificación de los representantes antes mencionados; sin embargo, también se observan variaciones. Por ejemplo, los trabajadores proponen la inclusión de un representante de los servidores públicos, mientras que los jubilados, la de un representante de jubilados por los maestros. Entretanto, los empleadores evocan la antigua conformación del Consejo Directivo, que constaba de nueve integrantes (representantes del gobierno, empleadores y otros, quienes analizaban y deliberaban sobre las políticas y planes para el IESS, figura que actualmente no existe).

- 2. La forma de elección de los representantes al Consejo Directivo será democrática,** es decir, mediante elecciones amplias con la participación de los diferentes gremios o asociados por representantes. Para los gremios sindicales, el representante por los empleadores no necesariamente debe ser un miembro de las cámaras porque esa modalidad excluye al resto de patronos. El mismo criterio debe ser aplicado para cada grupo que selecciona un representante.
- 3. Los representantes no deberán superar un periodo de cuatro años en sus cargos.** Además, su participación debe estar sujeta a monitoreo y auditoría de gestión con la posibilidad de destitución si se comprueba que no responden a los requerimientos de sus representados (propuestas realizadas por los gremios sindicales, los jubilados y el Seguro Social Campesino).
- 4. La conducción de la institución no debe estar en manos del Ejecutivo.** Todos los grupos coinciden con esta propuesta. Por ende, la institución debe estar dirigida por un órgano colegiado que integre a los afiliados (trabajadores y jubilados), a los empleadores y al Estado. Según los gremios sindicales y jubilados, mientras estos cambios ocurren, es necesario y urgente trabajar en una resolución de nombramiento del delegado de los asegurados al Consejo Directivo, actualmente conformado solamente por dos representantes: el de empleadores y el del Ejecutivo. Es urgente una convocatoria para tratar la Resolución de la Corte Constitucional del 22 de mayo de 2016, la cual estableció como inconstitucionales los párrafos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social.

Otra propuesta adicional, presentada especialmente por el grupo de jubilados, consiste en la conformación de un congreso de afiliados, como instancia superior para la definición y aprobación de las políticas de la institución y que sea el Consejo Directivo el que las implemente.

De igual manera, los jubilados ponen de relieve la eliminación de la corrupción, problema que señalan no solo como individual sino también de carácter estructural y propiciado por el marco legal. Para el tratamiento de la corrupción, mencionan que hay un Comité de Ética y Transparencia, pero que está integrado por los mismos delegados del Consejo Directivo, con el consecuente y evidente escenario de conflicto de intereses. En definitiva, ello demanda un cambio inmediato y profundo.

2.3.1 Ruta del cambio

En la dimensión de gobernanza, la ruta de cambio está relacionada principalmente con la reforma a la Ley de Seguridad Social, para dar paso a una reestructura del Consejo Directivo del IESS, de tal manera que, por un lado, se puedan incluir otros representantes de afiliados y jubilados, y que estos sean elegidos democráticamente;

y, por el otro, que su periodo de representación sea limitado, sin exceder los cuatro años, sumado a que debe existir la posibilidad de revocatoria del cargo en cualquier momento si se comprueba que el representante no cumple la función para la que fue electo.

Otra reforma necesaria se centra en la presidencia del Consejo Directivo, ya que no todos los participantes están de acuerdo en que esta sea ocupada por el delegado del Ejecutivo, entre otras razones, porque es juez y parte de los destinos de la institución y de sus problemas.

La reforma planteada incluye al BIESS, institución que debe estar libre de la injerencia del Estado, además de contar con la posibilidad de actuar como un banco privado. De ese modo, podrá tener un manejo diferente de sus recursos y actuar como un garante de los ciudadanos para el funcionamiento de la banca privada.

Finalmente, pero no menos importante, una medida urgente que debe impulsar el Consejo Directivo es una resolución que permita la incorporación del delegado de los asegurados al Consejo Directivo, pues es de conocimiento público que actualmente solo hay dos delegados: el del Ejecutivo, que asume la presidencia de la institución; y el de los empleadores, que permanece en el cargo durante más de diez años.

2.3.2 Propuestas

► **Tabla 6**

Sistematización de propuestas eje **Gobernanza**

Propuesta	Nivel de apertura a la propuesta			
	Trabajadores	Jubilados	Empleadores	SSC
Reestructuración del Consejo Directivo en el cual otros actores clave estén representados (SSC, jubilados).	Alto	Alto	Alto	Alto
Asegurar la rotación de la presidencia del Consejo Directivo entre sus nuevos miembros.	Alto	Alto	Alto	Alto
Apoyar la creación de un mecanismo para que tanto los trabajadores, los empleadores, el SSC y los jubilados puedan elegir a sus representantes en un proceso democrático y universal.	Alto	Alto	Alto	Alto
El directorio del BIESS debe seguir la misma lógica de reestructuración que la del Consejo Directivo del IESS.	Alto	Alto	Alto	Alto

► Elaboración: Javier E. Juncosa.

► 2.4 Eje temático: Prestación de servicios

Los participantes identifican la dimensión de la calidad de la prestación de servicios con la prestación de salud, de modo que perciben que los servicios de este sector son deficientes. La principal razón de esta apreciación radica en el tiempo que el afiliado se toma para obtener un turno con el especialista, el que puede tardar entre dos a tres meses, o más.

De acuerdo con los participantes, este no es un problema nuevo. Son bien conocidas las largas listas de espera para la realización de una cirugía o exámenes complementarios; sin embargo, este escenario se ha agravado debido a la inclusión de personas que no aportan pero a las que se les ha otorgado el derecho de atención, principalmente a los hijos menores de 18 años y a los cónyuges de afiliados.

El tiempo de espera empeora si los pacientes no viven en las ciudades que cuentan con establecimientos de salud de mayor complejidad. Fuera de las ciudades de Quito y Guayaquil, y especialmente en sectores rurales, la atención es más limitada respecto a la cobertura de exámenes y medicinas, situación que desmotiva a los afiliados de continuar con su afiliación. En tal sentido, es el sistema el que los obliga a demandar servicios privados para la resolución de crisis de salud.

Además del tiempo de espera para la consecución de un turno, los participantes mencionan que se debe considerar cuánto transcurre en la revisión de exámenes entre un profesional de la salud y otro, ya que es común que el paciente sea derivado a diversos especialistas o médicos. Este panorama se vuelve más desalentador si los usuarios no conocen los procedimientos de atención ni el modelo que se implementa, pues no es necesario que todos acudan directamente al médico de especialidad. Para ello, desde el punto de vista de los participantes, es preciso pasar por un primer nivel para ser derivado; no obstante, este procedimiento no está claramente definido ni debidamente explicado a los usuarios, lo que ocasiona insatisfacción y mala percepción del servicio prestado.

Para los representantes de los trabajadores y jubilados, la solución no es la contratación de servicios privados, pues estos, además de ser caros, son considerados como un camino hacia la privatización.

Entonces, es necesario mejorar lo que se tiene e incluir un primer nivel de atención per se y en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, que permita dar respuestas inmediatas y más cercanas a los afiliados.

Por su parte, los participantes del Seguro Social Campesino proponen que se incluya un primer nivel de atención integrado por promotores sociales, de tal modo que sean ellos los que realicen acciones de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. Así, los afiliados no necesariamente deberán acudir a un servicio de salud.

2.4.1 Ruta del cambio

Finalmente, sobre la dimensión de la calidad en la prestación de los servicios, se propone mejorar la información que posee el IESS sobre los afiliados, su funcionamiento y sus bienes. Para ello se cuenta con mecanismos modernos, como el uso de sistemas informáticos que plasman de manera ágil lo que ocurre en el IESS y con la implementación de procesos de información para la toma de decisiones y control; también existe data sobre personas afiliadas, manejo de bienes, compra de bienes y servicios, manejo de medicinas, entre otros.

De igual manera es necesaria la implementación de comités de seguimiento o comités de ética que controlen y orienten el funcionamiento ético de la institución, que identifiquen problemas y generen mecanismos más ágiles de resolución.

Por último, se propone revisar el manejo del fondo de pensiones, tener conceptos de eficiencia y eficacia para estos, además de que este manejo sea conocido por sus beneficiarios. Al respecto, los representantes de empleadores sugieren un manejo privado de estos fondos o un concepto privado en su manejo.

2.4.2 Propuestas

► **Tabla 7**

Sistematización de propuestas eje Servicios y prestaciones

Propuesta	Nivel de apertura a la propuesta			
	Trabajadores	Jubilados	Empleadores	SSC
Realizar un proceso que permita identificar aquellos servicios que pueden ser externalizados, principalmente los procesos que no son parte de la cadena de valor del IESS.	Medio	Medio	Alto	Alto
Eliminar las atenciones a personas que no están afiliadas.	Alto	Alto	Alto	Alto
Crear sistemas de comunicación para que los usuarios de las prestaciones, especialmente de salud, puedan mejorar su experiencia en el proceso de atención.	Alto	Alto	Alto	Alto
Concesionar la gestión y la administración del fondo de pensiones.	Bajo	Bajo	Alto	Bajo

► Elaboración: Javier E. Juncosa.

2.2.1 Ruta del cambio

- ▶ Una de las necesidades identificadas por todos los participantes es la despolitización de la institución y su separación de la injerencia del gobierno. Asimismo, se demanda su transformación en una instancia de alto nivel técnico y financiero, con procesos de fiscalización, auditorías independientes y conducentes a rectificar acciones y, de ser necesario, sancionar a los malos funcionarios. Es preciso incluir en estos procesos de control y acompañamiento a un “comité de ética y transparencia” que esté integrado por los trabajadores y los jubilados para que controlen los procesos, la inversión, las adquisiciones y el funcionamiento en general.
- ▶ El Estado debe ser vigilante del buen funcionamiento del IESS, pero no su interventor y beneficiario. “El IESS debe dejar de ser la caja chica y grande del Estado”; manifiestan que el *Plan toda una Vida* va a acabar con el IESS.
- ▶ Esto implica integrar a la seguridad social un equipo técnico altamente preparado y calificado para el establecimiento de una planificación técnica que defina metas, el camino por seguir y las posibilidades reales de implementación de lo que se propone; asimismo, incidir en la burocracia institucional y modernizar su funcionamiento y su respuesta a los usuarios.
- ▶ Sobre la compra de servicios de salud privados, se propone, en primera instancia, que la misma institución fortalezca e implemente sus propios servicios con profesionales de la salud calificados y servicios complementarios necesarios. Si la oferta es de la misma institución, ello hace que el egreso por compra de servicios sea menor; sin embargo, también se debe prever la posibilidad de comprar servicios con los que no se cuenta o que no han sido implementados, especialmente en provincias lejanas a los centros de mayor desarrollo. En estos casos, deben manejarse criterios de calidad, tarifarios estandarizados y, sobre todo, un control claro y eficiente de estos procesos, de tal manera que no se incentive la corrupción.
- ▶ Otra situación identificada por los participantes de los grupos focales es el manejo de los recursos del IESS.
 - ▶ Por un lado, están los inmuebles. Al respecto, se requiere un inventario de todo lo que posee el IESS y un plan de manejo de ello, para garantizar la capitalización de la institución. El inventario debe formar parte de un “plan de manejo” de esos bienes, que incluyen el cobro por arriendos, la venta a precios razonables con beneficio institucional, el uso adecuado y, finalmente, el destino transparente de los que se tiene en favor de los afiliados —por ejemplo, planes de vivienda—.
 - ▶ De otra parte, está el dinero del IESS, el cual debe ser invertido en espacios o condiciones que contribuyan al crecimiento del capital, ya sean bonos o créditos. Lo que se requiere nuevamente son personas técnicas y capaces que puedan manejar tal dinero, que garanticen transparencia, seriedad y confiabilidad. Con ello, los fondos de cesantía, por ejemplo, pasarían a ser parte de estos recursos, con la seguridad de su manejo, y podrían aportar a la economía del país.
- ▶ Sobre el BIESS, los participantes coinciden en que es un banco que, de acuerdo con la ley, ha limitado su participación en el ámbito privado, lo que ha perjudicado la generación de recursos para la misma institución. En este caso se requiere una reforma legal para que el BIESS se transforme en una institución financiera que actúe como banco privado o que pueda asociarse con otras instituciones financieras, como el Banco del Pacífico para dar créditos, la Corporación Financiera Nacional (CFN) para el sector productivo o el Banco de Desarrollo (BDE) para el sector de la construcción. Es decir, urge el fortalecimiento de su participación en la economía nacional. Su accionar en la banca privada tendrá, al menos, dos acciones claras: incrementar su capital por las ganancias que adquiere en este sistema y actuar como regulador de los costos imputados a los usuarios de la banca privada. En suma, es imperativa su despolitización, la no dirección del Estado y la realización y socialización de informes financieros claros y seguros para conocer su manejo, sus inversiones y su situación general.
- ▶ El incremento de afiliados es imprescindible y está mediado por la necesidad de hacer un “plan que incremente el empleo”, que es un elemento en el que se debe trabajar con urgencia. Los empleadores proponen que este plan incluya la flexibilización laboral y mecanismos diferenciados de aporte a la seguridad social.

3 Reflexiones finales

La participación de los actores sociales representantes de gremios sindicales, empresariales, organizaciones de jubilados y campesinos en la fase de consulta ha sido un elemento de especial importancia para la etapa de construcción colectiva de propuestas que permitan mejorar el desempeño del IESS.

Como se ha observado en este informe, los grupos focales tuvieron como propósito principal identificar las propuestas de estos actores, orientadas a enfrentar los principales desafíos del IESS, lo que se han agrupado en cuatro dimensiones fundamentales, consensuadas con los propios actores: cobertura/universalización, sostenibilidad, gobernanza y calidad de las prestaciones.

Los resultados muestran la opinión de los actores en torno a estas cuatro dimensiones, aspecto que debe ser resaltado, ya que no expresan ni la opinión ni las sugerencias de la OIT. Para garantizar el principio de transparencia del proceso, las propuestas de los actores han sido expresadas en este informe en su máxima plenitud, sin la intervención de un procesamiento intermedio, con el objetivo de respetar los postulados de cada sector.

Tanto empleadores, trabajadores, jubilados y campesinos coinciden en ciertos elementos trascendentales a la hora de pensar en la construcción colectiva de una hoja de ruta para fortalecer el desarrollo sostenible del IESS. Estos elementos son: i) aumentar la cobertura del sistema de seguridad social y, en particular, del seguro social, pues se trata de un derecho universal —este incremento debe estar sustentado en el correspondiente financiamiento y aportación—; ii) fortalecer la transparencia de la información, materializada en la presentación de estudios actuariales sólidos y en el inventario de bienes de la institución; debe definirse la deuda del Estado con el IESS y otros grupos y destacar la importancia de que esa sea cancelada para garantizar la sostenibilidad del sistema; iii) mejorar la representatividad del máximo órgano de gobierno del IESS (Consejo Directivo) y fortalecer la independencia de la institución respecto al gobierno; iv) reforzar el primer nivel de atención del Seguro de Salud para reducir atenciones curativas; y v) dotar al BIESS de autonomía y eficiencia para que compita con la banca privada y genere rentabilidad a los recursos de la institución.

Los elementos señalados, aunque no son los únicos, expresan la voluntad de los actores para avanzar hacia un proceso que permita optimizar el desempeño del IESS. En tal sentido, el presente informe se constituye en un insumo adicional para que los participantes del proceso de diálogo para el de diálogo para un Acuerdo Nacional para la Seguridad Social, puedan construir propuestas colectivas que fortalezcan el desarrollo sostenible del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4 Anexos

► Anexo 1: dominios y subdominios para la formulación de la guía metodológica

► **Tabla 8**

Relación entre dominios y subdominios de análisis utilizada para la formulación de preguntas

Dimensión	Variables
Universalización	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Solidaridad intrageneracional e intergeneracional ▶ Factibilidad de la ampliación de la 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
Sostenibilidad financiera y actuarial	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cambios demográficos ▶ Cambios en los perfiles es 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
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consejo Directivo ▶ Rectoría del sistema ▶ Autonomía ▶ Rectoría de las instituciones ▶ Cinco seguros prestacionales ▶ Corrupción
Provisión de servicios y prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Provisión privada de servicios ▶ Suficiencia de las prestaciones: relación entre aportes, monto de pensiones y calidad de servicios
Provisión de servicios y prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gerencia de servicios ▶ Instrumentos fiscales y flujos ▶ Políticas contracíclicas ▶ Economías de escala
Rutas para la transformación	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cuerpos Jurídicos ▶ Economía política de la reforma ▶ Crecimiento sustentable ▶ Inclusión social ▶ Trabajo decente

► Fuente: Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social
Elaboración propia

► Anexo 2: guía metodológica de grupos focales

Ciudad y fecha:	
Facilitador:	
Identificador:	

(siglas del facilitador)

Grupos focales Aspectos cuantitativos de la Seguridad Social en Ecuador

Grupo Focal:	
Mesa:	

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, estamos 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 INEC, 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, SSC, 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 adecuadas 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 y prestaciones 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 y prestaciones de salud del MSP, IESS y demás institutos de seguridad social (ISSFA e 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?

Ciudad y fecha:	
Facilitador:	
Identificador:	

(siglas del facilitador)

Grupos focales

Aspectos cualitativos de la Seguridad Social en Ecuador

Grupo Focal:	
Mesa:	

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, estamos 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?

1.1.1 ¿A través de que 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 MSP o MDT o MIES?
- 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 se 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 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 y prestaciones 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 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?



**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>