



## CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo Lván Kennedy Bastidas Ochoñez  
autor de la tesis titulada:


**LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL – IESS (2001- 2023)**

Mediante el presente documento, declaro que la obra mencionada es de mi exclusiva autoría y producción. Esta tesis ha sido elaborada como uno de los requisitos previos para la obtención del título de: **"Magíster en Derecho Internacional e Integración"** en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Central Sucre.

### Cesión de Derechos:

- Derechos Cedidos:** A partir de la fecha de la defensa de grado, cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Central Sucre, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación de la obra. La Universidad está autorizada a utilizar esta obra por cualquier medio, actualmente conocido o que se desarrolle en el futuro, siempre y cuando dicha utilización no se realice con fines de lucro. Esta cesión incluye la reproducción total o parcial en formatos virtual, electrónico, digital, u óptico, así como su uso en red local e Internet.
- Responsabilidades del Autor:** Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación o demanda por parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra mencionada, asumiré toda la responsabilidad legal frente a dichos terceros y frente a la Universidad, incluyendo, sin limitación, la defensa de tales reclamaciones y el mantenimiento de la Universidad indemne frente a las mismas.
- Entrega de Ejemplares:** En esta fecha, entrego a la biblioteca de la Universidad un ejemplar de la obra y sus anexos, en formatos impreso y digital o electrónico.

Fecha, Quito DM, 28 de octubre de 2024

Firma:  .....



**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE CENTRAL  
Sucre – Bolivia**

**MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN**

**LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL  
ECUADOR A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL: UN  
ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DEL INSTITUTO ECUATORIANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL – IESS (2001- 2023)**

Tesis presentada para optar al Grado  
Académico de Magíster en Derecho  
Internacional e Integración

**MAESTRANTE: IVÁN KENNEDY BASTIDAS ORDOÑEZ**

**Quito – Ecuador**

**2024**



**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**  
**SEDE CENTRAL**  
**Sucre – Bolivia**

**MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN**

**LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL  
ECUADOR A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL: UN  
ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DEL INSTITUTO ECUATORIANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL – IESS (2001- 2023)**

Tesis presentada para optar al Grado  
Académico de Magíster en Derecho  
Internacional e Integración

**MAESTRANTE: IVÁN KENNDY BASTIDAS ORDOÑEZ**  
**TUTORA: IVANA GISELLE GONZÁLEZ DE LA VEGA**

**Quito – Ecuador**

**2024**

## DEDICATORIA

*“A las mujeres y hombres valientes que a través de la lucha social, desde los espacios en que se encuentran, abren caminos para reivindicar la seguridad social en el Ecuador como un derecho humano para las generaciones actuales y venideras”*

## **AGRADECIMIENTOS**

*Agradezco al Organismo Académico de la Comunidad Andina de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Central Sucre – Bolivia, a la doctora Angélica Porras Velasco especialista en Derechos Humanos, docente en la Universidad Andina Simón Bolívar y del Instituto de Altos Estudios Nacionales; al doctor Luis Clavijo Romero ex Vocal del Consejo Directivo del IESS en Representación de los Asegurados y su equipo asesor, a las organizaciones sociales nacionales e internacionales por los conocimientos impartidos. A mis seres queridos que me han dado la fortaleza necesaria para continuar adelante en este proyecto, así como también a mi tutora Msc. Ivana González de la Vega. Gracias infinitas por todo a todos.*

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>ix</b>
<b>CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes .....	1
1.2 Situación problemática .....	2
1.3 Justificación .....	4
1.4 Delimitación conceptual .....	4
1.5 Delimitación geográfica .....	5
1.6 Delimitación temporal .....	5
1.7 Formulación de la pregunta de investigación .....	5
1.8 Objetivos .....	6
1.8.1 Objetivo general .....	6
1.8.2 Objetivos específicos .....	6
1.9 Hipótesis .....	6
<b>CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO .....</b>	<b>7</b>
2.1 Métodos .....	7
2.2 Tipos de Investigación .....	8
2.3 Universo y muestra .....	9
2.4 Fuentes de investigación y técnicas y/o procedimientos empleados .....	9
2.5 Análisis de datos .....	9
2.6 Operacionalización de variables .....	12
<b>CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
3.1 Antecedentes de la investigación .....	13
3.2 Bases teóricas .....	18
3.2.1 Los modelos de la seguridad social .....	20
3.2.2 La configuración del sistema de seguridad social en el Ecuador .....	20
3.2.3 Gobernanza e institucionalidad en el IESS .....	22
3.2.4 La sostenibilidad en los sistemas de seguridad social .....	23

3.2.5	Los déficits de capacidad estatal en el IESS y su incidencia en la prestación de servicios. ....	27
<b>CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO .....</b>		<b>32</b>
4.1	La seguridad social en el Marco Normativo Internacional y Regional.....	32
4.2	Marco Normativo en el contexto nacional .....	37
4.2.1	La Constitución Política del Estado.....	37
4.2.2	Ley de Seguridad Social .....	41
4.2.3	El Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) en la LSS .....	44
<b>CAPÍTULO V. HALLAZGOS Y RESULTADOS.....</b>		<b>52</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>		<b>55</b>
<b>RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA .....</b>		<b>59</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>62</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Dimensiones y nudos críticos de análisis del iess .....	3
Figura 2. afiliados al iess evolución 2021-2022 .....	26
Figura 3. beneficiarios del iess en el año 2022 por tipo de prestación .....	27
Figura 4. convenios ratificados por ecuador relativos a la seguridad social .....	36
Figura 5. estructura orgánica funcional de los procesos operativos (iess) .....	45
Figura 6. estructura orgánico funcional de los procesos de apoyo (iess) .....	46

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. operacionalización de variables .....	12
Tabla 2. factores que determinan la seguridad social en el ecuador por dimensión .....	30
Tabla 3. normativa y principios de la seguridad social y su grado de cumplimiento.....	50

## Resumen

La seguridad social es un derecho universalmente consagrado en diversos instrumentos jurídicos, como los de OIT que dan un significado concreto como el que observamos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Ecuador ha ratificado diversos convenios para su aseguramiento con el fin de garantizar las prestaciones y cobertura a su población en relación a la igualdad de trato, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y sobrevivientes, asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, poniendo en evidencia la responsabilidad general del Estado en el marco de un paradigma de solidaridad y financiación colectiva de las prestaciones, la gestión participativa y buena gobernanza de las instituciones de seguridad social.

En este marco, la Constitución Política del Ecuador, define la protección social como un derecho universal, y para su aseguramiento la Ley de Seguridad Social, es el instrumento jurídico principal del que dispone un sistema de seguridad social contributivo compuesto por varios sistemas de seguridad social administrados a través de diferentes instituciones públicas. Sin embargo, desde su promulgación en el Suplemento del Registro Oficial 465 el 30 de noviembre de 2001, no ha sido actualizada tal como lo dispone la Constitución de la República del 2008, lo cual configura un problema factible de ser abordado desde la investigación académica dadas las consecuencias que conlleva como el desfinanciamiento del sistema y la falta de prestaciones, atención médica, así como el traslado de altos costos a los afiliados del seguro social obligatorio, lo que pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las prestaciones de salud, pensiones, cesantía y otras que se mencionan en la Ley de Seguridad Social, y con ello una buena gobernanza y funcionamiento de sus instituciones.

Por ello, el presente trabajo se propone desde un abordaje metodológico, predominantemente cualitativo y con revisión de fuentes estadísticas secundarias que permitirían un abordaje triangulado del problema que enriquezca el análisis, y con un alcance descriptivo y explicativo, comprobar la pertinencia de la hipótesis de investigación propuesta, poniendo en evidencia los déficit en la capacidad política y administrativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y, en consecuencia en la cobertura y prestación de servicios producto de su desfinanciamiento, lo que incurre en riesgos para la sostenibilidad del organismo.

Palabras clave: Sistema de Seguridad Social sostenible, financiación colectiva, gobernanza, capacidad estatal, seguridad social, seguros sociales, protección social.

## ABSTRACT

Social security is a right universally enshrined in various legal instruments, such as those of the ILO, which give it a specific meaning, as observed in the Universal Declaration of Human Rights (1948) and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966).

Ecuador has ratified various conventions for its assurance in order to guarantee benefits and coverage to its population in relation to equal treatment, benefits in the event of work accidents and occupational diseases, disability, old age and survivors, medical assistance and monetary sickness benefits, highlighting the general responsibility of the State within the framework of a paradigm of solidarity and collective financing of benefits, participatory management and good governance of social security institutions.

Within this framework, the Political Constitution of Ecuador defines social protection as a universal right, and for its assurance the Social Security Law is the main legal instrument that provides a contributory social security system composed of various social security systems administered through different public institutions. However, since its promulgation in the Official Register Supplement 465 on November 30, 2001, it has not been updated as provided by the Constitution of the Republic of 2008, which constitutes a problem that can be addressed through academic research given the consequences it entails, such as the underfunding of the system and the lack of benefits, medical care, as well as the transfer of high costs to members of mandatory social security, which puts at risk the financial sustainability of health benefits, pensions, severance pay and others mentioned in the Social Security Law, and with it good governance and functioning of its institutions. Therefore, this work is proposed from a methodological approach, predominantly qualitative and with a review of secondary statistical sources that would allow a triangulated approach to the problem that enriches the analysis, and with a descriptive and explanatory scope, to verify the relevance of the proposed research hypothesis, highlighting the deficits in the political and administrative capacity of the Ecuadorian Social Security Institute (IESS) and, consequently, in the coverage and provision of services due to its lack of funding, which incurs risks for the sustainability of the organization.

**Keywords:** Sustainable Social Security System, collective financing, governance, state capacity, social security, social insurance, social protection.

**ABREVIATURAS UTILIZADAS EN LA TESIS**

IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
CD	Consejo Directivo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
BM	Banco Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
LSS	Ley de Seguridad Social
CRE	Constitución de la República del Ecuador
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UCE	Universidad Central del Ecuador
BIESS	Banco Ecuatoriano de Seguridad Social
PEA	Población Económicamente Activa
INEC	Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo
OISS	Organización Iberoamericana de la Seguridad Social
AISS	Asociación Internacional de Seguridad Social

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la seguridad social está consagrado internacionalmente en diversos instrumentos jurídicos que funcionan de lineamientos para los Estados. La seguridad social es un derecho humano, que tiene como fin proteger a todas las personas frente a las contingencias de la vida, derivadas de la falta de ingresos producidos por enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez, desempleo o muerte. Está reconocido tanto en los instrumentos internacionales como en las constituciones y también en la Constitución del Ecuador (Velasco, 2015).

En esta línea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala que “toda persona, como miembro de una sociedad, tiene derecho a la seguridad social” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A).

Para la OIT, la protección social, o seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida.

En este marco, el Estado ecuatoriano tiene entre sus principales funciones, la de garantizar la protección y el bienestar social de sus ciudadanos para lo cual crea su sistema de seguridad social, cuyo principal fin es velar y gestionar aquellos servicios sociales y económicos destinados a sus habitantes. (Galiano Maritan, G., & Bravo Placeres, I., 2019).

En Ecuador, el estatus de derecho humano de la seguridad social es recogido en la Constitución, la cual establece en su artículo 34 que el Estado tiene la obligación de garantizar el goce efectivo del derecho a la seguridad social que es irrenunciable, y además, afirma que el sistema de seguridad social es público, universal y no podrá privatizarse.

En línea con los preceptos constitucionales, el país ha superado la visión laborista de la seguridad social, asociado al trabajo en relación de dependencia, y ha incorporado un enfoque de derechos de la seguridad social asociado al concepto de ciudadanía.

De acuerdo al mandato constitucional, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), es el responsable de entregar las prestaciones del Seguro Universal Obligatorio, lo que implica que, al ser el corazón del sistema, cumple un papel fundamental en la garantía, en el ejercicio y en el goce efectivo de cada persona.

Sin embargo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS, entidad autónoma regulada por ley y responsable de brindar las prestaciones de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio en Ecuador, presenta dificultades para garantizar la cobertura de los servicios, lo que compromete su sostenibilidad en el tiempo como producto de la crisis financiera atravesada por el organismo, manifestada no solo a través de la disminución de

afiliados, sino también producto del aumento continuo del número de jubilados y pensionistas, que se incrementan de forma acelerada.

El Informe de Rendición de Cuenta del IESS del año 2022 sostiene que existe un aumento en la cantidad de personas afiliadas a diciembre de 2022 en comparación con el mismo período del año anterior. Se contabilizan un total de 3.755.707 afiliados, lo que implica un crecimiento anual de 83.470. Se debe tomar en cuenta que la proyección del número de afiliados para el 2022 (exceptuando los semi contributivos) fue de 2.995.268 mientras que el número real de afiliados fue de 3.087.759 teniendo un incremento positivo del 3% sobre la proyección establecida. Ahora bien, la mayor cantidad de afiliados son trabajadores con relación de dependencia, tanto del sector privado cuyo porcentaje de participación representa el 52% del total de afiliados y del sector público el 17%.(p.5)

Por otra parte, y tal como ha sido difundido en diversos medios de comunicación como el Diario El Universo, al año 2023 en diciembre con 3.782.504 afiliados y un crecimiento anual de 26.797 aportantes que equivale a menos del 1 %. Mientras que el número de pensionistas aumentó en un 11 %. A diciembre del 2022 eran 755.111 y a diciembre del 2023 llegaron a 836.525, es decir, ahora son 81.414 beneficiarios más”.

Esa diferencia que resalta en la rendición de cuentas presentada por la entidad, destaca la asimetría entre el crecimiento de pensionistas y afiliados, pues mientras los primeros crecieron un 11 %, los segundos aumentaron apenas 1 %, lo que pone en juego la eficiencia y eficacia de la prestación de sus servicios y por lo tanto de la función social que origina su creación.

Cabe aclarar que a través de la entrega de sus prestaciones, se garantiza en el Ecuador un mínimo de ingresos y servicios a la población, se redistribuyen los recursos en la sociedad y se propician oportunidades para una vida de mejor calidad, coadyuvando a reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad de las personas en todo el ciclo de vida.

Hablar de la sustentabilidad del organismo en el mediano y en el largo plazo implica describir y analizar el actual funcionamiento del sistema de seguridad social en el Ecuador partiendo de la base de su carácter contributivo para lo cual se consideran tres dimensiones o nudos críticos: i) la gobernanza e institucionalidad del organismo, ii) cobertura y calidad de los servicios que presta; y, iii) sostenibilidad.

Se considera que el déficit en la gestión, analizado a partir de las dimensiones mencionadas, se configura como un nudo problemático que merece un análisis desde la sistematicidad de la investigación académica en pos de garantizar un derecho consagrado internacionalmente.

El presente trabajo se compone de siete capítulos:

El capítulo I, desarrolla el planteamiento del problema, sus objetivos y la hipótesis del trabajo.

En el capítulo II, se hace un extenso recorrido de los antecedentes de la investigación sobre el tema y se desarrollan los principales modelos que dieron origen a los sistemas de seguridad en el mundo, y se observa el adoptado por Ecuador.

El capítulo III, aborda el estudio pormenorizado de las normas legales que rigen el funcionamiento del IESS como corazón del sistema.

En el capítulo IV, se abordan las características del diseño de investigación adoptado para el estudio.

En el capítulo V, se describen los principales hallazgos y resultados.

En el capítulo VI, se desarrollan las conclusiones; culminado con el capítulo VII que trata sobre las recomendaciones y propuestas de mejora.

## **CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1 Antecedentes**

Una de las principales funciones del Estado es garantizar la protección y el bienestar social de los ciudadanos, para ello se crea la seguridad social cuyo principal fin es velar y gestionar aquellos servicios sociales y económicos destinados a los ciudadanos, como el derecho que tiene toda persona de acceder a una adecuada protección, garantizando para todos el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo; fundamentado en principios como la obligatoriedad, la eficiencia, la solidaridad, la equidad, la universalidad, la suficiencia y la subsidiariedad.

La seguridad social no es sólo una institución de importancia en nuestro ordenamiento jurídico, sino que también constituye una realidad persistente en el escenario político, económico y social de nuestro país.

En este marco, el presente trabajo pretende, tomando como punto de partida la situación del sistema de seguridad social en Ecuador y del IESS como órgano rector, analizar la sustentabilidad y eficacia del funcionamiento de su sistema de seguridad social en el marco del régimen jurídico adoptado en el Ecuador, lo que implica realizar un recorrido histórico de sus antecedentes y analizar los principios que lo regulan en pos de una mejor aplicación de la Ley.

Con respecto al análisis de los antecedentes históricos de la seguridad social, resulta válido recordar que, en los últimos años, los sistemas de seguridad social han presentado dificultades en su concepción y puesta en práctica, como consecuencia de factores diversos relacionados con el encarecimiento de las cuotas establecidas; deficiencias en el nivel de protección; así como en el alcance de la cobertura prometida.

No se puede dejar de señalar que la seguridad social es el conjunto de garantías legales que tienen por objeto brindar al ser humano igualdad de oportunidades para su bienestar y el de su familia, representando una garantía constitucional a través de la cual el Estado brinda protección a los miembros de la sociedad.

Finalmente, considero oportuno analizar los distintos enfoques respecto a la capacidad estatal que dependen en gran medida del alcance del concepto, y de las dimensiones que se considere que integran el mismo, en pos de evidenciar las consecuencias que emergen como producto de la crisis del corazón de su órgano rector.

## 1.2 Situación problemática

Tal como se sostiene en el Informe de Rendición de Cuentas del IESS de 2022, desde el punto de vista de su cobertura institucional, es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución de la República del Ecuador, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.

Su creación se encuentra establecida en la Constitución de la República Art. 370 de la Sección Tercera del Capítulo Primero del Título VII referente al “Régimen del Buen Vivir” y su accionar lo desarrolla en cumplimiento de la Ley de Seguridad Social.

Esta Institución tiene como misión “Proteger a la población asegurada por el IESS, contra las contingencias que determina la normativa vigente, garantizando el derecho al Buen Vivir”, cumpliendo con el derecho ciudadano dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

A nivel macro, la situación del IESS, presenta problemas estructurales tanto desde el punto de vista de su gestión económica como desde el punto de vista normativo.

Por un lado, se evidencia el estado de iliquidez y las afectaciones producto de la promulgación de leyes y reformas y los efectos de la pandemia agravaron los problemas financieros, actuariales y jurídicos ya observados por las propias instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), expertos internos y externos y por los organismos de control.

Por otra parte, el Informe de análisis de la coherencia normativa del sistema de seguridad social administrado por el IESS elaborado por OIT en 2022, señala que la Ley de Seguridad Social ha sufrido veintiocho reformas que versan sobre temas puntuales, incluso coyunturales, que si bien algunas pueden evidenciar una voluntad de alinear las disposiciones de la Ley de Seguridad Social con los preceptos constitucionales, no han considerado una visión integral del sistema de seguridad social. (p.18)

En este sentido, y con el fin de realizar un análisis con un enfoque amplio e integral del problema, se han identificado tres nudos críticos que a entender de la OIT, impiden el correcto funcionamiento del sistema en el marco de lo cual el buen funcionamiento del IESS es factor determinante.

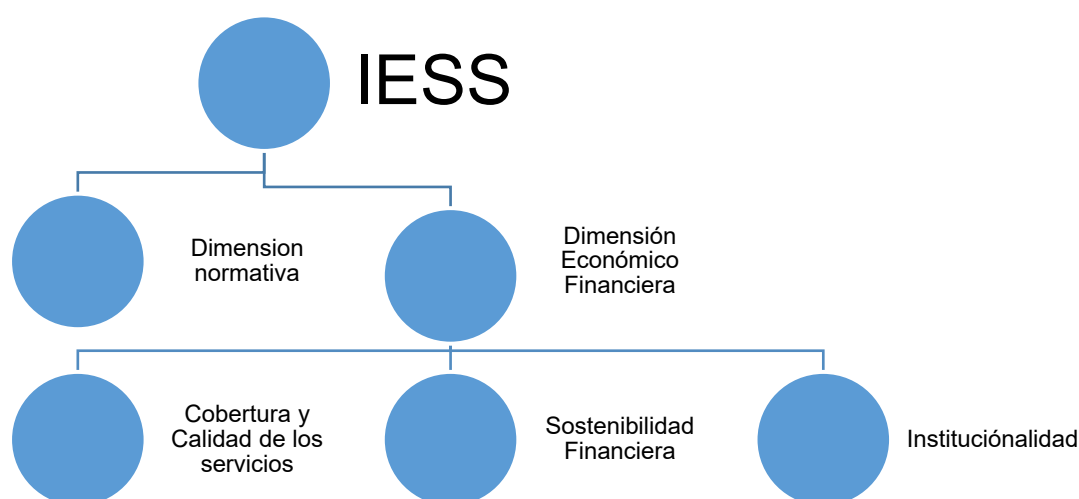
Por un lado, se encuentran las características de su institucionalidad y la promulgación de varias leyes y Resoluciones del Consejo Directivo, especialmente en la

última década, que ha provocado serias dificultades en la gobernanza y desequilibrios financieros, actuariales y operativos.

En segundo término se considera lo relativo a su capacidad de cobertura y la calidad de los servicios que presta, transgrediendo los principios de sostenibilidad, suficiencia y subsidiariedad, lo cual va en íntima relación con el tercer nudo crítico que tiene que ver con el estado de la situación financiera actual y perspectivas respecto de su sostenibilidad financiera, dadas las deficiencias en el modelo de aseguramiento bajo el régimen de capitalización de fondos

Ello deviene necesariamente que se aborde desde el enfoque del déficit de capacidad estatal, la cuestión en tanto, la crisis en relación a los tres nudos críticos genera problemas que emergen de su gestión como por ejemplo el hecho de que el seguro de salud del IESS y sus unidades médicas, que ya venían sufriendo un desequilibrio financiero, han visto incrementados sus costos, y sin recibir financiamiento, debe atender a grupos poblacionales sin capacidad de aportación, lo cual agrava el problema financiero y de sostenibilidad del sistema a la integridad del patrimonio, a la suficiencia para la entrega de las prestaciones y, a la sostenibilidad del sistema, y por lo tanto a la garantía plena del derecho de la seguridad social como derecho universalmente consagrado.

**Figura 1. Dimensiones y nudos críticos de análisis del iess**



**Nota:** elaboración propia en base Casalí y otros, (2020).

### **1.3 Justificación**

Se entiende que el derecho internacional de la seguridad social comprende diversas normas jurídicas, las mismas que codifican las relaciones entre diversos sujetos de derecho internacional, con la finalidad de normalizar y concertar la protección de seguridad social que brindan los Estados soberanos, tanto a sus ciudadanos como a sus inmigrantes, para con ello apoyar a la política de desarrollo internacional socialmente justo.

Los problemas estructurales del sistema de seguridad social del IESS llevan acumulándose desde hace más de una década, la Mesa de Estudios de la Seguridad Social ha emitido una serie de análisis, conclusiones y recomendaciones orientados a rectificar en forma urgente la gestión del IESS, que contemplan acciones por parte de los diferentes actores: Corte Constitucional, Asamblea Nacional, Presidencia de la República, organismos de supervisión y control, el Consejo Directivo del IESS, entre otros, lo que otorga a la presente tesis un aporte desde el punto de vista social.

Desde el punto de vista académico el presente trabajo y la perspectiva propuesta, es útil para realizar aportes de investigación a la compleja problemática de la seguridad social en el Ecuador, intentando ser una fuente de consulta para los estudiosos de esta materia y a la vez proporcionar insumos para las propuestas de los actores de la seguridad social, dada la temática ampliamente abordada e investigada en el Ecuador.

En el campo del derecho internacional, y desde una perspectiva de análisis jurídico, es importante revelar el aporte que la normativa internacional hace en torno a la seguridad social, lo que permite no solo un análisis desde el punto de vista de sus instituciones, el rol de las soberanías nacionales en el marco de las responsabilidades asumidas, así como los posibles conflictos o comprender la situación actual.

Desde el punto de vista técnico, analizar los déficits de gestión estatal del órgano rector, responsable de la prestación y cobertura del servicio social a nivel nacional en el Ecuador, implica un insumo para los policy-makers o tomadores de decisiones con capacidad de incidir en las directrices de gestión del organismo.

Desde el punto de vista social, la seguridad social desempeña un rol trascendental en la calidad de vida de los beneficiarios del sistema ya que con ella se consigue combatir y reducir la pobreza, logrando prevenir también la exclusión social y promover al mismo tiempo la inclusión.

### **1.4 Delimitación conceptual**

Desde el punto de vista de la delimitación conceptual se asume los criterios sostenidos por la doctora Angélica Porras Velasco, en su obra de 2015 sobre la seguridad social en

Ecuador donde señala que la seguridad social es un derecho humano, que tiene como fin proteger a todas las personas frente a las contingencias de la vida, derivadas de la falta de ingresos producidos por enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez, desempleo o muerte. Está reconocido tanto en los instrumentos internacionales como en las constituciones y también en la Constitución del Ecuador, y da cuenta de un necesario cambio de paradigmas en su estudio y comprensión, dado el predominio de un enfoque de derechos.

Asimismo y siguiendo los criterios de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), los sistemas de seguridad social pueden ser caracterizados, según el tipo de administración (según sea pública o privada), según el tipo de administración financiera (según sea de reparto o capitalización individual o colectiva), según el tipo de financiamiento (según sea contributivo o no contributivo), y según el alcance jurisdiccional (nacional, provincial, municipal), y según su cobertura (Universal, Beveridgiano), o No Universal, misma que cubre a una determinada parte de la población (los que cumplen los requisitos).

### **1.5 Delimitación geográfica**

De acuerdo al artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador el sector público comprende los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; en el marco de lo cual otorga competencia al IESS como órgano rector de la seguridad del sistema de la seguridad social es a nivel nacional, lo que delimita el ámbito de desarrollo geográfico de la investigación.

Dicho esto, la delimitación geográfica se encuentra enmarcada en la República del Ecuador.

### **1.6 Delimitación temporal**

El presente estudio corresponde al periodo de análisis desde el año 2001, fecha en que promulgó la Ley de Seguridad Social en el Registro Oficial Suplemento 465 de 30-nov-2001 hasta 2023 en función de considerar en el análisis un periodo lo más actualizado posible.

### **1.7 Formulación de la pregunta de investigación**

¿De qué manera la falta de sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS, como órgano rector del sistema de seguridad social en el Ecuador incide en los servicios que presta y como consecuencia en la garantía del derecho a la seguridad social consagrado internacionalmente ?

## **1.8 Objetivos**

### **1.8.1 Objetivo general**

Determinar de qué manera la falta de sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS, como órgano rector del sistema de seguridad social en el Ecuador, incide en los servicios que presta y como consecuencia en la garantía del derecho a la seguridad social consagrado internacionalmente.

### **1.8.2 Objetivos específicos**

- Establecer en el marco conceptual y contextual del derecho internacional de la seguridad social y el status de la normativa nacional en el Ecuador.
- Identificar criterios para analizar la eficacia del funcionamiento del sistema de seguridad social en el Ecuador y el rol del IESS como órgano rector y los riesgos para su sostenibilidad.
- Identificar los principales déficits para la cobertura y prestación de los servicios sociales que se prestan en el Ecuador en vinculación con lo establecido por el Derecho Internacional.

## **1.9 Hipótesis**

Para dar respuestas a las preguntas de investigación, el objetivo general y los específicos, se plantea la siguiente como hipótesis central de investigación.

“La sostenibilidad del IESS en Ecuador está condicionada por déficits en su gestión tanto institucionales como financieros, lo que incide en la cobertura y calidad de los servicios que presta”.

## **CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO**

### **2.1 Métodos**

El enfoque de investigación por su parte es la perspectiva que asume un estudio empírico en relación con las propiedades y variables del objeto que estudia, el análisis de los datos e información que captura, los métodos empleados y los razonamientos que establece. (Villabella Armengol, 2020).

La perspectiva cualitativa se inspira en el abordaje de problemáticas condicionadas histórica y culturalmente en las cuales el hombre está insertado y cuyo propósito es la descripción de los objetos que estudia, la interpretación y la comprensión.

Por otra parte, la perspectiva cuantitativa se centra en recolectar datos, cuantificar magnitudes y hacer análisis estadísticos.

La investigación multimodal es la que conjuga ambos enfoques sobre un objeto en un mismo proceso investigativo, lo cual es expresión de una postura epistemológica que ha rebasado la antítesis entre los enfoques de investigación cuantitativa y cualitativa. (Villabella Armengol, 2020).

En la investigación jurídica el objeto pueden abordarse desde una dimensión teórica, empírica, cuantitativa o cualitativa, depende de cuál sea la arista que se estudia y qué propósito tenga el investigador.

En función de los objetivos específicos propuestos y el objetivo general, la investigación tendrá un enfoque metodológico mixto, predominantemente cualitativo con revisión de fuentes y datos estadísticos secundarios, lo cual podría permitir hablar de un enfoque triangulado que enriquece el análisis. Asimismo, cabe resaltar que la existencia de esta diversidad metodológica que exige una investigación socio-jurídica como la que se plantea, se debe a una comprensión multidimensional del objeto.

En la investigación jurídica se pueden utilizar diversos métodos. Los métodos teóricos generalmente reconocidos y que son aplicables a la investigación jurídica son los siguientes: histórico-lógico, análisis-síntesis, abstracción-concreción, inductivo-deductivo, sistémico-estructural-funcional, modelación.

En el caso de esta investigación, se ha optado por:

Método histórico-lógico.- Es el método que permite enfocar el objeto de estudio en un decurso evolutivo, destacando los aspectos generales de su desarrollo, las tendencias de su progreso, las etapas de su desenvolvimiento, sus conexiones fundamentales y causales. Esto posibilita entender su comportamiento histórico y explicar su fisonomía actual.

Método de análisis-síntesis.- Es el método que posibilita descomponer el objeto que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo a partir de integrar estos y destacar el sistema de relaciones existente entre las partes y el todo.

Método inductivo-deductivo.- El proceso de inducción recorre el camino de lo particular a lo general, ya que a partir de situaciones específicas induce regularidades válidas o aplicables a casos semejantes, obviando lo relativo o cambiante y buscando las formas estables. Es la manera de establecer conclusiones desde el estudio de casos y la forma de razonar en las investigaciones cualitativas.

Método sistémico-estructural-funcional.- Reconocido por algunos autores como método sistémico, este procedimiento permite el estudio de un objeto en el contexto de una estructura compleja en la que se integra y que está conformada por diferentes subsistemas con características y funciones específicas interactuantes

## **2.2 Tipos de Investigación**

El alcance de una investigación indica el resultado lo que se obtendrá a partir de ella y condiciona las estrategias que se seguirán para obtener dichos resultados, por lo que es muy importante identificar acertadamente dicho alcance antes de empezar a desarrollar la investigación.

En este caso se trata de un alcance descriptivo con alcance explicativo.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis (Dankhe, 1986). Miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar.

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista 1997).

El trabajo pretende no solo caracterizar el funcionamiento del sistema de seguridad social actual en Ecuador, sino también profundizar a partir de la identificación de los factores determinantes, analizar su incidencia en el buen funcionamiento del IESS y con ello del sistema a partir de los nudos críticos identificados.

### **2.3 Universo y muestra**

Teniendo los objetivos y el problema de investigación definidos, uno de los pasos a seguir es identificar sobre qué o quiénes se recolectarán los datos (Hernández Sampieri y Mendoza, 2018: 197 y 443), y establecer las unidades de muestreo entre un universo de análisis, siendo las unidades análisis principales el conjunto de los sistemas de seguridad social, y en el caso de la presente investigación el IESS como órgano rector del sistema de seguridad social en el Ecuador, operando como unidad de análisis y unidad de observación.

Cabe mencionar, que si bien el trabajo se presenta a partir del estudio del caso ecuatoriano, las dimensiones de análisis propuestas, serían pertinentes para el análisis de una muestra intencional o de casos, lo que enriquecería aún más la perspectiva de análisis presentada.

### **2.4 Fuentes de investigación y técnicas y/o procedimientos empleados**

En el caso propuesto para recolectar información cualitativa; se utilizaron técnicas como la investigación documental y la elaboración de fichas bibliográficas, estableciendo el criterio de saturación teórica para delimitar el universo de bibliografía relevada, documentos oficiales de balance de gestión, y la revisión de normativa y jurisprudencia.

Para recolectar información cuantitativa se revisaron documentos como informes de gestión, rendición de cuentas, medios de comunicación, y trabajos previos.

En cuanto a las fuentes bibliográficas relevadas se ha trabajado por un lado en la revisión de repositorios académicos como Dialnet, Redalyc o Google académico para la construcción del apartado teórico y estado del arte, y las normativas internacionales y aquellas que dieron origen a la institución estudiada y que actualmente regulan su funcionamiento y determinan su organización interna.

### **2.5 Análisis de datos**

El análisis consiste en separar los elementos básicos de la información y examinarlos con el propósito de responder a las distintas cuestiones planteadas en la investigación. La interpretación es el proceso mental mediante el cual se trata de encontrar un significado más amplio de la información empírica recabada, lo cual implica realizar una exploración documental sobre investigaciones (especialmente tesis, proyectos o informes) que aborden el objeto en cuestión.

Para el análisis normativo se utilizaron criterios metodológicos previstos por la OCDE para evaluar legislación. Siguiendo a Caballero Álvarez, 2019, entre ellos podemos mencionar:

1. Definición correcta del problema. El problema tiene que presentarse en términos precisos, con evidencia adecuada sobre su naturaleza y magnitud, y con una explicación de su origen (en general, los incentivos que enfrentan los actores relevantes).
2. Justificación de la acción estatal. Debe existir evidencia suficiente que sustente la regulación. Las consideraciones básicas son la naturaleza del problema, los costos y beneficios de una instrumentación realista y las alternativas de política pública disponibles (la no acción es la primera de ellas). El análisis detallado de fines y medios son fundamentales para la evaluación retrospectiva.
3. Justificación de la regulación particular. Deben compararse alternativas de acción, tanto regulatorias como no regulatorias (no intervenir, proveer información al público, autorregulación y arreglos basados en incentivos como metas e incentivos financieros o comerciales), en las que se tomen en cuenta riesgos, costos, beneficios, efectos distributivos, requisitos administrativos, etcétera.
4. Sustento legal de la regulación. Toda regulación debe respetar el Estado de derecho. Debe enmarcarse apropiadamente en la legislación vigente y los principios generales de certeza, proporcionalidad y equidad. Deben especificarse las partes de la legislación actual que serán modificadas y establecerse adecuadamente la categoría de la nueva disposición.
5. Determinación del ámbito estatal apropiado. Debe justificarse qué nivel de gobierno es responsable de qué tarea en la instrumentación y el monitoreo de la norma. Deben establecerse procedimientos eficaces de coordinación.
6. Comparación de costos y beneficios. Deben calcularse los costos totales esperados y los costos específicos (para ciudadanos, organizaciones, sectores, el aparato del Estado) de cada propuesta regulatoria y las alternativas disponibles. El efecto total debe ser positivo.
7. La distribución de costos en la sociedad debe ser transparente. Hay que establecer explícitamente los cambios en el bienestar relativo de los grupos sociales.
8. Claridad, accesibilidad. La presentación de la norma debe ser tal, que el público interesado pueda consultarla fácilmente y entenderla bien.
9. Consultas. Todos los actores relevantes (privados, públicos, de la sociedad civil organizada) deben tener la oportunidad de opinar sobre la nueva regulación. Las normas deben elaborarse de modo transparente.
10. Explicación de cómo se conseguirá el cumplimiento de las disposiciones. Deben estudiarse los incentivos y el marco institucional de las decisiones de los actores relevantes para asegurar que observen la ley (costos de cumplimiento y de hacer

cumplir la ley, trámites). Se utilizará la metodología sintética-jurídica porque el presente trabajo integra un problema jurídico específicamente relacionado con la aplicabilidad jurídica en materia de seguridad social. Adicionalmente al análisis de la normativa nacional e internacional, también se recurrirá a otras fuentes que nos puedan proveer otras ciencias como la sociología jurídica., tomando como fuente de consulta además libros, revistas, publicaciones científicas, académicas, consultorías y estudios realizados por la Organización Internacional del trabajo y demás organismos internacionales.

Finalmente, y a los fines de analizar los nudos críticos identificados se realizó una operacionalización de variables con el fin de determinar posibles indicadores y fuentes de información de cada una de las dimensiones identificadas.

## 2.6 Operacionalización de variables

**Tabla 1. operacionalización de variables**

<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>
<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>
		<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>
		<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>
	<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	
<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>
	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>
	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>de</i>	<i>operacionalización de variables</i>	<i>operacionalización de variables</i>

**Nota:** elaboración propia

### **CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO**

Luego de varios siglos de discusión al interior de las ciencias sociales y de éstas con las ciencias exactas y naturales, no hay una respuesta inequívoca a ello y que cualquier definición que se ofrezca responde a una determinada posición epistemológica que puede ser discutida desde otra arista. En las ciencias sociales no conviene adoptar una epistemología nomotética que intente calcar los patrones de las llamadas ciencias exactas, ya que los objetos de estudio son totalmente diferentes; pero tampoco nos favorece caer en un cómodo relativismo desde el cual cualquier cosa sería teoría (Gallego, 2014). De manera general Kerlinger y Lee -sin ser epistemólogos- aciertan al plantear que:

[...] una teoría es un conjunto de constructos (conceptos) interrelacionados, definiciones y proposiciones que presentan una visión sistemática de los fenómenos al especificar relaciones entre variables, con el propósito de explicar y predecir los fenómenos. (Kerlinger; Lee, 2002, p. 10)

Con lo cual podemos aceptar que, cumpliendo estas condiciones, es posible encontrar “teorías” o sistemas conceptuales de distinto grado de formalización, extensión y capacidad explicativa. Por ello, el sociólogo norteamericano Robert K. Merton (1968) defendía que las teorías podían clasificarse en teorías generales de los sistemas sociales, teorías de rango medio y descripciones ordenadamente detalladas de particularidades no generalizadas.

#### **3.1 Antecedentes de la investigación**

Entre los antecedentes de la investigación se ha hecho una diferenciación entre los antecedentes históricos que dan lugar a los sistemas de seguridad actualmente vigentes y aquellos antecedentes teóricos que constituyen un estado del arte que contribuye a la comprensión del objeto.

Siguiendo a Nuguent (1997), la Seguridad Social como tal, nace en Alemania como producto del proceso de industrialización, los reclamos y las luchas de los trabajadores, y la presión de algunos grupos políticos, religiosos y académicos de la época. Posteriormente, impulsadas por el Canciller Otto Von Bismarck, son refrendadas tres leyes sociales que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social Universal; estas leyes son: el Seguro contra Enfermedad (1883), el Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884) y, el Seguro contra la Invalidez y la Vejez (1889).

La aplicación de este modelo sirvió como base para el desarrollo de los seguros sociales en otros países de Europa y del resto del mundo, hasta la aparición de la Seguridad Social.

Cabe resaltar que la necesaria aclaración conceptual es distinguir la diferencia entre seguridad social y seguro social.

La seguridad social es un derecho humano, que tiene como fin proteger a todas las personas frente a las contingencias de la vida, derivadas de la falta de ingresos producidos por enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez, desempleo o muerte. Está reconocido tanto en los instrumentos internacionales como en las constituciones y también en la Constitución del Ecuador, mientras que el seguro social, por otro lado, es un sistema de protección contra las contingencias que da cobertura a la población que mantiene una relación laboral, y se encuentra financiada por los aportes de trabajadores, empleadores y Estado. Es un mecanismo por el cual se ejecuta la seguridad social.

Siguiendo a Aguilar Martínez y otros (2018), la filiación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la vulneración al acceso universal y oportuno a la red de salud pública, resulta evidente que existe un gran sector de la población que no está cubierta por el seguro social, precisamente porque no está vinculada al mundo del trabajo o, estándolo, se encuentra en el sector informal o sus ingresos son tan bajos que no alcanzan para cotizar al sistema. Frente a esta necesidad se ha planteado la Protección Social, como amparo mínimo de todos los seres humanos por el hecho de ser tales, sin necesidad de tomar en cuenta su condición laboral. El alcance de esta noción no está del todo claro, pero puede decirse que es el conjunto de políticas gubernamentales encaminado a dar respuesta a las contingencias que enfrentan los más pobres por la falta de ingresos o reducción sustancial de los mismos y se concreta en “brindar asistencia a familias con hijos u ofrecer atención médica y vivienda a la población” y a veces transferencias condicionadas de dinero. (pag.1)

En conclusión, se determina que la seguridad social es el derecho mientras que el seguro social y el piso mínimo de protección social son los medios para llevarlo a cabo.

Por otra parte, hablando de sistemas de seguridad social, existen dos modelos:

El sistema bismarckiano en el que la cobertura depende de la condición laboral del individuo, es un régimen de seguros múltiples (salud, pensiones, accidentes de trabajo), se financia, como ya se dijo, con aportes de empleadores, trabajadores y Estado, y hay administraciones diferenciadas por riesgo y a veces por colectivos de asegurados.

El sistema de Beveridge a diferencia del bismarckiano, tiende a la universalización, pues la prestación no depende de la calidad de trabajador o no, unifica los riesgos y la prestación, depende de una situación genérica de necesidad (falta de recursos), se financia con recursos públicos, generalmente derivados de impuestos que se establecen en el Presupuesto General del Estado, la gestión administrativa es única, pues no distingue colectivos asegurados ni riesgos individuales.

Tradicionalmente se acepta que en 1942 con la presentación del informe “Social Insurance and Allied Services” de William Henry Beveridge se inicia la Seguridad Social.

Beveridge sostenía que un sistema de seguridad social debía prestar asignaciones monetarias por hijo, servicios de salud y rehabilitación disponibles para todos los miembros de la sociedad y protección frente al riesgo de la pérdida del empleo. “La Seguridad Social es el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación del conjunto de la sociedad en que viven” (Beveridge, 1942).

Siguiendo a Sasso (2011), el estudio de la seguridad social en el Ecuador, es una cuestión que se reabre cada vez que se pretende modificar la ley de Seguridad Social vigente y adaptarla al mandato de la Constitución Política de 2008.

La autora señala que a principios del siglo XXI, respondiendo al nuevo contexto económico y demográfico del país, caracterizado por el aumento del desempleo y del empleo informal, así como por elevados niveles de inflación que llevaron a la fragilidad financiera del sistema de seguridad social, se realizó una modificación importante a éste: se aprobó en el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 2001, la transformación de un sistema público con un régimen financiero de reparto a un modelo mixto, el cual “no cierra el programa o sistema público sino que lo reforma y lo convierte en un componente que se combina con otro nuevo componente de (ahorro) individual, en este caso, al retirarse, los asegurados reciben dos tipos de pensiones: básica (es una prestación definida y regulada por Ley) y complementaria (prestación indefinida que el jubilado recibe de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual) (Pazmiño y Robalino, 2004:15)

En este marco, el modelo mixto, define al IESS como la entidad responsable de la prestación del Seguro General Obligatorio (SGO), el cual está conformado por cuatro seguros, que son administrados independientemente y son considerados patrimonios autónomos.

De acuerdo con este estudio, el Banco Central señala que los cambios más importantes que esta reforma trajo son los siguientes:

1. Estructural: creación del sistema mixto de pensiones mediante dos pilares, el Régimen Solidario Obligatorio, en el cual todos los trabajadores participan y el Régimen de Ahorro Individual Obligatorio, que consiste en la capitalización en cuentas individuales de los aportes personales correspondientes a los trabajadores cuyos salarios se ubican dentro de determinados umbrales.

2. Paramétrica: aumento de la edad mínima de jubilación de 55 a 60 años y la modificación de la metodología de cálculo de las pensiones, a las cuales, de acuerdo al planteamiento, se las actualizaría en función de un índice medio de salarios.

3. Institucionales y de control: se refieren a la separación de las reservas de los distintos fondos que administra el IESS, prohibiendo el uso “cruzado” de los recursos de un programa para financiar otro, así como al control del origen y uso de los recursos públicos por parte de la Contraloría General del Estado y a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros encargada del Sistema Nacional de Seguridad Social (Pazmiño y Robalino, 2004: 5).

En este contexto, la autora concluye en la caracterización cuantitativa que hace del sistema de seguridad social, es que el problema del aseguramiento social en el Ecuador, refleja un problema estructural que tiene que ver no solo con las dificultades financieras y de servicio que tiene el IESS para proteger a las y los trabajadores y sus familias, sino también con la creencia entre empleadores y empleados de que es una pérdida de dinero pagar las contribuciones al seguro social, y también a la incapacidad económica real de grandes sectores de la población que se encuentran en situación de subempleo o desempleo.(2011:3)

Por otra parte, la doctora Angélica Porras Velasco (2015), sostiene que la seguridad social ha transitado por varias etapas, desde el mutualismo impulsado por los propios trabajadores, hasta los seguros sociales obligatorios y los servicios universales garantizados por el Estado, aunque esos paradigmas, en la actualidad se revelan como insuficientes para garantizar la seguridad de los trabajadores y de quienes tienen escasos recursos. Este artículo plantea como tesis principal que las transformaciones producidas en la estructura del trabajo hacen necesario el cambio de paradigmas en la seguridad social.

En relación al sistema ecuatoriano que es básicamente contributivo, pero que sin embargo incluye una prestación universal esta nunca se ejecutó, y en ese marco el problema fundamental es la falta de cobertura para las poblaciones de bajos ingresos, trabajadores informales y trabajadores formales pobres, que no pueden cubrir las aportaciones o mantener su afiliación al seguro social, sumado a ello, señala que los datos y cifras del propio IESS y de diversas instituciones que han estudiado el caso, la institución, principal proveedora de las prestaciones de seguridad social, está atravesando una difícil situación tanto financiera como administrativa que pone en altísimo riesgo las prestaciones para las siguientes cohortes de jubilados en cuanto a pensiones y ofrece servicios de salud de baja calidad para los afiliados y jubilados.

Adicionalmente, Maritan y Placeres (2019) desarrollan un trabajo en el que analizan el sistema de seguridad Social en Ecuador desde la perspectiva de sus beneficios y dificultades, desde la perspectiva social los autores se proponen como objetivo del estudio valorar la situación actual de la seguridad social en el Ecuador y consideran el ámbito de

investigación como un factor clave a considerar dado su magnitud en los procesos laborales y sociales actuales.

Con la aplicación de métodos de investigación el análisis y síntesis; la inducción y deducción; el teórico-jurídico; exegetico, la investigación obtuvo como los principales beneficios y deficiencias de la Ley de Seguridad Social en Ecuador, y a partir de allí se realizó una propuesta que, a través de algunas pautas debidamente fundamentadas, contribuyan a perfeccionar el sistema de seguridad social en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Los autores Galiano Maritan, Grisel I; Bravo Placeres, Ismel (2019) en su obra la seguridad social en Ecuador: breves apuntes sobre sus deficiencias y beneficios, señalan en su análisis sobre las deficiencias y beneficios de la ley de Seguridad Social en el Ecuador que existe una falta de armonía en las prestaciones como producto de que se combinan principios del seguro con la cuenta individual, señalando que la uniformidad de las prestaciones permite controlar saldos bruscos entre jubilaciones y aportaciones.

De acuerdo al Informe VI, Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa; Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011, Sexto punto del orden del día, pág. 20 señala: “Los sistemas de seguridad social desempeñan un papel fundamental para facilitar el empleo productivo. Ahora bien, el impacto que la seguridad social tiene específicamente en el empleo ha sido objeto de un prolongado debate. Una de las cuestiones que más se ha discutido a este respecto ha sido el impacto de la seguridad social en la actividad económica de las personas y su participación en la fuerza de trabajo; y la cuestión de si la seguridad social desalienta la búsqueda de empleo.

En el Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2011, OIT sostiene que La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible debe establecer sistemas de protección social inclusivos también requiere adaptar los sistemas a los cambios demográficos, a la evolución del mundo del trabajo, el empleo precario, la migración y los problemas ambientales.

El Boletín Estadístico número 27 del año 2022, publicado por Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística, refleja que, la población asegurada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad se compone del Seguro Social Campesino que ampara a los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y al habitante rural que labora en el campo; el Seguro General Obligatorio que se compone de los trabajadores en relación de dependencia; trabajadores autónomos; profesionales en libre ejercicio; administradores o patronos de un negocio; dueños de una empresa unipersonal; menor trabajador independiente; personas que realicen trabajo del hogar no remunerado; y, las demás personas obligadas en virtud de leyes o

decretos especiales; y el Régimen Especial del Seguro Voluntario, que cubre a los ecuatorianos domiciliados en el exterior; y a toda persona mayor de edad no comprendida en el Art. 2 de la Ley de Seguridad Social que manifieste su voluntad de acogerse a este régimen.

Asimismo, es importante abordar el análisis del Fondo de Pensiones del IESS que realiza la doctora Carmen Corral Ponce (2018), en referencia al libro sobre la descapitalización del fondo de pensiones del IESS vs. el derecho de los afiliados donde señala que a pesar de ser advertidas y explicadas las consecuencias, el gobierno anterior, por necesidades fiscales, obligó al IESS a pagar el 100% de las pensiones cuando el sistema estaba estructurado para que cubra solo el 60%. Esto ocasionó que para el pago de pensiones se empiece a tomar recursos de las reservas. La emisión de la Resolución No. CD 501 ocasionó que el Fondo, cuya afectación ya se palpaba con la eliminación del 40% y en lugar de solucionar la quiebra del Fondo de Salud con medidas estructurales, se disminuya el aporte para pensiones, incrementándolo al Fondo de Salud. Así solo se logró profundizar la crisis que ya vivía cada uno de los fondos.

El Informe de rendición de cuentas de la Dirección General del IESS, correspondiente al periodo 2022, señala que: Si bien existe un mayor número de afiliados en el año 2022 con respecto al año 2021, el sector semi contributivos y particularmente el grupo de trabajo no remunerado del hogar muestra una relación inversa a estos resultados, evidenciando una variación interanual negativa. El sector semicontributivo ha experimentado una disminución en su cantidad de afiliados, principalmente en la modalidad de afiliación voluntaria TNRH correspondiente a la categoría de "nivel de subsistencia" asociada al Bono de Desarrollo Humano otorgado por el MIES; la cual podría depender de la decisión unilateral de desvinculación por parte de las afiliadas, ya sea por la falta de recursos para mantener la afiliación o por destinar los mismos a cubrir necesidades prioritarias, considerando que la materia gravada no puede ser inferior al SBU. Por otro lado, la disminución de afiliados al Seguro Social Campesino se debe a diversas causas, como la jubilación o muerte de los jefes de familia, la mora en los aportes, la migración al seguro general y los egresos voluntarios.

### **3.2 Bases teóricas**

La mayoría de los sistemas de seguridad social en el mundo acogen los principios declarados por la OIT, los que con posterioridad han sido aplicados de diferente forma en dependencia de cada país y ordenamiento jurídico.

El derecho a la seguridad social en Ecuador, y, por lo tanto, el sistema de Seguridad Social y el IESS, se sujetan a los principios de: solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia, y participación. Estos principios establecidos en la Constitución, se encuentran alineados con los establecidos por el Convenio

sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), ambos de la Organización Internacional del Trabajo.

La carga financiera y política que imponen las prestaciones de seguridad social, resultan del acuerdo que como sociedad se estableció en la Constitución, en la que se garantiza el derecho a la seguridad social bajo los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad y participación; con criterios de sostenibilidad, equidad y transparencia. En este contexto, establecer los nudos críticos y desafíos que enfrenta el IESS como ente responsable del Seguro Universal Obligatorio, junto con los lineamientos de política que eventualmente pueden definir objetivos y metas para superarlos, y que promuevan el fortalecimiento del Instituto de forma progresiva, constituye una tarea fundamental que necesariamente debe ser desarrollada a través de un proceso de construcción colectiva con los actores sociales.

Casalí y otros, (2020), sostienen que los problemas de gobernanza e institucionalidad del IESS, de acuerdo a estudios realizados por la OIT (2011, 2017 citados en la bibliografía), señalan que en primer lugar, se expone que la deficiente normativa que rige al IESS limita la institucionalización de la seguridad social. En segundo lugar, se pone de manifiesto que el debilitamiento de la participación y representación plena de los actores sociales en el Consejo Directivo del IESS profundiza los problemas en la gobernanza de la institución. En tercer lugar, se explica que la falta de independencia política de las decisiones que adopta el Consejo Directivo del IESS y el Directorio del Banco del IESS, en ocasiones ha llevado a que se tomen decisiones en contra de los intereses institucionales, lo que podría generar conflictos de intereses. En cuarto lugar, la falta de transparencia en los procesos de veeduría y selección de personal dificultan la implementación de una buena gobernanza institucional.

Entre los principales factores que han dificultado la extensión de la cobertura de la seguridad social contributiva y que han impactado en la calidad de los servicios de salud, según varios estudios de la OIT y la academia principalmente; en primer lugar, se expone que la reducida cobertura de la seguridad social contributiva ha limitado el cumplimiento del principio de universalidad, se expone de forma detallada los determinantes relacionados a la evolución histórica; la deficiente normativa; y, la falta de mecanismos para hacer cumplir y sancionar a quienes no cumplan la Ley, pone de manifiesto también que existe una baja calidad en los servicios de salud que afecta a los asegurados y a sus familias, y se explica de forma pormenorizada, los factores que han incidido para que esta situación persista en el tiempo.

Por último, los determinantes más importantes que explican los problemas de sostenibilidad del fondo de pensiones de invalidez, vejez y muerte y del fondo de salud del IESS; están los factores que han incidido en el desequilibrio financiero del fondo de pensiones, que se encuentran relacionados con la deuda del Estado, con la maduración propia del sistema de pensiones y con la falta de sistema financiero definido normativamente; además, se plantean los principales elementos que han configurado los problemas de sostenibilidad del fondo de salud, entre ellos, la falta de normativa para la determinación de la deuda del Estado, la deficiente articulación del sistema contributivo y no contributivo; y, el incremento de las necesidades financieras del fondo.

### **3.2.1 Los modelos de la seguridad social**

En la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y como ya hemos señalado, encontramos clara y didácticamente las diferencias entre el modelo de Bismarck con el modelo Beveridge; el primero señala que la cobertura depende de la condición laboral del individuo; caracterizada por un régimen de seguros múltiples, dependiendo el financiamiento de las contribuciones del asegurado, del empleador y en ocasiones del Estado, con una administración diferenciada de cada riesgo, e incluso de los colectivos asegurados; mientras que el segundo propone una tendencia hacia la universalización, basándose en la unificación de los riesgos, cuya protección se deriva de la situación genérica de necesidad, dependiendo la financiación en su mayoría del presupuesto del Estado y buscando una gestión administrativa unificada y pública.

En cuanto al alcance de la noción de seguridad social y universalidad cantonada a los seguros sociales, no hay una noción de la seguridad social que cuente con la unanimidad de los tratadistas, que quizá se debe a que no existe un modelo único de seguridad social. La seguridad social está constituida por normas, cuyo contenido ha estado sujeto a la coyuntura económica. Los derechos reconocidos presentan una mejoría y una extensión cuando el estado general de la economía es saludable, y conocen una regresión cuando el estado de la economía se deteriora.

### **3.2.2 La configuración del sistema de seguridad social en el Ecuador**

La creación del Sistema de Seguridad Social tiene su origen en Ecuador a principios del siglo XX, y tiene como finalidad amparar a los empleados públicos, educadores, telegrafistas y dependientes del poder judicial. El desarrollo de este aseguramiento inicial desembocó en la creación de una Caja de Pensiones, con la que se buscaba proteger a los empleados públicos, civiles, militares y bancarios con beneficios de jubilación, montepío civil y fondo mortuario (Sasso, 2010).

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es el organismo rector de la seguridad social de la población, su labor fundamental es la administración del sistema de pensiones del Seguro General

Los servicios que brinda el Sistema de Seguridad Social son: pensión por vejez e invalidez, montepío por viudez y orfandad, y subsidio para auxilio de funerales; adicionalmente una pensión asistencial por vejez o invalidez financiada por el Estado.

La edad mínima de jubilación está en 60 años de edad y 30 años de imposiciones, esta es igual para hombres como mujeres, en concordancia con el Art. 229 de la Ley de Seguridad Social (LSS). El sistema de pensiones consta en la Ley de Seguridad Social, que tiene como misión proteger a la población del campo y la ciudad, sea esta con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, de acuerdo a la normativa.

Existen dos regímenes en la Ley de Seguridad Social; la de Solidaridad Intergeneracional y Ahorro Individual Obligatorio, o también conocida como Régimen Mixto (Art. 173). Es decir que el sistema de pensiones ecuatoriano recibe los aportes y contribuciones obligatorias y otorga las prestaciones legalmente señaladas en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.

Si el asegurado cumpliera 65 años de edad y con los requisitos de jubilación ordinaria de vejez, éste podrá percibir las rentas correspondientes al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, y será eximido de efectuar aportes personales a dicho régimen aun cuando no hubiere cesado en la actividad. En el caso de jubilación por invalidez total, la renta mensual se determinará mediante un procedimiento adicional contemplado en el artículo 218 de la LSS.

El Fondo Presupuestario de Pensiones financiará las prestaciones básicas de Invalidez, Vejez y Muerte del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, con la aportación obligatoria de los afiliados (cuota personal y patronal) y con los recursos provenientes de la contribución financiera obligatoria del Estado, y entregará las prestaciones asistenciales no contributivas establecidas en la LSS.

Todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, ya sea con relación laboral o sin ella, son sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, Además de las personas que están bajo la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino y quienes se dediquen a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, siempre que no reciban remuneraciones de un empleador público o privado.

El sistema de pensiones protege a los asegurados del Seguro General Obligatorio de las contingencias de vejez e invalidez y de viudedad y orfandad y se financia con el 9.74 por ciento del salario mensual de aportación del afiliado/a, de acuerdo con las disposiciones establecidas para cada régimen.

Además de los beneficios que acredita la jubilación, el pensionista recibirá dos remuneraciones adicionales; una en el mes de diciembre de cada año, cuyo monto es proporcional a las pensiones recibidas durante el año dividido para 12 y, la segunda remuneración que se percibe en el mes de septiembre para los pensionistas de las regiones Sierra y Amazonía y, en el mes de abril para los de la Costa y Región Insular, cuya monto es igual a un salario mínimo unificado vigente en ese año; entre otras consideraciones que deben contemplarse en lo que tiene relación con las pensiones.

Según los datos estimados por parte del INEC, en 2025 se espera que la población de adultos mayores crezca en 42 por ciento, es decir habrá 2 219 820 de personas con 60 o más años, lo que representaría 12.14 por ciento de la población total.

### **3.2.3 Gobernanza e institucionalidad en el IESS**

La gobernanza de una institución de seguridad social empieza por la Ley en la que se establece el programa de seguridad social, ya que ahí se sientan las bases en las que se define el mandato del programa, así como los poderes y responsabilidades que otorga a la autoridad responsable de aplicar ese mandato (Musalem y Ortiz, 2011).

Uno de los temas de fondo en materia de seguridad social radica en la calidad de los servicios que lo componen. Aplicar reformas en la configuración del Consejo Directivo del IESS o establecer Manuales o Modelos de Gestión para el máximo órgano de la seguridad social, sin considerar a afiliados públicos y privados, empleadores públicos y privados, usuarios, funcionarios del IESS y actores sociales relacionados con la seguridad social, será insuficiente a la hora de fortalecer institucionalmente al IESS (OIT 2020a, p.49).

De acuerdo a la Asociación Internacional de Seguridad Social - AISS (2010) citado por Musalem y Ortiz (2011), la gobernanza se entiende como la manera en que la autoridad competente administra sus poderes para alcanzar los objetivos de la institución, incluidas sus capacidades para diseñar, aplicar e innovar las políticas, normas, sistemas y procesos de la organización, con la participación y el compromiso de las partes interesadas.

Dentro de los determinantes más relevantes que explican los problemas de gobernanza e institucionalidad del IESS tenemos que:

En primer lugar, se expone la deficiente normativa que rige al IESS limita la institucionalización de la seguridad social.

En segundo lugar, se pone de manifiesto que el debilitamiento de la participación y representación plena de los actores sociales en el Consejo Directivo del IESS profundiza los problemas en la gobernanza de la institución.

En tercer lugar, se explica que la falta de independencia política de las decisiones que adopta el Consejo Directivo del IESS y el Directorio del Banco del IESS en ocasiones ha llevado a que se tomen decisiones en contra de los intereses institucionales, lo que podría generar conflictos de intereses.

En cuarto lugar, la falta de transparencia en los procesos de veeduría y selección de personal dificultan la implementación de una buena gobernanza institucional.

Por otra parte, la legislación nacional constituye un elemento clave de la gobernanza (Cichon et al., 2006, p. 138). La gobernanza de una institución de seguridad social empieza por la Ley en la que se establece el programa de seguridad social, ya que ahí se sientan las bases en las que se define el mandato del programa, así como los poderes y responsabilidades que otorga a la autoridad responsable de aplicar ese mandato (Musalem y Ortiz, 2011).

Dado que el Consejo Directivo no tiene competencias administrativas que le permitan participar en la gestión del IESS, la imposición de una agenda política en la gestión de la institución mediante acuerdos entre sus miembros, podría ser una práctica habitual. Un ejemplo de esto es el caso observado por la Contraloría General del Estado sobre la determinación de que la deuda del Estado por prestaciones de salud esté debidamente sustentada y registrada contablemente. Esta observación de la Contraloría generó la destitución del Presidente del Consejo Directivo del IESS en el año 2017, y la destitución del representante de los asegurados en el Consejo Directivo en el año 2018.

Así también, la presidencia del Consejo Directivo del IESS, es nombrada directamente por el Ejecutivo, quien además tiene voto dirimente, por lo que es claro su nexo con la Presidencia de la República. Cabe mencionar que, en su designación, no media un proceso de selección, como si ocurre con los otros dos vocales elegidos. Como se ha observado, la posibilidad de llegar a acuerdos entre los miembros, en ocasiones ha llevado a que se tomen decisiones en contra de los intereses institucionales, ya que se requiere únicamente dos de los tres votos para aprobar una resolución emanada por el Consejo Directivo.

### **3.2.4 La sostenibilidad en los sistemas de seguridad social**

La Real Academia Española, en su diccionario de la lengua, define la sostenibilidad como la cualidad de sostenible, término utilizado especialmente en ecología y economía, para designar aquello que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos.

Asimismo, la sostenibilidad en relación a un sistema de seguridad social hace referencia a la posibilidad de conciliar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones con la suficiencia económica de las mismas. (Gálvez Linares y Sánchez de la Nieta, 2021).

Para entender los problemas de sostenibilidad en el caso de la seguridad social se hace necesario comprender que la acción protectora de la seguridad social, atendiendo a su financiación se articula a través de dos modalidades distintas: la contributiva y la no contributiva.

La primera de ellas se basa en el principio de contributividad, es decir, el derecho a ella requiere haber realizado aportación previa de cotizaciones sociales al sistema, mientras que, en la segunda, la no contributiva, las prestaciones recibidas se encuentran disociadas de la previa contribución al sistema, estando asegurada su financiación por las aportaciones del Estado.

En tal sentido, los problemas de sostenibilidad de la seguridad social afectan a la modalidad contributiva de protección, al no existir garantía de obtener cotizaciones sociales suficientes para su financiación, si bien, el Estado como se explicará más adelante, puede realizar aportaciones específicas en caso de ser necesario.

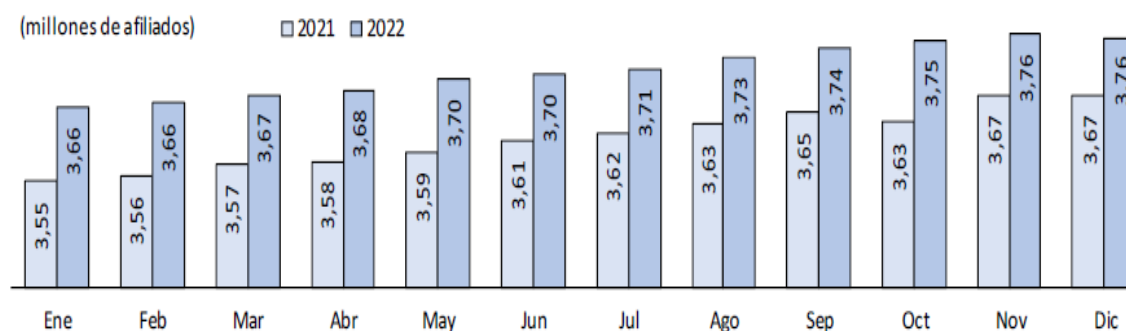
Dicho esto, y dado el papel central que desempeñan los sistemas de seguridad social para promover y garantizar el bienestar social y económico de los ciudadanos, y toda vez que muchos sistemas están enfrentando períodos de crisis económica y restricciones presupuestarias; teniendo que garantizar la financiación de los programas de seguridad social en un contexto complejo; resulta impostergable que las organizaciones que administran los programas públicos de la seguridad social mejoren la gestión de los riesgos financieros y operativos, y aumenten su eficacia y rentabilidad mediante una buena gobernanza (Musalem y Ortiz, 2011).

En el caso del sistema de seguridad social de Ecuador, el problema de la sostenibilidad se ha visto reflejado como consecuencia de la crisis sanitaria de la pandemia COVID 19, en una fuerte disminución de los niveles de empleo, que retrotrajo la evolución del número de afiliados al IESS, representativo en 2019 del 46,16% de la PEA nacional, 43,65% en diciembre de 2020, y en 2021 se mantuvo en una cifra muy similar del 43,03%.

Sasso (2011), citando a Duran (2007), sostiene que cuando la cobertura se mide con respecto a la población económicamente activa (PEA), encontramos que el índice de cotizantes se ha mantenido en un valor del orden del 23%; “esto significa que de cada 100 personas en actividad económica, 77 no cotizan a la seguridad social” (Duran, 2007: 27).

Esto puede ser atribuido a diferentes factores como una tasa de natalidad que en el futuro sea inferior a la realidad actual, alta dependencia de recursos del Estado para el financiamiento del pago de pensiones, lo que provoca que la relación afiliado pensionista disminuya aceleradamente, los ingresos por cotizaciones son inferiores a los gastos prestacionales incrementando el riesgo de prima, es decir que, que la contribución actual no permite cubrir los pagos por contingencias, y la falta de oportunidad en el pago por parte del Estado a los sistemas de seguridad social que ha reducido sus reservas ocasionando déficit actuarial en el corto y mediano plazo.

En el Informe de Rendición de Cuentas correspondiente al periodo 2022 se señala que si bien existe un mayor número de afiliados en el año 2022 con respecto al año 2021, el sector semicontributivos y particularmente el grupo de trabajo no remunerado del hogar muestra una relación inversa a estos resultados, evidenciando una variación interanual negativa. El sector semicontributivo ha experimentado una disminución en su cantidad de afiliados, principalmente en la modalidad de afiliación voluntaria TNRH correspondiente a la categoría de "nivel de subsistencia" asociada al Bono de Desarrollo Humano otorgado por el MIES; la cual podría depender de la decisión unilateral de desvinculación por parte de las afiliadas, ya sea por la falta de recursos para mantener la afiliación o por destinar los mismos a cubrir necesidades prioritarias, considerando que la materia gravada no puede ser inferior al SBU. Por otro lado, la disminución de afiliados al Seguro Social Campesino se debe a diversas causas, como la jubilación o muerte de los jefes de familia, la mora en los aportes, la migración al seguro general y los egresos voluntarios (p.5).

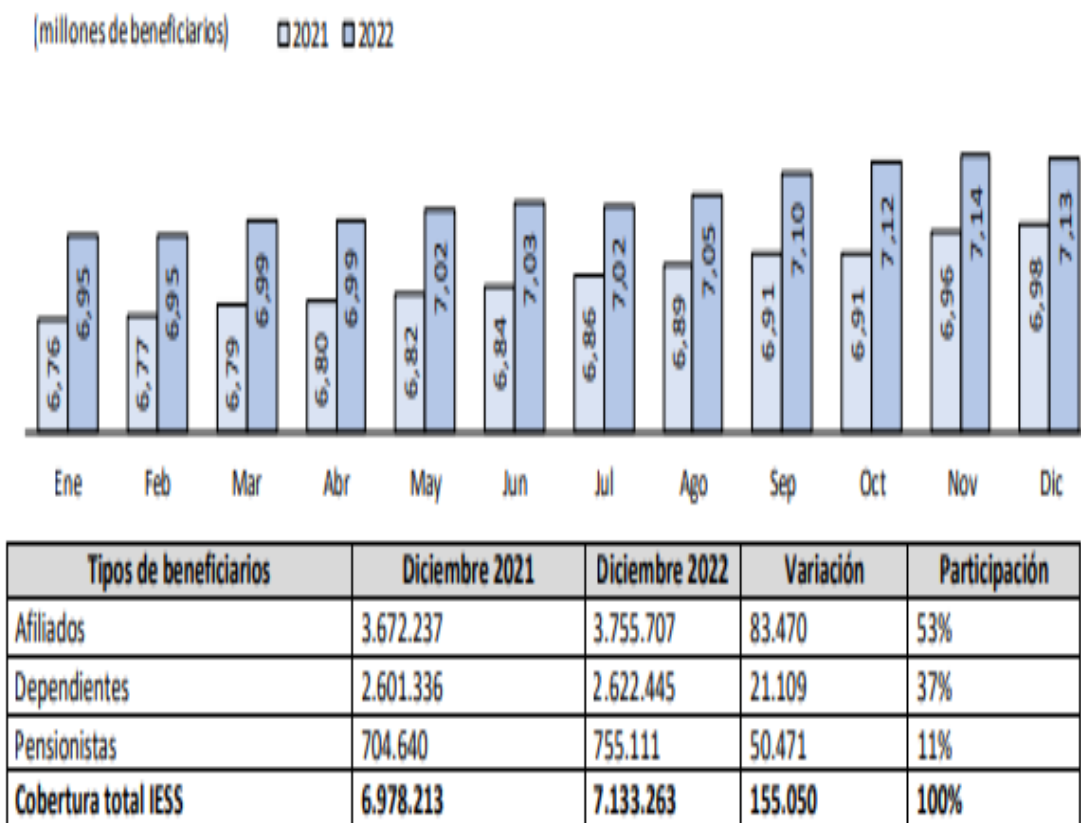
**Figura 2. afiliados al iess evolución 2021-2022****1.1. Afiliados**

Sector	Tipos de afiliados	Diciembre 2021	Diciembre 2022	Variación	Participación
Con relación de dependencia	Sector privado	1.873.719	1.957.129	83.410	52%
	Sector público	613.966	633.176	19.210	17%
Sin relación de dependencia	Independientes	263.819	270.239	6.420	7%
	Pasantes público	9.084	10.094	1.010	0%
	Pasantes privado	6.128	6.736	608	0%
	Artistas y gestores cultura	331	484	153	0%
Régimen Especial Voluntario	Voluntarios en el Ecuador	185.704	191.483	5.779	5%
	Voluntarios en el exterior	16.855	18.418	1.563	0%
Semi contributivos	Trabajo no remunerado del hogar	330.000	304.509	-25.491	8%
	Jefes de familia SSC	344.377	338.077	-6.300	9%
	Jubilados activos SSC	28.254	25.362	-2.892	1%
	<b>Total afiliados</b>	<b>3.672.237</b>	<b>3.755.707</b>	<b>83.470</b>	<b>100%</b>

**Nota:** Informe de Rendición de Cuentas IESS, 2022.

Asimismo, el Informe de Rendición de Cuentas correspondiente al periodo 2022 pág. 7 señala que: “Si bien existe un mayor número de afiliados en el año 2022 con respecto al año 2021, el sector de afiliados semi contributivos y particularmente el grupo de trabajo no remunerado del hogar muestra una relación inversamente proporcional a estos resultados, decreciendo considerablemente y evidenciando una variación interanual negativa, cabe indicar que el sector semi contributivo ha experimentado una disminución en su cantidad de afiliados, principalmente en la modalidad de afiliación voluntaria TNRH correspondiente a la categoría de "nivel de subsistencia" asociada al Bono de Desarrollo Humano otorgado por el MIES. Esta disminución podría estar relacionada con decisiones unilaterales de desvinculación por parte de las afiliadas, ya sea por la falta de recursos para mantener la afiliación o por destinar los mismos a cubrir necesidades prioritarias, tomando en cuenta que la materia gravada no puede ser inferior al SBU. Por otro lado, la disminución de afiliados al Seguro Social Campesino se debe a diversas causas, como la jubilación o muerte de los jefes de familia, la mora en los aportes, la migración al seguro general y los egresos voluntarios.”

**Figura 3. beneficiarios del iess en el año 2022 por tipo de prestación**



**Nota:** Informe de Rendición de Cuentas IESS, 2022.

Con las consideraciones expuestas debe contemplarse que la solución al problema de sostenibilidad actual, a criterio de los expertos, no se conseguirá tomando decisiones aisladas como por ejemplo, incrementando la tasa de aportación, incrementando los años de jubilación, ampliando la base de cálculo de las pensiones o aumentando el número de aportantes, sino con políticas que estén acorde con la realidad del país, con una visión a mediano y largo plazo, sumado a la necesidad de financiamiento de las pensiones de los jubilados actuales, a quienes no se puede cambiar las reglas del juego y generar una afectación a sus ingresos pensionales.

### 3.2.5 Los déficits de capacidad estatal en el IESS y su incidencia en la prestación de servicios.

A finales del siglo XX, a criterio del Banco Mundial, era necesario un Estado eficaz para que sus habitantes puedan acceder a los bienes, servicios, normas e instituciones que hagan posible que los mercados y las sociedades prosperen; por lo que se demanda un Estado capaz de reasumir el control de la economía y que cumpla con su rol como administrador de los intereses sociales, recomendando fortalecer y ampliar las capacidades de un Estado para lograr mejores resultados en materia económica y social.

La noción de capacidades estatales guarda relación con la construcción y sostenimiento del aparato estatal y sus instituciones en el tiempo. En este punto es importante aclarar que la capacidad del Estado se puede analizar desde dos dimensiones: por un lado, entendiendo la capacidad estatal como el alcance que tiene la acción estatal (autonomía), y por otro, la eficacia del aparato burocrático para llevar a cabo sus objetivos (Lattuada y Nogueira 2012, p.33).

En el caso propuesto, se analizará la capacidad estatal como la eficacia de aparato burocrático para llevar a cabo sus objetivos y se tomarán dos dimensiones: capacidad política y administrativa; haciendo hincapié en la definición de “poder infraestructural” del Estado de Michael Mann (2008), donde el autor vincula los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad, por medio de la distinción entre poder despótico y poder infraestructural. Sostiene que el poder despótico es aquel que surge del rango de acciones que la élite estatal puede realizar sin consultar a los grupos de la sociedad civil.

En cambio, el poder infraestructural se relaciona con la capacidad del Estado de, efectivamente penetrar en la sociedad civil e implementar sus acciones en el territorio.

Esta segunda dimensión considera una dimensión del poder de un Estado que se vincula a su capacidad administrativa y no a su capacidad política, e incorpora a las políticas públicas en su definición (Corporación Andina de Fomento 2017, p. 13).

El estudio de la capacidad estatal se lo puede realizar desde tres enfoques: el nivel de penetración del Estado en el territorio; la autonomía del Estado para implementar políticas; y la profesionalización de la burocracia. Cada uno de estos enfoques nos ayuda a comprender de mejor manera que las capacidades estatales son multidimensionales y que su análisis o medición es posible cuando se estudia en concreto la provisión de un servicio público. La racionalidad burocrática y su eficiencia ha sido uno de los pilares de los estudios sobre capacidades estatales. Desde Weber y su enfoque sobre racionalidad burocrática, diversos autores han desarrollado extensas investigaciones relacionadas con esta perspectiva. Otros enfoques han abordado el nivel de penetración del Estado en el territorio y otros se encuadraron en el análisis sobre la implementación de políticas públicas concretas. En este último caso, el análisis de las dimensiones política y administrativa son las que se pueden considerar básicas para medir el nivel de capacidad estatal alcanzado en un determinado período.

Luego de abordar varios enfoques de la capacidad estatal, con el objeto de aterrizar en el IESS como organismo rector responsable de la seguridad social en el Ecuador; la eficacia y efectividad en la cobertura y prestación de los servicios, han sido severamente cuestionadas por los usuarios ya que la capacidad estatal ha mostrado falencias que a la

fecha no han logrado ser superadas con la intervención del Estado considerado como el mayor deudor y el responsable del manejo administrativo político y económico del IESS, a través del delegado del presidente de la república que funge como presidente del directorio del órgano rector.

Si bien es cierto que la administración política, económica y social recae sobre el Estado, no es menos cierto que actualmente el Consejo Directivo del IESS, está integrado en forma tripartita y paritaria, entre hombres y mujeres, por un representante de los asegurados, un representante de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva; quien es el que lo preside, por lo que sus resoluciones nacen a través de un consenso y para que puedan ejecutarse al menos debe contar con la aprobación de dos de sus miembros, lo que en la práctica se puede deducir que el Estado no es el responsable directo de la crisis que atraviesa el IESS.

Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado, el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de una sociedad que se fracciona y complejiza paralelamente, en el marco de lo cual o las sucesivas adiciones y segmentaciones tienden a producir una dispersión institucional inmanejable. (O'Donnell, Guillermo, 2015), muestra de ello, son los cambios y la evolución que vemos de nuestro sistema de seguridad social.

Oszlak sostiene que cada una de las capacidades de los Estados para llevar adelante políticas públicas, -disponibilidad de recursos humanos y materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación inter-institucional y manejo profesional de carrera funcional, es necesaria para un desempeño eficaz. O, dicho de otro modo, la ausencia de cada una de ellas, suele ser fuente de lo que en la metodología SADCI se denomina "déficit de capacidad institucional".

Las capacidades políticas, considerando lo anterior, presentan dos planos o, mejor aún, dos tipos de interacción. Una de ellos se plantea a nivel público-institucional y se identifica con los vínculos y relaciones que este complejo institucional construye con otros: poderes -legislativo y judicial-, y otros Estados, los subnacionales. El segundo nivel de interacción refiere a la dimensión público-societal, en la medida que se vincula con las relaciones del Estado con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Las capacidades administrativas, por su parte, aparecen como complementarias a las capacidades políticas, y ambas constituyen los pilares del término capacidad estatal. Cuando se observa las capacidades administrativas, el análisis pasará por el aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes. En este sentido se hace hincapié en

el recurso técnico, es decir, la constitución de funcionarios especializados –la concentración de expertos en palabras de Evans (1996) –, la organización.

Por otra parte, el autor sostiene que aceptar a la ciudadanía y las organizaciones sociales en este triple rol, supone una profunda modificación del estilo de gestión estatal y, por lo tanto, nuevos desafíos desde el punto de vista de la construcción de capacidades. Capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de co-construir o co-producir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana.

Para una mejor comprensión de los problemas en el interior del IESS, en relación de los nudos críticos, se pone en consideración el cuadro detallado a continuación.

**Tabla 2. factores que determinan la seguridad social en el Ecuador por dimensión**

DIMENSION	FACTORES DETERMINANTES
<b>Gobernanza Institucionalidad</b>	Deficiente normativa del IESS. Falta de independencia política. Falta de transparencia. Debilitamiento de participación y representación de los actores sociales
<b>Sostenibilidad Económico /Financiera</b>	Crisis sanitaria de la pandemia COVID 19. Fuerte disminución de los niveles de empleo Falta de mecanismos de control y sanción. Falta de financiamiento en las prestaciones y servicios que brinda el IESS.
<b>Déficit de Capacidad Estatal</b>	<p><b>Capacidades políticas:</b>            Débil relación con los demás poderes del Estado.            Escaso nivel de interacción del Estado con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas.</p> <p><b>Capacidades administrativas:</b>            Deficiente profesionalización de la burocracia,            Falencias en la eficacia y efectividad en la cobertura de servicios.            Falta la apertura de nuevos canales de comunicación.</p>

**Nota:** elaboración propia.

Como se ha señalado precedentemente en la Tabla 2, se considera un deficiente funcionamiento del IESS, visualizado en el mismo corazón del sistema de seguridad social en Ecuador, mismo que está atravesado por problemas o factores de carácter institucional como producto de las reformas y cambios a nivel normativo, soportando además, un menoscabo económico financiero como producto de la brecha existente entre beneficiarios y contribuyentes.

Por consiguiente, el déficit de capacidad estatal en términos de capacidades políticas y administrativas incide no solamente en las dimensiones antes mencionadas sino también en la cobertura y calidad de los servicios que se prestan, considerándose en base a la revisión bibliográfica realizada, es una dimensión poco abordada en el estudio del tema.

## **CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO**

Los convenios en el ámbito del derecho internacional son los acuerdos internacionales que son promovidos por determinados órganos, en su carácter de sujetos de derecho internacional, como la OIT, y tienen el mismo valor jurídico que una convención, mientras que los tratados internacionales son el acuerdo de voluntades signados por Estados soberanos signados por Estados soberanos, regidos por el derecho internacional, para crear o modificar una relación jurídica. Constituyen actos jurídicos, son vinculantes y cuentan con coercitividad.

En ese sentido, en América Latina se cuenta tanto con convenios como con tratados internacionales, lo mismo bilaterales que multilaterales. Al respecto, la Organización de los Estados Americanos y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social señalan que acorde a las listas de convenios bilaterales publicadas por la OISS, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y por la Administración de Canadá, se llegó al reconocimiento de 83 instrumentos internacionales suscritos entre 1966 y 2014 para el continente americano en materia de seguridad social, de los cuales la mayoría se dedican a regular prestaciones de pensiones.

El marco jurídico que se revela a continuación contiene en orden de prelación, artículos relacionados con la problemática planteada y que se encuentran enmarcados en la Convenios de la OIT, Acuerdos y Tratados Internacionales ratificados por el Ecuador, Constitución Política del Ecuador, Leyes Orgánicas y Leyes Ordinarias.

### **4.1 La seguridad social en el Marco Normativo Internacional y Regional**

Los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Ecuador, tanto en el sistema internacional como en el sistema regional interamericano, y que conciernen ya sea directa o indirectamente al derecho a la seguridad social, ha sido y es de vital importancia para proponer y ejecutar los cambios necesarios urgentes en materia de seguridad social en el país, ya que estos deben guardar armonía con el derecho internacional.

Cabe destacar que el bloque de constitucionalidad, se ha visto fortalecido por la importancia que la Constitución otorga a los instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales están integrados al ordenamiento jurídico ecuatoriano, independientemente de su naturaleza y constituyen una fuente de obligaciones para el Estado, pues el texto constitucional en el artículo 3 numeral 1, establece como deber primordial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, con el cual reconoce a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos la titularidad y el goce de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales; determina

que «en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta.

En el Sistema Internacional de Derechos Humanos se destacan los instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos ratificado el 21 de diciembre de 1945 cuyo artículo 22 reconoce que, “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado 6 de marzo de 1969; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado el 11 de junio de 2010 en su artículo 9 estipula que, “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificado el 22 de septiembre de 1966; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ratificado el 9 de noviembre de 1981; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 5 de febrero de 2002; la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, del 5 de febrero de 2002; la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado el 3 de marzo de 1990; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ratificado el 3 de abril de 2008.

A nivel regional también se ha reconocido la seguridad social como un derecho humano en la Organización de Estados Americanos (OEA), y desde su creación en 1948 se estableció el reconocimiento de la seguridad social en el artículo 45, donde se plantea que los Estados deben propender por que el hombre alcance la “...plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico; sumado a esto, plantea que debe haber un desarrollo de una política eficiente de seguridad social.

El Ecuador es signatario también de los instrumentos del Sistema Regional Interamericano entre los cuales tenemos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 12 de agosto de 1977; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo de San Salvador de 2 de octubre de 1993; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Convención de Belém do Pará de 30 de junio de 1995; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1 de marzo de 2004; Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia de 18 de diciembre de 2019; y, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2 de diciembre de 2019 (adhesión).

A estos instrumentos se suman las Observaciones Generales emitidas por los comités de seguimiento de dichos instrumentos, entre estas cabe destacar la Observación General N.º 19 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a la seguridad social. Esta ha sido ampliamente invocada por la Corte Constitucional del Ecuador, en las sentencias (N.º 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021; N.º 16-18-IN/21 de 28 de abril de 2021; N.º 1024-19-JP/21 de 1 de septiembre de 2021; N.º 14-20-CN/20 de 2 de diciembre de 2020; N.º 49-16-IN/19 de 7 de noviembre de 2019; N.º 23-18-IN/19 de 18 de diciembre de 2019; y, N.º 002-18-SIN-CC de 21 de marzo de 2018), en la garantía y desarrollo de este derecho, y en ella se reitera que el derecho a la seguridad social, es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana, cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.

Específicamente, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, Ecuador hace suyos los principios y objetivos de esta, contenidos especialmente en su instrumento constitutivo de 1919; la Declaración de Filadelfia de 1944; la Declaración Relativa a Principios y Derechos Fundamentales de 1998; la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa de 2008; y, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo de 2019, que tienen como eje central la realización de la justicia social a través de la promoción del trabajo decente y los derechos laborales, la protección social universal y el diálogo social, y se compromete a encaminar sus acciones al cumplimiento de estos.

En este marco, Ecuador ha ratificado sesenta y dos convenios de los cuales cincuenta y cuatro se encuentran vigentes.

En cuanto a las Recomendaciones tenemos: la R 067 Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida; R 069 Recomendación sobre la asistencia médica; R 121 Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades; R 131 Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967; R 134 Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969; R 176 Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988; R 191 Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000; R 202 Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012; R 205 Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017.

En el orden de los convenios internacionales, Ecuador ratificó en el año 1974 el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima, 1952). El país ha aceptado las partes relativas prestaciones monetarias de enfermedad), Prestaciones de Vejez,

prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de Invalidez y las prestaciones de sobrevivientes. La parte VI ya no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio núm. 121 (Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964).

En virtud de la ratificación del Convenio núm. 128 (Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967) y de conformidad con su artículo 45, ciertas partes del Convenio 102 cesan de aplicarse. La parte III no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio núm. 130 (Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, de 1969). Por lo tanto, las partes no aceptadas del Convenio 102, son: I (Disposiciones Generales), II (Asistencia Médica), IV (Prestaciones de Desempleo), VII (Prestaciones Familiares), VIII (Prestaciones de Maternidad), IX (Prestaciones de Invalidez). La Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento 465 de fecha 30 de noviembre de 2001, cuya última modificación fue realizada el 10 de febrero de 2014; es la norma que regula el accionar del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; el IESS; es una de las instituciones que ha venido con el tiempo poco a poco desfinanciándose y con ello también su imagen se ha deteriorado.

En resumen, según surge de la página oficial de la OIT que Ecuador ratificó 62 convenios que están clasificados de la siguiente manera: Convenios fundamentales 8 sobre 10; convenios de gobernanza (prioritarios) 3 sobre 4; Convenios técnicos (51 sobre 177). Una de las consecuencias positivas es que ha ayudado a potenciar el reconocimiento de la seguridad social como derecho humano a través de las resoluciones de carácter internacional de la Corte Interamericana o de la difusión de los instrumentos internacionales, donde se reconoce ésta como tal, con base en diversos instrumentos internacionales.

**Figura 4. convenios ratificados por Ecuador relativos a la seguridad social****Seguridad social**

Convenio	Fecha	Estatus	Nota
<b>C024</b> - Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (número. 24)	05 febrero 1962	En vigor	
<b>C035</b> - Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (número. 35)	05 febrero 1962	No está en vigor	Denuncia automática el 05 abril 1979 por Convenio C128
<b>C037</b> - Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933 (número. 37)	05 febrero 1962	No está en vigor	Denuncia automática el 05 abril 1979 por Convenio C128
<b>C039</b> - Convenio sobre el seguro de muerte (industria, etc.), 1933 (número. 39)	05 febrero 1962	No está en vigor	Denuncia automática el 05 abril 1979 por Convenio C128
<b>C102</b> - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (número. 102) <i>Ha aceptado las partes III, V, VI, IX y X. La parte VI ya no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio número. 121. En virtud de la ratificación del Convenio número. 128 y de conformidad con su artículo 45, ciertas partes del presente Convenio cesan de aplicarse. La parte III ya no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio número. 130.</i>	25 octubre 1974	En vigor	
<b>C118</b> - Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (número. 118) <i>Ha aceptado las ramas a)-d), f) y g).</i>	09 marzo 1970	En vigor	
<b>C121</b> - Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (número. 121) <i>En virtud del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio, el Gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 5; 9, párrafo 3, apartado b); 12; 15, párrafo 2; y 18, párrafo 3.</i>	05 abril 1978	En vigor	
<b>C128</b> - Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (número. 128) <i>Ha aceptado todas las partes. En virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Convenio, el Gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 9, párrafo 2; 13, párrafo 2; 16, párrafo 2; 22, párrafo 2. El Gobierno declara acogerse igualmente a la exclusión temporal prevista en el párrafo 1 del artículo 38 del Convenio.</i>	05 abril 1978	En vigor	
<b>C130</b> - Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (número. 130) <i>En virtud del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio, el Gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 1, apartado g), inciso i); 11; 14; 20; 26, párrafo 2. El Gobierno declara acogerse igualmente a la exclusión temporal prevista en el párrafo 1 del artículo 3 del Convenio.</i>	05 abril 1978	En vigor	

**Nota:** OIT - NORMLEX Information System on International Labour Standards. Disponible en: ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:10261](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:10261)

6)

En América Latina se cuenta tanto con convenios como con tratados internacionales, lo mismo bilaterales que multilaterales.

Al respecto, la Organización de los Estados Americanos y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social señalan que acorde a las listas de convenios bilaterales publicadas por la OISS, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y por la Administración de Canadá, se llegó al reconocimiento de 83 instrumentos internacionales

suscritos entre 1966 y 2014 para el continente americano en materia de seguridad social, de los cuales la mayoría se dedican a regular prestaciones de pensiones.

## **4.2 Marco Normativo en el contexto nacional**

### **4.2.1 La Constitución Política del Estado**

En el sistema normativo ecuatoriano, la Constitución Política del Estado ecuatoriano reconoce de forma expresa que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado, así mismo es importante analizar en este espacio, lo que establece la Ley de Seguridad Social, algunas de las Resoluciones del Consejo Directivo del IESS.

#### Constitución de la República del Ecuador

La norma fundamental que se encuentra vigente en el Ecuador, es la Constitución de la República del Ecuador, promulgada bajo Registro Oficial 449 de 20-oct-2008, cuya última modificación fue realizada el 13-jul-2011; la misma que en su artículo 34, señala que, el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

A partir de su vigencia, el texto constitucional ha sido enmendado e interpretado en varias ocasiones; en lo que conciernen a la seguridad social podemos citar las enmiendas constitucionales de 3 de diciembre de 2015, que modificaron el artículo 370 a fin de incluir la garantía de pago de las pensiones de retiro de los regímenes especiales de Fuerzas Armadas y Policía Nacional por parte del Estado, y el artículo 372, para sustituir el término provisionales por previsionales. Dichas enmiendas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional mediante Sentencia No 018-18-SIN-CC, de 1 de agosto de 2018, por lo que el texto vigente de los mencionados artículos es el originalmente aprobado antes de las enmiendas.

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

Más adelante, en el artículo Art. 35, indica que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma

atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

El artículo 36 señala que las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

De acuerdo al artículo 37, el Estado garantizará a las personas adultas mayores los derechos como la atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas, y la jubilación universal.

El artículo 38 indica que el Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas como la atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente, atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias y la protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.

La ley sancionará el abandono de las personas adultas mayores por parte de sus familiares o las instituciones establecidas para su protección.

En el artículo 43 se establece que el Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a no ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral; la gratuidad de los servicios de salud materna; la protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto; disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.

El artículo 46 señala que el Estado adoptará, entre otras, las medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes a la atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus

derechos; protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas

El artículo 47 establece que el Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a la atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida; la atención psicológica gratuita para las personas con discapacidad y sus familias, en particular en caso de discapacidad intelectual.

En el artículo 49 señala que las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y recibirán capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención.

El artículo 50 revela que el Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente.

En el caso de las personas privadas de la libertad, el artículo 51 reconoce los derechos a contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad; recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad; y, contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.

En el artículo 367 encontramos que el sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

En el artículo 368 establece que el sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.

El artículo 369 enseña que el seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente. La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

El artículo 370 revela que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

En el artículo 371 establece que las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.

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

El artículo 372 señala que los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.

Los fondos provisionales (sic) públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.

Finalmente el artículo 374 establece que el Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.

#### **4.2.2 Ley de Seguridad Social**

Como se ha mencionado la normativa constituye uno de los componentes clave de la gobernanza, y establece las directrices generales para la gestión y funcionamiento del IESS.

La Ley de Seguridad Social, expedida en el año 2001 es el andamiaje jurídico principal del sistema, tuvo varias reformas, y entre los aspectos positivos se encuentran **la ampliación de la protección obligatoria a todas las personas que perciben ingresos regulares con relación de dependencia o sin ella, garantizando el derecho del afiliado a elegir el prestador de salud y el administrador de su ahorro individual obligatorio, además del aumento de la edad de jubilación por vejez de 55 a 60 años.**

Cabe destacar que esta Ley se desarrolla en un contexto de reforma estructural y vigencia del “Consenso de Washington”, que incidió en la política nacional de todos los Estados latinoamericanos en el contexto de la crisis de deuda, que ha implicado en muchos países la privatización de los sistemas de seguridad social hacia sistemas de capitalización individual, como es el caso de la Argentina entre otros. (Bertranou, 2017; OIT, 2018)

En su artículo 1 establece como directrices de su régimen general los principios rectores, señala que el Seguro General Obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

A efectos de la aplicación de esta Ley se entiende por:

- Solidaridad como la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.
- Obligatorio es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.
- Universalidad es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin

distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.

- Equidad es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.
- Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.
- Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.
- Suficiencia es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

De acuerdo al artículo 2 de los Sujetos de Protección, señala que son sujetos "obligados a solicitar la protección" del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella.

En particular el trabajador en relación de dependencia, autónomos, profesionales en libre ejercicio, administradores o patronos de un negocio, dueños de empresa y el menor trabajador independiente; y los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales, asimismo establece protección de regímenes especiales como el Seguro Social Campesino.

En cuanto a los riesgos, el Seguro General Obligatorio protege a sus afiliados contra las contingencias que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad habitual, en casos de enfermedad; maternidad; riesgos del trabajo; vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad; y, cesantía, contemplando la protección contra la contingencia de discapacidad a través del seguro de invalidez.

Desde el punto de vista de los recursos, el sistema se financia con la aportación individual obligatoria de los afiliados para cada seguro, y el aporte patronal obligatorio de los empleadores, privados y públicos, según se trate del mercado de trabajo privado o las distintas modalidades de empleo público.

En este marco establece (Artículo 16) que el IESS, tiene su naturaleza jurídica como una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con

personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.

Presupuestariamente, sus fondos y reservas técnicas son distintos de los del fisco, y su patrimonio es separado del patrimonio de cada uno de los seguros comprendidos en el Seguro General Obligatorio.

En lo que se refiere a la separación de los fondos, al artículo 49 señala que los fondos de las aportaciones acumulados por los asegurados para las distintas prestaciones del seguro social obligatorio y voluntario se mantendrán en forma separada y no se utilizarán en prestaciones diferentes de aquellas para las que fueron creados.

Los fondos y reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte, riesgos del trabajo y cesantía, así como los del Seguro Social Campesino, se administrarán y mantendrán separadamente del patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y no podrán ser dispuestos ni inmovilizados para otros fines que no sean los expresamente determinados en esta Ley.

Las prestaciones de enfermedad y maternidad se financiarán anualmente con las aportaciones de los asegurados. Los ingresos operacionales de las unidades médicas del Instituto por venta de servicios a particulares, regulados por el Consejo Directivo, se acreditarán en las cuentas de cada una de ellas.

En cuanto al financiamiento el artículo 159 señala que el Seguro General de Riesgos del Trabajo se financiará con un aporte patronal obligatorio del cero punto cinco por ciento (0.5%) sobre la materia gravada del afiliado en relación de dependencia, que cubrirá el costo de las actividades de promoción y prevención y el de las prestaciones en subsidios, indemnización y pensiones.

En el artículo 58 de la responsabilidad presupuestaria señala que las autoridades y funcionarios a quienes compete la ejecución del Presupuesto del IESS serán responsables administrativa, civil y penalmente de la gestión.

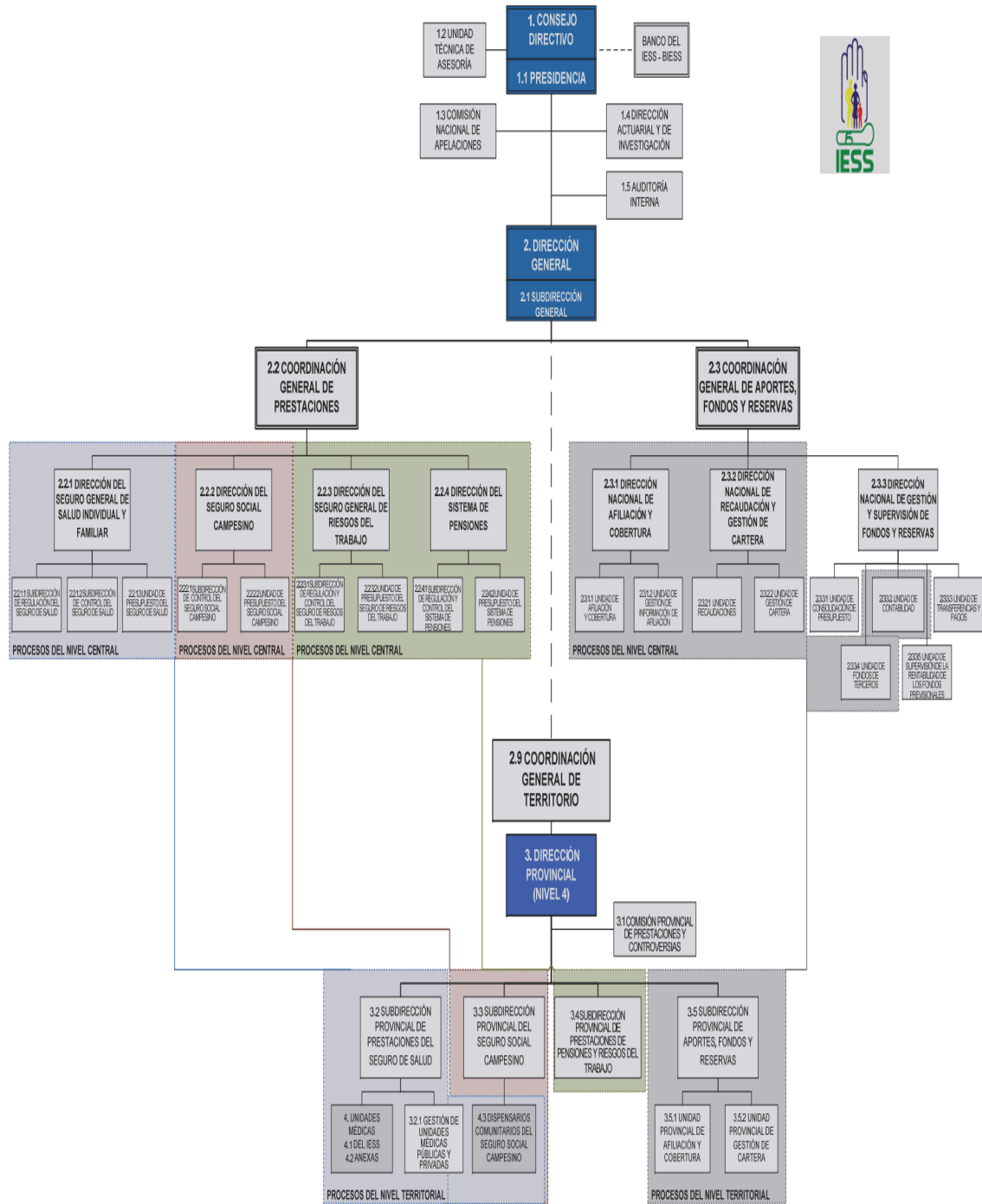
Cabe destacar que la Ley de Seguridad Social establece una prestación económica de seguro de desempleo que protege a los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), bajo relación de dependencia por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad. Con respecto al pago del beneficio, la legislación nacional estipula que el primer pago de la prestación de desempleo se efectuará entre el día 91 y 120 de suscitado el evento y a partir de ello cada 30 días siempre que se mantengan las condiciones para continuar recibiendo la prestación.

### **4.2.3 El Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) en la LSS**

En cuanto al IESS, en el artículo 17 la Ley señala que su misión fundamental es la de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra esta Ley.

La Resolución No. C.D.457 establece su Reglamento Orgánico Funcional que distingue entre la estructura orgánico funcional de los procesos operativos y de los procesos de apoyo, como se grafica a continuación.

Figura 5. estructura orgánica funcional de los procesos operativos (iess)



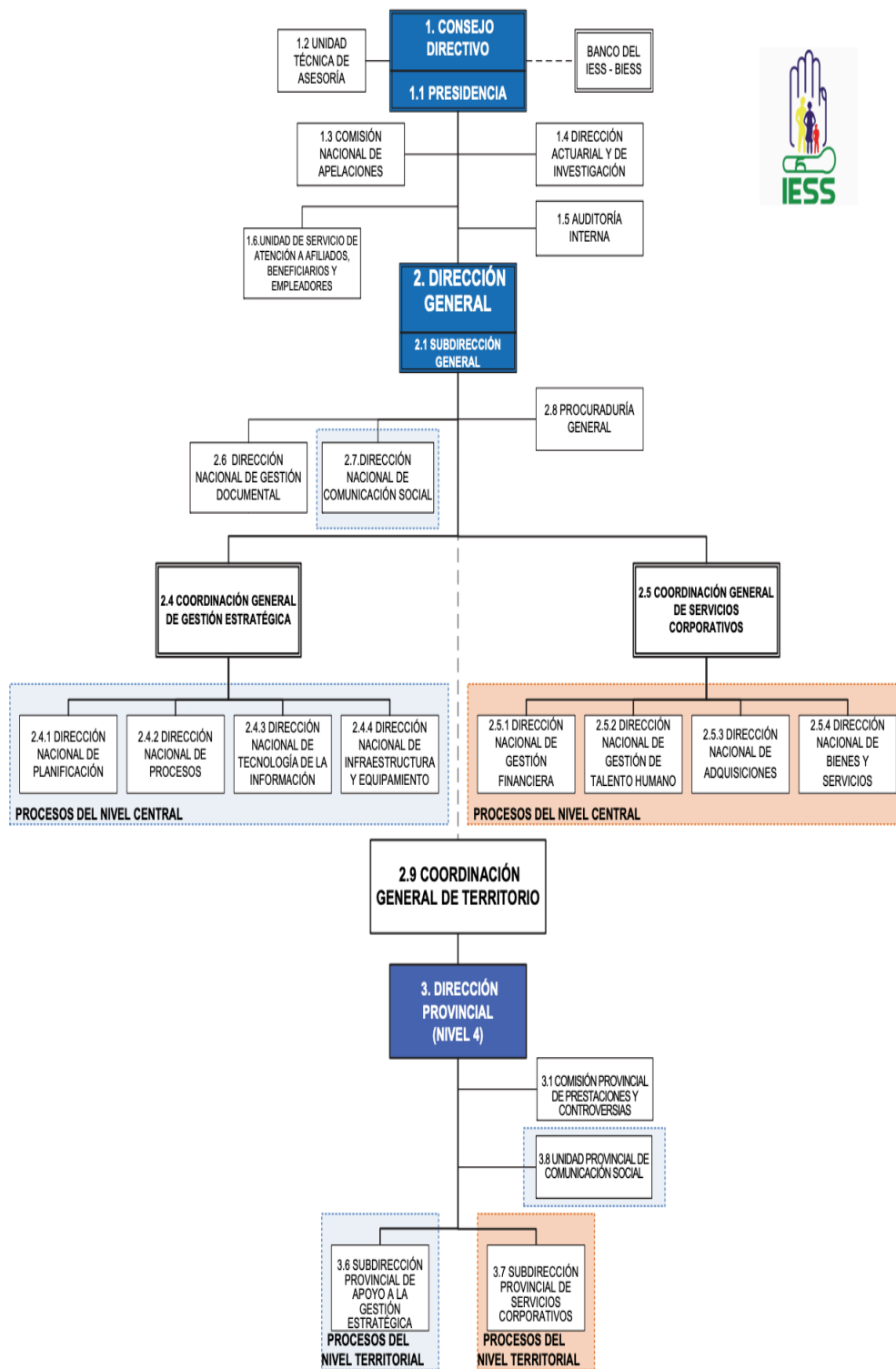
Estructura Orgánica de los Procesos Operativos



Nota: Reglamento Orgánico Funcional IESS

**Figura 6. estructura orgánico funcional de los procesos de apoyo (iess)**

Estructura Orgánica de los Procesos de Apoyo



**Nota:** Reglamento Orgánico Funcional IESS.

En lo que se refiere a la competencia, el artículo 26 señala que el Consejo Directivo es el órgano máximo de gobierno del IESS, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio y tiene por misión la expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, el planeamiento estratégico del ahorro previsional, la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS, y la fiscalización de los actos de la administración del IESS.

En cuanto a la Integración del Consejo Directivo del IESS, el artículo 28 señala que estará integrado en forma tripartita y paritaria con un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, quien lo presidirá. Cada uno de los miembros del Consejo Directivo tendrá un alterno que subrogará al titular en caso de ausencia temporal o definitiva.

El artículo 154 que tiene relación con las prestaciones y beneficios señala, que los afiliados voluntarios gozarán de los mismos beneficios y prestaciones que se otorgan a los afiliados obligados, en lo referente a los Seguros de Invalidez, Vejez, Muerte, Riesgos del Trabajo y asistencia por enfermedad y maternidad.

Las prestaciones en servicios de salud serán cubiertas con recursos del Fondo Presupuestario del Seguro General de Salud Individual y Familiar, en la forma que determinará el Consejo Directivo del IESS.

El artículo 164 señala que la protección de la población afiliada contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte se cumplirá mediante un régimen mixto que combine las virtudes de la solidaridad intergeneracional y las ventajas del ahorro individual obligatorio, en la forma que determina el Libro Segundo de esta Ley.

El IESS continuará entregando las prestaciones de invalidez, vejez y muerte del sistema anterior, en la forma señalada en el Libro Segundo de esta Ley para el régimen de transición, para lo cual deberá constituir un patrimonio independiente, distinto del patrimonio de los demás seguros generales que administre, y formará las reservas técnicas que garanticen su equilibrio actuarial con las aportaciones obligatorias de los afiliados y empleadores y la contribución obligatoria del Estado.

En cuanto al financiamiento el artículo 237 establece que, en todos los casos, el IESS cubrirá el sesenta por ciento (60%) de la pensión respectiva, y el Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40%) restante; pero, en cualquier circunstancia, el IESS otorgará la prestación completa.

Capítulo aparte pero no menos importante merece evidenciar en este estudio un caso particular acaecido en el Consejo Directivo del IESS, que permaneció en acefalía durante 2 años 7 meses desde la destitución del Vocal de los Asegurados el 18 de abril de 2018, hasta noviembre de 2020; tiempo en el cual el organismo rector de la seguridad social funcionó con dos de los tres Vocales, época en la cual únicamente el representante del ejecutivo y el de los empleadores tomaban decisiones, de los cuales, el presente estudio no va a emitir comentario alguno; sin embargo, es importante señalar que, mediante Resolución No. 36096, de 23 de noviembre del 2017 y, notificada el 18 de abril de 2018, por el Subcontralor General del Estado, se procede a imponer la sanción de destitución del Vocal de los Asegurados, ordenando su reintegro el 6 de noviembre de 2020.

Dicho esto, es importante destacar en esta espacio algunas leyes que tienen relación con la sostenibilidad del IESS, como la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Orgánica para el Desarrollo y Sostenibilidad Fiscal, tras la Pandemia COVID-19 R.O, publicado en el Suplemento N°587 de 29- XI-2021 que trata de la condonación de intereses, multas que hayan generado los contribuyentes del sector de Turismo durante los años 2020 y 2021, otorgándoles facilidades de pago de 48 meses.

Art. 10, literal t). Derecho de los docentes del sector público, acogiéndose al beneficio de la seguridad social con 30 años de aportaciones y sin límite de edad., amparada en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicado en el R.O. Suplemento N°417 de 31-III-2011.

La Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar publicado en el R.O. Suplemento N°483 de 20-IV-2015El Art. 68.1, que reforma el Art. 237 de la Ley de Seguridad Social, financiamiento del 40%, declarado inconstitucional el 21 de marzo de 2018 por la Corte Constitucional.

Entre las reformas a la Ley de Seguridad Social está R.O. Suplemento N°323 de 18-XI-2010, Art. 102, atención hijos menores de 18 años, Art. 188, jubilación por edad avanzada: 70 Años, 120 imposiciones, 65 Años, 180 imposiciones siempre y cuando haya permanecido 120 días cesantes. R.O. Suplemento N°323 de 18-XI-2010 Art. 102, atención hijos menores de 18 años.

A modo de conclusión y siguiendo los criterios y el análisis desarrollado por la OIT, organismo que en marzo de 2022 analizó la coherencia normativa del sistema de seguridad social, administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como parte del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social - PATSS que se ejecuta con el IESS en Ecuador a la luz de las disposiciones de la Constitución del 2008, concluyó que existe una coherencia relativa entre la Ley de Seguridad Social y los principios constitucionales e internacionales que rigen al derecho a la seguridad social y su sistema, y

que dado que la Ley de Seguridad Social es preconstitucional y se centra exclusivamente en aspectos de la gestión, mientras que otros sostienen que la Ley no responden a los principios constitucionales e internacionales que rigen el derecho a la seguridad social, en contraste con otras que sí se alinean con estos principios, ya sea porque fueron diseñadas con base en estos o porque han sido reformadas para alinearse con ellos.

Es preciso señalar que la Ley de Seguridad Social, desde su expedición, ha sido objeto de al menos 28 reformas y 6 declaraciones de inconstitucionalidad, lo que significa que el texto sea de difícil comprensión y, a la vez, propicie interpretaciones que a la postre ocasionan problemas de gobernanza.

Al no contar con un Reglamento para la Ley de Seguridad Social, en su aplicación pone en riesgo la garantía del derecho, ya que no hay un ordenamiento jurídico claro y determinado, ya que esta ley presenta inconsistencias en torno a los principios de universalidad, de igualdad y no discriminación, citaremos como ejemplo entre otros, la pensión de viudez que está orientada únicamente hacia las mujeres y de manera excepcional a los hombres.

En líneas generales se puede concluir que el problema de la extensión de la seguridad social es que la población más necesitada, la que menos recursos tiene, ya sea porque está en el sector informal o se trata de trabajadores formales pobres o no han conseguido insertarse en el mundo del trabajo, no puede contribuir para entrar al sistema de los seguros sociales que es básicamente contributivo; por ello requiere un sistema de protección social que permita acceder a prestaciones universales básicas acompañada de una política de generación de empleo digno. La Constitución se ha preocupado por lo que podríamos llamar protección social pero no como parte de la seguridad social sino de manera dispersa.

En relación a ello cabe una reflexión en torno a que la universalización de la seguridad social no es posible si solo se mantiene un régimen contributivo. Es necesario diseñar uno no contributivo que atienda a quienes no tienen capacidad económica para cotizar al seguro social; si bien la Constitución pretendió caracterizar al sistema como universal, se quedó a medio camino.

En tal sentido, la Constitución debió dar rango constitucional al sistema de protección social, mismo que haría posible la universalización para quienes no tienen capacidad contributiva y, las normas relativas al mismo están desordenadas a lo largo de la norma fundamental, revelando vacíos importantes como por ejemplo las pensiones mínimas por escasez de recursos que existen en nuestro país en la forma de bonos pero que no han merecido rango constitucional, lo que les pone en evidente riesgo de desaparecer cuando las condiciones económicas o los gobiernos cambien.

A modo de resumen, en la siguiente tabla señalo con un criterio subjetivo, considerando además; los criterios de la OCDE mencionados en la metodología, como se percibe el cumplimiento de la Normativa Internacional, que si bien es cierto nuestro país es signatario de la mayoría de Convenios y Tratados Internacionales referentes a la seguridad social, se ha cumplido parcialmente dicha normativa, en cuanto a la normativa nacional es importante recordar que no existe armonía plena entre la Constitución y la Ley de Seguridad Social por haber sido esta preconstitucional y además de no haberse reglamentado jamás, lo que ha permitido que se norme a través de las Resoluciones del Consejo Directivo cuyo órgano se encuentra politizado; adicionalmente se debe recordar que el Estado es el principal y mayor deudor del IESS, lo que incide en el cumplimiento cabal de los principios de la seguridad social en el Ecuador.

**Tabla 3. normativa y principios de la seguridad social y su grado de cumplimiento**

Normativa y principios de la Seguridad Social	Escala de cumplimiento		
	ALTO	MEDIO	BAJO
Definición correcta del problema. Presentar en términos precisos, con evidencia adecuada y con una explicación de su origen.	X		
Justificación de la acción estatal. Con evidencia suficiente que sustente la regulación.	X		
Justificación de la regulación particular. Comparar alternativas de acción, tanto regulatorias como no regulatorias.	X		
Sustento legal de la regulación. Enmarcarse apropiadamente en la legislación vigente y los principios generales de certeza, proporcionalidad y equidad y, establecer adecuadamente la categoría de la nueva disposición.		X	
Determinación del ámbito estatal apropiado. Justificar qué nivel de gobierno es responsable de qué tarea en la instrumentación y el monitoreo de la norma.			
Comparación de costos y beneficios. La distribución de costos en la sociedad debe ser transparente de cada propuesta regulatoria y las alternativas disponibles.		X	
La distribución de costos en la sociedad debe ser transparente. Establecer explícitamente los cambios en el bienestar relativo de los grupos sociales.		X	

Claridad, accesibilidad. La presentación de la norma debe ser tal, que el público interesado pueda consultarla fácilmente y entenderla bien.	X		
Consultas. Todos los actores relevantes deben tener la oportunidad de opinar sobre la nueva regulación. Las normas deben elaborarse de modo transparente.	X		
Explicación de cómo se conseguirá el cumplimiento de las disposiciones. Estudiar los incentivos y el marco institucional de las decisiones de los actores relevantes para asegurar que observen la ley.	X		

**Nota:** Elaboración propia

En líneas generales, considerando los distintos instrumentos normativos y los criterios metodológicos previstos por la OCDE, pongo en consideración lo desarrollado en la tabla que antecede, ratificando con un criterio subjetivo podemos concluir que en relación a los criterios señalados como: definición correcta del problema; justificación de la acción estatal; justificación de la regulación particular; determinación del ámbito estatal apropiado; claridad, accesibilidad; consultas; y, explicación de cómo se conseguirá el cumplimiento de las disposiciones; se les ha colocado una ponderación alta en la escala de cumplimiento, ya que se ha realizado un estudio a profundidad de estos criterios, en razón de que se utilizó la metodología sintética-jurídica en vista de que el trabajo integra un problema jurídico específicamente relacionado con la aplicabilidad jurídica en materia de seguridad social. Por otra parte, en relación a los criterios metodológicos: sustento legal de la regulación; comparación de costos y beneficios; y, la distribución de costos en la sociedad debe ser transparente; en la valoración de la escala de cumplimiento, se le ha otorgado una ponderación media ya que, la coherencia normativa en la seguridad social en el Ecuador no tiene completa armonía con los Convenios suscritos y, la deuda que mantiene el Estado con el IESS, aún no ha sido cuantificada y continúa las prestaciones y servicios que el IESS brinda a sus afiliados sin el sostenimiento adecuado.

## CAPÍTULO V. HALLAZGOS Y RESULTADOS

En función de las dimensiones de análisis identificadas en la tabla de operacionalización de variables, se desarrollan a continuación las principales conclusiones y hallazgos en relación a cada una de ellas.

Como se ha mencionado, la sostenibilidad de un sistema de seguridad social en sentido amplio, puede ser entendida a través de tres dimensiones de análisis identificadas por la OIT, claves que permiten determinar su relación con la gestión de su órgano rector en este caso el IESS.

En primer lugar existe una dimensión de tipo político institucional, que hace por un lado a la capacidad administrativa y política del órgano rector, que por Ley tiene competencia para gestionar las políticas públicas de seguridad social y garantizar cobertura, y por ende el derecho constitucional e internacionalmente consagrado a la seguridad social.

Como se ha podido observar, en el caso del IESS, existe por un lado un desajuste contextual, en cuanto a que el organismo y el propio sistema, están pensados en una lógica de carácter contributivo, en su financiamiento con una visión de un mundo del trabajo, que ya no existe y no pone en evidencia el lugar por ejemplo de trabajadores informales. Ello hace que por tanto la agenda de políticas públicas actual relativa al trabajo esté en un plano de discusión distinto al de la lógica del sistema.

Por otra parte y en relación a la capacidad de gestión de los funcionarios del IESS y su capacidad administrativa, el reglamento orgánico funcional del organismo, distingue y explicita una compleja red de instituciones públicas involucradas en la prestación de los servicios, tanto en lo que hace a los procesos operativos como en los procesos de apoyo, hechos concretos demuestran carencias por ejemplo, en la designación de servidores y autoridades que en consecuencia inciden en la capacidad administrativa del organismo.

En relación a la sostenibilidad financiera del organismo, se trata de un organismo pensado y diseñado en un esquema contributivo de financiamiento, mientras que se aspira a una cobertura universal que nunca se ejecutó como tal.

En tal sentido operan diversos factores que condicionan la sostenibilidad del sistema y, en consecuencia el organismo, como por ejemplo, el origen de los recursos que lo financian, depende si se originan en una financiación privada o pública, el desequilibrio entre pasivos y activos que como hemos visto tiende a aumentar conforme cambian las condiciones económicas y demográficas.

Sin embargo, cabe aclarar que los ingresos en el sistema, deberían poder destinarse a afrontar prestaciones asistenciales o contributivas, las que se considere que cumplen los requisitos establecidos legalmente en cada momento.

Cabe destacar que desde la perspectiva financiera, el IESS no fue ajeno a los contextos de reforma y privatizaciones, tanto es así que en los años 90 y como resultado de la crisis económica que comenzaba a vislumbrarse en las principales economías latinoamericanas, el gobierno ecuatoriano direccionó el trabajo del IESS hacia una reforma que diera solución a sus problemas financieros (Maritan y otros, 2019:7), en clara vulneración del principio de eficiencia, entendiendo la misma como la correcta utilización social y económica, de los recursos administrativos y financieros disponibles, para que los beneficios a que da derecho la seguridad social, sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.

En este marco, se considera que se valida la hipótesis de investigación, en tanto se vislumbran graves déficits de gestión, materializado el déficit en la cobertura y la calidad de los servicios que presta el IESS.

En relación a la cobertura, si bien la Ley tiene como potencialidad la ampliación de su ampliación y, el hecho de incorporar amplios grupos, el sistema de seguridad social, se limita solo para aquellas personas que gozan de capacidad de contribución económica, excluyendo a quienes no poseen la capacidad económica para cotizar; muestra de ello es que del total de los 8,4 millones que conforman la Población Económicamente Activa - PEA en el Ecuador, 3,7 millones están afiliados al IESS, de acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS en su Boletín Estadístico del IESS Año 2022, lo que representara el 56%, paralelo a esto se debe señalar que de acuerdo al Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo – INEC, el Ecuador tiene 17'283.338, lo que indica que apenas el 21,4% de la población ecuatoriana contaría con algún tipo de seguro.

La cobertura en el sistema de seguros sociales, es limitada a las personas que tienen capacidad contributiva; por tanto, es necesario complementar el seguro social con un sistema de protección social financiado por el Estado. En el Sistema del Seguro Universal Obligatorio, estarían tanto las personas con relación de dependencia como la que no la tienen; si bien el seguro debe ser obligatorio para ambos, se requiere implementar diferenciaciones.

En conclusión, y tal como sostiene toda la bibliografía especializada, tanto en lo que hace al sistema de jubilaciones y pensiones que en el IESS son de reparto, es decir, que todos aportan en la medida de su capacidad, y las prestaciones se entregan en la medida de la necesidad, como en lo que hace el sistema de salud, cuyo seguro el gobierno ha desfinanciado, desconociendo la deuda de dicho seguro con las consecuencias

operacionales, las reformas que ha tenido el sistema han sido desorganizadas, y no ha correspondido a reformas integrales, sino a respuestas focalizadas y respuestas puntuales, dirigidas a sectores muy reducidos de la población, sobre todo los más duramente afectados por las políticas de ajuste neoliberal.

En tal sentido, la OIT sostiene que en los países donde existen programas de protección social dispersos, el piso de protección social, no debe significar una reducción de la protección, sino una política coherente y coordinada, que permita la salida de la pobreza a través de un círculo virtuoso.

Finalmente, y en relación a los criterios propuestos por la OCDE, para analizar una Ley, se reconoce que desde el punto de vista formal que la Ley del Seguro Social presenta una correcta definición del problema, y se sustancia con el Estado de derecho ecuatoriano, que evidencia y sustenta su necesidad, aunque no surge de ella características en torno a la naturaleza del problema que aborda, ni algún tipo de elemento que permita su evaluación retrospectiva.

En cuanto a la determinación del ámbito estatal apropiado, es clara en cuanto a los niveles de responsabilidad e instrumentación, aunque como se ha mencionado, al carecer de reglamentación, no permite monitorear la norma ni establecer mecanismos eficaces de coordinación.

Como producto de ello, se hace casi imposible la comparación entre costos y beneficios sociales esperados para ciudadanos, organizaciones, sectores y el aparato del Estado, aspecto necesario para su rediscusión de manera de poder establecer explícitamente los cambios en el bienestar relacionado con los grupos sociales.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo se ha expuesto con el propósito de poner a disposición de los actores sociales, estudiosos de la seguridad social, Consejo Directivo del IESS y autoridades gubernamentales, un estudio serio y responsable de la problemática de la Seguridad social en el Ecuador, provocadas en gran medida por la falta de creación sostenible de empleo, la informalidad y precariedad laboral, así como las amenazas que involucran al sistema de pensiones, por lo cambios en las estructuras de las edades de la población, las nuevas modalidades de empleo y la urgente necesidad de desarrollar un piso mínimo de protección que garantice un mínimo de ingreso; pero que también genere confianza en el universo de usuarios de la seguridad social, llevando a cabo una reingeniería de personal y de procesos que permita mejorar la eficiencia y eficacia en todos los ámbitos.

Para ello y en función de los objetivos específicos planteados, en relación al marco conceptual y contextual del derecho internacional de la seguridad social y el status de la normativa nacional en el Ecuador; podemos concluir que considerando los sostenido por OIT, la coherencia normativa de la Ley de Seguridad Social, en relación con los principios constitucionales e internacionales que rigen al derecho a la seguridad social y a su sistema es relativa; diferentes disposiciones no responden a los principios constitucionales e internacionales que rigen al derecho a la seguridad social, mientras que otras se alinean con estos principios, ya sea porque fueron diseñadas con base en estos o porque han sido reformadas precisamente para alinearse con ellos.

La Constitución de 2008 conserva ciertos elementos de constituciones previas, también efectúa varias innovaciones que tienen que ver, con la integración de los instrumentos internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico nacional, mediante el bloque de constitucionalidad y de la jerarquía normativa y su aplicación directa e inmediata en caso de que reconozcan derechos más favorables, por una parte, y, por otra, con el reconocimiento del derecho a la seguridad social como un derecho inherente de todas las personas, con independencia de su situación laboral, y su importancia primordial para la realización del derecho a una vida digna, al ser uno de sus componentes, y con la necesidad de fortalecer la solidaridad social, para garantizar la perennidad y eficacia de un sistema de seguridad social público y universal.

En tal sentido, la transformación del mecanismo, a través del cual se hace efectiva la protección contra las contingencias del sistema de seguridad social de «seguro general obligatorio» a «seguro universal obligatorio», y el mandato de extenderlo a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral, no es casual ni anodino, sino que responde precisamente a la intención del constituyente de proteger a todas las personas,

contra los riesgos sociales que les colocan en situaciones de necesidad y les privan de ejercer plenamente sus derechos, a través de una garantía de ingresos y de atención en salud, siendo esta última es la más amplia, al establecer además, del subsistema de salud de la seguridad social, un subsistema estatal gratuito y de acceso abierto sin condición alguna.

Bajo estas consideraciones y tomando en cuenta las demás transformaciones introducidas por la Constitución de 2008, la Ley de Seguridad Social vigente desde noviembre de 2001 se encuentra desfasada (Informe de análisis de la coherencia normativa del sistema de seguridad social administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). (Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 104 pp.).

En este marco, las normas de seguridad social de la OIT son reconocidas internacionalmente, como una referencia clave para el diseño de sistemas de protección social, sólidos, sostenibles, y basados en los derechos. En los últimos años, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima, 1952 núm. 102), ha demostrado ser de particular importancia, para los países que experimentan cambios políticos o reformas integrales de sus mercados de trabajo, o que atraviesan crisis, al proporcionar incentivos jurídicos para mantener algunas de las garantías más importantes del sistema .

En relación al segundo objetivo, es importante recalcar que se ha venido planteado durante el desarrollo del presente trabajo, que la problemática en la seguridad social, no es un problema de coherencia normativa entre derecho internacional y derecho interno; sino que más bien se debe a un problema de gobernanza, que está ligado con la sostenibilidad y las capacidades estatales, que debilitan el sistema.

Al identificar las dimensiones y criterios para analizar la eficacia del funcionamiento del sistema de seguridad social en el Ecuador, y el rol del IESS como órgano rector y los riesgos para su sostenibilidad, encontramos que tiene deficiencias frente a los problemas de gobernanza e Institucionalidad donde identificamos que adicionalmente a la deficiente normativa que rige al IESS, existe falta de independencia política, falta de transparencia y un preocupante debilitamiento de participación y representación de los actores sociales.

Dentro de las capacidades Estatales encontramos que en las capacidades políticas existe una débil relación con los demás poderes del Estado y escaso nivel de interacción del Estado con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas; y, en las capacidades administrativas revelamos que existe una deficiente profesionalización de la burocracia que labora en el IESS y falencias en la eficacia y efectividad en la cobertura de servicios.

En relación al tercer objetivo, en el que se identifica los principales déficits para la cobertura y prestación de los servicios sociales que se prestan en el Ecuador en vinculación

con lo establecido por el Derecho Internacional; se puede señalar que, si bien, desde el punto de vista del alcance en la cobertura que la Ley establece, esta se ha ampliado, en la práctica existe grandes déficits de cobertura y prestación de los servicios sociales que se prestan en el Ecuador, principalmente por debilitamiento de la gobernanza e institucionalidad del organismo y su sostenibilidad económica en el mediano y en el largo plazo.

Se ha señalado que La Ley de Seguridad Social tiene una vigencia preconstitucional, lo que impide armonizar de manera adecuada con otras leyes de igual o menor jerarquía, sumado a que ha sido objeto de al menos 28 reformas y 6 declaraciones de inconstitucionalidad, situaciones que han ocasionan problemas de gobernanza en el IESS.

Es importante señalar además, que la seguridad social es el derecho, mientras que el seguro social y el piso mínimo de protección social son los medios para llevarlo a cabo.

Otro de los conceptos que vale la pena aclarar es la dupla contingencias-prestaciones: por contingencias se entiende aquellos riesgos sociales imprevistos que se presentan a lo largo de la vida del ser humano asociadas a la enfermedad, muerte o pérdida de ingresos para el individuo o la familia. Las prestaciones en cambio, son los mecanismos a través de los cuales el seguro social responde a esos riesgos; se pueden clasificar en económicas, asistenciales, y adicionales. Las primeras son los valores económicos que se entregan como rentas, pensiones, auxilios monetarios subsidios o indemnizaciones por vejez, maternidad, incapacidad producida por accidente de trabajo o enfermedad profesional, invalidez y muerte; se otorgan a afiliados o beneficiarios una vez cumplidos los requisitos de aportaciones y/o edad exigidos. Las prestaciones asistenciales por su parte, son en especies generalmente asociadas a servicios médicos para proteger o prevenir una enfermedad y comprende, consulta; diagnóstico; hospitalización; entrega de medicinas; prótesis; y, rehabilitación. Las prestaciones adicionales, en cambio, no se corresponden a los objetivos mismos del seguro social y pueden ser créditos hipotecarios, quirografarios y prendarios (Porrás Velasco, Angélica La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas Foro, Revista de Derecho, núm. 24, febrero, 2015, pp. 89-116 Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador).

En cuanto a los problemas de sostenibilidad económico financiera, el problema es estructural dado que el sistema ecuatoriano es básicamente contributivo, e incluye una prestación universal que ésta nunca se ejecutó. El modelo de aseguramiento bajo el régimen de capitalización de fondos, va en íntima relación con su capacidad de cobertura y la calidad de los servicios que presta, transgrediendo los principios de sostenibilidad, suficiencia y subsidiariedad.

El hueco fiscal existente por concepto de la deuda que mantiene el Estado con el IESS, debe transparentarse en el menor tiempo posible, creándose un compromiso ineludible de pago.

Otro elemento determinante, es la deficiente normativa que rige al IESS; el debilitamiento de la participación y representación plena de los actores sociales en el Consejo Directivo del IESS y, la falta de independencia política de las decisiones que adopta el Consejo Directivo del IESS y el Directorio del Banco del IESS, hace que se profundice los problemas en la gobernanza de la institución.

Existe falta de transparencia en los procesos de veeduría y selección de personal, que dificultan la implementación de una buena gobernanza institucional, lo que sumado a la promulgación de varias leyes y Resoluciones del Consejo Directivo, especialmente en la última década, han provocado desequilibrios financieros, actuariales y operativos; ejemplo de ello es el hecho de que en el año 2015, “se confundió liquidez con solvencia al eliminar el aporte del Estado del 40% al fondo de pensiones”, algo que en 2019, la Corte Constitucional modificó y resolvió que el IESS vuelva a cobrar este porcentaje.

El recorrido realizado tanto por organismos internacionales y nacionales, trabajos académicos realizados por diferentes actores de la seguridad social, informes oficiales presentados por el propio Consejo Directivo del IESS, e informes de los gobiernos, dan cuenta que la mayor parte de la causa del desfinanciamiento del órgano rector, está en que el financiamientos de la cobertura de los diferentes servicios que brinda, no cuenta con estudios de sostenibilidad a largo plazo, lo que se convierte en un problema sustancial, el mismo que debe ser abordado con sabiduría de parte de los gobernantes, aunque ello conlleve a pagar un costo político elevado, que tendrían que asumir de manera responsable, todos los involucrados en la búsqueda de soluciones que presenta actualmente la problemática de la seguridad social.

Es fundamental conocer a profundidad, cual ha sido el rol del Estado en el marco de la seguridad social, ya que en su mayoría los estudios arrojan como resultado que en gran parte del desfinanciamiento del IESS, se debe a que algunos servicios no están respaldados con el correspondiente presupuesto y que el Estado ha incumplido en gran medida sus obligaciones, lo que va a ser analizado objetivamente esta interpretación que es la base de esta propuesta.

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Entre las principales recomendaciones que se pueden realizar en base a lo investigado y analizado se propone:

- Adecuar el sistema, considerando como fundamento la protección y el acceso al sistema de seguridad social a la persona, sin perjuicio de su calidad como trabajador.
- Considerar el principio de igualdad y no discriminación, así como el derecho a la igualdad material, de manera que se tome en cuenta la heterogeneidad de la población protegida.
- Tomar en cuenta las desigualdades de género en el diseño de la protección de la seguridad social, de manera que se estudie el impacto de toda reforma y se elimine toda discriminación de hecho.
- Todos los servicios que brinda el IESS a sus afiliados, deben estar correctamente financiados con la finalidad de garantizar una atención eficiente y eficaz.
- Fortalecer los principios de transparencia y participación en todo el sistema, consagrando en la Ley obligaciones claras y específicas que permitan subsanar los vacíos existentes.
- Mejorar los procesos de resolución de controversias, así como de cobro de obligaciones pendientes.
- Avanzar en reformas a la Ley de Seguridad Social claras, coherentes y que consideren el enfoque de derechos en la adaptación normativa del sistema de seguridad social.
- Reducir los gastos administrativos del IESS y el BIESS.
- Mejorar los mecanismos de designación de los integrantes del Consejo Directivo de la institución y automatizar los procesos contractuales para evitar la corrupción.
- Mejorar el sistema de salud del IESS, para que pueda complementarse con el sistema de salud pública.
- Las modificaciones estructurales al Sistema, tienen que basarse en estudios actuariales actualizados y en un análisis de la situación económica y social del país.
- Encontrar la solución al problema de sostenibilidad actual, aplicando políticas que estén acorde con la realidad del país, con una visión a mediano y largo plazo, sumado a la necesidad de financiamiento de las pensiones de los jubilados actuales, a quienes no se puede cambiar las reglas del juego y generar una afectación a sus ingresos pensionales.

- Buscar mecanismos idóneos para cuantificar la deuda histórica que el Gobierno tiene con el IESS y firmar un acuerdo de pago.
- El Seguro Social Campesino, debe mantenerse como sistema semicontributivo de carácter solidario en el que aporten trabajadores y empleadores; sin embargo, es necesario incorporar la aportación del Estado, en base a estudios actuariales para que mejoren las prestaciones.
- La afiliación obligatoria se debería complementar con un sistema de carácter voluntario, no solo dirigido a las personas residentes en el extranjero, sino también a quienes no tienen ingresos propios pero pueden contribuir al seguro social, este es el caso de las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar, que podrían afiliarse voluntariamente para ciertas prestaciones.
- No existe una regla, norma o mecanismo óptimo para mejorar el grado de afiliación y, tampoco se sabe si ésta tendría aceptación entre los trabajadores, sin embargo; se pueden buscar los medios para lograrlo, ya que el éxito de esta medida, puede suponer un aumento considerable del número de cotizantes lo que a su vez, beneficiaría a los perceptores de las prestaciones de la Seguridad Social, al no tener que optar por otras medidas como la implementación de impuestos para equilibrar financieramente el sistema de pensiones.
- El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS, debe contar con al menos un asesor especialista en colocación de inversiones con el objeto de “invertir los fondos de pensiones” con rentabilidades seguras y beneficiosas.
- La política de protección social, debe incluir programas de generación de empleo y mejorar de las condiciones laborales para quienes se encuentren en situación de pobreza.
- Introducir por medio del IESS, sistemas de contribución social que le consagren la posibilidad a los trabajadores con menos recursos o desempleados, de contar con una cobertura mínima para la salud y pensiones para la subsistencia.
- Establecer estrategias y componentes eficaces y viables que garanticen la autonomía del IESS y de todo el sistema que lo rige.
- Apuntalar normas que tengan como objetivo, establecer de manera inexcusable a quienes perciban mayor estipendio, asistan de forma sustancial al sistema de seguridad social a través de impuestos directos que beneficien el presupuesto del Estado, y que el mismo, se encargue de proteger a las personas que no tienen ingresos propios o escasos para sustentarse.

- Reforzar la autonomía de las instituciones que administran la seguridad social, como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS– y, de todo el sistema de seguridad social.
- Dotar de equipos e implementos médicos conjuntamente con la contratación de especialistas, con la finalidad de atender la demanda oportuna de los pacientes y si es el caso vender servicios y reducir los costos por servicios entregados por los prestadores externos.
- Reapertura de la empresa estatal ENFARMA con la finalidad de reducir costos y garantizar la existencia de los principales fármacos que constan en el cuadro nacional de medicamentos básicos para asegurar la entrega oportuna a los pacientes afiliados.
- Fortalecer la medicina preventiva centrada en el diagnóstico de problemas de salud, antes de que se manifiesten los síntomas o surjan complicaciones.
- Implementar la atención médica por niveles poniendo énfasis en la atención primaria, entre otras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Martínez y otros, (2018), “La filiación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la vulneración al acceso universal y oportuno a la red de salud pública”, Disponible en: (<https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/7919>)

Bertranou, F. (2017). El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo. Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latin Caballero Álvarez, R. (2019). Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley. Boletín mexicano de derecho comparado, 52(154), 411-423.

Casalí y otros, (2020), “¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?”, Organización Internacional del Trabajo.

Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A. van de, Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P., & Spanien (Eds.) (2006). Financiación de la protección social. Madrid: OIT & Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, (1995), “Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina”.

Repositorio CEPAL. 7 de septiembre. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30516/S9591070\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30516/S9591070_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

CEPAL. 2008. “Panorama Social AL 2008. Capítulo II Empleo, Pobreza y la Nueva Meta del Milenio” p. 1-68.

Corporación Andina de Fomento. 2004. Reformas y financiamiento de sistemas de salud en la subregión andina. Investigadores: Osvaldo Artaza Barrios, Fernando Sacoto Aízaga, Arturo Iglesias Bedoya, Leopoldo Yáñez Monteverda, Félix Martínez Martín, Javier Torres.

D’Elia V. y Gavernet, M. (2018), “Una aproximación a los Indicadores de desempeño para el Sistema Previsional Argentino”, Documento de Trabajo, Universidad del CEMA.

ISSN 1390-9150/ Vol. 6 / Nro. 4 / octubre-diciembre / Año. 2019 / pp. 527-549.

Galiano Maritan, G., & Bravo Placeres, I. (2019). La seguridad social en Ecuador: breves apuntes sobre sus deficiencias y beneficios. Uniandes Episteme, 6(4), 527–549. Recuperado a partir de <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1385>.

Goitia Torres. Lima: Organismo Andino en Salud-Convenio Hipólito Unanue.

Hernández Samperil, R. y Cortés, B. (1982). La teoría de la evaluación cognitiva: la relación entre las recompensas extrínsecas y la motivación intrínseca. México, DF: Centro de Investigación de la Comunicación (dc), Universidad Anáhuac. Cuadernos del CIC, vol. 3.

IESS, (2022), Boletín Estadístico. Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística, disponible en [https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/08\\_BOLETIN\\_ESTADISTICO\\_27\\_2022?version=1.0](https://www.iess.gob.ec/documents/10162/8421754/08_BOLETIN_ESTADISTICO_27_2022?version=1.0).

IESS, Consejo Directivo, Resolución No. C.D.457 que establece su Reglamento Orgánico Funcional, Registro Oficial Edición Especial 45 de 30-ago.-2013 Última modificación: 31-may.-2016 Estado: Reformado

IESS, (2022), “Informe de rendición de cuentas, Subdirección Nacional de Seguimiento y Evaluación”.

Galiano Maritan, G., & Bravo Placeres, I. (2019). La seguridad social en Ecuador: breves apuntes sobre sus deficiencias y beneficios. *Uniandes Episteme*, 6(4), 527–549. Recuperado a partir de <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1385>

Jorgensen, Henning, (2009), “El nuevo escenario laboral latinoamericano”. Buenos Aires: Siglo XXI,

Kerlinger, en., (1979). Enfoque conceptual de la investigación del comportamiento. México, D.F: Nueva Editorial Interamericana. Actualmente se publica por McGraw—Hill Interamericana.

Lattuada, Mario, y María Elena Nogueira. 2012. “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea”. *Estudios Rurales*, 30-54.

Ley de Seguro Social, (2001), Ley 55 Registro Oficial Suplemento 465 de 30-nov-2001 Última modificación: 31-mar-2011 Estado: Vigente disponible en : [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_seggu.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_seggu.pdf)

Magda Francisca Cejas Martínez,(2019), “ La seguridad social en Ecuador: breves apuntes sobre sus deficiencias y beneficios”, Vol. 6 Núm. 4 (2019): octubre - diciembre (01/10/2019).

- Musalem, A. y Ortiz, M. (2011). Gobernanza y seguridad social: progresos en las directrices de la AISS para una buena gobernanza. AISS, Revista Internacional de Seguridad Social.
- Naciones Unidas. (2019). Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>.
- Nugent, R. (1997): "La seguridad social: su historia y sus fuentes", en Buen Lozano, N. y Morgado Valenzuela, E. (coord.): Instituciones de derecho del trabajo y la seguridad social. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México. En [http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=139./wcms\\_624890.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=139./wcms_624890.pdf)
- OIT (2018). Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. International Labour Office – Geneva: ILO, 2018.
- OIT (2018b). Panorama Laboral Temático. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe (1era ed.) Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2019). La participación de los actores sociales en la seguridad social. Un análisis comparado a la luz del fallo de la Corte Constitucional de Ecuador que declara inconstitucional los párrafos segundo y tercero del artículo 28 de la LSS. Borrador final en revisión Septiembre 2019. Canessa, Miguel/OIT. : Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos: Quito.
- OIT (2020). La Protección Social en Ecuador. Diagnóstico para el Acuerdo Nacional.
- Pazmiño S. y G. Robalino. 2004. "La seguridad social en el Ecuador" Apuntes de Economía No. 47. Banco Central del Ecuador.
- Parliament UK, (1942), Beveridge Report.
- Porrás Velasco, Angélica, (2015) La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas Foro, Revista de Derecho, núm. 24, febrero, 2015, pp. 89-116 Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. (Documento Inédito). Quito: Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.
- OIT Análisis de la legislación ecuatoriana de seguridad social a la luz del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Quito, 2022.
- O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Zibblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Rockman, B. A. (2015), "Capacidades estatales. Diez textos fundamentales." Buenos Aires: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

Proaño Maya, Marco, (2014),". Seguridad social y sociedad democrática". Quito: Editora Americana,

Ricupero, Rubens, (2003), "Nueva lectura del Consenso de Washington. La teoría y la práctica. Informe sobre el comercio y el desarrollo". UNCTAD

Uniandes EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación ISSN 1390-9150/ Vol. 6 / Nro. 4 / octubre-diciembre / Año. 2019 / pp. 527-54.

<https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/7919>

Sasso, Jimena. La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras (Cifras). En: Actuar en mundos plurales. Boletín de Análisis de Políticas Públicas, Quito: FLACSO sede Ecuador, (no.6, enero 2011): pp. 19-21.

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/asamblea-ratifica-reforma-ley-seguridad-social>

Informe de análisis de la coherencia normativa del sistema de seguridad social administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022. 104 pp.