
La falta de cobertura universal y los altos costos para el Estado de las actuales prestaciones constituyen también un factor de discriminación, porque las exigencias económicas que se cubren con dineros de todos los ecuatorianos se ponen al servicio solamente de una parte de la población.

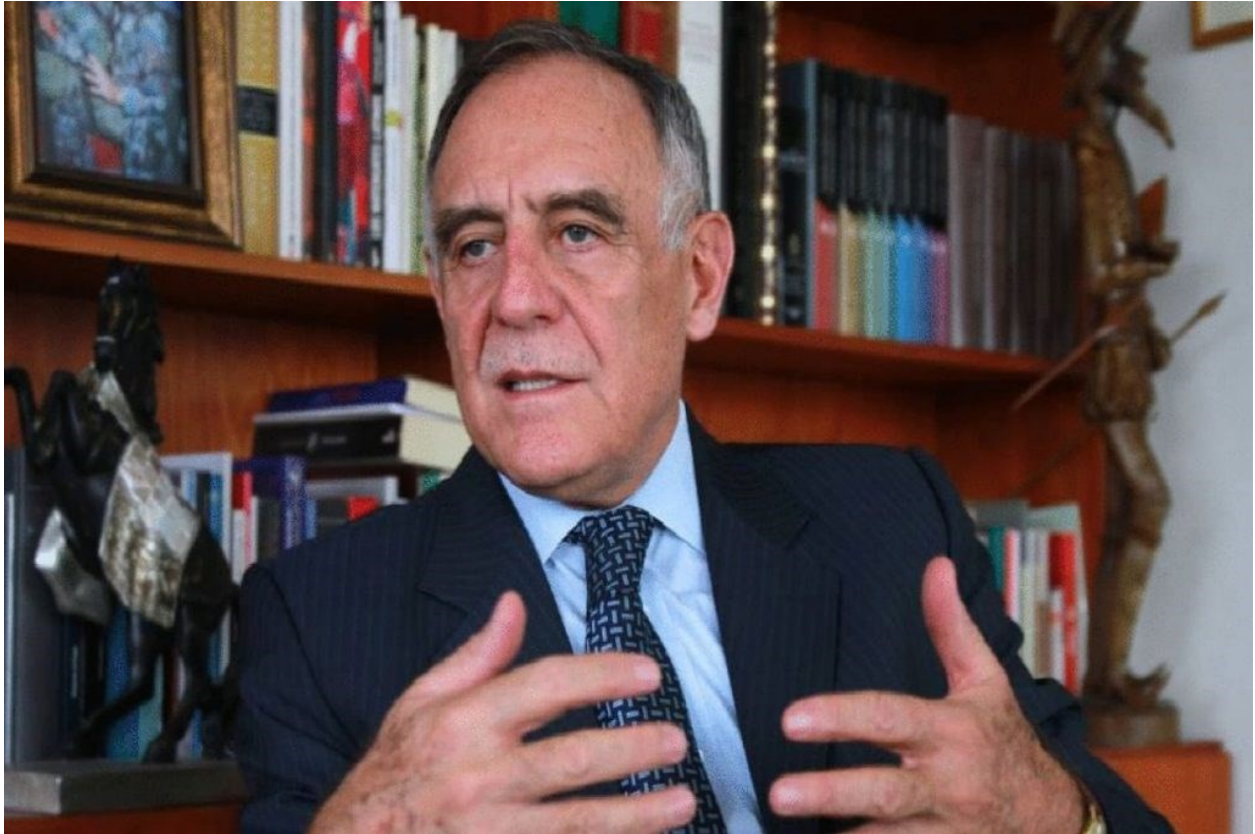


Por General Paco Moncayo *

El autor es doctor en relaciones internacionales y experto en temas de Seguridad y Defensa Hemisférica.

Viernes, 29 de mayo de 2020. A las 08h45

QUITO — La importancia de la seguridad social para la vida de los ecuatorianos ha sido debidamente valorada desde inicios del siglo XX con el advenimiento del Liberalismo. A partir de entonces, las siguientes generaciones procuraron perfeccionar la legislación y los sistemas en ellos establecidos; lastimosamente la intromisión de intereses políticos, la corrupción, el populismo y la improvisación han puesto en estado de alto riesgo a esta conquista del pueblo ecuatoriano. A estos problemas se suman, en la actualidad, los efectos del ataque feroz de la pandemia del COVID- 19 que azota a toda la humanidad.



Diario El Mercurio

“ Se debe analizar la realidad de la seguridad social que exigen grandes recursos, que pueden dejar a otros sectores sociales más vulnerables desprotegidos de la asistencia social del Estado. Las soluciones deben tener un enfoque global.”

Paco Moncayo

(DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN ACADÉMICA)

Si bien es considerado como un derecho universal, gran parte de la población ecuatoriana se encuentra al margen de este servicio, especialmente los más vulnerables que son las personas desempleadas, los trabajadores informales, el trabajo del hogar y los de la tercera edad. En los últimos años, se han realizado esfuerzos aislados e improvisados sin respaldo técnico que, si bien han modificado cuantitativamente la realidad anterior, han puesto también el grave peligro la sostenibilidad del sistema.

La falta de cobertura universal y los altos costos para el Estado de las actuales prestaciones constituyen también un factor de discriminación, porque las exigencias económicas que se cubren con dineros de todos los ecuatorianos se ponen al servicio solamente de una parte de la población.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es presentar de una manera objetiva y clara la situación de la seguridad social y las proyecciones de sostenibilidad en el tiempo que se han agravado, hasta límites peligrosos con la pandemia actual que, al afectar al empleo y a la masa salarial, provocará un retroceso lamentable de todos los logros hasta ahora alcanzados; pero también, ha desnudado otra de las vulnerabilidades que soporta la población y que queda fuera de la capacidad real del Estado poderla superar, generando un factor de inseguridad que puede terminar con acciones desesperadas que afecten a la estabilidad democrática.

Los datos que se debe tomar en cuenta para comprender mejor el problema: Con datos del INEC a diciembre de 2019, de una Población Económicamente Activa (PEA) que se sitúa alrededor de los ocho millones de personas, la tasa de empleo adecuado a nivel nacional fue de 38,8% , subempleo 17.8%, empleo no remunerado 10.9%. Solamente, el 29,2% del empleo estuvo afiliado o cubierto por el seguro general del IESS, el 10,7% por seguros distintos (seguro voluntario, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL y otros). El 60,1% no tenía afiliación o cobertura a la seguridad social.

El 46,7% de personas con empleo son parte del sector informal, el 8,6% restante está en el empleo doméstico y en la categoría de no clasificados por sector. Pocas de estas personas están afiliadas a la seguridad social.

Transformados los porcentajes a cifras numéricas de las 8'379.355 personas que conforman la PEA, solo 3'228.032 tienen un empleo adecuado; 5'151.323 no lo están.

Esta difícil situación se ve agravada en la actualidad por la pandemia. En poco más de un mes, 66 400 trabajadores pasaron al desempleo, mientras que el Ministerio de Finanzas proyecta que 508 000 personas perderán sus empleos. Con los datos de los efectos inmediatos se calcula que el número de afiliados disminuyó en 3,63%. Entre marzo y abril, 111 782 personas quedaron desprotegidas según datos publicados en el diario El Comercio.

Desempleo y pobreza van de la mano. Los datos de diciembre 2019 del INEC refieren que la pobreza por ingresos a nivel nacional se ubicó en 25,0% en comparación al 23,2% de diciembre de 2018. La pobreza urbana fue de 17,2%, para el mismo periodo, la pobreza a nivel rural pasó de 40,0% a 41,8%. La pobreza extrema a nivel nacional se ubicó en 8,9% frente al 8,4% del mismo mes del año anterior. En el área urbana la pobreza extrema pasó de 4,1% a 4,3% y en la rural, de 17,7% a 18,7%.

El coeficiente de Gini, se ubicó en diciembre de 2019 en 0,473 a nivel nacional, 0,454 en el área urbana, y 0,444 en el área rural.

En este contexto se debe analizar la realidad de la seguridad social que exigen grandes recursos, que pueden dejar a otros sectores sociales más vulnerables desprotegidos de la asistencia social del Estado. Las soluciones deben tener un enfoque global.¹

¹ A pesar de haber sido miembro del Consejo Superior del IESS, cuando la Caja Militar era parte de esta institución y miembro del Directorio del ISSFA, este trabajo no es el de un especialista, sino de un ecuatoriano preocupado por el país. Todo aporte a mejorarlo será bien recibido.

1. CRONOLOGÍA

Con el advenimiento del régimen liberal se dictaron leyes en los años 1905, 1915 y 1918 orientadas a la protección de empleados públicos, educadores, telegrafistas y dependientes del poder judicial.

El 13 de marzo de 1928, mediante Decreto No. 18, promulgado por el Doctor Isidro Ayora Cueva, se creó la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militar, Ahorro y Cooperativa, como resultado de las reivindicaciones obreras, asumidas por los militares que protagonizaron la Revolución Juliana de 1925.

El 2 de octubre de 1935 se expidió la Ley de Seguro Social Obligatorio para los trabajadores del sector público y privado (Decreto. Supremo. No.12) y se creó el Instituto Nacional de Previsión. Desde entonces se pensó en la protección de indígenas y montubios.

Durante la dictadura del Ing. Federico Páez, en marzo de 1937, se incluyó el seguro de enfermedad y se aprobó los estatutos de la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros, que comenzó a funcionar el 10 de julio. En ese mismo mes, también se creó el Departamento Médico.

El 25 de julio de 1942, mediante Decreto Ejecutivo 119, se expidió la Ley del Seguro Social Obligatorio, la cual dispuso la contribución del Estado con el 40% del financiamiento de las prestaciones y se incluyó el seguro de enfermedad y maternidad. En enero de 1944 se aprobaron los Estatutos de la Caja del Seguro.

El 19 de septiembre de 1963, se fusionaron la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro para crear la Caja Nacional del Seguro y el

Departamento Médico. Año seguido, se establecieron los seguros de Riesgos del Trabajo, Artesanal, de Profesionales, de Trabajadores Domésticos; y, en 1966, el Seguro del Clero Secular.

El 2 de julio de 1970, en el gobierno del doctor José María Velasco Ibarra, se creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como una entidad autónoma, “con personería jurídica y fondos propios distintos de los del fisco”.

En 1981 se promulgó la Ley que creaba el Seguro Social Campesino; en 1986, se estableció el Seguro del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal, a favor de la población con ingresos menores al salario mínimo vital; y, en 1987, el Congreso Nacional integró el Consejo Superior del IESS en forma tripartita y paritaria, con representación del Ejecutivo, empleadores y asegurados.

El 30 de noviembre de 2001, en el Registro Oficial No. 465 se publicó la Ley de Seguridad Social que rige hasta el momento con varias modificaciones.

En 2008, la Asamblea Constituyente reunida en Montecristi en 2008, aprobó un nuevo texto constitucional que fue refrendado por el pueblo ecuatoriano, mediante consulta popular.

El año 2010 se aprobó una reforma que amplía la protección del seguro de salud al cónyuge o conviviente con derecho y sus hijos menores hasta los dieciocho (18) años de edad, así como al jubilado. Con esta reforma se aumentó también las pensiones jubilares en porcentajes que oscilaron entre 4,31 y 16,16% ya que antes, se calculaba las alzas sobre la base de la inflación.

Mediante la Ley de Justicia Laboral del año 2015, se suprimió el aporte fijo del 40% al Fondo de Pensiones que le correspondía al

Estado y se lo reemplazó por una garantía de entrega de recursos, cuando éstos hagan falta. Esta Ley también modificó la fórmula para el incremento anual de las pensiones que volvió a calcularse con base en la tasa de inflación promedio anual.

A partir del año 2016 entró en vigor el Seguro de Desempleo que comenzó a regir por la Ley de Promoción del Empleo a partir de marzo del 2017 y se incluyó a las personas que trabajan en el hogar sin remuneración para que puedan afiliarse de manera voluntaria al IESS, y estar protegidas por un seguro de pensiones en caso de vejez, invalidez y muerte.

Finalmente, el 18 de junio de 2018, se expidió una nueva reforma para que se amplíe el concepto de “Jefe de Familia”, al hombre o mujer soporte económico principal del hogar y la pensión por invalidez o vejez, del Seguro Social Campesino no pueda ser inferior a cien dólares (USD 100), valor que se incrementará de manera automática en el mismo porcentaje del Salario Básico Unificado cada año.

2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1. Marco Constitucional

La Constitución de la República del Ecuador -CRE-, dispone que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas y deber y responsabilidad primordial del Estado. Se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación. 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. (Art. 34 CRE)

La seguridad será competencia exclusiva del Estado central (¿?) (Art. 261 CRE). El Presupuesto General del Estado incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, entre otros organismos (Art. 291 CRE). El Sistema de Salud del IESS será parte del sistema nacional de salud (Art. 360 CRE).

El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales (Art. 367). El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social (Art. 368 CRE).

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. 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 creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada. Las prestaciones de salud de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud (Art. 369 CRE).

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 (Art. 370 CRE).

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 (Art. 371 CRE).

Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Art. 372 CRE)

El seguro social campesino, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte Art. (373 CRE).

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 (Art. 374 CRE).

2.2. Marco legal

Conforme al mandato de la Ley de Seguridad Social -LSS-, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, con autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria; personería jurídica,

responsable de la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional. 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 (Art.16 LSS)

La misión fundamental del IESS es 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 (Art. 17 LSS).

Son órganos de gobierno y dirección superior del IESS (Art. 20 LSS), responsables de la aplicación del Seguro General Obligatorio en el territorio nacional:

- a. El Consejo Directivo;
- b. La Dirección General; y,
- c. La Dirección Provincial.

Son órganos de gestión, especializados: (Art. 21 LSS)

- a. La Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar;
- b. La Dirección del Sistema de Pensiones;
- c. La Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y,
- d. La Dirección del Seguro Social Campesino.

La institución administra, a través de la Dirección General, cinco fondos: Fondo de Pensiones, Fondo de Salud, Fondo de Riesgos de Trabajo, Fondo de Cesantía y Fondo de Seguro Social Campesino, los cuales se financian y distribuyen de forma independiente.

El número de afiliados ha crecido de 1'574.000 en 2006 a 3'570.790, en 2017; mientras que los beneficiarios del seguro social campesino en ese mismo período pasaron de 662.865 a 1'182.478.

El financiamiento de las prestaciones depende de los aportes del trabajador, el patrono y subsidiariamente del Estado que debe contribuir con el 40% por ciento del presupuesto anual del Fondo de Pensiones.

Para financiar los fondos, además de las aportaciones, el IESS obtiene rentabilidad por inversiones en la Bolsa, intereses a los créditos que otorga el BIESS y utilidades de sus inversiones.

En el pago de las aportaciones, el patrono o empleador contribuye con un porcentaje, y el afiliado, con otro:

- a) Trabajadores del sector privado 9.45% y aporte patronal 11.15%, Total 20,60%
 - Pensiones: personal 5,86 — patronal 0,1 — Total 5,96
 - Salud: personal 0,88 — patronal 9,06 — Total 9,94
 - Riesgos del trabajo: patronal 0,2 — Total 0,2
 - Cesantía: personal 2 — patronal 1— Total 3
 - Seguro Social Campesino: personal 0,35 — patronal 0,35 — Total 0,7
 - Gastos de Administración: personal 0.36 — patronal 0,44 — Total 0,8
- b) Trabajadores del sector público 11.15 y aporte patronal 9.5%, Total 20, 60
 - Pensiones: personal 5,86 —patronal 0,1 — Total 5,96
 - Salud: personal 2,88 —patronal 7,06 — Total 9,94
 - Riesgos del trabajo: patronal 0,2 — Total 0,2
 - Cesantía: personal 2 — patronal 1— Total 3

- Seguro Social Campesino: personal, 0,35 — patronal 0,35—
Total 0,7
- Gastos de Administración: personal 0,36 — patronal 0,44 —
Total 0,8

2.3.Sistema sancionatorio

La no afiliación de los trabajadores es un delito a partir de la expedición del Código Orgánico Integral Penal (COIP) 2014. Todo empleador debe afiliar a sus trabajadores en relación de dependencia al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

La afiliación al IESS conlleva la obligación del pago de los denominados aportes personales y patronales. El empleador deberá entregar al IESS el monto total de las dos aportaciones, dentro de 15 días desde que se genera la planilla, es decir, los primeros 15 días de cada mes.

La no afiliación de los trabajadores al IESS constituye una infracción de carácter penal de acuerdo al COIP que prescribe:

Artículo 243. “En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de 3 a 5 salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de 48 horas después de haber sido notificado”.

Artículo 244, cuando: “La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de 30 días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de 3 a 7 días. Las penas previstas se

impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de 48 horas después de haber sido notificada”.

3. PROBLEMAS Y PROYECCIONES

El seguro de salud gozaba de una buena situación financiera hasta la reforma del 2010, cuando la Asamblea Legislativa amplió la cobertura a cónyuges e hijos menores de 18 años. En 2011 se presentó ya un faltante de USD 288 millones que ha ido creciendo cada año. Un informe actuarial con corte al 2010, advirtió que ese fondo sufriría un déficit en los próximos seis años, de USD 2. 613,1 millones. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en 2016 aportaban a este fondo 3.2 millones de personas, mientras que los asegurados alcanzaban a 8,9 millones. Para financiar la atención de los 5,7 millones de familiares de los afiliados, el IESS tuvo que utilizar recursos propios para solventar el déficit.

Adicionalmente, la Ley de Seguridad Social obliga a cubrir la atención de salud a jubilados y enfermedades catastróficas, pero el Estado no ha transferido los recursos que le corresponden conforme al mandato legal.

Según declaraciones del presidente del Directorio, publicado en el diario El Comercio del 27 de marzo de este año, el Seguro General de Salud Individual y Familiar registraría un déficit por alrededor de USD 300 millones al que se debe adicionar USD 449.8, no transferidos por el gobierno y que no constan en el Presupuesto General del Estado.

En el caso del Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte, según declaraciones de la misma autoridad, publicadas en el diario El Comercio del 19 de marzo, el problema se deriva del incremento del número jubilaciones, a un ritmo mayor que el de afiliaciones,

mientras que éstas crecen al 2%, las primeras lo hacen al 6%. Además, si en el 2013 se destinaron USD 1.965 millones al pago de pensiones, para el 2020 se requieren USD 4.470 millones. USD 2.505 millones más en un lapso de siete años.

Conforme a los estudios actuariales que se presentaron en diciembre 2019, hasta el año 2018 un jubilado era sostenido con los aportes de ocho afiliados activos. Proyectada al 2058 la relación será de dos activos por un jubilado.

El retiro del aporte del 40% realizado por el presidente Correa en 2015 fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional. El Estado debía volver a aportar, pero solamente entregó el 28% de los recursos. Se esperaba que en este año aporte USD 1.370 millones, lo que en las actuales circunstancias (USD 12 mil millones de déficit fiscal proyectado) es imposible.

Todos los asuntos negativos son fruto y se agravan cada vez más, porque, al ser el Ejecutivo el que designa a las altas autoridades del IESS, la parte técnica se ha subordinado a los intereses políticos resultando en una rampante corrupción.

Las proyecciones del futuro de la seguridad social son alarmantes. En abril de 2020, la OIT publicó la “Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. En el documento que evalúa la sostenibilidad del régimen de pensiones, antes de la pandemia covid-19, se destaca la alta dependencia que tiene el fondo de la contribución del Estado (40% del gasto prestacional) y la insuficiencia de las aportaciones vigentes. En esas condiciones, a partir del 2037, los ingresos serían suficientes para afrontar los gastos totales; y, en el año 2047, se habría agotado la reserva.

Según los informes actuariales de diciembre del año 2019, en el 2058, habrá un déficit actuarial de USD 4.551 millones. Si el Estado no cumple con su aporte, el déficit puede llegar a USD 70 000 millones.

El 20 de mayo, la OIT presentó un informe con la proyección pos pandemia con un crecimiento negativo del PIB, de 6%, un déficit fiscal de alrededor del 8.7% y el consecuente incremento del desempleo y la informalidad. Analizó dos escenarios: a) Con una recuperación lenta se regresaría a una situación pre-pandemia, en el año 2030; y b) Con un mejor ritmo de recuperación se podría llegar a esa situación, el 2022. En ambos casos se presupone la aportación oportuna del 40% por parte del Estado.

4. CONCLUSIONES

- a. En las actuales circunstancias de alto desempleo y subempleo, el seguro no cumple con las condiciones de universalidad que manda la Constitución; el porcentaje de afiliados es muy bajo, de tal modo que puede considerarse que los que tienen acceso a las prestaciones, son una parte privilegiada en cuanto al gasto social del Estado.
- b. Las medidas populistas y demagógicas del gobierno de Rafael Correa llevaron a que el Fondo de Salud brinde atención sanitaria y de maternidad a personas que no aportan para el financiamiento. El resultado ha sido la quiebra del Fondo y una degradación notable de los servicios que se encontraban ya saturados antes de la pandemia.
- c. La politización, burocratización y manejo sin el rigor técnico necesario del IESS y su Banco han aupado la corrupción que hoy se conoce y escandaliza a la moral pública, que no observa acciones concretas para terminar con esta situación.

- d. Las organizaciones clasistas, especialmente sus líderes atávicos, no aportan con soluciones, solamente con discursos manidos y se oponen a toda propuesta de modernización, con amenazas reiteradas de actos de fuerza en contra de cualquier decisión que pueda salvar al sistema que tanto ha costado a muchas generaciones construir.
- e. El Ecuador ha perdido su voluntad y capacidad de alcanzar consensos. El estéril Acuerdo Nacional por la Seguridad Social, apoyado por la OIT, con reuniones en 19 provincias y participación de 20.000 personas, no ha dado resultados prácticos.



Paco Rosendo Moncayo Gallegos, es general de Ejército en servicio pasivo, exjefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, diputado nacional, parlamentario latinoamericano y alcalde del Distrito Metropolitano de Quito por dos periodos, licenciado y doctor en Ciencias Internacionales, miembro de la Academia Nacional de Historia y de la Academia de Historia Militar, docente universitario, Senior Fellow de UNITAR.

