

DIÁLOGO PARA UN ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD SOCIAL



POR LA NUEVA
SEGURIDAD SOCIAL



Organización
Internacional
del Trabajo



IESS
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL



DIÁLOGO PARA UN ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD SOCIAL

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en sus 100 años de existencia institucional ratifica su compromiso de impulsar la justicia social y el trabajo decente. Se destaca por cuatro objetivos estratégicos: promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores oportunidades laborales e ingresos dignos para mujeres y hombres, mejorar la cobertura y eficacia de una seguridad social, fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Ecuador, como parte de este proceso, desde el 2018 existe un convenio de cooperación interinstitucional con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para ejecutar el Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS), que busca mejorar y fortalecer el sistema de seguridad social, el diálogo entre sus actores, la gobernanza institucional, las capacidades del recurso humano, entre otros.

Como parte de estos objetivos, adicionalmente se suma el brindar asistencia y facilitación técnica en el proceso de diálogo social para un “Acuerdo Nacional por la Seguridad Social”, eje relevante en el contexto de la pandemia por la COVID-19 y la importancia de que los sistemas de protección social tienen para suavizar el consumo y estabilizar la demanda interna y agregada del país.

En este contexto, se elaboró un estudio, a través del levantamiento de información, con la aplicación de tres metodologías y con públicos objetivo: entrevistas a especialistas en materia de seguridad social; grupos focales dirigidos a representantes de empleadores, trabajadores, jubilados y campesinos y consulta a funcionarios del IESS, que sumaron 4028 personas.

Fases del proceso

Este proceso se desarrolló en tres etapas: fase 0 de generación de información y preparación de actores, fase 1 de consulta para levantar opiniones y propuestas de los actores para mejorar el desempeño del IESS y la fase 2 de construcción conjunta de una política pública que promueva el fortalecimiento y desarrollo sostenible del instituto.

Con la fase 0 se buscó generar una base sólida de información, a fin de lograr mayor transparencia y confianza de los actores participantes del proceso. Para ello, se formuló una encuesta de percepción dirigida a afiliados activos, pasivos y empleadores del IESS, así como un diagnóstico sobre la situación del sistema de seguridad social, en particular del Instituto.

Mientras, que a través de la fase 1 se complementó el diagnóstico, siendo representativo el sentir de los actores sociales, su opinión y percepción sobre el desempeño del IESS.

La OIT destaca la participación y el compromiso de trabajadores, empleadores, jubilados y campesinos, que permitió culminar las dos primeras etapas del proceso y actualmente cuentan con información relevante.

Los documentos elaborados dan cuenta de la necesidad de avanzar hacia un mejoramiento de la gobernanza del Sistema de Seguridad Social y el fortalecimiento de la participación en el Consejo Directivo del IESS; promover una mayor independencia política en las decisiones adoptadas en el principal órgano de gobierno del Instituto y en el directorio del BIESS. Además, promulgar la transparencia en los procesos de selección del personal y de veeduría institucional, promover el cumplimiento del principio de universalidad del sistema y de mejorar la calidad y oportunidad de las prestaciones otorgadas; así como fortalecer la sostenibilidad de los fondos de pensiones y salud.

La ejecución de la última etapa, dependerá de una convocatoria formal del Consejo Directivo del IESS y de la aceptación y disponibilidad de los actores involucrados, entre ellos el propio Gobierno.

Hoja de ruta para la construcción de una nueva seguridad social

Preparación de actores

Reuniones constantes con los distintos actores con el fin de que participen en la definición de estrategias, validen productos y formen parte del proceso de construcción

Fase 2

Construcción conjunta de una hoja de ruta para el fortalecimiento y desarrollo sostenible del IESS

✓ Concluida

Fase 1

Consulta para levantar opiniones y propuestas de actores para mejorar el desempeño del IESS

✓ Concluida

Fase 0

Generación de información

Fase 0

► Información para lograr transparencia y generar confianza en los actores.

a.- Encuestas de percepción dirigida a afiliados activos, pasivos y empleadores del IESS

b.- Diagnóstico sobre el estado de situación del sistema de seguridad social y en particular del IESS

Fase 1

► Complementar el diagnóstico para que pueda ser representativo del sentir de los actores sociales y refleje su opinión y percepción sobre el desempeño del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

A través de:

a.- Entrevistas a profundidad a especialistas en materia de seguridad social.

b.- Grupos focales dirigidos a representantes de empleadores, trabajadores, jubilados y campesinos.

c.- Consultas a funcionarios del IESS

Consulta con actores sociales vinculados a la seguridad social

La OIT pone a disposición este documento de los diferentes actores participantes y del público en general, para motivar la reflexión de los principales nudos críticos del IESS y construir de forma conjunta los lineamientos de política para mejorar el desempeño del seguro social. Una herramienta que es el resultado del diálogo para la formulación de un pacto nacional por la seguridad social.

Aquí se recoge el punto de vista de actores sociales, representantes de gremios sindicales, empresariales, organizaciones de jubilados y campesinos, que participaron en la construcción colectiva de propuestas para mejorar el desempeño del IESS y enfrentar los principales desafíos.

A través de grupos focales con actores que tienen relación directa con el IESS, se hizo un recorrido y mapeo sobre la situación de la seguridad social en Ecuador. Los aportes se centraron en la problemática y en las expectativas sobre el Instituto.

La formulación se sustenta de tres grandes dimensiones: gobernanza e institucionalidad, cobertura y calidad de los servicios y sostenibilidad.



Gobernanza e institucionalidad:

Los factores más relevantes de los problemas de gobernanza e institucionalidad del IESS se identifican alrededor de estos temas:

- Incoherencia normativa que limita la institucionalización del sistema integral de seguridad social.
- Debilitamiento de la participación y representación plena de los actores sociales en el Consejo Directivo del IESS.
- Falta de independencia política de las decisiones que adopta el Consejo Directivo del IESS y el Directorio del Banco del IESS (BIESS).
- Falta de transparencia en los procesos de veeduría y selección de personal.

Desarrollo y resultados

La Ley de Seguridad Social, si bien es la norma que establece las directrices para la gestión y funcionamiento del IESS, en el 2005 la Corte Constitucional, declaró la inconstitucionalidad de algunos elementos, quedando inaplicable la parte del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Adicionalmente, la Constitución vigente se expidió en el 2008, con algunos elementos que pueden contravenir la Ley. Los problemas del actual marco normativo se exacerban en ausencia del Reglamento General de la Ley, que además hacen inaplicable ciertas partes de la norma. Es decir, que la falta de articulación entre la Ley y la Constitución dificultan la realización del concepto de seguridad social que como sociedad se ha consensuado y que se encuentra plasmada en la carta magna. Asimismo, limita la institucionalización de la seguridad social puesto que no sienta bases sólidas para dar continuidad, estabilidad y fortalecer la solidaridad del sistema de seguridad social en el tiempo.

La deficiente normativa que rige al IESS, además debilitan la participación e igualdad y representación de los actores sociales en el Consejo Directivo del Instituto. A ello, se suma la falta de independencia política de las decisiones del Consejo Directivo y el Directorio del BIESS y que como consecuencia ha llevado a la toma de decisiones en contra de los intereses institucionales.

Al respecto, los actores sociales manifiestan la necesidad de garantizar mayor participación en la forma de elección de los representantes al Consejo Directivo del IESS, a fin de incorporar a otros sectores que históricamente no se encuentran representados. En ese sentido, plantean la creación de un mecanismo para que los electores puedan elegir a sus representantes en proceso democrático y universal.

La percepción del 65% de afiliados, jubilados y empleadores, es que el Consejo Directivo no ha beneficiado al IESS; mientras, que el 80% de especialistas cree que se requieren modelos de tripartismo con estabilidad, mejor representación e idoneidad de sus miembros.

Un factor adicional que manifiestan los encuestados es la falta de “autonomía efectiva” del IESS, a causa de la intervención en ocasiones del gobierno, que incide de manera directa en el manejo de la entidad como una institución pública como parte del Ejecutivo.

En la misma lógica, la percepción de los actores sociales es que existe injerencia política en el BIESS y falta de perfiles idóneos en el Directorio. Por su parte, los representantes de empleadores y asegurados apuntan a que debe seguir la misma lógica de reestructuración que la del Consejo Directivo del IESS, al tiempo de dotar al BIESS de autonomía y eficiencia para que compita con la banca privada y genere rentabilidad a los recursos.

A propósito del Banco del IESS, los encuestados lo identifican como una de las principales fortalezas institucionales y aprueban su gestión. Hay una percepción de eficiencia al momento de entregar créditos y que ha generado beneficio entre quienes lo solicitaron porque ayudó a solucionar sus necesidades.

Otra tema que ubican es la falta de transparencia en los procesos de veeduría y selección del personal. Si bien existe un Comité de Ética y Transparencia, los encuestados manifiestan que es una instancia desconocida, de la que no hay resultados. Tampoco ha permitido una evaluación imparcial del cumplimiento de las actuaciones de los colaboradores de la institución, que los especialistas consultados los asocian a la corrupción por injerencia política en el IESS.



Cobertura y calidad de los servicios

Los factores más relevantes que han dificultado la extensión de la cobertura de la seguridad social contributiva y que ha impactado en la calidad de los servicios del IESS se identifican alrededor de estos temas:

- Reducida cobertura de la seguridad social contributiva.
- Falta de cumplimiento del principio de universalidad.
- Deficiente normativa y falta de mecanismos para hacer cumplir y sancionar a quienes no cumplan la Ley.
- Baja calidad en los servicios de salud que afecta a los asegurados y a sus familias.

Desarrollo y resultados

Si bien existe consenso generalizado entre los encuestados en que el IESS debe avanzar en la concreción de la universalidad de la seguridad social por ser un derecho humano, se lo condiciona a la identificación de las fuentes de financiamiento necesarias para garantizar la sostenibilidad de los distintos fondos y que cumpla con el principio de solidaridad, progresividad, universalidad, obligatoriedad y equidad. En este caso, se debe tomar en cuenta la incorporación de grupos de escasa o nula capacidad contributiva, como las trabajadoras del hogar no remuneradas, o la extensión de la cobertura de salud para los hijos menores de 18 años. Al respecto existen criterios divididos de los actores sociales, sin embargo coinciden en que no se debe perjudicar la sostenibilidad de ningunos de los seguros del IESS, o que estos grupos tengan la capacidad contributiva.

Los beneficiarios que más solidaridad reciben de la sociedad, a través del aporte del Estado y del sistema, son los jubilados. El 48% de los encuestados se encuentra de acuerdo con que el IESS incluya a más grupos de la población para recibir los beneficios del sistema: el 28% condiciona la ampliación de cobertura al pago de aportes y el 35% no responde sobre los motivos para la inclusión.



Otro de los resultados manifestados por los actores sociales son la calidad y la oportunidad. La principal percepción de afiliados, jubilados y empleadores del IESS es que la atención de los servicios de salud es mala y por lo tanto no existe confianza. Más del 70% de los encuestados precisa la falta de medicamentos, más del 60% considera que hace falta médicos y más del 40% que los establecimientos de salud no están bien equipados.

La ausencia de medicación es una de las percepciones más generalizadas entre los consultados, a causa de diversas razones: uso de recursos poco eficientes y el potencial mal uso o dolo de los recursos. El 65% indica que se requiere un uso eficiente de los recursos del IESS, mientras que más del 75% de afiliados y jubilados y más del 80% de los empleadores percibe corrupción. El robo, venta o medicinas caducadas son los aspectos más mencionados.

Asimismo, los afiliados y jubilados se refieren al agendamiento de citas, a través del call center y los tiempos de espera para ser atendidos, que fueron variados. En promedio, 4 de cada 10 encuestados esperaron entre una y tres semanas. Luego, 3 de cada 10, hasta 3 meses, mientras que 2 de cada 10 encuestados obtuvo la cita para un tiempo menor: 1 mes. Finalmente, 1 de cada 10 ha esperado de 4 meses en adelante.

Adicionalmente, se señala la falta de calidad y oportunidad de los servicios de salud, respecto a lo que los encuestados, consideran que se deben analizar servicios que puedan externalizarse, sobre todo aquellos en los que el IESS no tiene capacidad instalada.

Sostenibilidad:

Los problemas que explican los problemas de sostenibilidad del Fondo de Pensiones, Invalidez, Vejez y Muerte y del Fondo de Salud del IESS, son:

- Envejecimiento poblacional.
- Falta de pago de la deuda del Estado al IESS.
- Pandemia por la COVID-19.



Desarrollo y resultados

El Fondo del Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) es un régimen de financiamiento colectivo, se alimenta de tres fuentes: aporte de la persona afiliada, empleador y del Estado. Históricamente viene arrastrando problemas de sostenibilidad, de mediano y largo plazo, debido a que los ingresos por contribuciones no han sido suficientes para pagar las prestaciones, siendo una de las principales fuentes: el aporte del Estado del 40% del total del gasto prestacional.

Este pago ha estado supeditado a la coyuntura económica y el Gobierno no le ha dado prioridad al aporte, sobre todo por la incidencia del Ejecutivo en las decisiones del Consejo Directivo del IESS. En ese sentido, no se han implementado los mecanismos para cuantificar y formalizar el pago de la deuda. Como resultado, existe incumplimiento recurrente de la Ley y una deuda acumulada.

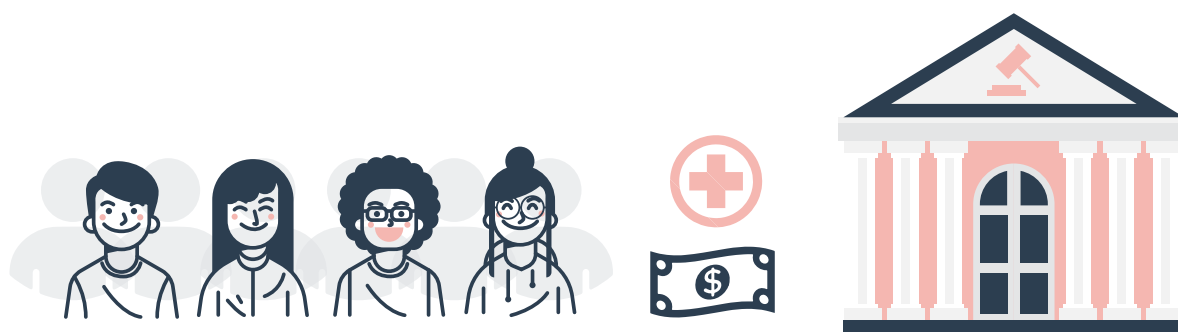
Por otro lado, la situación financiera del Fondo de Pensiones, analizada desde la pandemia post COVID-19, será más compleja y la recuperación económica y del empleo, dependerá si es rápida o lenta.

En el escenario de una recuperación lenta y si el Estado cumple con el aporte del 40% de las pensiones, los ingresos no alcanzarían para cubrir los gastos desde el año 2020 y la reserva se agotaría en el 2037, pero si incumple se agotaría en el 2027.

En el caso de que la recuperación sea rápida con la aportación en los años 2020 y 2021 los resultados serían negativos, mientras que en el 2022 se observaría un leve superávit para continuar así hasta el 2028, en que los ingresos no serían suficientes para cumplir los gastos y la reserva se agotaría en el 2040. Y si el Estado no cumple en los años 2020 y 2021 con la aportación, los resultados serían negativos desde el año 2020 y las reservas se agotarían en el 2031.

En esta coyuntura se refuerza la necesidad de que el Estado debe realizar el aporte completo y de acuerdo a la Ley para dar sostenibilidad al Fondo de Pensiones. De acuerdo a los resultados de la encuesta, especialistas en seguridad social consideran imprescindible mantener la contribución estatal, pero establecerse una tasa adecuada de aportación de manera técnica, caso contrario las pensiones estarán desfinanciadas y alguien terminará pagando la brecha existente.

Los afiliados, jubilados y empleadores, considera que la situación financiera del IESS es compleja, partiendo de que no tienen claridad sobre la forma de financiamiento y administración del IESS. El 65% conoce poco o nada sobre cómo se financia y apenas 4 de cada 10 sabe que el Estado debe pagar por la atención médica de los jubilados.



Asimismo, señalan que el Instituto se encuentra en malas o muy malas condiciones pero coinciden que no deben incrementarse los aportes de los afiliados y de los patronos, pero la mayoría de encuestados y funcionarios, creen que si de parte del gobierno. El criterio general, es que no están dispuestos a incrementar el esfuerzo contributivo: más del 70% considera que los aportes que realizan son suficientes para cubrir los servicios que recibe y 4 de cada 10 considera que la calidad de los servicios que recibe no está acorde con el aporte mensual que realiza.

Así también, 7 de cada 10 encuestados coinciden en que el IESS debe seguir financiando a los hijos menores de 18 años y las enfermedades catastróficas. Sin embargo, más del 50% no está dispuesto a realizar una contribución adicional.

Estos resultados se reafirman en la consulta realizada también a los funcionarios del IESS: el 34,5% considera que para que el Instituto tenga mayores recursos a futuro, es el Gobierno que debería aumentar su contribución y el 28,5% cree que debería ser un esfuerzo conjunto entre el afiliado, empleador y el Gobierno.

En el caso de los encuestados del Seguro Social Campesino, son partidarios de que el Fondo debe ser universal para proteger a toda la sociedad, pero aseguran que está ligado a la relación laboral, menos empleo y menos ciudadanos con protección social. Subrayan que hay una afectación pues su incremento está dado por el aumento de afiliados generales.

En este contexto, se precisa la apertura de un diálogo social sobre las políticas nacionales sobre finanzas públicas, para analizar el financiamiento de la protección social en su conjunto e identificar una matriz de financiamiento que cumpla con el principio de solidaridad, progresividad, universalidad, obligatoriedad y equidad.

Uno de los grandes retos para mejorar la sostenibilidad del Fondo de salud está relacionado con la gobernanza; la falta de coherencia, claridad y transparencia normativa que ha provocado que la determinación de los ingresos del fondo sea compleja. Adicionalmente, existen algunos elementos para dar claridad a los requerimientos financieros del fondo de salud como: la separación financiera de los servicios de salud prestados al Seguro de Riesgos del Trabajo y el cruce de cuentas con los prestadores de la Red Pública Integral de Salud.

Además, la determinación de la deuda del Estado con el fondo de salud y el establecimiento de los mecanismos de pago, se tornan importantes para consolidar las reservas y generar un margen para mejorar la calidad de los servicios.

Esta suma de resultados expresan la voluntad de los actores sociales para avanzar hacia un proceso que optimice el desempeño del IESS y se constituye en un insumo para que los participantes del proceso de dialogo con miras a un “Acuerdo Nacional para la Seguridad Social”, donde se construyan propuestas colectivas que fortalezcan el desarrollo sostenible de la entidad.





IESS

ECUADOR



**EL ACUERDO
ES AHORA**



POR LA NUEVA
SEGURIDAD SOCIAL



Organización
Internacional
del Trabajo



IESS
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL