

*original*  
*Dr. Calvachi*

REPUBLICA DEL ECUADOR  
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO  
DE SEGURIDAD NACIONAL  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS  
NACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL  
MASTERADO EN SEGURIDAD Y DESARROLLO

SEGURIDAD SOCIAL APOLITICA, TECNICA Y EFICIENTE  
PARA EL DESARROLLO Y BIEN COMUN DEL ECUADOR

DR. RODRIGO CALVACHI F.

XXV CURSO

1997 - 1998

**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**“SEGURIDAD SOCIAL APOLITICA, TECNICA Y  
EFICIENTE PARA EL DESARROLLO Y BIEN  
COMUN DEL ECUADOR”**

**Autor: Dr. Rodrigo U. Calvachi F.**  
**Asesor Tutor: Dra. Nancy Cisneros de V.**

**Quito, 3 Julio 1998**

**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**“SEGURIDAD SOCIAL APOLITICA, TECNICA Y  
EFICIENTE PARA EL DESARROLLO Y BIEN  
COMUN DEL ECUADOR”**

**Tesis presentada como requisito para optar al  
Título de Máster en Seguridad y Desarrollo**

**Autor: Dr. Rodrigo U. Calvachi F.**  
**Asesor: Dra. Nancy Cisneros de V.**

**Quito, 3 Julio 1998**

**“SEGURIDAD SOCIAL APOLITICA, TECNICA Y EFICIENTE  
PARA EL DESARROLLO Y BIEN COMUN DEL ECUADOR”**

**Por: Dr. Rodrigo U. Calvachi F.**

**Tesis de Grado de Maestría aprobado (a) en nombre del Instituto de  
Altos Estudios Nacionales por el siguiente Tribunal, a los 3 días del  
mes de julio de 1998, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.**

---

---

---

## **DEDICATORIA**

Rindo homenaje a quienes son la razón de mi existencia, mi esposa Gladys y mis hijos, quienes constantemente fortalecen mis aspiraciones y actividades, como la elaboración de esta Tesis, que es el fruto del Curso de Seguridad y Desarrollo que a mucha honra recibí en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

## **RECONOCIMIENTO**

Dejo constancia de mi profundo agradecimiento al Instituto Ecuatoriano de Seguridad social, IESS, por medio de sus máximos personeros, el Consejo Superior y el señor Director General, por haberme dado la oportunidad de asistir al Curso de la Vigésimo Quinta Promoción de Seguridad y Desarrollo, realizado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales durante el periodo de los años 1997-1998.

Al Instituto de Altos Estudios, IAEN., por haberme permitido conocer muy de cerca la problemática nacional en todas sus expresiones: política, económica, sicosocial y militar, cuyas enseñanzas y experiencias han fortalecido el espíritu y los conocimientos para asumir responsabilidades que demande nuestra patria en búsqueda de su Seguridad y Desarrollo, dentro de aspectos esenciales de responsabilidad, disciplina, conocimiento y honorabilidad. Igualmente por haberme dado la oportunidad de conocer y adquirir excelentes amistades de entre los compañeros de aula, a quienes recordaré siempre por los inolvidables momentos compartidos y sus diferentes manifestaciones humanas.

Especial agradecimiento a la Dra. Nancy Cisneros de Villalba por su apertura, amistad y asesoramiento profesional oportuno durante el curso y la elaboración de esta investigación.

## INDICE GENERAL

	PP.
<b>RESUMEN</b>	<b>vii</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>ANTECEDENTES</b>	<b>7</b>
<b>CAPITULOS</b>	
<b>I SITUACION ACTUAL.....</b>	<b>19</b>
Marco Legal.....	20
Autonomía Institucional.....	24
Cuota de Poder y Compromiso de Gobierno.....	30
Crisis Moral.....	36
Estructura Caduca.....	39
<b>II CRISIS ECONOMICA Y AUTOFINANCIAMIENTO.....</b>	<b>46</b>
Aportes Unificados e Inversión.....	56
<b>III BUROCRATISMO OBSTACULO DE DESARROLLO...</b>	<b>67</b>
Desmotivación.....	73
Negligencia.....	75
Incapacidad.....	76
<b>IV PROPUESTA SEGURIDAD SOCIAL APOLITICA, TECNICA Y EFICIENTE.....</b>	<b>80</b>
Competitividad Humana frente a Competitividad Lucrativa.....	90
Optimización de Recursos y Reingeniería de Procesos..	100
Propuesta.....	108
Acciones.....	120
Verificación de los Objetivos e Hipótesis.....	127

	pp.
V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	134
Conclusiones.....	134
Recomendaciones.....	136
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	145
AUTORIZACION DE PUBLICACION.....	148
ANEXOS.....	149



## **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

### **“SEGURIDAD SOCIAL APOLITICA, TECNICA Y EFICIENTE PARA EL DESARROLLO Y BIEN COMUN DEL ECUADOR”**

**Autor:** Dr. Rodrigo U. Calvachi F.  
**Asesor:** Dra. Nancy Cisneros de V.  
**Año:** 1998

#### **Resumen**

El título de la tesis obedece al estado actual en el que se encuentra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, a consecuencia de una administración viciada de influencia político partidista en los diferentes gobiernos que el Ecuador ha tenido en los últimos años del período democrático restablecido desde 1979, que junto con otros factores como la negligencia, el burocratismo, la corrupción, la demagogia, la deuda del Estado, incremento de demandas prestacionales y el desfinanciamiento de varias prestaciones, entre otros, se han constituido en el obstáculo de desarrollo y modernización del sistema de seguridad social, que naturalmente origina reclamos por insatisfacción de la población protegida.

En tales circunstancias, se sugieren medidas que pueden ser adoptadas en forma inmediata con el objeto de lograr una reactivación económica y con ello una transformación institucional mediante la implantación de sistemas informáticos, integración tripartita y paritaria del Consejo Superior mientras sea entidad perteneciente del sector público, capacitación de personal y reestructuración administrativa y legal de la entidad que permitan obtener eficiencia, eficacia, agilidad y calidad de las prestaciones y servicios que otorga. Sin perjuicio de las transformaciones mediante propuestas ya existentes como consecuencia de estudios más amplios y profundos con la participación de expertos en la materia.

Por tanto, es una contribución particular en consideración de la actual coyuntura política que vive el país y por ende el Instituto de Seguridad Social.

## INTRODUCCION

Los 70 años históricos transcurridos desde la fundación del actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como única entidad autónoma, que proporciona bienestar y seguridad ante los riesgos o contingencias que enfrenta el trabajador ecuatoriano con relación de dependencia, el afiliado voluntario, el jubilado, los beneficiarios y los afiliados agrícolas y campesinos, demanda especial análisis de su trayectoria, éxitos y fracasos con el propósito de establecer alternativas de solución objetivas, prácticas, imparciales, apolíticas, acorde con necesidades contemporáneas y libres de compromisos o intereses creados.

La seguridad social en su concepción filosófica no tiene otro fin que el de proporcionar las prestaciones y servicios para cubrir necesidades, proteger de riesgos y proporcionar bienestar a la comunidad, bajo principios de solidaridad, igualdad y universalidad, al margen de tendencias y compromisos político - partidistas o intereses de sectores de poder económico.

Partiendo de esta premisa considero obligación moral de quienes de una u otra forma hemos tenido la oportunidad de conocer de cerca la

problemática interna, contribuir con ideas o sugerencias de solución a los múltiples problemas que enfrenta la entidad, máxime en las actuales circunstancias mundiales, continentales y regionales en las que, al igual que de los Estados, se habla de la seguridad social con especial atención e interés dentro de lo que se denomina modernización por medio de mecanismos, procedimientos y medidas como: reestructuración, privatización, descentralización, fusión, eliminación, desestatificación, integración, globalización, entre otros, que de una u otra manera se han aplicado y están aplicando en los diferentes países, particularmente latinoamericanos.

Los sistemas de seguridad social como parte importante de la sociedad también evolucionan y sufren las consecuencias del adelanto técnico-científico del mundo en cuanto a su dinámica y eficacia, sumadas a la gran demanda. Por ello es impostergable efectuar una transformación radical con miras a enfrentar la actual crisis que de no ser controlada se corre el riesgo de llegar hasta su quiebra con consecuencias impredecibles en contra de la clase más necesitada del país. **“El IESS vive una agonía lenta”** comenta el periodista de la revista Correo Poblacional y de Salud, en su publicación de diciembre de 1997.

En el Ecuador se instaló la Asamblea Nacional con la finalidad de diagnosticar y reformar la Constitución de manera que permita resolver los graves males que aquejan al Estado, dentro de los cuales los asambleístas consideraron la problemática del IESS como prioridad preferente en razón de su actual crisis, pero luego de largas deliberaciones llegaron a la conclusión de que siendo una entidad eminentemente de carácter social no es conveniente su privatización como pretendía y aún pretende un sector con claros intereses económicos y políticos, en perjuicio de una amplia mayoría de la sociedad ecuatoriana en condiciones de pobreza. Lo que requiere la institución es una transformación en búsqueda de eficiencia y fortalecimiento económico dentro de un marco de libertad, independencia y autonomía, que impida se mantenga como "botín político".

Se han emitido criterios y comentarios en pro y en contra de la entidad. En pro, quienes han sido beneficiarios de las prestaciones y servicios; y en contra, quienes en búsqueda de ventajas o ambiciones, muchas veces sin fundamento, causan desprestigio y desconcierto como medio de alcanzar opiniones que justifiquen la privatización para beneficio de pequeños grupos capitalistas del país, que proyectan multiplicar sus capitales a base del dolor y necesidad de los demás, imponiendo reglas de lucro ajenas a los principios elementales de

solidaridad, igualdad y universalidad.

El presente trabajo pretende ser una contribución realista, objetiva y practicable en la búsqueda del mejor camino de la Seguridad Social frente al reto histórico que demanda el nuevo milenio del cual nos encontramos a sus puertas.

Dentro de esta concepción se hace impostergable la necesidad de establecer un sistema de seguridad social con criterios ajustados a la realidad nacional e independiente de influencias o factores que por experiencia han resultado negativos, como el caso de la influencia político partidista de gobiernos de turno o partidos políticos que buscan a través de la entidad fortalecer sus consignas, campañas y aspiraciones para llegar al poder nacional; que luego de haberlo obtenido, no presentan planes y programas serios para ejecutarlos dentro de su gobierno, sino simplemente busca el reparto burocrático como medio de pago de compromisos adquiridos. Por ello, parto del criterio personal que la seguridad social en el país debe ser apolítica desde el punto de vista partidista, en el sentido de que no deben prevalecer la ideología o consigna de ningún partido político, sino el beneficio común en base a proyectos o metas específicas de corto, mediano y largo plazo, con una política específica e inalienable de la seguridad social acorde con la

técnica y la eficiencia para lograr su fortalecimiento y desarrollo, con miras a la ampliación de cobertura como prevé nuestra Constitución Política.

Para lograr dicho objetivo principal es menester tomar en cuenta aspectos específicos como los siguientes:

Análisis de las actuales disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, estatutarias y criterios existentes sobre la problemática institucional en varios diagnósticos existentes y sugerir soluciones que pueden adoptar los diferentes estamentos institucionales y del Estado por medio de las Funciones Ejecutiva y Legislativa en sus respectivas competencias.

Análisis e interpretación de varias experiencias nacionales e internacionales para colegir conclusiones objetivas pertinentes, que permitan demostrar la urgente necesidad de una reingeniería de procesos y establecimiento de métodos y resultados de calidad total en beneficio de los afiliados y más usuarios de la sociedad dependiente con miras a su ampliación dentro de conceptos modernos, prácticos, eficientes y eficaces.

En síntesis, determinar que la seguridad social debe ser sin color político partidista, estrictamente técnica y eficiente para lograr el fortalecimiento, desarrollo y el bienestar común del Ecuador, dentro de los principios ineludibles de solidaridad, igualdad y universalidad, que supera largamente a toda aspiración de lucro particular, aplicando un sistema, políticas y concepciones acordes con la realidad para cubrir las demandas sociales con calidad total de los recursos económicos, materiales y humanos, reflejada en prestaciones y servicios que se otorgan a los afiliados obligados y voluntarios, jubilados y más beneficiarios actuales con derecho, sin descuidar la ampliación de cobertura a sus familiares.

Adicionalmente, sugerir reformas o medidas estrechamente vinculadas a la descripción de antecedentes, diagnóstico y análisis de la situación actual del IESS y sus serios problemas y críticas destructivas que esta afrontando por la disminución y en algunos casos carencia de eficiencia y calidad, ante una limitada cobertura y débil financiamiento, que lo vuelven vulnerable ante los desafíos que el país enfrenta con la globalización e internacionalización en boga.

Para llegar a los objetivos señalados este documento comprende:

antecedentes, situación actual, marco legal, limitación de gestión, autonomía, influencia político partidista o de gobierno, estructura y crisis moral (corrupción) y económico-financiera; obstáculos de desarrollo; rol en la seguridad colectiva; y, recomendaciones o sugerencias de posibles soluciones.

## ANTECEDENTES

El Seguro Social Ecuatoriano tuvo su nacimiento en el gobierno del presidente Ayora con la emisión de la **“Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa”**, expedida el 8 de marzo de 1928 y publicada en el R.O. Nro.591 del 13 de los mismos mes y año, que creó a su vez la Caja de Pensiones, destinada a prever las contingencias vitales y laborales de los trabajadores ecuatorianos dependientes respecto a: vejez, invalidez, riesgos del trabajo, viudez, orfandad y muerte. Esta ley en cierto modo, fue una consecuencia necesaria de la ley preparatoria de jubilaciones del magisterio, expedida en el año de 1923, que condicionó la fundación de un Banco de Crédito si el monto total de las cantidades descontadas al magisterio llegaba a 500 mil sucres para las operaciones permitidas en esa época por la Ley de Bancos, con la excepción de la emisión de billetes e incremento de su capital en un 5%.



Sin embargo, la ley que creó la Caja de Pensiones amplió la cobertura a todos los empleados públicos y bancarios del país, cuyos beneficios eran: jubilación, montepío civil, retiro y montepío militares, Caja de Ahorros, Cooperativa Mortuoria y préstamos a los empleados.

A comienzos de este siglo el personal militar era el único que tenía un sistema legal de protección del Estado frente a los riesgos de invalidez, vejez y muerte. La inexistencia de una entidad que pudiera administrar los recursos por este concepto para otorgar pensiones de retiro y montepío, determinó la necesidad de ser cubiertos directamente con los fondos del presupuesto general del Estado; situación que contribuyó al nacimiento del hoy IESS y luego la implantación de los actuales Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Uno de los problemas que comenzó enfrentando la Caja de Pensiones desde sus primeros años de vida fue la falta de recaudación oportuna de los aportes de los empleados públicos causada por el desconocimiento o negligencia de los oficiales pagadores de este sector. Sin embargo se fue configurando y perfeccionando el sistema de la seguridad social en el Ecuador, a través de una serie de decisiones y

discusiones, dentro de las cuales se inscribe la creación del Instituto Nacional de Previsión.

Tanto en América Latina como en nuestro país, existía muy poca experiencia en esta materia de seguros sociales, aunque la Caja de Pensiones existía desde 1928 para asegurar como ya se dijo a empleados públicos, bancarios y militares, pero con dominio de funciones mutuales y cooperativas, más que de seguro social.

Se dictó la primera ley del Seguro Social Obligatorio en 1935; época en la que el Ecuador había alcanzado un muy limitado desarrollo industrial, con base al trabajo asalariado, que contrastaba con la permanencia de atrasadas relaciones de producción en el campo, en particular de la sierra. Desde aquella época el sistema del seguro social se financia con el aporte tripartito del Estado, los patronos y el trabajador en función del sueldo o salario.

De estos antecedentes podemos colegir que el primer período del Instituto, fue caracterizado por la carencia de criterios técnico – científicos que hubiesen permitido una efectiva respuesta a los afiliados y beneficiarios que requieren las prestaciones y servicios, y una proyección

sustentada y sólida de la institución.

A pesar de todo no se puede desconocer que ya existía una conciencia de las debilidades en los gestores y de quienes tuvieron la responsabilidad de impulsar y dirigir a la entidad y al sistema de seguro social, especialmente para recoger y superar las experiencias adquiridas.

El doctor López Arteta, en la exposición de motivos que justificaba el proyecto de Ley para la creación del Instituto decía:

“La Ley da las normas básicas de los seguros, según el Proyecto, pero deja cierto campo de acción al Instituto, porque no es posible, que el Legislador, sin el acervo de datos que se necesitan para establecer las obligaciones y los recursos de manera equilibrada, los determine en una forma rígida e inflexible.....De esta rigidez pecó la Ley de 1928 que creó la Caja de Pensiones; y, ya vemos, cuan difícil se vuelve esa reforma, con los fuertes intereses creados, de por medio”.<sup>1</sup>

Desde el inicio mismo del Instituto, la comisión organizadora planteó la necesidad de contar con asesoría técnica adecuada y requirió la presencia de especialistas chilenos a fin de que se practicara el balance actuarial de la Caja de Pensiones del Ecuador, cuyo resultado demostró un déficit actuarial de 40 millones de sucres.

Más tarde, el Instituto contrató los servicios profesionales del técnico alemán Peter Thullen, quien participó no sólo en el Departamento de Asesoría Técnica, sino también para organizar, dirigir y vigilar las secciones de estadística general y de actuariado matemático, para controlar los planes de contabilidad y estadística, según requerimientos técnicos y científicos.

A fin de optimizar este espacio y a manera de ayuda memoria creo es necesario citar las fechas más trascendentales que permitan tener una visión objetiva y sintética de la trayectoria del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

- “Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa”, expedida el 8 de marzo de 1928 y publicada en el R.O. Nro.591 del 13 de los mismos mes y año.
- 1935 se creó el Instituto Nacional de Previsión y la primera ley del Seguro Social Obligatorio.
- 1 de mayo de 1936 se inició el Servicio Médico del seguro Social.
- 1937 se creó el seguro de Enfermedad y Maternidad; y se fundó la

Caja del Seguro Social de empleados y obreros privados.

- 1942 se promulgó la nueva Ley del Seguro Social Obligatorio.
- 1963 se fusionaron las Cajas de Previsión para formar la Caja Nacional del Seguro Social.
- 1968 se expidió el Código de seguridad Social y se inició el Plan Piloto del Seguro Social Campesino.
- Julio de 1970 se transformó en el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- El 20 de noviembre de 1981 se estableció el régimen especial del Seguro Social Campesino.
- El 26 de noviembre de 1995 en la Consulta Popular el pueblo ecuatoriano defendió este patrimonio de los ecuatorianos con el lema "EL IESS ES TU SEGURO DEFIENDE TU FUTURO".

Para financiar las prestaciones propias de un seguro social, los trabajadores contribuyeron, como hasta ahora, con aportes económicos mensuales, cuya recaudación y administración asumió la ex-Caja de Pensiones como entidad autónoma, no gubernamental pero controlada por el Estado, por tanto, los fondos no eran públicos sino privados, como ratificó dos años después el Consejo de Estado, al reconocer

expresamente que la Caja de Pensiones era una institución de derecho privado con finalidad social; consagrando desde entonces la autonomía del Seguro Social que al igual que sucesivas leyes y posteriores gobiernos, supieron respetarla y fortalecerla. Es más, en el año de 1963 al crearse la Caja Nacional del Seguro Social, la ley mantuvo el carácter autónomo de la entidad y la consagró como una "institución de derecho privado, con personería jurídica y fondos propios distintos de los del fisco, exenta del pago de impuestos fiscales y municipales".

En el año de 1970 se estableció el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mediante Decreto Supremo Nro. 40, publicado en el Registro Oficial Nro. 15 del 10 de julio de 1970, que ratificó también la autonomía, la personería jurídica y la determinación de que los fondos son propios y distintos de los del fisco, situación legal que se mantiene en la Codificación de la Ley vigente, aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional y publicada en el suplemento del Registro Oficial Nro. 21 del 8 de septiembre de 1988.

La Seguridad Social en el mundo tuvo su origen en el siglo XIX, como necesidad de asegurar la fuerza del trabajo ante el aumento de accidentes de los obreros en el pujante desarrollo industrial de Alemania

y bajo la concepción de Bismark, constituyó el primer país que inició el sistema de Seguro Social, cuyo modelo se caracteriza por ser estrictamente laboral, estatal, solidario y con financiamiento tripartito, cuya finalidad es otorgar prestaciones que permitan obtener una vida digna y segura en especial de los ciudadanos desamparados y económicamente débiles. De allí que el concepto de Seguro Social está íntimamente vinculado con los trabajadores que mantienen relación de dependencia laboral y salario fijo, que ligados estrechamente ejercían presión directa al Estado, ante la incapacidad de los patronos en dar soluciones a sus necesidades más elementales.

América Latina a partir de la segunda década del siglo XX importó el sistema tradicional europeo y sus países lo fueron acondicionando de acuerdo a sus realidades; por ello se trazaron destinos diferentes, como el caso nuestro que a partir de 1928 se incorporó a los trabajadores públicos y obreros al seguro general; los seguros especiales de los artesanos, profesionales y trabajadores domésticos; afiliados voluntarios; afiliados agrícolas y seguro campesino, entre otros, para quienes se han creado diversidad de aportes, manteniendo su unidad organizativa, la integridad y el paquete prestacional, con manejo financiero múltiple (capitalización solidaria, reparto, capitalización individual, financiamiento global) que ha dado una característica diferente al desarrollo de otros

países de la región.

La seguridad social abarca un campo de acción virtualmente ilimitado, ya que tiene relación directa con el bienestar físico, mental y social del individuo y de la colectividad en general, ya que involucra a: salud, integral, física, y mental, recreación, seguridad interna y externa, derecho al trabajo y protección de riesgos, acceso a servicios básicos de alimentación, vivienda, educación, salubridad, medio ambiente, agua, luz, comunicaciones, transporte entre otros; en definitiva todo lo que tiene que ver con la vivencia y convivencia de los miembros de la sociedad, cuya responsabilidad y potestad de cumplimiento le corresponde al Estado, en su nombre o delegación, a instituciones autónomas de derecho privado con finalidad social o pública como en el Ecuador el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que constituye apenas una parte del universo de la Seguridad Social y cubre aspectos específicos de protección, frente a riesgos de carácter vital y ocupacional; salud; invalidez; vejez; muerte; riesgos del trabajo y desocupación.

Durante la década de 1980, en la mayoría de países latinoamericanos, la situación del endeudamiento externo unida a la crisis generadora del estancamiento de los salarios mínimos vitales, el



incremento del desempleo, el crecimiento del sector informal y la aceleración de la inflación, determinaron la disminución de afiliación, incremento de morosidad y evasión en el pago de aportes a los sistemas de seguridad social, ocasionando serios desequilibrios económicos y financieros.

La disminución de ingresos en la población, originó mayor demanda de los sistemas de seguridad social y mayor volumen de los servicios y prestaciones que otorga, con el consiguiente aumento de costos en consideración a un esquema de atención integral.

Por la importancia de este campo de seguridad social dentro del desarrollo, los organismos financieros internacionales como: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Fondo Monetario Internacional, han comenzado a preocuparse en los últimos años y han realizado estudios o proporcionado asistencia técnica en seguridad social, ampliando de este modo el campo de acción que antes estuvo limitado a la Organización Mundial del Trabajo OIT, la Asociación Internacional de Seguridad Social, la Organización Mundial de la Salud y otros organismos regionales.

En el Ecuador y en América Latina debemos destacar que si no existieran las prestaciones del seguro social, aunque no satisfagan totalmente las necesidades, el número de personas por debajo de la línea de pobreza sería notoriamente mayor, sin embargo no se han hecho estudios cuantitativos que determinen los efectos de programas de bienestar poblacional tomando como referencia la clasificación del BID, que ubica al Ecuador entre el grupo de países intermedios que cubre menos de la mitad de la población con el seguro social y que en la década de los ochenta aparentemente tenían una situación financiera más solvente que los países pioneros como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, a pesar de la crisis económica que paralizó en algunos casos o redujo el ritmo de avances en la cobertura en otros.

Los ingresos se redujeron por la caída del salario real, el incremento del desempleo, la expansión del sector informal, la mayor evasión y deterioro en el rendimiento de la inversión y el aumento de la deuda estatal.

Igualmente los gastos se elevaron por la presión inflacionaria que obligó al reajuste de salarios de la burocracia, y del valor real de las pensiones jubilares; el costo de atención médica se incrementó a ritmo vertiginoso; el precio de las medicinas, equipos, material quirúrgico,

instrumental y más bienes de uso y consumo diario de las áreas médica y administrativa subieron exageradamente, situación a la que se sumó una mayor demanda de los servicios y prestaciones sociales.

“El Sistema de seguridad social en el Ecuador como ya dije, ha funcionado en forma fragmentada, aunque bajo una sola entidad que desde 1970 se denomina Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuya característica importante es la estratificación y diferencias entre grupos de asegurados, ya que los grupos ocupacionales más poderosos fueron los primeros en obtener la cobertura, mientras que grupos más numerosos pero menos influyentes fueron los últimos en percibirla o permanecen aún sin protección”<sup>2</sup>

Afirma Carmelo Mesa Lago y añade que:

“Maneja muchos programas como; pensiones, atención de enfermedad y maternidad, riesgos del trabajo, cesantía y ayuda de funerales. Se han realizado cambios tendientes a buscar transformaciones, pero sin la suficiente planificación, cuyo resultado siempre ha sido mayor desorganización y ninguna sustitución de estructuras o eliminación de diferencias entre grupos de afiliados”.

“En la última década el Ecuador ha figurado entre los 5 países con la cobertura más baja de seguro social en América Latina y el Caribe y una de las dos más restringidas coberturas legales para las personas a cargo de los asegurados (familia), pero el crecimiento del seguro social campesino es el factor más dinámico en ampliar la cobertura, que ha mejorado notablemente la protección en la mayoría de provincias, abarca el 14% de la población rural total” .

## **CAPITULO I**

### **SITUACION ACTUAL**

En términos generales y para efectos de ubicación de la situación actual del régimen del Seguro Social Ecuatoriano debo destacar fundamentalmente que el sustento principal del sistema son los principios de solidaridad, obligatoriedad y equidad, cuya filosofía está orientada a contrarrestar las grandes desigualdades en la distribución de la riqueza nacional en todo cuanto se refiere al aspecto económico y social de los ecuatorianos, particularmente de los trabajadores; por tal motivo, el actual seguro social propende a que el ciudadano que más ingresos recibe contribuya al financiamiento de las prestaciones y servicios de quien menos ingresos económicos percibe; que las generaciones jóvenes financien las prestaciones y servicios de las generaciones de edad avanzada; y, en el campo de la salud los trabajadores sanos coticen a favor de los afiliados y beneficiarios enfermos. Lamentablemente a este principio de carácter estrictamente social que conlleva a un fortalecimiento y cohesión de la clase laboral, no se le ha dado la importancia que corresponde, ya que más ha pesado la indiferencia o incomprensión de los diferentes gobiernos, en lugar del fortalecimiento económico o

financiero para esta finalidad sin tintes ideológicos o político partidistas de naturaleza alguna que no sea la cara de la sensibilidad humana en medio de factores adversos de pobreza y soledad en que se desenvuelven los países en desarrollo como el nuestro.

Además de las disposiciones legales y estatutarias específicas del sistema de seguridad social, nuestra Constitución Política consagra los principios indicados más la eficiencia y universalidad, cuando se refiere al sistema nacional de salud que participan los dos sectores, público y privado. (Art- 19 N.15 Constitución vigente).

### **Marco Legal**

La Constitución Política del Estado y la reforma aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente consagran la autonomía y obligatoriedad de afiliación en los mismos términos que por 7 décadas ha venido funcionando, es decir, como entidad autónoma y única con sustento de principios fundamentales de solidaridad, igualdad, universalidad.

El art. 42 de la Constitución Política textualmente prescribe:

“Todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social, que comprende:1. El seguro social, que tiene como objetivo proteger al

asegurado y a su familia en los casos de enfermedad, maternidad, desocupación, invalidez, vejez y muerte. Se financiará con el aporte equitativo del Estado, los empleadores y los asegurados.

Se procurará extenderlo a toda la población.

El Seguro Social es un derecho irrenunciable de los trabajadores.

Se aplicará mediante una institución autónoma. La Fuerza Pública podrá tener sus propias entidades de seguridad social; en sus organismos directivos tendrán representación igual el Estado, los empleadores y los asegurados. Los fondos y reservas del seguro social, que son propios y distintos de los del Fisco, no se destinarán a otros fines que a los de su creación y funciones....."3

El actual Instituto rector de la Seguridad Social (IESS), cuenta con una "maraña" de disposiciones que han sido emitidas en gran volumen de acuerdo a necesidades y reajustes de momento, que pierden vigor e importancia en corto tiempo, ya que son fruto de la aplicación de criterios que resuelven problemas particulares, coyunturales o satisfacen presiones de gobierno, político partidistas o sectores interesados, que se las puede calificar como soluciones parche, es decir, resuelven el momento, pero no obedecen a un objetivo o beneficio general acorde con planes o programas institucionales de corto, mediano o largo alcance o plazo, al extremo que hasta resultan a veces contradictorias.

Al momento existen tantas normas y disposiciones que si nos referimos a las resoluciones del Consejo Superior actualmente la institución cuenta con más de novecientas resoluciones aproximadamente.

En cambio la Ley del Seguro Social Obligatorio, no ha sido actualizada en muchos años, excepto ciertas reformas puntuales recogidas en la codificación vigente, no estructurales o conceptuales de fondo de acuerdo a reales necesidades institucionales o a la evolución dinámica y de transformaciones sociales y económicas, que inclusive en lugar de resolver se ha constituido en un obstáculo para el desarrollo de la institución y sus fines.

Igualmente puedo anotar existe gran cantidad de instructivos o disposiciones de carácter administrativo emitidas por el Director General, en uso de sus facultades estatutarias o por delegación del Consejo Superior, que a más de ser numerosas son de corto plazo o menor alcance, con variedad de eficiencia y resultados, por cuanto la mayoría de veces corresponden a criterios contrapuestos de un Director General o Nacional a otro, que a más de no ser cumplidos en unos casos, entorpecen actividades en otros, sumado el desconocimiento sobre su existencia y contenido consecuente de la deficiente difusión a nivel nacional. Estas dificultades han contribuido a mantener variedad y arbitrariedad de criterios burocráticos negativos en las diferentes Direcciones Regionales, que al ser negativos generan insatisfacción de las demandas de servicios y prestaciones de los usuarios con derecho.

A estas dificultades tenemos que sumar la negligencia de muchos servidores y la falta de conocimiento sobre la existencia de normas, como lo analizaremos más adelante.

A efectos de ratificar lo aseverado me permito hacer la siguiente cita:

“ En 1987, la legislación de la seguridad social ecuatoriana se había convertido en un laberinto impenetrable de disposiciones a menudo contradictorias y arbitrarias. De acuerdo con un informe del IESS, el Código de Seguridad Social no solo no logró sistematizar la legislación sino que, por su rigidez, impidió el proceso de actualizarla y adaptarla a los cambios sociales y económicos, induciendo así la proliferación de leyes “externas”. En 1989, el IESS emprendió una serie de pasos para hacer frente al laberinto jurídico, pero la “normalización” planificada indicó que no se eliminarían la multiplicidad y complejidad jurídica. La reforma tuvo por fin redactar una nueva ley del seguro social, un código que contuviera todas las normas estatutarias y un código de 714 (hoy 900 aproximadamente) resoluciones administrativas, y actualizar y reducir las disposiciones de 190 a 46. (Solo estas últimas se espera que llenen tres tomos). En mayo de 1992, solo se habían hecho mejoras menores y quedaban por resolver los principales problemas”.<sup>4</sup>

Esta cita es una descripción de lo que realmente sucede en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el campo jurídico interno y legal, cuyas disposiciones tanto legales como administrativas no han sido actualizadas o han sido dictadas por circunstancias especiales en el tiempo, sin pensar en la dinámica, evolución, demanda y transformación



social conforme transcurren los tiempos.

### **Autonomía Institucional**

La Constitución Política de la República expresamente consagra el derecho a la seguridad social de todos los ecuatorianos como obligación gubernamental y el seguro social para proteger al asegurado y a su familia de los riesgos de enfermedad, maternidad, desocupación, invalidez, vejez y muerte, mediante una institución autónoma, cuyos fondos y reservas son propios y distintos de los del fisco. Se procurará extenderlo a toda la población.

Desde el nacimiento del Seguro Social (1928) y por mandato legal siempre se mantuvo la autonomía institucional en consideración a sus fines tendientes a prever las contingencias y protecciones vitales y laborales de los trabajadores ecuatorianos, cuya tarea básica es la recaudación y administración de los aportes para el financiamiento de las prestaciones dentro de normas y procedimientos pre-establecidos; por tanto, dichos fondos no son públicos sino privados y distintos de los del fisco, administrados por una entidad autónoma sujeta a leyes, normas y procedimientos, sujeta al control gubernamental por estar asimilada por disposición constitucional y legal al sector público.

La autonomía no es homónimo de arbitrariedad como se ha pretendido interpretar, sino libre de ejercer las facultades legales tendientes a satisfacer en forma eficiente los requerimientos y necesidades de sus asegurados, tomando decisiones sujetas a las leyes y reglamentos pertinentes. Es por tanto saludable el control, supervisión o evaluación constantes para la toma de correctivos inmediatos cuando sea del caso.

Apenas dos años después de su creación, el Seguro Social debió luchar ya para defender su autonomía, por cuanto desde esa época se intentó disponer y aprobar los presupuestos desde el gobierno, por ello el Consejo de Administración de la Caja de Pensiones en una de sus sesiones entre sus argumentos manifestó:

".....El Seguro obligatorio ha sido creado y auspiciado por el poder público, es cierto, por tratarse de una institución de carácter social, pero no formado con fondos públicos....Ha venido funcionando como persona jurídica de derecho privado, porque esa es la personalidad que le corresponde en razón de los principios sobre Seguro Obligatorio, porque de muchas disposiciones de Ley y Estatutos se deduce aquel carácter, y porque eso es lo que le conviene a la solidez y prosperidad de la institución"...Aún cuando la Caja de Pensiones fuere de derecho público, convendría que no lo sea. Los Institutos o Establecimientos Públicos no dejan de estar sujetos a fuerzas, influencias o criterios cambiantes de la política, que afectan seriamente a su prestigio y solidez...y no conservando a la Caja alejada completamente de toda influencia de esa clase, corremos el grave riesgo de llevarla a su seguro fracaso".<sup>5</sup>

Esta cita no puede ser más elocuente porque predijo desde hace varias décadas de años el estado crítico del actual IESS por la influencia directa de factores extra institucionales que han conducido irresponsablemente hasta un posible colapso, si no se toman drásticas y definitivas medidas que fortalezcan su autonomía e impidan la improvisación y la influencia político partidista o de poder económico de sectores privilegiados, que por satisfacer sus aspiraciones no meditan en el daño social colectivo y de la única entidad sin fines de lucro que no sea el bien común nacional, como medio de lograr un desarrollo sostenido de las generaciones futuras.

A través del tiempo y las circunstancias históricas en las que se ha desenvuelto el país y particularmente la entidad (IESS) en su proceso de transformación, ha quedado demostrada la necesidad de mantener su autonomía institucional como medio de cumplir los fines propuestos desde el punto de vista social con trascendencia nacional, especialmente en beneficio de la sociedad de nivel medio y bajo, que por no disponer de suficientes recursos económicos recurre al IESS donde bien o mal recibe atención de sus necesidades elementales de salud y subsistencia en

circunstancias difíciles a las que todos estamos expuestos.

La autonomía del IESS no es un privilegio o una graciosa concesión gubernamental, sino fruto de la conciencia ciudadana que como máxima autoridad expresó su voluntad en forma libre y directa con su voto directo y secreto consignado en la última consulta popular de 1995, ratificada en estos momentos por la Asamblea Nacional Constituyente.

Han existido a través del tiempo varios conatos de reforma, con respuesta negativa a las pretensiones de sectores empeñados en destruir el sistema social y autonomía institucional.

La influencia política partidista del gobierno de turno muchas veces ha impuesto sus intereses, convirtiendo a la institución en un botín político o fuente financiera del gobierno mediante el uso de los dineros destinados a fines ajenos a los que persigue el IESS desde su creación, configurando un obstáculo de un desarrollo eficiente con ejercicio pleno de la autonomía e independencia. Lo señalado constituye a mi criterio personal una de las diferentes razones por las que actualmente el IESS se encuentra en un estado crítico en todos sus aspectos, en perjuicio directo de sus usuarios, beneficiarios y del bien común de la colectividad que se persigue.

La experiencia de varios países de América Latina nos ha demostrado que la pretendida privatización no es la alternativa de solución. La autonomía no persigue el beneficio del Instituto sino el beneficio de sus afiliados, como elemento clave que ha permitido la permanencia por décadas y logrado su limitado desarrollo mediante inversiones en obras de infraestructura médica para otorgar el servicio con superior diferencia de calidad frente al que otorgan varias unidades médicas del sector privado y no se diga frente a las demás del sector público.

En otro ámbito, puedo resaltar que se han concedido créditos hipotecarios y quirografarios de beneficio directo e inobjetable que a más de satisfacer la necesidad del afiliado se han otorgado en condiciones favorables y acordes con la capacidad económica real del solicitante y facilidades de pago únicas en el país, que por ser buena actualmente se aplica en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas con ciertas modificaciones acordes con la realidad económico financiera del país y capacidad de pago del peticionario. Inclusive con la participación del IESS se logró controlar la especulación y se dio solución significativa al déficit habitacional beneficiando a miles de ciudadanos y sus familias de toda la República, situación que con el transcurso del tiempo se ha

tornado extremadamente difícil su adquisición, máxime en las actuales circunstancias económicas con inflación de precios y devaluaciones desproporcionadas con relación al poder adquisitivo de la moneda, agravada con la congelación de los sueldos y salarios, especialmente del salario mínimo vital, que al no contar con los ingresos adicionales en concepto de costo de vida, compensación y bonificación, ni siquiera el trabajador lograría subsistir individualmente, peor satisfacer las múltiples y elementales necesidades de su familia, no se diga de vivienda.

El déficit habitacional en la actualidad bordea el millón de unidades aproximadamente a nivel nacional, que amerita una política gubernamental específica e inmediata, de lo contrario se incrementará con igual ritmo de la tasa de crecimiento poblacional, que en corto tiempo resultará incontrolable e inalcanzable por la difícil o imposible capacidad de ahorro y endeudamiento.

En este espacio creo necesario anotar que el IESS, no ha beneficiado solo a sus afiliados sino también a los sectores más necesitados de nuestro pueblo, guiados por el principio de solidaridad social, que a más de la vivienda como se indicó, dispone también de los Montes de Piedad creados para otorgar créditos prendarios a bajo interés en favor de las las personas de escasos recursos, tendiente a evitar sean

presa de la usura; así mismo con criterio social se implantó el seguro social campesino, que a pesar de su insignificante aporte goza de iguales derechos que los demás afiliados.

En consecuencia, desde su fundación (1928), y gracias a la autonomía, el seguro social ecuatoriano ha cumplido sus labores de servicio, ayuda y protección a sus afiliados, beneficiarios y en general de los ecuatorianos de menores recursos de nuestro país entero.

El sistema requiere a más de su autonomía de una política definida de seguridad social más amplia y coherente, con un sistema financiero y administrativo que cumpla condiciones técnicas dentro de la concepción privada de seguros de contingencias varias sin desvincularse de la función social fundamentalmente.

### **Cuota de Poder y Compromiso de Gobierno**

Uno de los principales obstáculos a vencer para lograr la reactivación institucional para cumplir su misión social es el denominado clientelismo político, que desgraciadamente ha tomado cuerpo en los casi 20 años de democracia restablecida en el Ecuador, que sin excepción de

gobierno en su turno no han dejado de cancelar la deuda política de campaña y componenda con cargos en los diferentes niveles, desde ejecutivos hasta operativos, que impedirán la gestión eficiente y eficaz, así como el crecimiento institucional y la reducción de costos en roles de pago mientras se mantenga esta modalidad, al extremo que en aplicación de la ley de modernización se pretendió reducir el número de personal, pero las influencias e intereses impidieron se cumpla a cabalidad en el IESS a pesar de los estudios y levantamiento de cargas de trabajo realizados para la racionalización de personal. Lamentablemente se ha establecido la inmoral tradición de hacer del empleo un botín político, que se complementa con intereses y ambiciones de mandos medios burocráticos.

La aseveración del procedimiento expuesto es reflejo de lo que en similares términos sucede en toda la administración pública dependiente del gobierno como lo ratifica el señor Jaime Carrera Cárdenas, que textualmente afirma:

**“La inmoral tradición de hacer del empleo público un botín político, se complementa con intereses y ambiciones de mandos medios burocráticos y toda una telaraña corruptora tejida a su alrededor, que también engorda la plantilla pública para satisfacer el clientelismo”<sup>6</sup>**



Es de dominio público que el IESS se ha constituido en un botín político de los gobiernos de turno, que ha obstaculizado su desarrollo sostenido, constante, seguro y con proyección futura, con respaldo de recursos suficientes y asistencia de la técnica acorde con la evolución de la sociedad y la economía.

Se han emitido varios criterios coincidentes de que siempre existió y con mayor intensidad en los últimos años de vida democrática del país una influencia del poder político y el clientelismo, que ha incidido negativamente en la actividad de la seguridad social ecuatoriana y la actual crisis visible desde diferentes ópticas, al extremo que está en riesgo su subsistencia si no se toman las medidas más adecuadas y de ser el caso drásticas e independientes de los intereses político partidistas o económicos interesados.

Dentro de este análisis es menester referirme a criterios ya emitidos en su oportunidad que me eximen de mayor comentario y prueba de lo aseverado, es así como, el Comité Central Nacional Único de Trabajadores del IESS en su propuesta de reforma estructural al sistema previsional ecuatoriano, cuando se refiere a la crisis de la seguridad social en el Ecuador identifica como causas a las siguientes:

"Las causas de la crisis de la seguridad social ecuatoriana se ubican esencialmente en la esfera política, debido al accionar de los distintos agentes sociales y económicos que intervienen y por las medidas aplicadas por los gobiernos de turno.

El <modelo> del seguro social ha sido convertido irresponsablemente en un sistema discriminatorio para una gran parte de la población nacional y, en la actualidad demuestra las ineficiencias y limitaciones de un desarrollo deformado, pero no por su contenido como modelo, sino más bien producto del sistemático desvío de fondos e incapacidad gerencial de los órganos de dirección y administradores de turno, y que histórica y coincidentalmente fueron los mismos actores: estado y empresarios; los dos en permanente búsqueda de una fácil acumulación del capital.

La posición clientelar y electoralista se sumaron en ayuda de la inestabilidad y el colapso del IESS.

Hay una desmesurada politización de las iniciativas de protección institucionales generando iniquidad, injusticia social e improvisaciones permanentes".<sup>7</sup>

En la revista "Opinión" de diciembre de 1997, los periodistas Sandra Garcés A. y Rodrigo Torres en el Art. Relacionado a la Salud Pública a propósito de la Asamblea, manifiestan entre otras cosas lo siguiente:

"Los ecuatorianos esperan que la instalación de la Asamblea Nacional sea la ocasión precisa para diagnosticar y reformar los males que aquejan a la sociedad.....En muchos puntos coinciden, sobre todo cuando hablan de buscar mecanismos que reformen el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), según todos opinan, se ha convertido en un "botín político".<sup>8</sup>

A través de la historia de la Seguridad Social del Ecuador se ha constatado la intervención de sectores de poder tanto político como económico, representado por los empresarios en calidad de patronos, que siempre han buscado obtener ventajas o propiciar inestabilidad del sistema, bajo la bandera de la democracia pero que se contraponen a las necesidades e intereses de la gran mayoría poblacional, que está centrada en el nivel medio y bajo cada vez más descendente en forma paralela a la crisis económica del país.

La composición actual del Consejo Superior y sus períodos de duración hacen que exista discontinuidad, inestabilidad y permite la injerencia político partidista o de gobierno en forma directa. Esta situación hace que bajo la correlación de fuerzas en su interior se tomen decisiones estrictamente políticas, ajenas al desarrollo institucional y sus fines humano sociales, con la agravante de que existe confusión de funciones que corresponden a Consejo Superior y la administración en general, ya que el Consejo como máximo organismo legislativo y fiscalizador interfiere en la gestión estrictamente administrativa u operativa, ocasionado desautorizaciones, debilitamiento de autoridad y oposiciones inconsultas, improcedentes y a veces hasta ilegales.

Paralelamente a la influencia política y clientelismo encontramos la marcada centralización en el campo de las decisiones, funciones y manejo de recursos tanto humanos como materiales que impiden un desarrollo equilibrado y coherente, como la regionalización que se realizó sin mayor estudio, planificación y técnica para satisfacer la gran demanda, especialmente por el crecimiento de nuevos centros o polos de desarrollo urbano intermedio.

Con una visión más amplia en la concepción de la seguridad social y la responsabilidad que tiene el Estado, es necesario se redefina su rol en el campo de la seguridad social y sus prestaciones, porque la entidad existente (IESS) cubre seguro social en favor directo de sus afiliados y beneficiarios, más no todo lo que corresponde a seguridad social en su contexto y campos de acción, para que no vuelva a suceder lo que a pretexto de ser el Estado responsable de la seguridad social se ha hecho reiterado y arbitrario uso de las contribuciones de los afiliados.

“...En muchas ocasiones el Estado ha dispuesto de estos ahorros discrecionalmente en función de intereses coyunturales sin crear en forma explícita ni el compromiso, ni la obligación de responder por estos fondos”<sup>9</sup>

### **Crisis Moral ( Corrupción)**

“Persiste el aumento acelerado de una corrupción organizada y sustancialmente elitista que por efecto de prácticas o prebendas burocráticas configuran verdaderos enclaves internos de poder”.<sup>10</sup>

Dentro de este capítulo constituye un aspecto importante destacar que lamentablemente en nuestro país se está estableciendo líneas de conducta que riñen con la moral, las buenas costumbres y los valores humanos dentro del campo de la honradez, rectitud y responsabilidad. Al hablar de corrupción comprende toda la conducta reflejada en las diferentes actividades especialmente del sector público, generada por la actuación de ciertos elementos que en lugar de ser garantía crean incredulidad, inseguridad y desconfianza, incluidos los politiqueros o pseudoadministradores sin conocimientos y experiencia suficientes, enquistados en la administración pública como cuota de poder o como consecuencia de las decisiones impositivas, arbitrarias y prepotentes de grupos dominantes que existen en nuestro país para la obtención de fines particulares y no del bien común.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no se libra de este

terrible mal que cada día va en proceso de aumento e institucionalización en forma hasta natural, al extremo que ya no llama la atención en un alto porcentaje de la población cuando se escuchan noticias de actos irregulares de funcionarios públicos, situación que personalmente la considero grave si nos ponemos a pensar en la pérdida de valores y el futuro que les espera a posteriores generaciones.

Es un acto de corrupción el hecho de no laborar a conciencia en las actividades encomendadas a cada uno de los funcionarios o servidores de la institución, a pretexto de tener influencias de carácter político, económico y hasta social, sin descartar inclusive el respaldo muchas veces de los propios dirigentes sindicales u organizaciones, quienes con un criterio equivocado de defensa del trabajador muchas veces han impedido la depuración de elementos negativos que por sus actos afectan al prestigio institucional y al personal restante de servidores con el consiguiente desprestigio que permite a los grupos de poder justificar su privatización, por considerar negocio rentable o lucrativo ajeno al fin social y al principio de solidaridad humana.

Es corrupción el hecho de propiciar afiliaciones improcedentes o ilegales con la ayuda de los propios empleados institucionales, a objeto de lograr la obtención de las prestaciones, especialmente de atención

médica o jubilaciones, sin tomar en cuenta el perjuicio que ocasionan a la propia institución donde laboran y a los dueños del sistema todos los afiliados, jubilados y más beneficiarios directos.

Es corrupción cuando a la Institución se la convierte en un botín político y de reparto clientelar de puestos de trabajo con personal no calificado, o que sólo cumple consignas especiales ajenas a los fines sociales que persigue la Institución.

Considero corrupción a los actos de negligencia e indiferencia administrativa por decir lo menos de un alto porcentaje de servidores frente a la gran demanda de las prestaciones y servicios de los usuarios con derecho, haciendo caso omiso de elementales obligaciones del servidor y trabajador de este tipo de entidades del sector público. Conducta consecuente por la falta de aplicación de técnicas y políticas de administración de los recursos humanos, independientes de presiones y compromisos político partidistas o "compadrazgos".

"La principal causa de la corrupción sin lugar a dudas la relajación y quebranto de la moral ciudadana. El país está corrompido. La lujuria por el dinero es notoria. Preso, prófugo o denostado, pero enriquecido, es el "Leitmotiv" de quienes asaltan las arcas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el caso concreto de la Comisión que estudia la corrupción que lo ha destruido.

Pero la desorganización es también germen importantísimo de la

corrupción. No se exagera en lo más mínimo si se afirma que en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no existen contabilidad, archivo o inventario que merezcan este nombre. Los presupuestos y los Planes de Inversión no se ajustan a lo que manda la Ley del Seguro Social Obligatorio". Continúa " No hay área del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que no haya sido invadida por la corrupción"<sup>11</sup>

Manifiesta el Dr. Carlos Julio Arosemena que presidió la Comisión especialísima del Congreso Nacional para investigar la corrupción en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que ratifica lo aseverado por mí en líneas precedentes.

### **Estructura Caduca**

La serie de estudios realizados por investigadores, técnicos o expertos nacionales o extranjeros llegan a determinar la urgente transformación de la estructura administrativa y funciones en razón de las demandas insatisfechas, caducidad de modelo, complejidad, resultados, baja cobertura, prestaciones irreales y un constante decrecimiento económico.

El desarrollo administrativo institucional es desigual y deformado porque concentra de manera desequilibrada no sólo los recursos sino también las funciones, situación que muchas veces constituye obstáculo



de desarrollo y cumplimiento de actividades eficientes.

“Uno de los aspectos que ha preocupado a los investigadores y expertos es la cobertura, que llega apenas al 18% del total de la población, al 33% de la Población Económicamente Activa (PEA) y al 90% de la población asalariada”. opina Carmelo Mesa Lago, quien además sostiene que: “la cobertura sigue siendo muy baja entre los grupos de trabajadores. Por ejemplo, en 1990 había 196.700 trabajadores de la construcción, de los cuales sólo 25.359 estaban inscritos en el IESS (12,9%); de 198.000 trabajadores agrícolas asalariados solo 10.000; de los 300.000 artesanos solo 27.900”.<sup>12</sup>

La estructura institucional vigente ha dejado de ser la más apropiada en los últimos años, con mayor razón en los actuales momentos que demandan transformaciones radicales en la estructura y en la concepción de gestión, con elementos de una objetiva y legítima representación en órganos de decisión político-legislativa institucional, que propenda eficiencia, eficacia, calidad, descentralización de funciones y administración, con suficiente apoyo técnico y económico en consideración a la trascendencia nacional, es decir, hacer una transformación inmediata tomando en cuenta la complejidad, magnitud, importancia y beneficio colectivo con nuevas propuestas normativas y operacionales.

A propósito de propuestas es necesario remitirnos a una de ellas como la que consta en el **“Plan Nacional de Desarrollo Social”** para el

**período de 1996 al 2.005**, donde se sugiere la separación de programas de salud, de pensiones y del Seguro Social Campesino (o seguros asistenciales) y la creación de un órgano encargado de la regulación, el control y la fiscalización.

“La separación de programas se fundamenta en la inexistencia de economías de escala en el manejo conjunto de estos servicios, por el contrario, resulta evidente que los tres servicios tienen naturaleza diferente, estructura de gasto distinta, el objeto-sujeto de su acción no es igual, por lo que no se justifica la administración conjunta. Al no ser así se provoca desequilibrio financiero actuarial de todos los programas de la seguridad social, sin poder determinar el costo efectivo de cada uno de ellos, así como tampoco se logra conocer en qué momento se ejercen las transferencias solidarias y redistributivas”.<sup>13</sup>

La reforma considera por tanto, una administración especializada y descentralizada que promueva eficiencia a nivel general de la seguridad social, al separar prestaciones de diferente naturaleza.

El proceso de separación sugerida comprende cuatro partes:

1. El administrativo (Estructuras administrativas independientes);
2. Legal (cuerpos legales autónomos);
3. Financiero y patrimonial (aportes definidos e independientes para cada programa, manejo financiero autónomo y separación patrimonial; y,
4. Contable (cuentas separadas). Esta independización a criterio de la

secretaría Técnica del Frente Social permitirá avanzar en procesos ordenados de descentralización administrativa y financiera.

Con esta propuesta se prevé la conformación de tres direcciones generales autónomas al interior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: Dirección Nacional de Salud, Dirección General de Pensiones y Dirección General del Seguro Social Campesino, cuyas alternativas son compartidas por dirigentes de los trabajadores como el caso del señor Fausto Dután, Presidente de la CEDOCUT, según declaraciones publicadas por el diario El Comercio, Sección B del 7 de abril de 1998.

Esta reforma con otras decisiones se desarrolló en Venezuela con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde fines del año anterior, que esencialmente consiste en dividir el problema en dos áreas: la del sistema de salud y del sistema de pensiones, aunque con ciertas variables como la de transferir los hospitales del Seguro Social al Ministerio de Sanidad y a los gobiernos locales; y, la segunda aumentar las contribuciones de seguridad social y aumentar el período para calcular los beneficios y el período mínimo de contribución para tener derecho a una pensión, orientado a preparar los planes de pensiones del sector público y orientar hacia un sistema de auto financiamiento.

El segundo aspecto de la reestructuración propuesta, comprende la separación de funciones de control, supervisión y fiscalización del sistema de la seguridad social. El justificativo es evitar los potenciales conflictos de interés que se pueden presentar al tener bajo una misma estructura jerárquica, administrativa las funciones de prestación, recaudación, control y supervisión de las diferentes prestaciones que otorga el IESS. Para ello considera conveniente la creación de una Superintendencia de Seguridad Social, con dos intendencias, una para salud y la otra para pensiones.

La propuesta en referencia en si tiene una lógica y bien intencionada orientación a una gestión empresarial que lo vuelva al IESS muy eficiente, pero en las actuales circunstancias en las que la Asamblea Nacional declaró se mantenga la autonomía y obligatoriedad de afiliación, no es aplicable en su totalidad ya que la propuesta prevé la participación del sector privado y la libre competencia.

Lo rescatable de esta y otras propuestas es que evidencia la necesidad de iniciar un proceso serio de transformación administrativa, económica, legal y técnica para lograr un cambio inmediato y radical, a fin de dar una respuesta efectiva al usuario, con una concepción de servicio moderno y coparticipación de las partes involucradas en el sistema, con

respaldo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para lograr en corto plazo esta aspiración.

En vista de que lo indicado es un proceso que demanda un espacio de tiempo por el trámite en las diferentes instancias, ante todo en la búsqueda de una fórmula de consenso, personalmente creo que si el propio Consejo Superior en funciones asume con seriedad y decisión su rol trascendente en la vida de la Institución y el aporte para el país, debe adoptar los correctivos que se encuentren a su alcance dentro de las normas legales vigentes, sin mirar otros intereses que no sean los de encontrar soluciones y el bien común.

Al respecto resulta coincidente a esta recomendación la decisión adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de que es impostergable la necesidad de hacer una intervención con la comisión integrada por representantes de la función Ejecutiva, los patronos y los trabajadores, a fin de que se encargue de estudiar y sugerir medidas de solución en un plazo de 6 meses.

- 
- <sup>1</sup> Nuñez Jorge, "Historia del Seguro Social Ecuatoriano", págs. 110-111.
  - <sup>2</sup> Mesa Lago Carmelo, "Evaluación Económica y Opciones para Reforma".
  - <sup>3</sup> Constitución Política, Art. N° 42
  - <sup>4</sup> Mesa Lago Carmelo "Evaluación Económica y Opciones para la Reforma", pág. 23.
  - <sup>5</sup> Leyes y Estatutos del Seguro Social, Consejo de Administración.
  - <sup>6</sup> Carrera Cárdenas, Jaime, "Hacia el Equilibrio Fiscal para Reducir la Pobreza-Ultima Oportunidad para la Etica de la Política", pág. 108.
  - <sup>7</sup> IESS, Comité Central Unico de Trabajadores.
  - <sup>8</sup> Revista , Garcés Sandra A., Torres Rodrigo, "Opinión" diciembre 1997.
  - <sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo social, Secretaría Técnica del Frente Social para 1996 al 2005.
  - <sup>10</sup> IESS, Comité Central Nacional Unico de Trabajadores, "Propuesta Estructural al Sistema Previsional Ecuatoriano", pág. 31.
  - <sup>11</sup> Arosemena, Carlos Julio, "Comisión Especialísima del Congreso Nacional para Investigar la Corrupción en el IESS", período 1993-1994.
  - <sup>12</sup> Mesa Lago, Carmelo, "Evaluación Económica y Opciones para Reforma".
  - <sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo Social para el período 1996-2005.

## **CAPITULO II**

### **CRISIS ECONOMICA Y AUTOFINANCIAMIENTO**

Los primeros países que introdujeron la seguridad social en América Latina y el Caribe: Chile Uruguay, Brasil, Argentina y Cuba, comenzaron a confrontar serios problemas de desequilibrio económico, primero actuarial y luego financiero desde las décadas de los años 60 y 70, ocasionadas por el creciente costo de proveer una cobertura universal a su población; condiciones excesivamente liberales en la concesión de las prestaciones; diversidad de instituciones de cobertura con condiciones que produjeron iniquidades injustificables entre los grupos de asegurados y los altos costos administrativos; alza de costos de programas de salud que rápidamente incrementaron los gastos destinados a prestaciones; crecientes contribuciones para financiar sistemas combinados con una creciente evasión y retraso en el pago por los empleadores; disminución en las reservas y rendimientos de inversiones muy bajos; crecientes déficits financieros; pesada carga financiera sobre el PIB provocó efectos negativos sobre generación de empleo y ahorro nacional; y cambios demográficos que resultaron en el envejecimiento de la población y mayor esperanza de vida aumentando el costo de las pensiones.

El sistema de nuestro país y otros fue concebido a semejanza de los países pioneros por ello coinciden los mismos defectos esenciales y circunstancias actuales que sumadas a los problemas individuales internos de cada uno de ellos arrojan resultados nada halagadores desde el punto de vista económico-financiero, que requiere una urgente solución antes de su colapso.

La crisis económica que comenzó en los años 80 en toda América Latina afectó al sistema financiero del seguro social en todos los países y se hizo evidente la misma problemática de disminución de recaudación debido a: creciente desempleo, informalidad de la fuerza laboral, caída de salarios, inflación, incremento de la mora, disminución de la tasa de rendimiento de las inversiones y pesado servicio de la deuda externa, cuya crisis indujo a gastos más altos de la seguridad social.

En el Ecuador se debe esencialmente a las decisiones demagógicas del Congreso y el gobierno al fijar, incrementar y reajustar periódicamente las pensiones jubilares y de beneficiarios sin ningún financiamiento, obligando al IESS a pagar valores no presupuestados; el privilegio otorgado al campesino al fijar una cuota de contribución mínima que cubre los riesgos de toda la familia independientemente del número que la



conforma con derecho a recibir las mismas prestaciones; abultada deuda del Estado; rendimientos bajos o negativos de las pocas inversiones; gastos reales más elevados por devaluación u otros factores y medidas que afronta el país, con mayor razón si tomamos en cuenta que el Ecuador es dependiente del mundo industrializado del que debe importar tecnología, equipos médicos, instrumental, maquinarias, medicinas, material de curación, reactivos y otros del área médica y administrativa, bienes que se adquieren en dólares cada vez más caros, que inflan la cuenta de los gastos corrientes, encarecimiento tan desproporcionado, que constituye un círculo vicioso, puesto que la situación del país lleva a los afiliados a solicitar los servicios y prestaciones en mayor volumen.

Igualmente debo destacar que otras causas de desfinanciamiento constituyen los bajos porcentajes de cotización, cuyas primas se establecieron en condiciones diferentes a las actuales; los aportes en su gran mayoría se pagan a base de salarios mínimos y no en los términos que prevé el Art. 159 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, es decir, sobre todos los componentes de sueldo, como se cotiza en otros países de América y el mundo. Que para no ir muy lejos tenemos en nuestro país el Seguro Social de las Fuerzas Armadas al que se contribuye con el 29%, frente al 20,50 del IESS.

La demagogia hace que el seguro tenga que cancelar décimas tercera, cuarta, quinta y sexta pensiones, compensación por costo de vida, incremento de pensiones determinadas en la Ley sin ningún financiamiento; la reducción de recursos humanos del sector público en aplicación de la ley de modernización, tuvo que asumir el IESS al conceder las prestaciones de jubilación y cesantía en un porcentaje extremadamente alto e imprevisto en el presupuesto institucional; y, las restricciones legales para que el IESS participe activamente en el mercado financiero.

“Como ilustración y objetividad de lo anotado es importante señalar que en el período 1980 – 1990, el IESS asignó el 47,5% de su presupuesto a gastos corrientes (adquisición de bienes y servicios de carácter fungible) y el 52,5% para gastos de capital: préstamos, equipamiento, valores fiduciarios, construcciones, terrenos, edificios, etc. En tanto el sector público designó el 73,8% para gastos corrientes y el 26,2% para gastos de capital; lo que significa una diferencia de 3 a 1 en gastos corrientes, mientras el IESS capitalizó sus ingresos para financiar sus obligaciones futuras: pago de pensiones y atención médica”<sup>1</sup>

La situación financiera de la seguridad social en salud de los últimos 10 años, se observa que se ha tornado altamente deficitaria, particularmente durante los 5 últimos años.

“En efecto para 1994 el déficit estimado del seguro de Enfermedad y Maternidad alcanza los 206 mil millones de sucres (100 millones de dólares). En estos últimos 5 años, el IESS ha sostenido el

financiamiento del seguro de enfermedad y maternidad recurriendo a préstamos derivados de las contribuciones a otros seguros, básicamente al de pensiones. El déficit acumulado de estos últimos cinco años en salud llegó así a los 450.0000 millones de sucres y se estima que la deuda total con el seguro de pensiones es de 600.000 millones de sucres".<sup>2</sup>

El IESS se financia con los aportes que realizan los asegurados y empleadores, aportes del Estado y rendimiento de las inversiones. Los trabajadores de los países en desarrollo, conforme ven deteriorarse los salarios, frente a una escalada desproporcionada de los precios en general, procuran lograr y exigen mayores prestaciones y servicios de los organismos de seguridad social, de los cuales en gran parte de los casos, constituyen sus propios dueños, manifiesta el Economista Jorge Vela Hidalgo, quien expresa:

"Esta situación determina la necesidad de difundir los principios elementales, vigentes en los seguros sociales de los países en desarrollo en general, inclusive en el nuestro, en los que se fundamenta la conservación y reproducción de los capitales y fondos destinados a satisfacer los indicados requerimientos, cuyo conocimiento debe dejar de ser pertinencia minoritaria de técnicos especializados, para trascender al interés colectivo, desabastecido de información sobre la materia".<sup>3</sup>

Esta cita nos lleva a la importante reflexión de que ha dejado de pertenecer exclusivamente a los técnicos especializados en el manejo de los capitales que conforman el presupuesto institucional destinado a

satisfacer las necesidades de los solicitantes con derecho, para constituirse en realidad tangible que permite visualizar la realidad que impulse la adopción de medidas correctivas para el fortalecimiento económico y un presupuesto sustentable y suficiente con miras a enfrentar la crisis en momentos de calamidad ocasionada por desocupación, vejez, riesgos o muerte.

Los ingresos tienden cada vez a disminuir debido a ciertas causas ajenas al sistema como: caída de los salarios reales de los trabajadores, que tiene relación directamente proporcional con los aportes al IESS; la crisis económica del país incide así mismo directamente en la reducción de fuentes de trabajo, incrementando las filas de la desocupación; la delincuencia; sub-empleados o trabajadores informales con bajos niveles de ingreso económico, que reducen la posibilidad de aportación; al disminuir paulatinamente el número de afiliados contribuyentes y aumentar el número de pensionistas en índices superiores; el deficiente sistema de recaudación de aportes por alta negligencia del personal de inspectores, especialmente de provincias; diversidad de aportación por equivocada disposición legal en la que para el sector privado se exige la aportación sobre la totalidad de su remuneración y conceptos constantes en el Art. 159 de la vigente Ley de Seguro social Obligatorio, mientras tanto para el sector público se establece el pago con relación al sueldo

base que consta en el presupuesto, que generalmente es menor; inflada mora estatal, cuya deuda al momento sobrepasa los tres billones de sucres incluido intereses; alta mora hipotecaria y quirografaria, con insuficiente recaudación.

Carmelo Mesa-Lago en su obra "Evaluación económica y opciones para reforma " dice:

"Teóricamente, el IESS tiene numerosos medios jurídicos y administrativos para controlar las moras. En 1966, el IESS fue autorizado para intervenir en las empresas morosas y cancelar sus licencias comerciales. En 1973, además del interés, se cargó una penalización de 2 a 4 por ciento por las moras y, si la deuda no se pagaba en 90 días, el IESS estaba autorizado a llevar al deudor ante los tribunales. El IESS firma acuerdos de pago con los deudores para recuperar el capital en un determinado período- 6 meses a cinco años-pagando interés y penalizaciones. Antes de firmar un acuerdo, el deudor ha de pagar de 10 a 15% de su deuda. Todos los acuerdos estarían garantizados por hipoteca, seguro, prenda o garantía. Si el deudor no paga dos mensualidades de este acuerdo, toda la deuda se considera vencida o "pagadera" y el IESS puede proceder a su cobro. En este momento, el IEES puede intervenir en la empresa o pedir al Contralor General que embargue todos los bienes de la empresa y venderlos para satisfacer la deuda. En la práctica el IEES no utilizó debidamente los recursos legales descritos y la alta inflación agravó la situación".<sup>4</sup>

Al momento existe una resolución dictada por el Consejo Superior signada con el Nro. 635 la cual establece el procedimiento, los requisitos, garantías y formas de pago mediante el acuerdo administrativo

sin firmar documento alguno hasta 30 salarios mínimos vitales, para que el moroso pague dentro de un plazo de hasta 90 días; sobre este valor necesariamente debe suscribirse un convenio de purga de mora patronal, con un plazo de hasta 5 años, cuya autorización corresponde al Director General o al Consejo Superior, de conformidad con las normas legales que determinan la capacidad y competencia correspondientes.

De igual manera y para el caso que nos ocupa es importante anotar que Carmelo Mesa Lago, comenta también que del estudio realizado por él se determina que el Departamento encargado de la inspección de los empleadores no controló eficazmente los pagos de los empleadores ni su incumplimiento de pago, en virtud del acuerdo indicado, del no pago de dos meses. Sumado a los procedimientos para declarar la deuda "pagadera" fueron muy lentos y se ha desperdiciado tiempo considerable y con frecuencia a los deudores se les dejaba ir con un volumen considerable de recursos, que por propias declaraciones de funcionarios la deuda se fue incrementando; que luego se convirtió en un problema sin solución, cuyos resultados son los que ahora está viviendo la Institución. A todo esto se añade la mala coordinación de acciones de todas las dependencias encargadas de la recaudación y cobro de las moras y la carencia de recursos materiales indispensables, que se mantiene con iguales características en los actuales momentos.

Al respecto, el Economista Jorge Vela Hidalgo dice:

"Los países en desarrollo como el nuestro deben afrontar un sinnúmero de problemas para mantener y reproducir los capitales destinados a financiar el pago de pensiones, fundamentalmente por las siguientes razones: Devaluaciones monetarias, fruto de las cuales las reservas han sufrido pérdidas cuantiosas en su poder adquisitivo; la revaluación de pensiones, que en la generalidad de ocasiones no se encuentra sustentada en un respaldo técnico, sino más bien en decisiones de índole político; restricciones para ejecutar inversiones, unas veces de carácter legal, otras por las escasas alternativas para negociaciones, o una combinación de los dos; y el desequilibrio de las asignaciones de recursos para inversiones entre aquellas que por su finalidad social generan poco o ningún rendimiento y las que consignan porcentajes de utilidades acordes con el costo del dinero en el mercado de capitales".<sup>5</sup>

Adicionalmente a lo señalado podemos determinar otras causas de la crisis económica que ha venido en proceso de crecimiento y gravedad hasta poner en riesgo la existencia del sistema, como las siguientes:

- La deuda del Estado, que a más de no pagarse en los contratos de consolidación se han fijado (aproximadamente 4 billones), tipos de interés reales bajos o negativos, si tomamos en cuenta la moneda cada día desvalorizada;
- La mora del sector privado y varios empleadores del sector público;

- Rendimientos bajos de ciertas inversiones, debido en parte a la inflación y en parte a una inversión ineficiente o equivocada como sucedió con los créditos hipotecarios;
- Tasas de aportación insuficientes como se indicó, especialmente para financiar ciertas prestaciones como las de enfermedad, maternidad, pensiones y otros programas;
- Tasas de desempleo cada vez mayores, impide la integración al sistema y su fortalecimiento;
- Tasas elevadas de subempleo o empleo informal;
- Descenso en los sueldos efectivos, que a manera de ejemplo en la década de los años ochenta descendió al 56%;
- Reducción del número de contribuyentes;
- Expansión de cobertura de población en condiciones desiguales, como el aporte del Seguro Social Campesino, con proyección inversamente proporcional, es decir, menor contribución mayor demanda en perjuicio del resto de la clase afiliada del país;
- Contratación de personal excesivo; y
- Pago de pensiones e incrementos impuestos por ley sin financiamientos equiparables.

Al respecto es necesario destacar que las aseveraciones que realizo en este documento siempre recaen en la falta de decisiones, adopción de



medidas, emisión de políticas institucionales y aprobación de planes y programas coherentes de corto, mediano y largo plazos, por el Consejo Superior como máxima autoridad y con suficientes atribuciones legales, a pesar de haber existido estudios y recomendaciones que ya advertían el desenlace actual, como consta en las conclusiones del informe del año de 1989, del Economista Carmelo Mesa-Lago, que fueron las siguientes:

“El Superávit financiero corriente no debería crear la ilusión de:

1. que no hay crisis y, por tanto, que no hay necesidad de medidas correctivas y sacrificios;
2. Las reservas del programa de pensiones están prácticamente agotadas;
3. Los programas que actualmente gozan de superávit no podrán seguir subvencionando a los programas deficitarios;
4. Si el estado paga su deuda actual y sigue cumpliendo sus obligaciones con prontitud en el futuro, para 1993, los gastos totales del IESS excederán a los ingresos totales, produciendo así un déficit total;
5. Si el Estado no paga, entonces puede producirse un déficit total en 1989 o 1990; y,
6. El uso de las reservas para financiar el déficit conducirá a la descapitalización del fondo y la necesidad de cambiarlo a un sistema de reparto para atender los gastos a medida que éstos se producen”.<sup>6</sup>

### **Aportes Unificados e Inversión**

Partiendo de la premisa de que las aportaciones son insuficientes para financiar las prestaciones, con mayor razón si existe evasión o falta de cobertura, como manifesté en líneas anteriores. En tal situación no es

posible alcanzar el óptimo resultado, sin embargo, durante las siete décadas de la existencia del IESS se han cubierto las demandas de prestaciones y servicios en forma satisfactoria para la gran mayoría, como se reflejó en la consulta popular de 1995, al expresar la voluntad mayoritaria de oponerse a su privatización, especialmente de los estratos de menores recursos económicos del país. Las principales razones para la baja cobertura de la población es la exclusión implícita de las personas a cargo de los asegurados; lenta tasa de expansión por la composición de la fuerza laboral; el porcentaje de trabajadores asalariados en la población económicamente activa es uno de los más bajos de América Latina porque se concentra en trabajadores asalariados de las zonas urbanas; y la evasión de afiliación por parte de los patronos.

“En resumen el Ecuador está muy por detrás de los niveles de cobertura de la población logrados por países latinoamericanos en una etapa análoga de desarrollo y la meta última de cobertura universal del seguro social. A pesar de algunos avances modestos, la tasa de expansión de la cobertura es lenta, es determinada principalmente por factores estructurales e indica la necesidad de una reforma global. La cobertura de los familiares a cargo de los asegurados es una de las más restringidas en América Latina y El Caribe. Las actividades económicas u ocupaciones mejor organizadas y más poderosas gozan de la cobertura más alta y viceversa. El Seguro Social Campesino es la fuerza más dinámica en la ampliación de la cobertura de la población en el Ecuador y ha mejorado espectacularmente la protección en las provincias más rurales, pero aún proporciona cobertura a solo 14 por ciento de la población rural total. A pesar de una baja cobertura de la población, la carga financiera del seguro social en el Ecuador es muy pesada, como resultado de los beneficios generosos y costos administrativos sumamente altos”.<sup>7</sup>

De conformidad a los balances actuariales el aporte debería realizarse sobre la totalidad de los ingresos de los afiliados y no como actualmente sobre una parte de él, situación que determina la urgente necesidad de que se revisen las primas y la cuantía de aportación de acuerdo a los reales ingresos por concepto de sueldos.

Partiendo de la consideración de que la Asamblea General resolvió mantener al IESS como entidad autónoma y la afiliación obligatoria de todos los trabajadores, dentro de los términos del art. 37 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, considero importante precisar cada una de las actividades, su origen y sus respectivos porcentajes de aportación, que permita visualizar la situación actual con fines de demostrar la propuesta de esta tesis.

Tipo de seguro	Fuente	Aporte Pat. %	Aporte Per. %	Observaciones
Trab. Agrícolas	L.S.O. Art. 80	11,15	9,35	
Maestros Artesan. Operarios y aprend.	L.S.O. Art. 120	19,80 11,15	----- 9,35	Difiere
Trab. Domésticos	L.S.O. Art.127	11,15	9,35	

Trab. Clero secular	L.S.O. Art.128 Res. 357 C.S.	11,15	9,35	
Trab. De Iglesias	L.S.O. Art. 132	11,15	9,36	
Trab. De la Construc.	L.S.O. Art. 134	18,48	9,35	
Notarios, Registradores de la Prop. Y Mercant.	L.S.O. Art. 146 Estatuto Art. 57	20,50		
Estivadores portuarios	Res.Previsión Social 57-1-24	11,15	9,35	Resolución
Escogedores de café y peladores de tagua	Res. 67.01.09	11,15	9,35	Resolución
Pescadores y empacad. de pescado.	Res. 68.02.05	11,15	9,35	Resolución
Trab. Campo azucarero (zafreros tem. y per.)	Dec. 742. R.O.349 80-12-3	18,65	17,35	Difiere Decreto Ejecutivo
Trab. Maquila o tiempo parcial	Res. C.S. 751 91-08-05	11,15	9,35	Resolución
Futbolistas	Res. C.S.832 94-08-22	11,15	9,35	Resolución

Trabajadores Avícolas	Res. C.S. 42	11,15	9,35	Resolución
Profesionales	Res. 401, 463, 56 0,592 y 704 de C.S.	11,15	9,35	Resolución
Choferes profesionales	Res. 495 de C.S.	11,15	9,35	Resolución
Trab autónomos o ind.	Res. 533 C.S.	18,80	-----	Resolución
Depositarios judiciales	Res. 538 C.S.	11,15	9,35	Resolución
Artistas profesionales	L.S.O. Art. 148	18,80	-----	Difiere
Afiliación voluntaria	L.S.O. Art. 149	18,80	-----	Difiere
Continuación voluntaria	Estatutos Art. 157	20,50	-----	Estatutos
Familiares de artesanos	L. Fomento Artes	11,15	935	
Extranjeros	Dec. 3016 R.O. 729 78.12.12	11,15	9,35	Dec. Ejecutivo
Priv. Y Obr. Gráficos		17,15	11,35	Difiere

Fiscales		9,15	11,35	Difiere
Servicio diplomático		11,15	7,35	Difiere
Fiscales gráficos		15,15	13,35	Difiere
Bancos Municipios Des		11,15	11,35	Difiere
Magist. Fisc. Docente		14,15	16,35	Difiere
Magisterio M.B.S.		14,15	16,35	Difiere
Bancos Municip. gráfic.		17,15	13,35	Difiere

De este cuadro se desprenden varios aspectos que permiten visualizar objetivamente la ponencia de la presente tesis en el sentido de que debe buscarse la simplificación y unificación de los aportes que deben pagar los diferentes sectores o grupos de actividad laboral, como podemos ver existe variedad de porcentajes de aportación, según disposición legal, estatutaria o resoluciones parciales que ha ido dictando el Consejo Superior; el origen de la obligación de afiliación y aportación, ya sea por Decreto Ejecutivo o por resolución de Consejo Superior adicionales a las disposiciones de la Ley del Seguro Social Obligatorio en vigencia; la mayoría de actividades corresponden al sector privado; y

demuestro que es facultad privativa del Consejo Superior el unificar las cotizaciones y simplificar la aportación con un criterio de mejorar la recaudación mediante el reajuste de los porcentajes, dentro de la aplicación de los principios de igualdad y universalidad en relación directa de los mismos beneficios a concederse a los afiliados obligados. Con mayor razón si la propia ley del Seguro Social Obligatorio en su art.239 expresamente dispone: "El Consejo Superior del IESS dictará las normas necesarias para unificar el sistema de cotizaciones y de prestaciones que otorga el Instituto, en el Régimen de los seguros General y Especiales".

Es importante destacar que en la actualidad el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene registrados como afiliados a 1'213.407 a nivel nacional excepto el Seguro Social Campesino, que en términos globales podemos desglosar de la siguiente manera:

- Trabajadores de la sección "A" (Privados) 721.405;
- Sección "B" (Públicos) 307.264;
- Voluntarios 102.192;
- Artesanos 34.721;
- De la construcción 10.990; y,
- Domésticos 36.835. ( Fuente Dirección Matemático Actuarial IESS ).

Por tanto a más de unificar el porcentaje de aportación debe exigirse el aporte por la totalidad de los ingresos de afiliados de los dos sectores, público y privado, cuya medida a criterio del Economista Francisco Peña, sostiene:

“Que el sistema actual de capitalización se maneje con un sistema de revisión de primas, es decir, lo que se debió hacer desde 1942, en que se estableció el 7,39% para pensiones y nunca se revisó, por conveniencias políticas de los gobiernos, aunque la ley dice que se lo haga cada tres años. Esto es necesario y se aplica en cualquier seguro privado porque la estructura de la población asegurada y sus riesgos cambian permanentemente.

Otra propuesta es que se aporte sobre el salario total y no sobre el mínimo, con esto según Peña, el incremento de los ingresos sería del 80% y el egreso por pensiones aumentaría de inmediato en un 10%..”<sup>8</sup>

Y las demás prestaciones estarían mejor financiadas y minarían menos las reservas, debiendo tomar correctivos inmediatos como el de cubrir el actual déficit e iniciar un proceso de recapitalización e inversión que fortalezcan los fondos recaudados con miras al futuro en condiciones favorables y de ninguna manera en las actuales, que no conviene jubilarse porque la pensión no permite satisfacer elementales necesidades propias y de la familia, peor aún tener una vida digna.

Todo, orientado a modificar el sistema hoy establecido y especialmente de las prestaciones esenciales de salud y de pensiones



que cada día se agrava con el riesgo inclusive de que en un momento dado no se pueda pagar, peor aún perseguir la recuperación del poder adquisitivo de la moneda; situación que por obvias razones aumenta la incertidumbre en los contribuyentes con relación a sus expectativas futuras en torno a las crecientes necesidades.

Si he manifestado que las aportaciones son insuficientes e incompletas, la evasión, la falta de cobertura y el aporte parcial del sueldo total contribuyen no solo a la insuficiencia, sino a la consecuente crisis económica en la que actualmente se encuentra la Institución.

Dentro de este aspecto es necesario también resaltar la injerencia política e inconsulta del Congreso y Gobierno Nacionales de turno, que demagógicamente crean obligaciones sin el respectivo financiamiento, pero imponen su cumplimiento al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, en favor de los beneficiarios y pensionistas.

El IESS brinda cuatro clases de cobertura obligatoria desde el punto de vista legal que en síntesis comprenden a: los empleados y obreros asalariados, en los dos sectores: público y privado, (excluyendo desde luego a los Diputados y los más altos funcionarios de la función Ejecutiva como el Presidente y los Ministros); profesionales universitarios;

trabajadores de la construcción; artistas; agricultores; el clero; artesanos y aprendices autónomos; dirigentes y miembros de sindicatos, cooperativas y asociaciones; obligatoria afiliación especial de maestros y trabajadores del ferrocarril, la imprenta, la minería y comunicaciones.

El estancamiento del salario mínimo vital, repercute también en los ingresos al IESS, que alimenta el desfinanciamiento de las prestaciones, por un lado, y por otro, el congelamiento total de los dividendos correspondientes al pago de créditos hipotecarios concedidos a base de salarios mínimos con proyección periódica ascendente, es decir, dividendos crecientes.

Para colmo tenemos el simbólico 1 por mil de aporte de los jefes de familia del Seguro Social Campesino con iguales derechos y prestaciones.

- 
- <sup>1</sup> Muñoz Sánchez, Fernando, "Brevario de Seguridad Social", pág. 56.
- <sup>2</sup> Secretaría Técnica del Frente Social, "Plan de Desarrollo Social, Ecuador 1996-2005", pág. 19 y 20.
- <sup>3</sup> Vela Hidalgo, Jorge, "Análisis Económico", Revista del Colegio de Economistas de Quito, volumen 12, pág. 173, noviembre de 1988.
- <sup>4</sup> Mesa Lago, Carmelo "Evaluación Económica y Opciones para Reforma".
- <sup>5</sup> Vela Hidalgo, Jorge, Idem.
- <sup>6</sup> Evaluación Económica y Evaluaciones para Reforma, pág. 96.
- <sup>7</sup> Mesa Lago, Carmelo, IESS, "Evaluación Económica y Opciones para la Reforma", pág. 33.
- <sup>8</sup> Peña, Francisco Econ., Director Matemático Actuarial, Diario "El Comercio", Sección A,, pág. 2, mayo 1998.

## CAPITULO III

### BUROCRATISMO OBSTACULO DE DESARROLLO

Si la burocracia es la exagerada importancia del servidor público como mal endémico del Estado, en el IESS existe la super burocracia en las diferentes áreas y niveles con el complejo de importancia mal entendida que muchas veces hasta adoptan posiciones y toman decisiones que no les compete en procesos administrativos y trámites varios, cuya actitud en lugar de contribuir en su despacho inmediato, constituyen obstáculos en perjuicio de la propia institución y de los usuarios demandantes de las prestaciones y servicios. Esta actitud obedece en unos casos, por sentirse protegidos por autoridades superiores y en otros, por su cuenta y riesgo, al margen de sus específicas funciones. Esta actitud negativa ha generado justa resistencia y protesta de los afiliados y beneficiarios, afectando a la imagen institucional y sus fines. Este hecho a mi criterio constituye un factor adverso u obstáculo de desarrollo que de no ser controlado continuará generando un efecto multiplicador negativo, hasta culturizar la negligencia, la arbitrariedad, la indiferencia y hasta el quemeimportismo

de la gestión o función encomendada, contribuyendo al desprestigio y abonando a la pretendida desaparición o privatización institucional, con la venia de autoridades superiores que inexplicablemente no adoptan medidas correctivas, ratificando en cierto modo la hipótesis de que existe "consigna" para que el IESS se extinga. Sin dejar de reconocer desde luego la serie de dificultades administrativas y financieras, que actualmente afrontan las prestaciones debido en gran parte al incremento cada vez mayor de una gestión clientelar y burocrática indolente; y, a la falta de pago de aportes de los patronos e inmensa deuda del Estado.

Esta situación ratifica lo aseverado en líneas precedentes en cuanto a la ninguna calificación y selección del personal para su ingreso, ya que dentro del período democrático que vive el país desde 1979, ha prevalecido el compromiso e influencia política frente a la técnica, por cuanto la institución se ha constituido en cuota de poder y de creación y reparto de puestos de trabajo como medio de pago político partidista y "compadrazgos", con personal que en un alto porcentaje no cumple los requisitos mínimos para cumplir con la función asignada y alcanzar la misión institucional.

Se han realizado varios estudios en las diferentes épocas y años de vida democrática principalmente por ser la más reciente y se ha llegado a

determinar que los costos administrativos del IESS sobrepasa el 5% previsto en la ley como consecuencia del ingreso indiscriminado de personal en todas las áreas a nivel nacional que inclusive figura entre los más elevados de América Latina y el Caribe, según afirmación de uno de los expertos en esta materia Economista Carmelo Mesa-Lago, quien afirma inclusive que:

“El personal del IESS no está constituido por funcionarios públicos profesionales y el Instituto no cuenta con un sistema para contratar, evaluar y promover al personal. Los empleados son contratados sin competencia o pruebas previas y las promociones rara vez se basan en el estudio o la experiencia.... Y no existe un plan bien formulado para impartir las aptitudes necesarias. Un experto internacional ha observado que muchos empleados están ausentes u ociosos, dando un mal ejemplo para el resto de los trabajadores y provocando problemas de productividad y de moral. Esto, a su vez, conduce a una demanda de más personal, creando un círculo vicioso”.<sup>1</sup>

Prevalece la arbitrariedad y autoritarismo de la cúpula administrativa y miembros del Consejo Superior que a más de incluir servidores improvisados, obstruyen o interfieren en la administración de los recursos humanos con desautorizaciones y debilitamiento de autoridad de los jefes de diferentes niveles y unidades cuando éstos pretenden poner orden al abuso y negligencia de los burócratas clientelares, cuya consecuencia natural es la desadministración e ingobernabilidad como elementos que han ocasionado actual crisis. Han hecho caso omiso a la serie de

recomendaciones que de haberlas cumplido no estaríamos lamentando el estado actual en el que se encuentra la institución, tanto es así que el Economista Carmelo Mesa-Lago en su estudio hace referencia a la advertencia que uno de los expertos ya advirtió hace 11 años (1987) al IESS que "hiciese un gran esfuerzo para reducir drásticamente los gastos administrativos, de lo contrario, la institución estaría perdida", para cuyo propósito recomendó la reducción paulatina del personal, prohibiendo ingresos para llenar vacantes o crear puestos de trabajo, estrictas disposiciones de contratación, promoción y despido del personal, cursos de capacitación con exámenes y reducción de los beneficios marginales. Nada de esto se ha hecho.

Por otra parte, la regionalización del sistema, si bien tuvo una buena intención se ejecutó sin un plan u organización adecuada, creando así confusión y oportunidad para inflar la democracia con los mismos procedimientos arbitrarios o autoritarios de quienes detentan el poder político de turno, que inclusive dio la impresión de que se hacía para justificar el incremento de personal en el IESS.

Se hace caso omiso a la experiencia y conocimiento de personal de carrera; se está institucionalizando la inestabilidad administrativa por los frecuentes cambios y remociones de funcionarios de nivel ejecutivo sin

fórmula de juicio, procedimiento legal y causa justificable, como el caso de los Directores General y Nacionales que no terminan sus períodos, que por ejemplo en los 2 últimos años el IESS ha tenido 4 Directores Generales y número parecido de Directores Nacionales: Administrativo, Médico Social, Económico Financiero, Riesgos y Prestaciones, y, Seguro Social Campesino; se incumplen deliberadamente las leyes y más normas, para imponer a cualquier costo el ejercicio del poder político; se desplaza el deber de dar atención prioritaria, oportuna y eficiente a quien realmente tiene derecho, privilegiando el interés particular o personal ante el bien común de la colectividad, en especial los afiliados, jubilados y beneficiarios.

Mecanismo que se ha mantenido por varios años como a los que se refiere el Dr. Carlos Julio Arosemena, Presidente de la Comisión Especialísima para investigar la corrupción del IESS en el período 1993-1994, que textualmente en su informe manifiesta:

“ Y, en nuestros días habrá que señalar como otra razón para la desorganización, la inestabilidad de los principales personeros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En menos de 2 años contamos 7 Directores Generales e igual número de Directores en la Regional 2, la más importante, lo que torna evidente esta afirmación. Y, cada nuevo alto funcionario trae su cola. Y, a veces ¡ qué cola! “. <sup>2</sup>

La burocracia improvisada es el mayor obstáculo para un desarrollo coherente de la entidad y el fortalecimiento de los fines que persigue,



hecho que puede ser ocasionado por el creciente desempleo, carencia de fuentes de trabajo, clientelismo político y el alto índice de pobreza, que en cierto aspecto humano se justificaría, pero no se medita en el daño que se ocasiona a la entidad en su gestión y costo.

La inexistencia de una propuesta global de largo alcance, la inestabilidad y la improvisación del personal impiden el desarrollo de la institución; en cambio, se han realizado reformas coyunturales sin mayores resultados para la clase afiliada y jubilada del país; se han creado puestos de trabajo para cumplir compromisos; no se usan técnicas modernas que permitan eficiencia, simplificación y reducción del gasto administrativo, mediante la implantación de sistemas de computación que inicialmente pueden ser onerosos, pero a corto plazo, se convertirá en una inversión rentable desde el punto de vista de producción, servicio, eficacia, atención oportuna, agilidad, precisión y control de las actividades que se desempeñan en las áreas administrativa y médica.

Al eliminar la indolente, negligente, incapaz, arbitraria e inconsciente burocracia, se eliminan también los conflictos laborales, la corrupción y costo administrativo infructuoso, cuyo resultado será el desarrollo institucional.

### **Desmotivación**

Si existe un alto grado de oposición al actual sistema por parte de varios sectores de la sociedad ecuatoriana, especialmente de la política y económica, sumadas las circunstancias de la improvisación e imposición de personal, lógicamente se presenta una situación desmotivante para el personal honesto y responsable que aún labora en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Así mismo muchos servidores han permanecido estáticos en un puesto de trabajo sin modificación o cambio por largo tiempo, al extremo que sin darse cuenta son presa fácil de la monotonía e indiferencia que no aporta en nada a la evolución y dinámica institucional constante, causada justamente por la carencia de estímulos, oportunidades, capacitación y rotación, por una parte; y por otra, la comodidad personal, conformismo y falta de iniciativa individuales, cuyo resultado institucional es negativo o por lo menos limitados frente a la gran demanda actual.

La carencia de un Reglamento de Carrera y de un Escalafón técnicamente elaborado, ha ocasionado la toma de decisiones arbitrarias

o inconsultas de las autoridades superiores para la promoción o ascenso del personal de las diferentes áreas, en perjuicio del personal que en su mayoría de veces es ignorado deliberadamente para dar paso a asuntos de carácter particular o personal, haciendo caso omiso del interés institucional y su rendimiento global y sostenido con la ejecución de planes y programas concretos, circunstancia que genera en el recurso humano una desorientación o desconcierto por no disponer metas y objetivos claros o bien definidos, cuya participación refleja una conducta negativa o de resistencia en perjuicio obviamente del instituto, del usuario y por qué no de si mismo. A esto, se agrega la carencia de una política de administración de personal técnica, permanente e independiente, ajena a influencias superiores de la política, económica y compromisos personales de la autoridad nominadora, que impide una racionalización o redistribución del personal que a mi criterio debe ser de acuerdo al grado de escolaridad, especialización y experiencia, tomando en cuenta inclusive aptitudes o cualidades que puedan ser aprovechadas en el mejor rendimiento de las tareas asignadas en cada una de las áreas de la institución a nivel nacional. Un personal desmotivado o ignorado, sin estímulos o sin oportunidades, ocasiona el retraso y muchas veces la paralización inconsciente de actividades en contraposición de la dinámica, eficacia y oportunidad que demanda la colectividad afiliada y beneficiaria del seguro social en la actual época de la técnica y ciencia

informática para lograr eficiencia, eficacia, agilidad, oportunidad, precisión y satisfacción de las demandas.

Dentro de este asunto debo considerar también que la desmotivación del personal obedece a la carencia de planes, políticas y objetivos claros determinados por las autoridades superiores, especialmente del Consejo Superior para saber en qué dirección se está encaminando con la participación mancomunada de todos y cada uno de sus servidores en búsqueda del beneficio y desarrollo institucional para la consecución de sus fines sociales, plasmados en la satisfacción de las necesidades de quien realmente necesita. No existe una propuesta global de desarrollo y seguridad institucional en todos sus campos.

### **Negligencia**

Sin pretender justificar la situación actual, lamentablemente la desmotivación y la irresponsabilidad constituyen elementos esenciales de la negligencia, tornándose en uno de los graves daños y causas del desprestigio y caída desde todo punto de vista de la institución que persigue el bien individual y colectivo.

El alto grado de negligencia e irresponsabilidad insertados en la

gestión gubernamental y en las entidades autónomas como el IESS, constituyen obstáculos del desarrollo y seguridad, que junto a actos ilícitos de estafa y corrupción campean en el sector público.

La negligencia es fruto de la influencia económica y política por cuanto no se hace una evaluación y selección técnica del personal que debe contribuir de acuerdo a las reales necesidades de cada área, sino que por cumplir con cuotas y compromisos particulares se contrata e ingresa personal no idóneo para desempeñar nobles y delicadas funciones de servicio a la comunidad.

Al existir negligencia existe mal servicio y pérdida de calidad del producto, al existir irresponsabilidad estará con ella el desprestigio, al haber desprestigio hay disconformidad, al haber disconformidad hay reclamo de quien tiene derecho, quien al no estar satisfecho genera reacción negativa con o sin justificación.

### **Incapacidad**

A las razones anotadas en líneas precedentes sobre la irresponsabilidad, corrupción, negligencia se suma la incapacidad, fruto de las mismas causas de influencia extrainstitucional y de poder.

No siempre la imposición del recurso humano corresponde a personas calificadas, sino que se constituyen en comodines de la democracia y del compromiso, sin importar la finalidad que persigue la institución a la que ingresan, en unos casos por largo tiempo y en otros hasta cumplir compromisos o satisfacer muchas veces fines particulares.

La incapacidad no sólo de nivel académico o de escolaridad, sino de concepción mental y actitud de servicio para los demás congéneres, máxime cuando se trata de una prestación de carácter social o humano como lo que persigue la única institución de seguridad social civil, mediante la concesión solidaria de las prestaciones elementales del ser humano, como la salud, los riesgos del trabajo, la desocupación, la vejez, invalidez y muerte, contingencias a las que todos los seres humanos estamos sujetos, sin discrimen de naturaleza alguna.

Esta situación de incapacidad ocasiona degeneración de los servicios y perjuicio material desde el punto de vista económico institucional e inconformidad del usuario, sin perjuicio del daños que pueden ocasionar desde el punto de vista moral, emocional y económico, que muchas veces es invaluable cuando por ejemplo existe una mala práctica médica, que no es sino fruto de negligencia e irresponsabilidad

del servidor público.

En el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, este factor adverso se ha hecho presente dentro del período de vigencia de la democracia, a partir de 1979, lapso dentro del cual el elemento principal es la influencia y compromiso político, que sumado a la influencia económica y de grupo, ha hecho que personas no preparadas para el ejercicio de determinadas funciones hayan asumido y no cumplido a cabalidad su misión y la del Instituto.

Al respecto comparto la afirmación que hace el señor analista económico Jaime Carrera Cárdenas, cuando manifiesta:

“Los trabajadores tienen que competir por conseguir un puesto de trabajo, para ello requieren una mejor calificación a través de una permanente actualización de sus conocimientos y nuevas tecnologías. Las empresas tienen que competir para mejorar sus ventas; aumentando su productividad, reduciendo costos, mejorando su eficiencia y ofreciendo productos de buena calidad a precios razonables”.<sup>3</sup>

Es acertada y aplicable al caso que nos ocupa, no sólo de los trabajadores sino de la institución en si para que la competencia con los demás Institutos de Seguridad Social existentes, logren mejores resultados y beneficios en favor de la clase laboral y sus familias con miras al establecimiento de una seguridad social integral, única, solidaria,

equitativa, fuerte y que cubra a todos los ecuatorianos para obtener paralelamente el desarrollo equilibrado y sostenido.

- 
- <sup>1</sup> Mesa Lago, Carmelo, "Evaluación Económica y Opciones de Reforma", pag. 77.  
<sup>2</sup> Arosemena, Carlos Julio Dr., Presidente de la Comisión Especialísima para investigar la Corrupción del IESS, "Informe", período 1993-1994.  
<sup>3</sup> Carrera Cárdenas, Jaime, "Hacia el Equilibrio Fiscal para Reducir la Pobreza".



## **CAPITULO I V**

### **PROPUESTA SEGURIDAD SOCIAL APOLITICA, TECNICA Y EFICIENTE,**

#### **Seguridad Social Apolítica**

En los capítulos anteriores he tratado de abordar los temas más estrechamente vinculados al contenido titular de la presente tesis a fin de ubicar al lector con elementos generales tendientes a lograr mayor comprensión de la ponencia presente, en el sentido de que la Seguridad Social no debe tener tinte político partidista o ideológico alguno, que no sea el bienestar colectivo o social en su verdadero sentido integral, por medio de las prestaciones y servicios que actualmente otorga el Instituto de Seguridad Social Ecuatoriano.

El contenido del título de este capítulo no es nada nuevo en su concepción, sino en su aplicación ya que con en el transcurso de los años ha ganado espacio la actividad político partidista de los gobiernos de turno, especialmente desde el restablecimiento del régimen democrático, desvirtuando en cierto modo la finalidad específica de la seguridad social y su sentido estrictamente humano.

El IESS como se ha señalado es una entidad del sector público con autonomía económica y administrativa, cuyos fondos son distintos de los del Fisco y no se destinarán a otros fines que no sean a los de su creación y funciones, según consta en la Constitución Política vigente, la aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y la Ley del Seguro Social Obligatorio, declaraciones expresas y de aplicación obligatoria para que la entidad no sea víctima de incidencias y presiones políticas del gobierno de turno o del sector privado, para decidir hasta en la designación o imposición de autoridades como el Director General en calidad de representante legal, judicial y extrajudicial de la entidad, por medio de un Consejo Superior heterogéneo presidido por el Ministro de Bienestar Social.

La Seguridad Social constituye el pilar fundamental del desarrollo, por cuanto un pueblo protegido de los mayores riesgos adopta una posición positiva y decidida de producción en búsqueda de su progreso y mejoramiento individual, familiar y social dignos mediante el uso de su capacidad física e intelectual en las diferentes actividades productivas del país, cuyo natural resultado es el desarrollo comunitario y del país.

La seguridad social está estrechamente vinculada con el desarrollo

humano, es decir, un pueblo o grupo social que cuente con una protección de riesgos o contingencias, se preocupará decididamente de la mayor producción para su desarrollo individual y la colectiva, comenzando con la satisfacción de sus necesidades propias y de su núcleo familiar, ajena o independiente a cualquier consigna política o ideológica, nacional o foránea.

Por tanto, el rol del IESS es proporcionar bienestar social mediante la concesión técnica, eficiente y oportuna de las prestaciones y servicios esenciales para lograr una salud física y mental de los afiliados y beneficiarios, con miras a la ampliación de cobertura como medio de lograr en un momento dado, seguridad, bienestar y desarrollo social de toda la comunidad ecuatoriana.

En la seguridad social prevalece el aspecto estrictamente humano, sin vinculación, dependencia o condicionante alguno con la Política partidista, Economía estatal, Ideología, Filosofía, Religión, Etnia u otro factor similar; por tanto, los Institutos de Seguridad Social que persiguen el mismo fin como los Institutos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, no deben estar sujetos a decisiones extra-institucionales, políticas partidistas o condiciones que no sean las internas de la entidad con miras a su constante mejoramiento y optimización de sus recursos en

las que está ocupando un espacio significativo la pobreza que demanda por si sola mayor atención, situación que no permite el acceso a los servicios que ofrece el sector privado y su elevado costo.

El análisis comparativo entre sistemas de los diferentes países tiene un valor relativo porque discrepa de nuestra realidad nacional, como bien comenta Ricardo R. Moles, Director de la Oficina Regional para las Américas ( AISS), que dice: "...los análisis comparativos entre sistemas de diferentes países tienen un valor relativo, porque a veces este tipo de confrontaciones no corresponden a una nación uniforme ni tampoco a un contenido similar de las coberturas y las prestaciones"<sup>1</sup>, quien además, refiriéndose a los seguros sociales y a su evolución en Europa y América Latina respecto a sus fines, destaca que éstos se diferencian de las soluciones asistenciales, porque estaban llamados a aliviar la situación de la extrema necesidad de los sectores más desfavorecidos, los asalariados, expuestos a los riesgos del trabajo industrial, no se discernía entre función de los seguros sociales y las necesidades de protección social de la población en general, sin embargo, :“..el modelo internacional de los seguros sociales fue aceptado como la mejor política de protección, y se adoptó en la mayoría de países, sin un análisis previo de la realidad social y las posibilidades económicas”<sup>2</sup>.

beneficio directo de sus afiliados y beneficiarios con la perspectiva de ampliar su cobertura hasta lograr una auténtica y total seguridad social de la familia ecuatoriana.

Dentro de este estudio se encontrará una descripción o tratamiento de asuntos objetivos dentro de la circunscripción de la seguridad ecuatoriana, cuyas vivencias permitirán sugerir medidas correctivas del sistema que por simples que sean están acordes con la realidad institucional, el propósito es iniciar un proceso de reactivación y fortalecimiento del sistema mediante la calidad y eficiencia como respuesta saludable a la gran demanda de los usuarios, optimizando los recursos económicos, materiales y humanos que la entidad dispone, junto con las bondades que ofrecen la técnica y la ciencia contemporáneas.

Las experiencias extranjeras pueden contribuir, pero no solucionar nuestra realidad, soy partidario de que las soluciones de los problemas existentes deben ser por y para la realidad nacional y por ecuatorianos, fortaleciendo una seguridad social auténtica y original con perspectivas de perfeccionamiento constante, basados fundamentalmente en que el hombre busca la felicidad en un ambiente de paz, justicia y equidad como elementos esenciales de seguridad y consecuentemente del desarrollo sin discriminación alguna; con mayor razón en las actuales circunstancias en

El rol del seguro social antes, hoy y mañana estará acorde con la evolución de la sociedad, del sistema y las demandas, pero siempre será en la previsión y protección social vinculados a los problemas de carácter humano, porque "La previsión es la más importante de todas las causas que hacen la vida humana distinta de la de los animales" <sup>3</sup> afirma Bertrand Russel, en su libro "Ética y Política en la Sociedad Humana", con la explicación adicional de que la inteligencia tiene dos formas peculiares: previsión y técnica, como origen de la seguridad social individual y colectiva.

La previsión individual a la que se refiere Russel fue el origen para la etapa del mutualismo que condujo al seguro social con la técnica del seguro privado, basado en conocimientos y procesos matemáticos y actuariales, a los que se les agregaría la idea de solidaridad humana, caritativa e informal independiente de los aportes individuales de los asistidos que se han ido incorporando en todos los Estados, cuya previsión social empezó con los trabajadores con relación de dependencia, luego a trabajadores independientes y después a grupos especiales que no siempre tienen relación de trabajo definido, es decir, que la relación de dependencia fue reemplazada por una idea más amplia, generosa y de responsabilidad social o solidaridad social que hoy la conocemos en su contenido y por ello la defendemos.

Así mismo, Celso Barroso Leite, del Centro de Estudios de Previsión Social del Brasil, dice:

"La seguridad social puede ser conceptualizada como el conjunto de medidas a través de las cuales la Sociedad busca atender ciertas necesidades esenciales de los individuos. Esas medidas tienen a su frente la previsión social, comprendiendo la asistencia médica y la asistencia social. Como necesidades esenciales se puede considerar aquellas que los individuos no pueden atender por sus propios medios y que, cuando no son atendidas, repercuten sobre los demás individuos y por tanto sobre la misma Sociedad" <sup>4</sup>.

El IESS es una entidad que representa para todos los ecuatorianos sin excepción y muy especialmente para los trabajadores dependientes, afiliados en general y beneficiarios, la única entidad en la conquista de los derechos sociales, económicos y humanos durante varias décadas, constituyendo un patrimonio irrenunciable que debe prevalecer en el tiempo y en todas las circunstancias aunque adversas puedan generar grupos interesados en su destrucción o desaparecimiento a pretexto de optimizar el sistema.

El aporte social y económico es muy insignificativo si tomamos en cuenta la incidencia nacional en el campo de la salud, tanto por su infraestructura como por su servicio de calidad sin costo adicional a la cotización mensual con la que contribuye el trabajador de los dos

sectores: público y privado; el afiliado voluntario; y el afiliado del seguro social campesino. Pero es necesario también reconocer las múltiples dificultades administrativas y económicas que está afrontando a consecuencia de las diferentes gestiones que cada día se han ido convirtiendo en cuotas de poder o clientelar, como ya mencioné, con una pesada e ineficaz burocracia, que a más de haberse constituido en obstáculo de desarrollo ha generado inconformidad del usuario.

A lo señalado debemos añadir:

“La crisis provocada por la falta de pago de las empresas privadas de los aportes de sus trabajadores y empleados, la inmensa deuda del Estado (que asciende a 3 billones aproximadamente), la descapitalización y pérdida de empresas, la falta de información confiable y contabilidad actuarial, la irracionalidad burocrática por ser botín político de todos los gobiernos, entre otras razones, han llevado a una crisis institucional del IESS, de grandes proporciones, que están poniendo en riesgo su supervivencia como entidad social y solidaria”<sup>6</sup>

Como lo comenta Carmelo Mesa Lago en su obra “Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Evaluación Económica y Opciones de reforma”.

Frente a estos hechos ya no podemos vendarnos los ojos quienes de alguna manera hemos hecho conciencia de la trascendencia social y



humana que persigue la institución, más aún ante la indolencia, indiferencia, irresponsabilidad y falta de decisión de órganos, autoridades y ciertos servidores que posiblemente su inconciencia les impide ver la faz humana y su clamor, para luchar decidida y abiertamente haciendo causa común por la defensa institucional y su sobrevivencia, su reactivación y su desarrollo, mediante la toma de decisiones y actitudes consecuentes de un análisis profundo, sereno, independiente y libre de compromisos sectoriales o grupos de poder, para lograr un renacimiento coherente en sus fines y medios institucionales. Creo que si existe voluntad y políticas institucionales definidas se logrará el rescate y reincertación en la sociedad mediante respuestas positivas y objetivas dentro de planes de corto, mediano y largo plazos.

No se pide milagros, sino el inicio de un proceso que aunque complejo sea proyectado y cumplido.

Por otra parte, se dice que el monopolio no ha permitido el crecimiento del sistema y la entidad, que la privatización es la única alternativa para lograr la competitividad como medio de obtener servicios y prestaciones de calidad, pero no se destaca la existencia de otras entidades eficaces con fines similares derivados del propio IESS, como los seguros de la Fuerza Pública, FF.AA. y Policía Nacional, que a pesar

del corto tiempo de gestión están en la proyección de ser los mejores de Latinoamérica con una planificación sustentada y sustentable, donde no existe la incidencia y presión de sectores políticos o económicos.

Si la competencia es saludable, hoy el IESS ya tiene con quien competir pero es necesario sea dentro de las mismas condiciones y parámetros, con los Institutos de Seguridad Social de la Fuerza Pública señalados. Por tanto, para lograr calidad, eficiencia y eficacia es imprescindible se establezcan reglas similares, eliminando la incidencia político partidista, unificando aportes, respetando autonomía, racionalizando estructuras, dejando en libertad gestión, autogestión y autofinanciamiento, pagando deuda gubernamental, modificando marco legal, eliminando burocracia indolente, inconsciente e irresponsable, permitiendo libre inversión, etc.

Por tanto, el rol del IESS como entidad que otorga seguro social es similar al que vienen desempeñando los Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, cuya concepción y solución de los problemas serán con medidas e iniciativas nacionales aplicables a nuestra realidad con miras a obtener el bienestar social no sólo de los afiliados y beneficiarios cotizantes, sino con proyección de lograr la cobertura familiar y la comunidad ecuatoriana en general, con respaldo

del gobierno en cumplimiento de su deber y único responsable de lograr seguridad social para todos los ecuatorianos por mandato constitucional.

La seguridad social desde el punto de vista doctrinario según la OIT se define como un "Sistema integral de protección contra los riesgos sociales, que abarca los seguros sociales, las asignaciones familiares, la asistencia social y los programas públicos de cuidado de la salud o sistemas nacionales de salud", definición en la que no se encuentra tinte político o ideológico, sino el bienestar social en todo su contenido en base al cual las entidades de seguridad social deben encaminar su misión sin compromiso de naturaleza alguna que no sea la preservación del hombre saludable y feliz en medio de un ambiente de seguridad para su desarrollo.

### **Competitividad Humana frente a Competitividad Lucrativa**

Lamentablemente por tantos factores adversos que afronta la nación, como la crisis económica, la inflación, la pobreza, la corrupción, la pérdida de valores éticos, morales humanos, las ambiciones personales y de grupo, prepotencia, arbitrariedad, egoísmo y en general la degeneración de los principios elementales, impiden una convivencia

social civilizada.

Frente a tales circunstancias, el IESS juega papel preponderante en el rescate y fortalecimiento del principio de solidaridad como uno de los principales fundamentos de su existencia para lograr el bien común y el equilibrio social, especialmente de las grandes mayorías que desgraciadamente se encuentran dentro de altos índices de desprotección, pobreza, con tendencia a su gravitación.

La diferencia abismal entre pobres y ricos en nuestro país, exige un alto sentido solidario y de toda la comunidad ecuatoriana para suplir las dificultades con alto espíritu de coparticipación, incluida la iglesia, la comunidad y la nación en general para crecer con solidez y no permitir que el poder económico identificado con políticas partidistas, destruya con fines particulares, al sistema y entidades que no persiguen fines de lucro, sino la capitalización humana y el bienestar colectivo.

El deterioro creciente de la situación económica, ha redundado en el aumento de la demanda de protección, no sólo de la población cubierta por obligación, sino hasta la excluida. La serie de factores adversos internos y externos anotados impiden al IESS los niveles requeridos para satisfacer demanda, deterioro que se evidencia ante la falta de voluntad,

decisión e incapacidad del Estado para afrontar en mínimo su obligación de dotar seguridad social a todos los sectores, pero sí cargando responsabilidades a la entidad sin financiamiento o respaldo económico como el caso de los campesinos y de los trabajadores sin relación de dependencia. La falta o carencia de políticas de Estado sobre el control demográfico, le impide al gobierno mirar el panorama del envejecimiento demográfico que a corto plazo será insostenible desde el punto de vista económico, problema que con seguridad se pretende sea resuelto por el IESS, sin tomar en cuenta la diferencia que existe entre seguridad social y seguro social, confusión que ha llevado a cometer errores que han contribuido al deterioro de los servicios del actual Instituto.

Los países desarrollados de Europa han dado siempre prioridad al aspecto social, que constituye para ellos, el mecanismo más idóneo para mantener la estabilidad social por medio del seguro y de la seguridad social, cuyos resultados no hace falta comentarlos, sin embargo en nuestro país se ha postergado este aspecto y muy por el contrario se pretende su destrucción con una supuesta modernización que no está orientada sino a satisfacer requerimientos de sectores de poder. La problemática social y humana debe ser ubicada en la dimensión apropiada, ya que está por medio la seguridad, la salud, la estabilidad y el desarrollo de centenas de miles de trabajadores y sus familias, mediante

la protección frente a las adversidades y riesgos, salvaguardando la capacidad laboral y concediéndoles prestaciones que les permita llevar una vida digna y segura, acorde inclusive con los Derechos Humanos reconocidos y aplicados a nivel mundial.

El sistema de seguridad social aplicado en Europa no desestimó en momento alguno la labor realizada por los seguros sociales, muy por el contrario, los fortalecieron con el esfuerzo conjunto de los seguros privados, la asistencia social de todos los sectores y los programas de salud a cargo del Estado, logrando establecer un sistema de Seguro Nacional que cubre los requerimientos de todos los sectores e instancias del ser humano, es decir, que el sistema de seguridad social no se limitó a la relación laboral y salarial, sino a los requerimientos del ser humano en su integridad, como Francia y Alemania entre otros.

La moda de privatización con fines de lucro, no ha tenido éxito como se pretende engañar en nuestro medio latinoamericano, sino la concepción humana y social en beneficio del hombre y sus expresiones, es así como en el Reino Unido, donde la ex-Ministra Margaret Thatcher tenía ideas muy determinantes para privatizar las pensiones y la asistencia de salud, los gobiernos siguientes en cambio conscientes del error, se apartaron de ese punto de vista y la política de seguridad social,

nuevamente se encuadraron dentro del modelo centro europeo que encontramos en Francia, Alemania, etc., por tanto esas experiencias nos demuestran que el interés económico no debe prevalecer jamás sobre el aspecto humano y su protección social con miras a su desarrollo en un ambiente de salud familiar y colectivo, cuyas prestaciones esenciales sean de menor costo posible.

Dentro de nuestro entorno tenemos a Chile, que privatizó parte de sus sistema de seguro social, pero no podemos aventurarnos a opinar ni en favor ni en contra, cuando no existen aún informes que aseguren haya sido un éxito, lo que sí es verdad que el propio ex-Presidente Patricio Aylwin fue uno de los principales opositores de la privatización, pero la dictadura de Augusto Pinochet constituyó una carga pesada que tiene que pagar todo el país, para que un mínimo sector de poder económico tenga un lucrativo negocio; además, en el aspecto administrativo, que en nuestro Ecuador es uno de los problemas de la crisis, el número de empleados de las administradores de fondos de pensiones se duplicaron en relación al programa público, lo que demuestra que el costo operativo de las Administradoras de los Fondos de Pensiones es mucho más alto que el Seguro Social tradicional o bismarckiano, como lo afirma el economista especializado en la materia Carmelo Meza-Lago en su obra "La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América".

En términos más comparativos entre el aspecto humano y el lucrativo, puedo afirmar que el sistema privado lo que realmente persigue es un negocio lucrativo particular ya que se constituye en un sistema individualista de protección, totalmente ajeno al principio de solidaridad, base esencial del seguro social, y el empleador prácticamente pierde su condición de corresponsable del bienestar de sus trabajadores y contrario a sus conquistas sociales históricas. Situación que la OIT (Organización Internacional del Trabajo), juzga al modelo chileno como acción irresponsable del Estado y la Empresa privada porque desconocen las conquistas laborales, propician el individualismo y benefician a grupos de poder económico, afectando a la mayoría de la población.

Sin duda que la privatización de los seguros sociales en América Latina está provocando efectos negativos, pues produce aumento del desempleo, deterioro de la balanza de pagos en razón de que el Estado facilita la repatriación de utilidades y pérdida de todo el control nacional sobre decisiones vitales en beneficio de los administradores externos que no tienen otro interés que la rentabilidad de sus filiales, como las pretendidas Administradoras de Pensiones de origen chileno que pretenden introducirse en el Ecuador, afirma Fernando Sánchez M, en su libro "Breviario de Seguridad Social".



La competencia de carácter humano se enfrenta a la competencia lucrativa sustancialmente porque la primera, tiene como fundamento los principios básicos de igualdad, obligatoriedad, solidaridad y universalidad de todos los integrantes del sistema, en cambio, la segunda se sustenta en principios de lucro, individualidad y publicidad. Por tanto, no puedo estar con criterio favorable a la privatización capitalista que busca rentabilidad, frente a lo que persigue el seguro y seguridad social, donde fundamentalmente se busca el bienestar colectivo en un medio que se debate en la pobreza y el individuo por si sólo no puede satisfacer necesidades básica de su familia, peor contribuir con primas más altas al sistema privado con varias condicionantes. El sistema actual se financia con la contribución tripartita del empleador, del trabajador y del Estado, en el privado en cambio sólo del trabajador, reduciendo sustancialmente el aporte del empleador y se elimina el del Estado.

Consciente de la situación económica que vive el país y los problemas sociales que se han presentando en el transcurso de la historia, no soy partidario del paternalismo estatal al que nos hemos acostumbrado, sino de un sistema coparticipativo mediante el cual exista la contribución comunitaria en búsqueda de un sólo fin "la seguridad social unida al desarrollo", mediante la gestión libre e independiente y

contribución compartida de las partes del sistema con tendencia a la autogestión o autofinanciamiento que permita el fortalecimiento del bienestar social de la comunidad ecuatoriana, sin desvincularse desde luego de la planificación y objetivos del gobierno o de las posibles políticas de Estado que deben establecerse en nuestro Ecuador.

A efectos de contribuir al fortalecimiento del sistema de seguro social frente a los fines exclusivamente lucrativos que persigue la empresa privada, es importante resaltar los siguientes aspectos:

- El paquete prestacional y de servicios que ofrece el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, es completo, cubre por igual todas las instancias del trabajador y la salud no tiene límite alguno (tratamiento, dotación de medicinas, intervenciones quirúrgicas y hospitalización gratuitos); no existe limitación en el acceso a la tecnología de punta haciendo discriminaciones de carácter económico, en cambio las Administradoras de Fondo de Pensiones apenas cubren las pensiones por vejez y atención de salud selectiva de acuerdo a pago de las primas hasta ciertos topes, no es general y abierto, sino individualizado de acuerdo a la edad, a los ingresos y con excepción de los jubilados.
- En el IESS puede jubilarse a los 55 años de edad y con 30 años de

aportes o servicio laboral; en las AFPs. La jubilación es a los 65 años de edad;

- Las aportaciones al IESS se realizan sobre el salario nominal o el básico, en cambio en las Administradoras de Fondos de Pensiones, se calcula de acuerdo al total de los ingresos del trabajador;
- El IESS reconoce el tiempo de servicio acumulado de la relación laboral y permite establecer la responsabilidad patronal, por ejemplo, en cambio en las Administradoras no se toma en cuenta todo lo aportado con anterioridad;
- En el IESS existe el Fondo de Reserva que es utilizado cada tres años a partir del segundo año de aportación continua, en cambio en las Administradoras se elimina;
- El IESS brinda prestación de sobrevivencia por igual a los trabajadores activos y a los jubilados, en las Administradoras de Fondos de Pensiones sólo a los trabajadores activos, quedando en consecuencia desamparadas las viudas de los jubilados;
- Las pensiones de jubilación en el IESS no son susceptibles de cobro de impuesto alguno, en cambio en las Administradoras, se cobra impuesto a la renta rebajado del monto real.

Fundamentalmente y adicional a lo puntualmente señalado en líneas anteriores, a manera de ilustración general, para establecer la diferencia

humana con la de lucro que persigue la empresa privada, es indispensable dejar establecido que en el aspecto humano se aplica la solidaridad, es decir, que desde el punto de vista económico y compensatorio la juventud financia a los viejos, los de más ingresos a los de menor ingreso, los sanos a los enfermos; en cambio, en las Administradoras de Fondos como señalé, es individualizado el pago por medicina prepagada y la atención de acuerdo a los aportes, no existe en momento alguno un grado de solidaridad humana y responsabilidad del gobierno y los patronos.

No podríamos hablar de seguro o seguridad social en el Ecuador en todo su contenido humano, en razón de que los sectores más deprimidos del país no tendrán la posibilidad de acceder a los seguros privados, como los campesinos, los trabajadores agrícolas, los artesanos, trabajadores de la construcción y en general grupos humanos con alta vulnerabilidad frente a los múltiples riesgos, especialmente de enfermedad a consecuencia de condiciones ambientales inhumanas, desnutrición y la ninguna educación preventiva, que no tendrían ninguna capacidad de aporte exigido por las AFPS. de libre mercado. No hay que olvidar que los seguros privados se basan en salarios altos y empleo suficiente; en el Ecuador los salarios son bajos y es carente la fuente de trabajo.

Al respecto, Fernando Sánchez M. en el Breviario de Seguridad Social manifiesta:

"Crear que la igualdad se consagra con la ley, es pretender desconocer las grandes brechas existentes en la sociedad ecuatoriana; es ignorar que un 80% de la población está por debajo de los límites de pobreza. Y afirmar que los problemas de los trabajadores son de responsabilidad individual o no de la sociedad y del Estado, es querer engañar al país" <sup>6</sup>

### **Optimización de Recursos y Reingeniería de Procesos.**

En algunos países de América Latina se han puesto en marcha sistemas de previsión social, sustentables en el largo plazo, que sustituirán a los viejos modelos que durante muchos años contribuyeron realmente a mejorar las condiciones de vida de amplias capas de la población, pero han sufrido un paulatino agotamiento en cuanto a su operación financiera a causa de que en las actuales circunstancias las contribuciones no alcanzan a financiar las prestaciones, especialmente de salud y de pensiones, cuya consecuencia será como en otros países obtener del Estado cuantiosos subsidios, que conduce finalmente a que sea la población en su conjunto la que pague las pensiones vía tributación indirecta.

Otra de las razones para la crisis financiera de los antiguos sistemas es el reflejo de la evolución de la estructura sectorial de la población, básicamente del incremento de las expectativas de vida, que a su vez se manifiesta en un deterioro tendencial de la relación de contribuyentes activos a pasivos que agrava los problemas financieros e impregna de mayor inequidad al sistema, manifiesta Homero Urías Brambila en su artículo titulado "La reforma previsional en América Latina" de la revista Comercio Exterior del mes de septiembre de 1996.

Con las reformas de los sistemas previsionales en América Latina se busca corregir las imperfecciones, cuyos modelos realmente contribuyan a promover el crecimiento económico, que protejan y preserven el valor real de los recursos de los trabajadores, se les asegure un retiro digno, amplíen la cobertura y favorezcan un manejo competitivo de los aportes, que a más de generar ingresos fortalezcan el sistema financiero y el ahorro de largo plazo, aspectos que están empeñados todos los países.

A manera de ejemplo de lo aseverado podemos citar el caso de México en donde se estima que de 1995 al año 2010 la población mayor de 60 años crecerá a una tasa media anual de 4,8% (frente a 1,5% de la total), lo que se reflejará en un aumento de la participación de ese grupo social con respecto a la población total de 6,3 a 9%. Si a ello se añade el

menor crecimiento previsto para la población en edad de trabajar, las presiones sobre la seguridad social aumentarán en forma notable y la cobertura del sistema tenderá a ser aún menor. ( Fuente : "Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos" Sergio Kurczyn Bañuelos).

En el Ecuador, de acuerdo a estudios del CEPAR, la esperanza de vida es de 65,4 años en la década pasada, que se encuentra dentro del promedio para América Latina e inferior a los países industrializados, con incrementos promedios anuales de 0.25 años, es decir, que cada 5 años, la población ecuatoriana ganará un año más en su expectativa de vida al nacimiento. La proyección de la población de la edad 65 años y más para el año 2000 será 460.300 habitantes de los cuales el 43% corresponderá pagar pensiones por vejez si aplicamos el mismo porcentaje de la población económicamente activa actual, esto es, 170.000 personas adicionales a los 200.000 ya existentes.

Actualmente el IESS prácticamente tiene alrededor de 2'500.000 entre afiliados activos y jubilados, desglosados así: 1'213.407 activos, 200.000 jubilados, 102.192 voluntarios y 1'000.000 campesinos, que en total representan el 20% de la población ecuatoriana, con la cual tiene obligación directa por ley.

Los datos anteriores nos permiten determinar la magnitud del problema frente a quienes actualmente son la razón del sistema del seguro social, sin perjuicio de la proyección que tenga el Estado ante el resto de la población ecuatoriana respecto a la seguridad social y su alcance global. Por tanto, la optimización de los recursos institucionales están orientados a resolver problemas emergentes actuales de sus legítimos dueños e integrantes del sistema para quienes en primer lugar se debe lograr la estabilización, el fortalecimiento del sistema y la ampliación de cobertura conforme avance el proceso, siempre y cuando "contribuya el Estado ya que a él le corresponde garantizar a que todos sus habitantes tengan un seguro, si se pretende que más ecuatorianos estén cubiertos por el Seguro Social, es necesario crear más fuentes de trabajo", comenta el Dr. Maugé, quien refiriéndose a la atención médica manifiesta que "debería existir una tarjeta de asistencia con elementos cruzados de solidaridad, de tal manera que el sistema de salud en el país pueda atender a los ecuatorianos y no crear un nicho de privilegios; así, los hospitales privados podrían dar tarifas especiales a los sectores de menores recursos"<sup>7</sup>.

El sistema tradicional de seguridad social ha ido paulatinamente declinando su efectividad frente a los usuarios y especialmente la



afectación grave al financiamiento a consecuencia de los factores señalados, al extremo de que el "IESS vive una agonía lenta", según el Dr. René Maugé por una parte, y, por otra, que la situación económica del país no permite continuar manteniendo una política paternalista y proteccionista de los sectores de nivel medio y bajo, es necesario recurrir al reajuste y sacrificio compartido de la entidad y de los usuarios mediante mecanismos similares aplicados en la administración privada, es decir, optimizando recursos y mejorando la calidad del producto a menor costo; personal estrictamente necesario; determinación de costos por servicio individualizado que permita una contabilidad objetiva; implantación de estrictos controles sobre el cumplimiento de requisitos exigidos, previos a la concesión de las prestaciones, frente a la gran demanda en especial del área médica; evitar desembolsos innecesarios como la compra de medicinas o productos suntuarios y la duplicación de gastos; y establecimiento de sistemas informáticos con la finalidad de: agilizar trámites, controlar ingresos e impedir la fuga de bienes e insumos en general; sin perjuicio de que se realice una profunda modificación o reforma de la estructura institucional, no privatización.

La contraparte será el cumplimiento de todas las obligaciones que corresponde a los patronos, afiliando a todos sus trabajadores y pagando aportes por toda la remuneración que en forma permanente recibe cada

trabajador, es decir, sobre el sueldo total imponible partiendo del básico asignado en la tabla sectorial por rama de actividad laboral y no del salario mínimo vital general.

Es importante y oportuno adoptar nuevos criterios de administración moderna frente a la tradicional actualmente inaplicable para obtener resultados en menor plazo, aprovechando la infraestructura disponible, el monopolio obligatorio y el respaldo popular reflejado en la consulta de 1995, mediante la racionalización del recurso humano, la capacitación y la depuración total de elementos ineficientes o en exceso. Para cuyo propósito deben aplicarse criterios técnicos especiales y serios para la administración de los Recursos Humanos en crisis y cortando definitivamente el clientelismo político. "Al IESS hay que volverlo eficiente, no sólo implica asignación de recursos, también capacidad de gestión" comenta el Ab. León Roldós.

Por otra parte, es necesario una revisión inmediata de trámites burocráticos que impiden el despacho oportuno de las prestaciones y en general de los trámites institucionales, haciendo uso de la infraestructura informática existente y de ser necesaria su adquisición con miras a la reducción de personal ineficiente y excesivo, mediante la implantación de una reingeniería integral de procesos y actividades del personal,

previamente estructurado.

La reingeniería orientada fundamentalmente al replanteo y rediseño radical de los procesos para lograr mejoras dramáticas en el desempeño de cada una de las actividades encomendadas a los servidores. Todas las autoridades del IESS, comenzando por el Consejo Superior, el Director General y Directores Nacionales deben definir las prioridades de lo que debe hacerse, cómo hacerlo y concentrarse en lo que debe ser la Institución y su misión. Luego en forma mancomunada de quienes laboramos en la institución contribuyamos decididamente desde nuestros lugares de trabajo para lograr los objetivos propuestos. Cambios radicales en todos los procesos que tradicionalmente se han venido realizando y con ideas nuevas, revolucionarias y efectivas para dar una respuesta inmediata a quienes son la razón del sistema, los afiliados, los jubilados y los beneficiarios. Es hora de cambiar radicalmente y en forma impostergable a la institución en crisis, pensando primero en el cliente y trabajando en equipo único institucional.

La reingeniería es la única alternativa que nos permitirá salir del colapso financiero, ruptura del proceso, competencia ya establecida en las Fuerzas Armadas y Policía, y la demanda desesperada de nuestros clientes.

Para este propósito ya se han realizado diagnósticos, planes, mapas estratégicos, estudios varios, que sólo esperan las decisiones terminantes e impostergables de las autoridades, sin pérdida de tiempo ni cálculos político partidistas o de gobierno.

Sin embargo, en esta oportunidad realizo una propuesta personal con el afán de contribuir al fortalecimiento económico inmediato de la entidad e iniciar y mantener el proceso de transformación en forma dinámica y constante, para beneficio directo de los usuarios con derecho, con miras a la ampliación de cobertura.

Si se optimizan los recursos y se conceden prestaciones acordes a las necesidades de los demandantes, se obtendrá no sólo la satisfacción de necesidades, sino también seguridad y bienestar colectivos como base fundamental para el desarrollo nacional, por cuanto una sociedad saludable contribuye eficientemente a la conquista de los Objetivos Nacionales Permanentes y Coyunturales propuestos por el Gobierno.

La Seguridad Social, no se refiere solamente al aspecto físico sino en su acepción integral que comprende seguridad individual, colectiva, y humana que permita un desarrollo sustentable donde el hombre

desarrolle libre y eficazmente su capacidad y rendimiento en todos los campos, públicos y privados, y en forma espontánea, libre y democrática. Una sociedad sana, mental y físicamente tiene también seguridad que le permite su desarrollo personal, familiar y colectivo, que directa o indirectamente está contribuyendo a la conquista de los Objetivos Nacionales Permanentes de Justicia Social, Desarrollo Integral y Democracia.

Si se logra la seguridad física y mental, la realización en todas sus expresiones y satisfacción de necesidades del hombre, en especial por las contingencias o riesgos que cubre el Seguro Social, el resultado no puede ser otro que la tranquilidad y satisfacción cuando las reciba en forma oportuna, afable e inmediata cuando lo requiera. Para esta finalidad es indispensable se adopten medidas correctivas del sistema, tendientes a obtener la seguridad integral y el desarrollo del pueblo ecuatoriano, con proyección a la inserción regional, continental y mundial en proceso de globalización.

### **Propuesta**

Durante el desarrollo de esta tesis se analizaron varios aspectos de los cuales se emitió el criterio del autor orientado a posibles soluciones,

pero principalmente la situación trascendental al momento es el debilitamiento económico financiero en el que se encuentra el Instituto, a consecuencia de las causales señaladas como: la limitada cobertura del sistema, la evasión de los patronos para afiliar y pagar aportes de sus trabajadores, la deuda del Estado y del sector privado, sistema tradicional de reparto no de capitalización, aportación insuficiente frente a prestaciones que se conceden, demanda creciente de las prestaciones especialmente de salud, aumento desproporcionado de afiliados del sector campesino con una contribución por demás incipiente, incidencia político partidista, burocratismo, incapacidad, carencia de planes y programas concretos y globales de corto, mediano y largo plazo, improvisación de autoridades y personal, aumento desproporcionado y no calificado del personal, administración concentrada y lenta, negligencia, corrupción, marco legal desactualizado, estructura administrativa inadecuada, inversiones limitadas, sistemas de recaudación insuficientes, entre otros.

La serie de hechos y circunstancias anotadas en el desarrollo de esta tesis que inciden directamente para el desgaste del sistema y la situación crítica en la que encuentra la Institución, dentro de las cuales principalmente se ha destacado la incidencia político partidista en el Consejo Superior, han impedido la toma de decisiones oportunas e

inmediatas en el momento preciso.

No se está prejuzgando o emitiendo criterios antojadizos que puedan afectar a persona alguna del Consejo Superior o autoridades actuales, sino al sistema y al tiempo transcurrido en el que se ha venido puntualizando falencias, omisiones y falta de decisiones trascendentales para la Institución, cuya consecuencia es la que hoy se vive. Por ello el Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy dice:

“No queda duda alguna que es el Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el principal responsable de su por demás crítica situación actual. Este Consejo mantiene por añadidura una composición contraria a la realidad: existen miembros que sobran, porque representan Instituciones que no guardan relación con el Seguro Social; y, en cambio ciertos afiliados carecen de una voz en ese organismo”.... Su integración actual es anacrónica y no refleja los actuales intereses de los afiliados. El peso del Estado, con tres representantes es injustificable”. A estos tres representantes se suma el de los Municipios y Consejos Provinciales por obvias razones. Además continúa: “Este desequilibrio ha provocado el manejo irresponsable, por parte de los distintos Gobiernos, del IESS. Los gobiernos han impuesto a los Directores Generales que han querido y así mismo los han sacado, en los últimos tiempos, cuando han dejado de ser obsecuentes instrumentos”<sup>8</sup>

En este contexto esta propuesta se orienta a buscar soluciones inmediatas en el campo económico y administrativo como base para iniciar e implementar medidas tendientes a obtener el proceso de reactivación institucional, sugiero considerar las siguientes estrategias:

1. El Congreso Nacional deberá reformar el Art. 4 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, mediante el cual determina los integrantes del Consejo Superior, tomando en cuenta que la representación es tripartita y paritaria, es decir, asegurados, empleadores y Estado. Además, la organización y gestión se regirán por los criterios de eficiencia, descentralización y desconcentración, cuyas prestaciones deberán ser oportunas, suficientes y de calidad; regirán los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia en procura del bien común, como lo determina la Constitución Política del Estado.

Por tanto, mientras se mantenga al IESS dentro del sector público, con la participación tripartita y paritaria de los sectores involucrados, el Consejo Superior debe estar conformado de tal manera que exista equilibrio de representación y se elimine la dictadura del voto obtenida por influencia del poder político gubernamental. Para este propósito, es criterio personal que el citado artículo debe ser modificado en la siguiente forma:

1.1. Por el Estado: El Ministro de Bienestar Social, el Ministro de Salud y un representante de las entidades autónomas del sector público.



La modificación consiste en que la presidencia debe ser alterna por cada uno de los tres sectores que conforman el Consejo, en aplicación de una real democracia e igualdad de condiciones, quien en el período de su ejercicio tendrá voto dirimente.

Se sustituye al Presidente de la Corte Suprema o su delegado por el Ministro de Salud, por cuanto el Presidente de la Corte Suprema debe mantener total independencia para administrar justicia cuando fuere necesario. El Ministro de Salud en cambio, a más de conocer la problemática nacional en su campo, puede contribuir, coordinar y unificar políticas de Estado con miras a establecer sistemas coherentes y adopción de medidas tendientes a lograr mayor cobertura de salud en beneficio de las grandes mayorías.

Así mismo, se sustituye al señor Ministro de Defensa Nacional o su delegado que es el Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, por un representante de las entidades del sector público, por cuanto las Fuerzas Armadas actualmente disponen de su propio Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y su representación ya no se justifica. El delegado de las entidades autónomas como parte dependiente de la administración pública y como patrono de un amplio

número de servidores públicos puede contribuir a solucionar desde su punto de vista, problemas comunes de las entidades autónomas establecidas por la Constitución y leyes vinculados con los fines que persigue la seguridad social..

1.2 Por los patronos: Un representante de las Cámaras de la Producción; un representante designado conjuntamente de la Federación de Cámaras de los Pequeños Industriales, Confederación Nacional de Artesanos y Federación Nacional de Comerciantes Minoristas; y un representante de la Asociación Nacional de Municipios del Ecuador (AME).

La modificación consiste sólo en la omisión del representante de los Consejos Provinciales, por cuanto la mayor representación y fortalecimiento de gestión descentralizada les corresponde a los municipios y sus 210 cantones en toda la república.

1.3 Por los trabajadores: Un representante designado conjuntamente por la Confederación de Trabajadores del Ecuador (C.T.E.), la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) y la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL); un representante designado por la Confederación Nacional de Servidores

Públicos (CONASEP); y, un representante de la CONAIE (Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador).

Esta modificación con respecto a lo vigente, omite al representante de la Unión Nacional de Educadores (UNE) por cuanto los maestros ya están representados en la Federación Nacional de Servidores Públicos, de la cual son parte en razón de ser también servidores públicos; y elimina la representación de los jubilados porque es mínima frente al número y proyección de afiliación de los campesinos, quienes deben estar representados con iguales derechos y obligaciones para ser corresponsables del sistema y no solamente beneficiarios de la generosidad del actual régimen de seguridad social.

En el supuesto de que se hiciera alguna modificación a la Carta Magna para establecer seguros privados, debe darse también el mismo tratamiento a los Instituto de seguridad social existentes, a fin de que puedan competir en igualdad de condiciones, manteniendo los principios de solidaridad, equidad y universalidad, a favor de la gran masa poblacional desprotegida.

El objetivo principal es lograr agilidad, eficiencia y eficacia administrativa del sistema de seguro social con miras a la ampliación de

cobertura, descentralización y desconcentración, aplicable en el menor tiempo posible.

2. Otro de los aspectos fundamentales que permitirán obtener un Seguro Social técnico y eficiente con miras a satisfacer la gran demanda, es el aspecto económico, que al momento requiere una solución urgente para su fortalecimiento y con él, el inicio de un nuevo proceso de actualización, reactivación y optimización de la gestión para otorgar prestaciones y servicios a satisfacción de los peticionarios con derecho.

Sobre este particular, se expone en el capítulo segundo de esta tesis cuyos elementos de juicio señalados corresponden a: las decisiones políticas y demagógicas del Congreso Nacional al imponer obligaciones de pago en favor de los pensionistas sin el respectivo financiamiento; la ley de extensión del seguro social campesino, cuyo financiamiento es con el aporte mensual del 1% del salario mínimo vital del jefe de familia y el 1% prorrateado para el Estado, los asalariados afiliados al régimen del Seguro General y a los empleadores, en el 0,30, 0,35 y 0,35% en su orden; cotizaciones bajas y no actualizadas, que difieren con las de los Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía; el aporte no se realiza por todos los rubros a que se refiere el Art. 159 de la Ley del Seguro Social Obligatorio; déficits de los seguros de enfermedad

y maternidad; ingresos con tendencia a la baja por carencia de fuentes de trabajo; caída del salario mínimo vital; desocupación por crisis económica del país; deficiente sistema de recaudación; deuda del Estado; alta mora; rendimiento bajo de inversiones; excesivo número de trabajadores de la Institución; y la evasión de pago de aportes y afiliación.

La propuesta particular aplicable a este aspecto, corresponde a que en forma progresiva y dentro de las correspondientes facultades e instancias se adopten las siguientes medidas:

2.1. A pesar de que de alguna manera ya se encuentra aplicando para efectos de aportación los salarios mínimos sectoriales por ramas de actividad, es necesario se impulse de mejor manera su recaudación y control, ya que al cubrir en su totalidad se obtendrá un incremento aproximado del 40% más, es decir, que será de unos 6.153'280.000 sucres mensuales, si se les aplicare a los 750.500 trabajadores privados del seguro general, resultado que se obtiene del Salario Mínimo Vital que la mayoría de patronos han venido pagando por el promedio de los sueldos establecidos en las tablas sectoriales reajustadas anualmente.

2.2. Si se nivelan los aportes de grupos o sectores afiliados que aún difieren de la gran mayoría como los maestros artesanos, trabajadores

autónomos o independientes, artistas profesionales, afiliados voluntarios y del servicio diplomático, se obtendrían igualmente ingresos adicionales; por ejemplo el caso de los artesanos y domésticos, según datos del anexo 1, arrojaría un **ingreso adicional de 12'635.000 y 524'060.000 de sucres mensuales.**

2.3. Para lograr la aceptación de la población afiliada el IESS debe realizar una amplia campaña informativa y publicitaria de esta medida correctiva destacando los principios de igualdad de condiciones, derechos y obligaciones de todos los afiliados, que permita la toma de conciencia sobre la necesidad del reajuste, beneficios directos y ampliación de cobertura.

3. Del anexo Nro. 1, se puede colegir varias alternativas viables y de aplicación inmediata, principalmente si el Consejo Superior hiciera uso de la facultad consagrada en los Arts. 239,160 y169 de la Ley del Seguro Social Obligatorio y los principios de igualdad, universalidad y solidaridad, sumada la equidad aplicada también a las obligaciones, es criterio particular, se unifiquen los porcentajes de aportación de los dos sectores, público y privado, que permitan fortalecer la economía institucional, sin afectar mayormente a la de los aportantes, cuya

diferencia permitirá la adopción de medidas de reajuste, reactivación, reorientación, reforma estructural en búsqueda de la eficiencia, eficacia y beneficio directo de los afiliados con derecho, con tendencia a la simplificación y optimización de recursos. El resultado será la cantidad de 2.583.867.000 sucres mensuales aproximadamente.

4. A efectos de que el reajuste sugerido sea asumido por todos los afiliados, sugiero que el aporte del seguro social campesino debe ser reajustado, bajo los mismos principios y consideraciones por lo menos al 10% del salario mínimo vital por jefe de familia, que cubre a todo el grupo familiar, que desgraciadamente ni el Estado por otra entidad pueden cubrir, dada la situación económica que vive el país el déficit que está ocasionando esta incipiente contribución. Este criterio constituye una necesidad inobjetable, con la que están de acuerdo los mismos interesados. Por tanto, esta medida representaría entonces 9 veces más de lo que se ha venido receiptando por aportación, esto es, de 156.900.000 a 1.769.000.000 sucres mensuales que permitirá hacer reajustes en los beneficios que otorga la seguridad social.

5. Igualmente el Congreso Nacional debe considerar y reformar el contenido del Art. 159 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, en el sentido de que la aportación de los empleados públicos considere como

suelo la remuneración total, incluyendo lo que correspondiere por trabajos extraordinarios, suplementarios o a destajo, comisiones, sobresueldos, gratificaciones, honorarios, participación de beneficios, derecho de usufructo, uso, habitación, o cualesquiera otras remuneraciones accesorias que tengan el carácter normal en la industria o servicio, como se aplica a los trabajadores del sector privado.

Para este propósito el IESS debe desplegar una campaña publicitaria para que la opinión pública haga conciencia de la necesidad de aplicar el mismo concepto de remuneración, para todas las personas sin discriminación alguna, acorde con el principio de igualdad consagrado en la Constitución Política. Además, justificar esta medida correctiva tendiente a lograr una proyección institucional mediante la ampliación de la cobertura y la concesión de prestaciones y servicios con calidad y eficiencia.

Concomitante con la esta propuesta el Consejo Superior debe reformar los Arts. 217 y 220 de los Estatutos, en uso de las facultades legales que le corresponden.

6. Paralelamente a la toma de medidas de carácter económico, debe iniciar la aplicación de las estrategias determinadas en el proceso de



reingeniería realizada por la Institución, dando prioridad a las acciones ofensivas y haciendo uso de las fortalezas especialmente de: experiencia, paquete prestacional integrado y solidario, autonomía institucional, puntualidad en el pago de obligaciones, alta capacidad técnica en el área médica, seguro social campesino, activos e infraestructura institucional, capacidad económica para incidir en el sector productivo y la red de teleproceso con cobertura nacional.

### **Acciones**

6.1. Difundir en forma permanente las prestaciones y servicios que otorga el sistema, el funcionamiento y los resultados;

6.2. Ampliar cobertura mediante la afiliación de los sectores laborales informales, corporativos o agrupaciones sociales sin relación de dependencia laboral y establecimientos educacionales de los tres niveles, primario, secundario y superior, entre otros, para incrementar el actual 20%.

6.3. Identificar áreas críticas para el uso de convenios de asistencia técnica internacional;

6.4. Simplificar y agilizar trámites para concesión de servicios y prestaciones existentes: salud, invalidez, vejez y muerte. Los riesgos del trabajo y desocupación para quienes mantienen relación laboral y afiliación obligatoria.

La recuperación económica financiera con los mecanismos inmediatos sugeridos, permitirá la implantación de las demás estrategias de nivel macro institucional previsto para su modernización tendiente a obtener eficiencia, rectitud, oportunidad y calidad de las prestaciones y servicios, para cuyo propósito se revisarán también los porcentajes para la salud y pensiones, que son más preocupantes por sus déficits como consta en el capítulo segundo.

7. Dentro de esta etapa de recuperación económica que permitirá luego el fortalecimiento técnico juega papel importante la recuperación de la deuda del Estado que no necesariamente debe ser en dinero por la situación en la que se encuentra el país, sino en equipos médicos e informáticos para destinarlos a este proceso de ampliación de cobertura y eficiencia de las dos áreas principales médica y administrativa.

8. Considero que mientras se ejecuta el proceso estratégico, organizacional y de transformación de la administración, es conveniente

se de prioridad a actividades principales de corto y mediano plazo respecto al cobro de la mora privada mediante la jurisdicción coactiva, depuración y actualización del Registro Patronal a nivel nacional, ampliación de cobertura y aplicación total de salarios mínimos sectoriales, dentro de los parámetros principales siguientes:

8.1. Dotación de personal capacitado y estrictamente seleccionado, para función de Inspector patronal en el nivel central y en las direcciones regionales, cuyo número se determina de acuerdo con la real necesidad de cada jurisdicción. Para esta finalidad se establecerán mecanismos de control, evaluación y producción por resultados de cada servidor.

8.2. Incremento de juzgados de coactiva, en todas las Direcciones Regionales y en el nivel central a fin de recaudar por esta vía judicial la mora patronal, para cuyo propósito se contratará a profesionales del derecho en forma proporcional al número de títulos existentes en cada una de las jurisdicciones, dentro de los términos de la Resolución Nro. 831 emitida por el Consejo Superior. El monto aproximado por recaudar solo de capital es de 50.000.000.000 (Cincuenta mil millones ) de sucres.

8.3. Depuración y actualización del Registro Patronal a nivel nacional, por cuanto hasta el año anterior de 1997 se constataron 264.626

registros patronales activos y 38.151 inactivos, de los cuales entre 60.000 y 70.000 son los patronos que mensualmente y religiosamente cumplen con sus obligaciones de aportación. Por tanto, esta propuesta es que los 194.626 registros activos deben ser sometidos a una rigurosa verificación con personal destinado a esta actividad específica, previamente capacitado;

8.4. Para incrementar significativamente los ingresos de valores en concepto de obligaciones patronales es impostergable organizar un plan de intervenciones de fiscalización selectiva a entidades de los sectores, público y privado, de mayor magnitud e importancia por el número de trabajadores dependientes, para cuyo propósito debe aprobar el respectivo Reglamento el Consejo Superior; y,

8.5. Para lograr implantar un sistema de recaudación, control y fiscalización debe propenderse a la autogestión y autofinanciamiento para no constituir carga directa que ocasione egresos adicionales de los fondos de la Institución, es decir, en base a los ingresos generados por las propias unidades en concepto de intereses y multas por mora patronal (Art. 183 de Ley S.S.O.), proceder a la ampliación con recursos materiales y humanos suficientes para lograr eficiencia y control estrictos que no permitan continúe esta anomalía por falta de decisiones oportunas del Consejo Superior, por las razones que se han identificado durante el desarrollo de la presente tesis.

El Art. 183 de la Ley del Seguro Social Ecuatoriano, dispone que la mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS y los que provengan de convenios entre los empleadores y el Instituto, causará un interés equivalente al máximo vigente en el mercado, incrementado en cuatro puntos. Para el cobro del interés arriba fijado, la fracción de mes se tomará como mes completo. Adicional a esta norma el Consejo Superior dictó las resoluciones Nros. 271 y 647 mediante las cuales se fijan tablas de aplicación de honorarios por cada una de las acciones judiciales de coactiva y por suscripción de convenios de purga de mora, valores que pueden ser destinados a reforzar esta gestión sin que constituya carga adicional al presupuesto institucional, para dotar no sólo de recursos humanos, sino recursos materiales indispensables como: equipos informáticos, vehículos, bodegas y más herramientas de trabajo como máquinas de escribir, calculadoras, sistemas de comunicación, entre otros. Estas necesidades no han sido satisfechas justamente por las limitaciones económicas de la Institución y la carencia de un Plan Nacional de abastecimientos de acuerdo a reales necesidades. Por tanto, la autogestión se refiere a que de los mismos ingresos que se generan por los indicados conceptos, se permita la dotación de los medios necesarios para ampliar la gestión, depurar la mora patronal y mantener

su control.

9. En cuanto a la burocracia por su actitud y número, es fundamental se emita un Reglamento Interno tendiente a establecer un sistema técnico de administración de personal, desde su selección para el ingreso, la promoción, los estímulos y las evaluaciones periódicas de rendimiento, la capacitación, la racionalización y hasta la reducción de personal cuando fuere del caso. De este modo se evitará la injerencia política o presiones ya indicadas.

Para obtener este objetivo central, sugiero considerar los objetivos específicos siguientes:

9.1. En base a diagnóstico de cada unidad y de las Direcciones Regionales se deben asignar responsabilidades específicas a todos y cada uno de los servidores, revisando el Orgánico Funcional vigente y estructurando el Manual de procedimiento operativo.

9.2. Establecer subsistemas de personal bajo los siguientes parámetros: estructura institucional, racionalización y reclutamiento, selección y evaluación rigurosa.

9.3. Lograr mejoramiento y calidad de gestión en cada Dirección

Regional y nivel Central, con sistemas informáticos que permitan agilidad en el despacho de las prestaciones, oportunidad, precisión y controles para mantener un constante reajuste acorde con los requerimientos de la población afiliada y beneficiaria del sistema;

9.4. Establecer y aplicar un plan nacional de capacitación integral del personal para lograr el objetivo principal, que sea calificado previamente como idóneo por su experiencia, capacidad, actitudes, especialidad, destrezas, profesión y aptitudes y habilidades para gestión a encomendarse; y,

9.5. Distribuir equitativamente y de acuerdo con las necesidades reales de cada Dirección Regional, para combatir la concentración excesiva de personal de las dos principales ciudades de Quito y Guayaquil, en las áreas administrativa y médica.

Cumplidas las estrategias propuestas personalmente creo se comenzaría la fase de reactivación y fortalecimiento del sistema del seguro social, dentro de una Seguridad Social apolítica, técnica y eficiente para el desarrollo y bien común del Ecuador. De no adoptar los

correctivos, para eliminar decisiones políticas de intereses particulares, muy difícilmente se logrará una total transformación y eficiencia del sistema.

### **Verificación de los Objetivos e Hipótesis**

El objetivo principal de esta tesis, es llegar a establecer un sistema de seguridad social apolítica, técnica y eficiente para el desarrollo y bienestar de los afiliados, con miras a la ampliación de cobertura conforme lo prevé la Constitución Política del Estado. Para este propósito, he realizado un diagnóstico y posibles cambios de carácter legal, administrativo y económico dentro de un proceso integral en base al análisis de normas constitucionales, legales y más documentos bibliográficos citados en este proceso.

Para cumplir con el segundo objetivo específico de analizar disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, estatutarias y criterios existente sobre el problema para establecer un diagnóstico y posibles soluciones particulares, he realizado un estudio general de la situación actual y las posibles medidas que permitan iniciar un proceso de reactivación institucional, independientemente de las decisiones macro estructurales adoptadas por la Asamblea General y las que adoptare el



Congreso Nacional o el gobierno dentro de sus respectivas competencias para el mantenimiento del sistema de seguridad social en búsqueda del bien común, de la justicia social y el desarrollo integral sustentable, máxime en las actuales circunstancias en las que se encuentra en marcha el proceso de globalización económica internacional.

La incidencia político partidista se ha constituido en obstáculo principal para el desarrollo y fortalecimiento del sistema de seguridad social en el país, al que se adhieren otros factores como la inestabilidad administrativa, la corrupción, la ineficacia, la negligencia, la baja cobertura ocasionada por el creciente desempleo, la caída de salarios, la inflación, las decisiones demagógicas, el proteccionismo de ciertos sectores como el campesinado, la disminución paulatina de número de contribuyentes, aumento del número de pensionistas en índices superiores y deficiente sistema de recaudación.

El análisis de los tres primeros capítulos referente a: Situación actual, Crisis Económica Vs. Financiamiento y el Burocratismo obstáculo de desarrollo, permitieron alcanzar los objetivos específicos de "Analizar actuales disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, estatutarias y tesis o criterios existentes sobre este problema para establecer un diagnóstico y posibles soluciones particulares; "Identificar

fortalezas, oportunidades, debilidades y antagonismos del sistema de seguridad social vigente en el país"; y, "Analizar e interpretar experiencias existentes para colegir las conclusiones pertinentes". De lo cual se colige la necesidad de adoptar de medidas correctivas dentro de parámetros reales ante el deterioro económico e incremento de la pobreza que inciden en las condiciones de vida de la población como la salud, el empleo y la educación principalmente.

De igual manera el análisis efectuado nos permite identificar las fortalezas relacionadas con: experiencia de más de 70 años, paquete de prestacional íntegro y solidario con mínimo costo, infraestructura en salud, red de teleproceso con cobertura nacional, alta capacidad técnico médica, puntualidad en el pago de pensiones y el respaldo popular reflejado en la consulta del año 1995. Paralelamente encontramos las oportunidades reflejadas en el modelo de solidaridad, obligatoriedad de afiliación, decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, apoyo de jubilados y campesinos y la apertura del campesinado para aumentar la cotización.

Lamentablemente, dentro del desarrollo de este trabajo, se encuentran muchas debilidades que constituyen causas para la decadencia del sistema de seguridad social, especialmente en los últimos tiempos de vida democrática, tales como: marco legal abultado y

obsoleto, macro estructura determinada por la ley, estructura piramidal y centralismo, alta burocracia, administración no técnica y politizada de la institución y de los recursos humanos, inexistencia de planificación a corto, mediano y largo plazos, inadecuado sistema de comunicación, decisiones coyunturales, disminución de ingresos y aumento de egresos, cartera vencida, recursos humanos desmotivados, mal capacitados y mal distribuidos, ineficiente recaudación, insuficiente automatización de procesos, inadecuada atención al usuario y falta de difusión de normas, de prestaciones y de servicios dentro y fuera de la Institución.

Se identifican las amenazas de: injerencia política, insatisfacción de los usuarios, campañas negativas contra el IESS para justificar privatización, evasión de pago, deuda del Estado y mora patronal, incremento del desempleo y subempleo, medios de comunicación contrarios al IESS y el desconocimiento del funcionamiento y las ventajas que ofrece la Institución.

Con respecto al análisis y experiencias que han permitido llegar a las conclusiones que aparecen en el capítulo siguiente, es menester dejar señalado principalmente que la crisis que actualmente tiene el IESS no es un caso aislado, sino síntoma de todos los sistemas de seguridad social en Latinoamérica, cuyo desequilibrio económico obedece principalmente

al incremento de las tasas de desempleo, estancamiento, caída de los salarios, inflación, pobreza y mayor demanda de servicios y prestaciones, frente a una sistemática disminución de afiliación, incremento de morosidad y la evasión de pago de los aportes por parte de los patronos.

Los datos obtenidos en la presente investigación, aportan evidencias a favor de las hipótesis principal y particulares planteadas, esto es, "El sistema de Seguridad Social en el país es ineficiente" y las particulares: "El Consejo Superior del IESS ejerce injerencia personal y política de partido, supeditadas al gobierno de turno, olvidando la finalidad específica como cuerpo colegiado rector"; "La unificación de aportes de los sectores público y privado, así como la unificación de cotización de todos los grupos o sectores especiales existentes, permitirán competir, manteniendo los principios esenciales de la seguridad social de solidaridad, igualdad y universalidad, con posibles empresas privadas que persiguen solo fines de lucro"; "El pago de la deuda del Estado al IESS permitirá superar la crisis económica existente con una administración eficiente": y, "La calidad y capacitación permanente del recurso humano, redundará en la eficiencia organizacional y calidad de servicios", las mismas que se verifican a través del análisis e interpretación de las conclusiones, recomendaciones y la propuesta específica planteada.

El sistema de seguridad social en el país es ineficiente, reflejado permanentemente por las reclamaciones públicas de los usuarios con derecho, al no ser satisfechos plenamente en sus demandas de las diferentes prestaciones y servicios, ya por insuficientes, ya por demoras, negligencias y más trabas burocráticas que no hacen sino desfigurar imagen institucional y alimentar desprestigio.

Si no se toman medidas urgentes como las sugeridas en la propuesta, el sistema no será sólo insuficiente, sino que corre el riesgo de colapsar y desaparecer con grave perjuicio económico y humano por la extinción del principio de solidaridad que durante 70 años se ha mantenido con un balance general positivo a pesar de los obstáculos identificados.

Simultáneamente, con el mismo propósito de reactivar económicamente a la Institución es necesario se busque un mecanismo de pago de la abultada deuda del Estado en la forma que sea lo más conveniente para cumplir la misión principal de lograr seguridad y desarrollo del individuo y de la sociedad. Una sugerencia particular consta en la propuesta.

---

<sup>1</sup> Moles R., Ricardo, Director de la Oficina Regional para las Américas (AISS), Revista "Cuestiones Sociales", marzo 1983, pág. 56.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Russel, Bertrad, "Ética y Política en la Sociedad Humana".

<sup>4</sup> Barroso Leite, Celso, Centro de Estudios de Previsión Social del Brasil, Revista: "Cuestiones Sociales", marzo 1983.

<sup>5</sup> Mesa Lago, Carmelo, "Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Evaluación Económica y Opciones de Reforma", Edición INCAE-PROGRESEC, 1993.

<sup>6</sup> Sánchez M., Fernando, "Breviario de Seguridad Social", 1996, pág.35.

<sup>7</sup> Revista, Correo Poblacional, volumen 5, diciembre 1997.

<sup>8</sup> Artosemena Monroy, Carlos Julio, Presidente de la Comisión Especialísima de Investigación del Congreso Nacional por actos irregulares del IESS.

## **CAPITULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

De los aspectos analizados es necesario resaltar algunos de los más importantes que permiten establecer conclusiones relacionadas al tema principal de esta tesis, vinculadas principalmente a la influencia político partidista y a sectores de poder económico, como una de las causas que, a criterio personal, han ocasionado la actual crisis económica, administrativa y hasta moral del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

#### **Conclusiones**

- Que mientras no se consagre en su totalidad la autonomía institucional y el principio de obligatoriedad como lo determina la Constitución vigente y la aprobada por la Asamblea Nacional, no se obtendrá un seguro social eficiente, ágil y oportuno, que satisfaga las necesidades de los usuarios del sistema.
- La Ley del Seguro Social Obligatorio no ha sido actualizada desde hace muchos años y existe en el IESS voluminosa legislación interna

que impide agilidad, en unos casos, y en otros obedecen a aspectos coyunturales o particulares que pierden vigor en corto plazo, con la agravante de que en su mayoría no están sujetos a planes y programas preestablecidos.

- No se han actualizado o derogado muchas resoluciones de Consejo Superior e instructivos de la Dirección General.
- Desde el restablecimiento de la democracia el IESS se ha convertido en cuota de poder y reparto para pagar favores de campaña electoral o compromisos particulares.
- Que también en el IESS ha llegado a insertarse la corriente de corrupción que cada día se incrementa en todo el sector público.
- Que la estructura administrativa actual resulta caduca e inadecuada a la realidad, a la exigencia moderna y a la gran demanda.
- Que por la demagogia legislativa, falta de decisiones oportunas del Consejo Superior y por negligencia se ha provocado la actual crisis económica de la Institución.
- El burocratismo, la desmotivación y la negligencia del personal del IESS son causas coparticipativas de la crisis institucional.
- Que la gran influencia político partidista e intereses creados constituyen causa principal para el estado actual de crisis institucional.
- Que si no se toman las medidas emergentes como las sugeridas, es inminente una catástrofe institucional con riesgo a la quiebra definitiva



del sistema en perjuicio de la gran mayoría de ecuatorianos.

Como complemento y a la vez respaldo de lo aseverado es pertinente insertar el criterio autorizado de uno de los mejores estudiosos y expertos de la seguridad social, Econ. Carmelo Meza Lago, luego de el análisis del sistema ecuatoriano afirmó que:

“La conclusión evidente de este informe es que el sistema de seguridad social del Ecuador, el IESS, debe someterse a una reforma drástica. No hay alternativa y los cambios superficiales no prevendrán una crisis. La cuestión es saber qué reforma es la mejor para el Ecuador. A continuación se resumen tres posibilidades:

- El mantenimiento de un IESS radicalmente transformado como la institución fundamental de seguridad social del país;
- La creación de un sistema mixto que combine un IESS reformado y varios grados de participación del sector privado; y,
- Una completa privatización del sistema junto con un programa de asistencia social”.<sup>1</sup>

### **Recomendaciones**

Por todo lo analizado y concluido se determina que el sistema de seguridad social en el país es realmente ineficiente y que el Consejo Superior no ha tomado resoluciones como las que hoy se sugiere por influencias o compromisos señalados.

Por tanto, no habrá posibilidad de transformación técnica, capacidad

suficiente para competir, mejorar o transformar el sistema dentro de parámetros de eficiencia y eficacia, y, no habrá además, seguridad social apolítica mientras se mantenga la dependencia del sector público y la mayoría representativa del gobierno de turno en el Consejo Superior.

Las recomendaciones de carácter general y complementario a la propuesta son:

- El Consejo Superior debe asumir su responsabilidad con la toma de resoluciones trascendentales, sin dilación o demagogia, como las que se sugiere en este aporte.
- En las actuales circunstancias el Consejo Superior debe aprobar un programa emergente señalando metas específicas de reactivación institucional, reajustes y medidas en respuesta al clamor popular, respaldadas con planes de trabajo de corto, mediano y largo plazos.
- Los señores vocales deben seleccionar asesores personales con experiencia, profesión o conocimientos integrales de la entidad y suficientes que contribuyan a asumir su responsabilidad legislativa, fiscalizadora y ejercicio de su mandato o representación con elementos de juicio, análisis y soluciones consecuentes de un estudio serio de los asuntos que resuelve del Consejo Superior. No deben prevalecer compromisos personales ante el interés institucional y del

sector que representa cada uno de ellos.

- El Consejo Superior como autoridad nominadora debe nombrar al Director General con suficiente conocimiento y experiencia institucional que permita la toma de decisiones con fundamento y certeza; tenga interés, responsabilidad y entrega total a la función para cumplir a tiempo completo su gestión.

La Dirección debe estar seriamente comprometida con la causa social y su bienestar, para cuyo propósito debe cambiarse de estilo mediante la toma de decisiones en consenso, trabajar en grupo y coparticipación de servidores con suficiente experiencia, conocimiento y buena voluntad para la obtención del objetivo propuesto; romper la estructura compleja y rígida para establecer una estructura plana y flexible con visión y valores compartidos. Todo acorde con la época moderna y dentro de normas que aconseja la técnica de la nueva administración.

- Al Director General se recomienda conformar un grupo o equipo de trabajo de alto nivel de su confianza que contribuya a conocer y resolver los múltiples problemas que afectan a la entidad, que por su volumen no es posible despachar a tiempo, ocasionado el consiguiente retardo y origen de reclamaciones. Inclusive debe hacer

los respectivos seguimientos y evaluaciones de órdenes, procesos y resultados que permitan eficiencia y satisfacción oportuna de necesidades internas y externas de la entidad.

- El Consejo Superior y el Director General del IESS deben adoptar drásticas medidas de reducción de gastos, aumentar los ingresos y restablecer condiciones de financiamiento para lograr ampliación de cobertura de la población ecuatoriana, no limitarse solo a los trabajadores dependientes, afiliados voluntarios, campesinos y agrícolas.
- Al Consejo Superior y a la Dirección General del IESS, que ante la complejidad y gran demanda de las prestaciones y servicios, es urgente adoptar medidas correctivas en favor de la eficiencia, aunque implique eliminación del recurso humano improductivo. Autorice contratar servicios en forma selectiva y paulatina de acuerdo a posibilidades económicas para obtener resultados de beneficio colectivo interno y externo; combatiendo negligencia, irresponsabilidad, indiferencia, incapacidad y negativa voluntad de servicio de muchos servidores de la institución en toda la república. Es hora de terminar con el paternalismo y complicidad, el Ecuador y el IESS requieren trabajo, trabajo y trabajo. A quienes sean

responsables y cumplan sus obligaciones se les debe estimular y garantizar su estabilidad y carrera, considerando una evaluación permanente de resultados.

- Paralelamente a la recuperación de fondos con las medidas sugeridas es conveniente se diseñen políticas de inversión con características de seguridad, liquidez y rentabilidad a fin de que los fondos no pierdan su capacidad y permitan el fortalecimiento económico del sistema tendiente a mejorar constantemente las prestaciones económicas y los servicios.
- Se recomienda al Consejo Superior y al Director General del IESS vender inmuebles improductivos para cortar riesgo de invasiones y pérdida de inmuebles en los que no se tiene proyección institucional alguna, dando prioridad a actividades de carácter social, cuyos frutos debe destinarse a inversiones y reinversiones de mayor producción y rentabilidad con miras a fortalecer las prestaciones y servicios.
- Al Consejo Superior y al Director General se recomienda establecer un programa de capacitación y promoción del personal idóneo para estimular su producción dentro de parámetros de mejoramiento constante de la calidad.
- Al señor Director General del IESS se recomienda adoptar medidas administrativas para fortalecer los equipos de recaudación de valores por vía coactiva, con personal previamente calificado y que cumpla

requisitos mínimos profesionales.

- Debe establecerse un sistema de distribución y control para la entrega de medicinas a quien realmente le corresponde por derecho.
- La Dirección General debe arbitrar medidas tendientes a lograr eficiencia en el cobro y control de la mora pública y privada hasta reducir a los mínimos posibles y sancionar drásticamente a quienes demuestren actitud de negligencia.
- El Consejo Superior debe emitir disposiciones y establecer mecanismos de financiamiento para ampliar capacidad instalada de implementos informáticos, a fin de cubrir con eficiencia las áreas de mayor demanda de prestaciones y servicios, impidiendo el incremento del recurso humano.
- Se recomienda al Consejo Superior y al señor Director General disponer la depuración, actualización y simplificación del marco legal para ponerlo a consideración del Congreso Nacional, que permita la reestructuración, simplificación y eficiencia de todo el sistema de seguro social, preservando siempre la dignidad humana, la seguridad y consecuentemente el desarrollo nacional con una población sana y saludable.
- Al Consejo Superior y al Director General se recomienda obtener un acuerdo definitivo para que la deuda del Estado sea cancelada al IESS.

- El Consejo Superior o la Comisión designada de acuerdo a la resolución de la Asamblea Nacional, debe proceder a una transformación profunda del sistema prestacional y las bases de su financiamiento con implementación de modernas técnicas de administración y gestión dinámica. Es hora de trabajar en forma conjunta entre las partes involucradas en el sistema: empresarios, trabajadores, gobierno y sociedad en búsqueda de soluciones productivas, prácticas y colectivas con miras de seguridad y desarrollo, ya que un país sin bienestar y seguridad social es inestable y vulnerable, que de no asumir se multiplicarán los problemas actuales sin visos de solución. Es hora de enfrentar con valentía y decisión la presencia del nuevo siglo con miras a un futuro seguro y un desarrollo sostenido con visión presente y futura.

Para terminar es necesario dejar establecido que el Bienestar Social es base fundamental de la seguridad de la población como elemento esencial del Estado y por ende de su desarrollo, por tanto, mientras no se logre la satisfacción plena de necesidades básicas de la población por medio del sistema de seguridad social y sus principios esenciales, no es posible hablar de la existencia de seguridad física y síquica estable, en cuyas circunstancias no habrá tampoco desarrollo, atentando de este

modo a los Objetivos Nacionales Permanentes de Desarrollo Integral y Justicia Social en el Ecuador.

De todo lo señalado en esta tesis se deducen acciones y medidas que permitirán iniciar el proceso de transformación del IESS en forma objetiva, real, imparcial, apolítica partidista e independiente, sin condiciones, compromisos o intereses creados, que no sean otros que las respuestas a los afiliados y beneficiarios de la entidad, mediante la satisfacción de sus necesidades en forma oportuna, eficaz, eficiente y con miras a la ampliación de cobertura, que permita seguridad y desarrollo del país dentro de la concepción de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.

Para lograr el cambio organizacional de la entidad y el objeto principal de alcanzar un seguro apolítico, técnico y eficiente como se aspira en esta tesis, es necesario insistir que el IESS debe contar con los suficientes medios económicos y tecnológicos que permitan agilidad, control y reajustes constantes de los procedimientos para la concesión de prestaciones y servicios de calidad, con la participación de personal idóneo, a quien debe darse entrenamiento y capacitación técnica para implantar nuevos procedimientos y sistemas para el cambio.



El cambio de actitud y la toma de conciencia del personal de los diferentes niveles y áreas permitirá una transformación de la entidad en forma inmediata.

---

<sup>1</sup> Meza Lago, Carmelo, "Evaluación Económica y Opciones para la Reforma", año 1993.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. CARRERA, J. (1998)  
"Hacia el Equilibrio Fiscal para Reducir la Pobreza"  
Ediciones ABYA-AYALA Quito-Ecuador
2. COMERCIO EXTERIOR Vol. Nro. 46 (Revista Mensual) (1996-IX)  
URIAS, B.H.  
"La Reforma Previsional en América Latina"  
LACEY R.  
"La Reforma de la Jubilación en América Latina: Los Retos y el Papel del Banco Mundial"  
Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior – México.
3. COMITÉ CENTRAL NACIONAL UNITARIO DE TRABAJADORES DEL IESS (1994)  
"Propuesta Estructural al Sistema Previsional Ecuatoriano"  
Editores: Sindicato Nacional de Trabajadores del IESS  
Impresión: Editora Porvenir Quito-Ecuador
4. CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO (1996)  
Departamento de Publicaciones del Congreso Nacional- Quito-Ecuador.
5. CONADE 1993-1996  
Plan de Acción del gobierno  
Agenda para el Desarrollo  
Quito-Ecuador
6. CONAM ( 1995)  
"Propuesta de Reforma de la Seguridad Social"  
Consejo Nacional de Modernización. Quito-Ecuador
7. CUESTIONES SOCIALES (1983)  
Autores varios  
Publicación del IESS. Quito-Ecuador

8. DOCUMENTOS RESUMEN  
I ENCUENTRO INTERNACIONAL  
LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA:  
CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social), OIT (Organización Internacional del Trabajo), AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social), OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social), CAPRT (Comisión Americana de Prevención de Riesgos del Trabajo de la CISS)  
Quito-Ecuador.
9. ESTATUTO DEL IESS (1996)  
Talleres Gráficos del IESS – Quito-Ecuador.
10. ESTATUTO DEL IESS (1996)  
Talleres Gráficos del IESS – Quito-Ecuador.
11. MEZA, L. C. (1993)  
“Evaluación Económica y Opciones para Reforma”  
INCAE Quito-Ecuador
12. MEZA, L.C. (1993)  
“La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina”.  
INCAE Quito-Ecuador.
13. Publicación del IESS ( 1994-1996)  
NUESTRO MODELO: LA SOLIDARIDAD (1996)  
Talleres Gráficos IESS. Quito-Ecuador
14. NUÑEZ, J. ( 1992)  
“Historia del Seguro Social Ecuatoriano”  
Artes Gráficas SEÑAL (Impreseñal Cía Ltda.) Quito-Ecuador
15. REVISTA OPINION- CORREO POBLACIONAL Y DE LA SALUD.  
VOL. 5 Nro. 4 (97-XII)  
Garcés, S.  
Torres, R.  
“Médicos y Políticos Analizan el Tema”  
Quito Ecuador

16. SANCHEZ, F. (1996)  
"Breviario de Seguridad Social"  
Departamento Nacional de Comunicación Social  
Talleres Gráficos del IESS. Quito-Ecuador
  
17. SECRETARIA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL (1996)  
"Políticas de Seguridad Social"  
Plan Nacional de Desarrollo Social Ecuador 1996-2005  
Editoriales A&N Telf.567557 Quito-Ecuador
  
18. Revista Análisis Económico. Publicación oficial del Colegio de Economistas. (1998).  
VELA, J.  
"La Inversión de los Fondos de Seguridad Social en los Países en Desarrollo"  
Quito-Ecuador.

# **ANEXOS**

Tipo de seguro	Fuente	Aporte Pat. %	Aporte Per. %	Observaciones
Trab. Agrícolas	L.S.O. Art. 80	11,15	9,35	
Maestros Artesan. Operarios y aprend.	L:S.O. Art. 120	19,80 11,15	----- 9,35	Difiere
Trab. Domésticos	L.S.O. Art.127	11,15	9,35	
Trab. Clero secular	L.S.O. Art.128 Res. 357 C.S.	11,15	9,35	
Trab. De Iglesias	L.S.O. Art. 132	11,15	9,36	
Trab. De la Construc.	L.S.O. Art. 134	18,48	9,35	
Notarios, Registradores de la Prop. Y Mercant.	L.S.O. Art. 146 Estatuto Art. 57	20,50		
Estivadores portuarios	Res.Previsión Social 57-1-24	11,15	9,35	Resolución
Escogedores de café y peladores de tagua	Res. 67.01.09	11,15	9,35	Resolución
Pescadores y empacad. De pescado.	Res. 68.02.05	11,15	9,35	Resolución
Trab. Campo azucarero (zafreros tem. y per.)	Dec. 742. R.O.349 80-12-3	18,65	17,35	Difiere Decreto Ejecutivo
Trab. Maquila o tiempo parcial	Res. C.S. 751 91-08-05	11,15	9,35	Resolución
Futbolistas	Res. C.S.832 94-08-22	11,15	9,35	Resolución
Trabajadores Avícolas	Res. C.S. 42	11,15	9,35	Resolución
Profesionales	Res.401,463,560 ,592 y 704 de C.S.	11,15	9,35	Resolución
Choferes profesionales	Res. 495 de C.S.	11,15	9,35	Resolución
Trab autónomos o ind.	Res. 533 C.S.	18,80	-----	Resolución
Depositarios judiciales	Res. 538 C.S.	11,15	9,35	Resolución
Artistas profesionales	L.S.O. Art. 148	18,80	-----	Difiere
Afiliación voluntaria	L.S.O. Art. 149	18,80	-----	Difiere
Continuación voluntaria	Estatutos Art.157	20,50	-----	Estatutos
Familiares de artesanos	L. Fomento Artes	11,15	935	
Extranjeros	Dec. 3016 R.O.729 78.12.12	11,15	9,35	Dec. Ejecutivo
Priv. Y Obr. Gráficos		17,15	11,35	Difiere
Fiscales		9,15	11,35	Difiere
Servicio diplomático		11,15	7,35	Difiere
Fiscales gráficos		15,15	13,35	Difiere
Bancos Municipios Des		11,15	11,35	Difiere
Magist. Fisc. Docente		14,15	16,35	Difiere
Magisterio M.B.S.		14,15	16,35	Difiere
Bancos Municipi gráfíc.		17,15	13,35	Difiere

	No afiliados	Sel Mín. Vit	Suman Sueldos	APORTE	Ing. x Aportes	40 % incremento	TOTAL
Seg. General	750 500	x 100 000	75 040' 000 000	20,50%	15 383 200 000	Tabla Sectorial 6 153 280 000	21 536 480 000
Ser. Domést	38 300	x 52 000	1 981' 600 000	20,50%	406' 278 000	no hay	
Construcción	11 400	x 100 000	1 140' 000 000	20,50%	233' 700 000	93' 480 000	327' 180 000
ARTESANOS PARA EL EFECTO CONSIDERAMOS 50 % MAESTROS DE TALLER Y 50 % OPERARIOS							
Maestros	18 050	x 100 000	1 805' 000 000	19,80%	357' 380 000	no hay	
Operarios	18 050	x 100 000	1 805' 000 000	20,50%	370' 025 000	no hay	
Voluntarios	106 300	x 290 000	30 827' 000 000	18,50%	5 795' 480 000	no hay	
Campesinos							
Jefes de Fam	176 900			1 000 sucses	176' 900 000		
UNIFICANDO EL PORCENTAJE DE APORTACION DE TODOS LOS SEGUROS AL 20,50 %							
SE INCREMENTARIAN LOS INGRESOS EN ARTESANOS MAESTROS DE TALLERES Y VOLUNTARIOS							
Maestros	18 050	x 100 000	1 805' 000 000	20,50%	370' 025 000	12' 636 000	de incremento
Voluntarios	106 300	x 290 000	30 827' 000 000	20,50%	6 319' 540 000	524' 060 000	de incremento
ELEVANDO Y UNIFICANDO EL PORCENTAJE DE APORTES AL 22,50 %							
Seg. General	750 500	x 100 000	75 040' 000 000	22,50%	16 584' 000 000		
Ser. Domést	38 300	x 52 000	1 981' 600 000	22,50%	443' 110 000		
Construcción	11 400	x 100 000	1 140' 000 000	22,50%	253' 500 000		
Artisanos	36 100	x 100 000	3 610' 000 000	22,50%	812' 250 000		
Voluntarios	106 300	x 290 000	30 827' 000 000	22,50%	6 936' 080 000		
Campesino aporta valor fijo de		1000 sucses par jefe de familia					
Campesino	176 900	x 100 000	17 690' 000 000	10%	1 769' 000 000		

EXTRACCION DE LA MADERA	163000	
FAENAS DE PESCA DE ALTURA Y COSTERA Y/O	9	POR LIBRA
OPERADORES Y MECANICOS DE EQUIPO PESADO	209000	
PLANTACIONES DE ABACA	216	
PLANTACIONES DE BANANO	105	TIPO DE CAJA
PLANTACION DE CACAO A NIVEL NACIONAL	204000	TIPO DE CAJA
PLANTACIONES DE CAFE	234000	TIPO DE CAJA
PLANTACIONES DE PALMA AFRICANA Y EXTRAC-	5300	S/M DIARIO
PRODUCCION DE FLORES NATURALES	147000	S/M DIARIO
PRODUCCION, LABORATORIOS DE CRIA DE LAR -	47	POR LIBGRA
EXTRACCION DE METALES Y MINERALES	236000	POR LIBGRA
PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO Y GAS NATU-	184000	POR LIBGRA
CURTIEMBRES Y TENERIAS	160000	
DESTILACION, RECTIFICACION Y MESCLA DE -	208000	
ELABORACION DE ALIMENTOS PREPARADOS PARA	217000	
ELABORACION DE CACAO, CHOCOLATE Y ARTICU-	244000	
ELABORACION DE JOYAS Y ARTICULOS CONEXOS	134000	
ELABORACION DE LA SAL	212000	
ELABORACION DEL HIELO	223000	
ELABORACION DE OTROS PRODUCTOS ALIMENTI-	26200	
ELABORACION DE PRODUCTOS DE PAJA TOQUILL	71	VALOR DOCENA
ELABORACION DE PRODUCTOS DE PANADERIA Y	160000	VALOR DOCENA
ELABORACION DE PRODUCTOS LACTEOS	228000	VALOR DOCENA
ELABORACION DE PRODUCTOS QUIMICOS: ABO-	40	TARIFA MINIM
FABRICACION DE ACCESORIOS Y SUMINISTROS	213000	TARIFA MINIM
FABRICACION DE ACUMULADORES (BATERIAS Y	259000	
FABRICACION DE ALFOMBRAS	222000	
FABRICACION DE AUTOMOTORES: SUS PARTES	240000	
FABRICACION DE BOTONES Y SEMIELABORADOS	192000	
FABRICACION DE BROCHAS	193000	
FABRICACION DE CALZADO, CARTERAS, PRENDAS,	215000	
FABRICACION DE CEMENTO	310000	
FABRICACION DE SIERRAS	177000	
FABRICACION DE COLCHONES	176000	
FABRICACION DE CUCHILLERIA, HERRAMIENTAS	219000	
FABRICACION DE FIDEOS, MACARRONES, GALLE	216000	
FABRICACION DE JABONES Y PREPARADOS DE	233000	
FABRICACION DE LADRILLOS Y TEJAS DE AR -	209000	
FABRICACION DE LAPICES, ESFEROGRAFICOS,	189000	
FABRICACION DE LLANTAS Y OTROS PRODUCTOS	7400	S/M DIARIO
FABRICACION DE MAQUINARIA, EQUIPOS, ACCE -	222000	S/M DIARIO
FABRICACION DE MUEBLES Y ACCESORIOS DE	208000	S/M DIARIO
FABRICACION DE MUEBLES Y ACCESORIOS ME -	213000	S/M DIARIO
FABRICACION DE OBJETOS DE BARRO, LOZA Y	168000	
FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS METALICOS	250000	
FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS MINERALES	308000	
FABRICACION DE PAPEL Y PRODUCTOS DE	296000	
FABRICACION DE PINTURAS, BARNICES Y LACAS	207000	
FABRICACION DE PLASTICOS Y PRODUCTOS DE	220000	
FABRICACION DE PRODUCTOS DE MARMOL, GRANI	228000	
FABRICACION DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y	260000	
FABRICACION DE PRODUCTOS METALICOS ES-	235000	
FABRICACION DE TEJIDOS DE PUNTO, CONFEC-	193000	
FABRICACION DE TEXTILES, HILADO, TEJIDO Y	207000	
FABRICACION DE VIDRIO Y PRODUCTOS DE VI-	260000	
FAENAMIENTO DE GANADO, PREPARACION Y CON-	258000	
IMPRENTAS, EDITORIALES E INDUSTRIAS	150000	
INDUSTRIA DE CORDELERIA	237000	
INDUSTRIAS DE LA MADERA Y PRODUCTOS DE	224000	

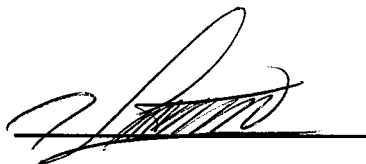


INDUSTRIA FONOGRAFICA	193000
INDUSTRIALIZACION DEL CAFE	176000
INDUSTRIALIZACION DEL TE Y OTRAS HIERBAS	198000
INDUSTRIAS BASICAS DEL HIERRO, ACERO Y	207000
INDUSTRIAS DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES	208000
INDUSTRIAS DE BEBIDAS MALTEADAS Y MALTA	258000
INDUSTRIAS DE BEBIDAS NO ALCOHOLICAS,	205000
INDUSTRIA DEL TABACO	6922
INDUSTRIAS DE PRODUCTOS DE MOLINERIA	217000
INDUSTRIAS ENVASADORAS Y CONSERVERAS DE	222000
INGENIOS Y REFINERIAS DE AZUCAR	5700
IMPRESORIAS Y ELABORACION DE PRODUCTOS	192000
INDUSTRIA AVICOLA Y SU FAENAMIENTO	176000
INDUSTRIA E INDUSTRIALIZACION DE PESCA-	208000
LABORADORES DE AGUA POTABLE, ALCANTARI-	151000
CONSTRUCCION Y SERVICIOS TECNICOS Y ARQU-	5500
INGENIEROS CIVILES	475000
OPERADORES Y MECANICOS DE EQUIPO PESADO	196000
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	191000
COSECHA Y ESTIBA DE CAFE, CACAO Y OTROS	18
ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTAN SERVICIOS	196000
ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTAN SERVICIOS	171000
MOLINADORAS DE ARROZ	229000
AGENCIAS DE VIAJES Y TURISMO	209000
AUTORIDADES PORTUARIAS	163000
CONDUCTORES PROFESIONALES	193000
EMPRESAS DE TRANSPORTE AEREO, EN LOS SEC-	14
EMPRESAS Y OFICINAS DE ALQUILER DE	206000
ESTIBADORES DE MERCADERIAS EN BUQUES DE	2291 T/MIN X TONL
PROCESOS DE EMBARQUE Y DESEMBARQUE DE	5
TRABAJADORES DE LOS PUERTOS DEL LITORAL	181
TRAFFICO FLUVIAL, COSTANERO E INTERNACIONAL	254000
AGENCIAS PUBLICITARIAS Y AFINES	202000
BANCOS PRIVADOS	225000
CASAS DE CAMBIOS	248000
COMPANIAS DE SEGUROS	230000
COMPANIAS FINANCIERAS	247000
CONTADORES, ASISTENTES, AUXILIARES Y/O AYU	277000
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO	286000
GUARDIANIA PRIVADA, EMPRESAS DE SEGURIDAD	189000
INMOBILIARIAS Y CORREDORES DE BIENES	174000
MUTUALISTAS	224000
SECRETARIAS	243000
TRABAJADORES SOCIALES	365000
ARTISTAS PROFESIONALES	89000
CENTROS INFANTILES DE CUIDADO DIARIO	187000
CONSEJOS PROVINCIALES	5500
CUERPOS DE BOMBEROS	124000
EMPRESAS DE LAVANDERIA Y TINTORERIA	204000
ESTACIONES DE RADIO	29100 POR REUNION
ESTACIONES DE TELEVISION Y EMPRESAS PRO-	211000
ESTUDIOS Y LABORATORIOS FOTOGRAFICOS	205000
HOSPITALES, SANATORIOS, CLINICAS, CONSULTO-	207000
MUNICIPIOS	164000
PERIODISTAS	363000
TALLERES DE REPARACION Y MANTENIMIENTO	183000
TEATROS Y CINES	6400 SALARIO MIN

## **AUTORIZACION DE PUBLICACION**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito, 3 julio 1998



DR. RODRIGO CALVACHI F.