

Rotación de las máximas autoridades de la salud pública y la seguridad social en Ecuador (2017-2022)

Diego F. Aguirre Andrade*
Universidad Central del Ecuador

*Recibido: 26 de enero de 2023
Aceptado: 4 de marzo de 2023*

Resumen

El presente estudio analiza la rotación de las máximas autoridades de la seguridad social y la salud pública en Ecuador durante el periodo 2017-2022. La designación de autoridades no supone una solución *ad hoc* a la problemática estructural que padecen las instituciones, pero su rotación atípica incide y debilita su desempeño institucional. La metodología utilizada es de carácter mixto, recoge información cualitativa y cuantifica la rotación. Este trabajo se sostiene en la corriente teórica del neoinstitucionalismo. El estudio argumenta que la alta rotación de las autoridades debilita la institucionalidad de las entidades, dificulta la gobernanza interna y obstaculiza la construcción de políticas que den respuesta a las problemáticas de la salud y la seguridad social.

Palabras clave: rotación de autoridades, salud, instituciones, gobernanza

Abstract

This study analyzes the rotation of the highest authorities of social security and public health in Ecuador during the period 2017-2022. The appointment of authorities is not an *ad hoc* solution to the structural problems faced by the institutions, but their atypical rotation affects and weakens their institutional performance. The methodology used is mixed, gathering qualitative information and quantifying turnover. This work is based on the theoretical current of neoinstitutionalism. The study argues that the high rotation of authorities weakens the institutional framework of the entities, hinders internal governance, and hinders the construction of policies that respond to the problems of health and social security.

Keywords: rotation of authorities, health, institutions, governance

Introducción

El derecho a la salud y la seguridad social son objetivos por alcanzar que constan en la Constitución de 2008. Dadas las interrelaciones entre estos ámbitos (King, 2021) se busca reflexionar sobre la relación de los tiempos de continuidad de las principales autoridades de las instituciones rectoras del sistema de salud pública y la seguridad social con sus

* Politólogo de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (FCSH) de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Contacto: aguirrediego3d@gmail.com

desempeños institucionales. Para ello se discute la rotación de estas autoridades, la gobernanza interna y sus aportes a la institucionalidad.

En el Ecuador la Red Pública Integral de Salud (RPIS) está constituida por: el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). En este artículo nos enfocaremos en el IESS y MSP, por ser las instituciones que mantienen mayor cobertura en la RPIS. Estas entidades han estado caracterizadas por problemas institucionales tanto en sus direcciones como en su funcionamiento.

La metodología utilizada es mixta, incorpora un abordaje tanto cualitativo como cuantitativo. Se hace uso de la revisión bibliográfica de estudios previos del sistema de salud pública y el estado de la seguridad social en el Ecuador a través de información proveniente, de recursos periodísticos y artículos académicos. El bagaje teórico que sustenta a esta reflexión corresponde al neoinstitucionalismo enmarcado en el estudio histórico de las instituciones.

El artículo está organizado en cuatro partes, la primera en la que nos encontramos que introduce el tema, la segunda que conceptualiza la seguridad social en el Ecuador y describe los últimos acontecimientos representativos asociados a las instituciones examinadas. La tercera discute el problema de la gobernanza e institucionalidad de las entidades con relación a la rotación de autoridades. Finalmente, se realizan unas reflexiones a modo de conclusión.

1. Estado y Seguridad Social en el Ecuador

La seguridad social se entiende como un sistema que permite la protección de los individuos ante la imposibilidad de obtener un empleo que genere ingresos, la incapacidad para trabajar, la vejez o la muerte (Porrás, 2015). Por su parte, el seguro social es parte del “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” (Proaño, 2014).

La Constitución, en su artículo 34, contempla a la seguridad social como “un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado” (2008, p. 17). Además, plantea como principales principios a la universalidad, eficiencia, subsidiaridad, transparencia, participación, entre otros.

El IESS como entidad a cargo de la seguridad social de la población civil también provee servicios de salud de forma directa y a través de prestadores externos. Mientras que la Red Pública Integral de Salud tiene como ente rector al Ministerio de Salud Pública (MSP).

Así, la Ley Orgánica de Salud (2022), en su artículo 62, expresa que el MSP es la autoridad sanitaria nacional, quien “garantizará en sus servicios de salud, atención, acceso y disponibilidad de medicamentos, con énfasis en genéricos, exámenes de detección y

seguimiento, para las enfermedades (...), lo cual también debe garantizar el sistema nacional de seguridad social” (p. 15).

Entre los elementos que proveen las instituciones prestadoras de salud está la dotación de medicamentos a los pacientes para sus tratamientos de acuerdo con las directrices del MSP¹. Es así que la provisión de medicamentos es parte de garantizar el acceso a la salud. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que esta actividad ha disminuido, producto del desabastecimiento de estos.

En ese sentido, las instituciones examinadas en este artículo se supeditan al nombramiento de actores por parte del gobierno, y en el caso del IESS con algunas particularidades en su gobernanza.

Durante las administraciones de Lenin Moreno y Guillermo Lasso se evidenciaron irregularidades en la provisión de medicamentos. Algunas menciones representativas se resumen a continuación.

El desabastecimiento de medicinas en el IESS es una problemática que se venía sintiendo incluso antes de la pandemia de COVID-19. Al 23 de enero de 2020, antes de que se identifique el primer caso de COVID-19 en Ecuador, se reportó la escasez de medicinas dentro de las unidades hospitalarias del IESS; por ejemplo, la unidad de diálisis Teodoro Maldonado refirió la falta de insumos médicos y la respuesta de la directiva del Instituto fue plantear un nuevo sistema de adquisición que cubra en su totalidad a las necesidades y luchar contra la corrupción a través de la creación de un Comité de Ética (Edición Médica, 2020).

Llegada la pandemia, el desabastecimiento y la poca capacidad de camas hospitalarias se hizo más visible, pues muchos hospitales públicos, dispensarios y centros de salud llegaron a su capacidad máxima de pacientes. Junto con ello, se adicionaron los problemas de corrupción asociados a la compra de medicamentos para combatir el COVID-19 por parte del IESS ya que terceros fungían como agentes de dicha institución.

De acuerdo con Primicias (2020), las actividades ilícitas que se evidenciaron en el año 2020 significaron alrededor de 11 millones de dólares en pérdidas para el IESS, aunque estos procesos se venían implementando desde el año 2018. Esta falta de medicamentos e insumos en las instituciones de salud del IESS, llevó a que los usuarios deban adquirirlos de manera privada, pese a que por ley debían recibirlos gratuitamente.

El panorama durante el año 2021 no cambió. En el primer trimestre de dicho año se registraron denuncias de médicos y pacientes respecto a la falta de medicamentos en las unidades hospitalarias del IESS (Espinosa, 2021). De acuerdo con este autor, el déficit de fármacos obligó a los usuarios a comprarlos en farmacias privadas con su propio dinero. En ese año, 2021, se realizaron elecciones presidenciales y legislativas en el Ecuador. La

¹ En su inciso 18, del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud, es responsabilidad del MSP: “Regular y realizar el control sanitario de la producción, importación, distribución, almacenamiento, transporte, comercialización, dispensación y expendio de alimentos procesados, medicamentos y otros productos para uso y consumo humano” (2022: 3).

llegada de un nuevo gobierno, abría las posibilidades de un cambio en la administración del IESS y una nueva propuesta de manejo institucional.

Durante el mes de octubre del año 2021 se continuó registrando falta de medicamentos dentro de los hospitales pertenecientes al IESS, el porcentaje de desabastecimiento se presentó de la siguiente manera: hospital Carlos Andrade Marín (Quito) con 71% de falta, Teodoro Maldonado (Guayaquil) con 67% y José Carrasco (Cuenca) con 57%. Los directivos, de estas instituciones, prometían soluciones para el año 2022 modificando el sistema de compras (La Hora, 2021). En una comparativa respecto al dinero invertido en el IESS para la compra de medicamentos se identifica una baja del 32% en el presupuesto del año 2021 respecto al año 2016 (Primicias, 2021).

Por otro lado, dentro de la declaratoria de emergencia del MSP de agosto de 2021, el ministerio reconoció que se registró un abastecimiento del 52% de medicamentos y del 65% de dispositivos médicos en dicho año y que uno de los factores que influyó en el desabastecimiento fueron: “los cambios continuos de autoridades y directivos administrativos del Ministerio durante el periodo comprendido entre mayo 2020 a mayo del 2021” (MSP, 2021). Esto generó, según la institución: “dificultad en cuanto a la planificación y ejecución de procesos, así como nuevas políticas de administración” (MSP, 2021).

Si bien la provisión de medicamentos en la red del MSP ha tenido problemas históricos², en el año 2022 quedó en evidencia la discrepancia entre las declaraciones de la Ministra de Salud de mayo 2022 quién mencionaba que: “existe en promedio un abastecimiento del 70% a nivel nacional (Vistazo, 2022) y la posterior declaratoria de emergencia del Ministerio de Salud en junio 2022 (Primicias, 2022) producto del anuncio del presidente Lasso en respuesta a las movilizaciones de ese mismo mes.

Ante la falta de medicinas, los afiliados y jubilados del IESS realizaron manifestaciones en rechazo a tal situación, a un supuesto maltrato por parte del personal de salud que los atienden y ante una posible venta del organismo (Erazo, 2022). Otra forma en la que los ciudadanos buscan obtener los beneficios que les corresponden por ley es acudiendo a instancias internacionales. En julio de 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022) otorgó medidas cautelares para pacientes con cáncer en la sangre debido a que dejaron de recibir el medicamento prescrito para su condición desde mediados del año 2020 en el Hospital Carlos Andrade Marín del IESS.

2. Gabinete Ministerial en el Sistema Político Ecuatoriano y Rotación de sus Autoridades del Sistema de Salud y Seguridad Social

La máxima autoridad del MSP es nombrada por el Ejecutivo, mientras que en el caso del IESS, el órgano máximo de gobierno es el Consejo Directivo que posee una estructura

² Para enfrentar el desabastecimiento, el MSP inició un proceso de contratación pública para la adquisición de medicamentos por un monto de alrededor de \$19 millones. El contrato fue adjudicado a la Empresa Pública de la Universidad Técnica de Ambato (UTA EP), sin embargo, los medicamentos nunca fueron adquiridos al no concretarse la compra pública (Contrataciones Abiertas OCDS).

tripartita: un delegado del Ejecutivo que es quien preside directamente el Consejo, un delegado en representación del sector de los empleadores y un delegado de los trabajadores.

En el nombramiento de autoridades se incluyen agentes cercanos al presidente para formular las políticas a aplicar, así como poder dar cumplimiento al programa del partido. Los agentes (miembros del gobierno y específicamente quienes componen el gabinete) se controlan mutuamente y los desacuerdos entre ellos proporcionan al principal, el presidente del Gobierno, la información necesaria sobre su funcionamiento (Garrido & Martínez, 2018). Por ello, la distribución de carteras ministeriales se convierte en un aspecto central del proceso decisorio en la gestión gubernamental. Durante este proceso de negociación, algunas carteras tienen mayor interés en comparación a otras por los actores políticos (Rodríguez, 2022).

A partir de la toma del poder por parte de Lenin Moreno y su ulterior separación de sus bases partidistas, su régimen impulsaría un nuevo proyecto político afín a la derecha. Asimismo, el oficialismo ejercido por el gobierno de Guillermo Lasso y CREO ratificarían este nuevo proyecto. Bajo esta línea se produce una conversión institucional, dado que la administración de Moreno redujo el tamaño del Estado eliminando los seis ministerios coordinadores al asumir el cargo (Sánchez & Polga-Hecimovich, 2019). Sin embargo, la rotación de autoridades era un fenómeno latente pese a la reducción de los ministerios coordinadores.

A nivel de América Latina, Ecuador es uno de los países con una de las más altas tasas de rotación de gabinete (Basabe-Serrano et al, 2018). Tradicionalmente, la adjudicación de ministerios ha sido una de las principales monedas de cambio utilizadas por los presidentes para conseguir apoyos, en donde esta práctica se constituye como una evidencia de la relación del Ejecutivo con las fuerzas políticas que lo respaldan (Abad, 2016).

En el período previo de administración del Gobierno de Lenin Moreno, los principales ministerios que experimentaron una alta rotación de sus autoridades fueron: Ministerio del Ambiente y Agua, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Salud Pública. Posteriormente, en el período de administración presidido por Guillermo Lasso, los ministerios que han sufrido mayor la rotación de sus dignidades ministeriales son: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Gobierno. El término del periodo administrativo de Rafael Correa marcaría también la finalización de la ejecución de un proyecto político enfocado en impulsar el gasto público y modernizar el Estado.

Con la salida de Correa del poder, uno de los sectores con mayor inestabilidad institucional es el sector de la salud, pues en el gobierno de Lenin Moreno, el MSP registró el traspaso de seis autoridades, mayoritariamente encabezadas por hombres. En un primer momento, la dirección del Ministerio estuvo liderada por mujeres, pero a partir de marzo de 2020, la cartera de salud la ocuparon sólo hombres. Más adelante, con la victoria del Movimiento Creando Oportunidades (CREO) en las elecciones generales de 2021, el ascenso del partido de Guillermo Lasso al poder se presenta un nuevo corpus ministerial

que prioriza una mayor presencia de hombres en comparación con mujeres. En su gestión administrativa, el régimen posesionó a Ximena Garzón como autoridad rectora del MSP, posteriormente el cargo lo asume José Ruales. La información se presenta a continuación en la Tabla 1.

Tabla 1. Duración (en días) de las autoridades del MSP (2017-2022)

Autoridad Ministerial	Periodo Administrativo	Días
Verónica Espinosa Serrano	24 de mayo de 2017 - 3 de julio de 2019	770
Catalina Andramuño Zeballos	3 de julio de 2019 - 21 de marzo de 2020	220
Juan Carlos Zevallos López	21 de marzo de 2020 - 1 de marzo de 2021	345
Rodolfo Farfán Jaime	1 de marzo de 2021 - 19 de marzo de 2021	18
Mauro Falconí García	19 de marzo de 2021 - 8 de abril de 2021	20
Camilo Salinas Ochoa	8 de abril de 2021 - 24 de mayo de 2021	46
Ximena Garzón Villalba	24 de mayo de 2021 - 7 de julio de 2022	409
José Ruales Estupiñán	7 de julio de 2022 - 29 de febrero de 2022	236
Promedio		258

Fuente: Ministerio de Salud Pública. Elaboración: propia

Como se observa en la tabla, Verónica Espinosa es la autoridad que preside el ministerio con mayor número de días en el cargo, a diferencia de Rodolfo Farfán, que permanece dieciocho días. Sólo en el periodo de Lenin Moreno se registran seis rotaciones de autoridades del MSP, mientras que en el gobierno de Lasso se constatan dos rotaciones, siendo Ximena Garzón la ministra que ha ocupado el cargo con mayor número de días dentro de la administración de Lasso al momento de este estudio. A diferencia del MSP, el IESS documenta un número mayor de rotación de los delegados del Ejecutivo dentro del Consejo Directivo aunque con tiempos un poco más largos.

La dirección del IESS experimentó nueve transiciones de autoridades encargadas de representar al Ejecutivo ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Durante el periodo administrativo de Lenin Moreno, se designó a seis funcionarios como presidentes ejecutivos de la institución, el primero provino del gobierno anterior. Posteriormente, el oficialismo liderado por el régimen de Lasso posicionó a tres delegados como nuevos representantes del ejecutivo en el Consejo Directivo (Tabla 2).

Tabla 2. Duración en días de los Presidentes del Consejo Directivo del IESS (2015-2022)

Autoridad Ejecutiva	Periodo Administrativo	Días
Richard Espinosa Guzmán	24 de marzo de 2015 - 21 de noviembre de 2017	973
Jaime Garzón Rivas	12 de diciembre de 2017 - 22 de febrero de 2018	72
Wilson Rodas Beltrán	22 de febrero de 2018 - 5 de diciembre de 2018	286
Paúl Granda López	5 de diciembre de 2018 - 4 de mayo de 2020	516
Jorge Wated Reshuan	4 de mayo de 2020 - 8 de marzo de 2021	308
Carlos Luis Tamayo	15 de marzo de 2021 - 7 de junio de 2021	84
Jorge Madera Castillo	7 de junio de 2021 - 14 de septiembre de 2021	99

Francisco Cepeda Pazmiño	14 de septiembre de 2021 - 4 de junio de 2022	263
Alfredo Ortega Maldonado	22 de junio de 2022 - 28 de febrero de 2023	251
Promedio		317 *

*Sin considerar a Richard Espinosa el promedio sería 235

Fuente: IESS. Elaboración: propia

Richard Espinosa fue el funcionario que estuvo más tiempo en la presidencia del Consejo Directivo a partir de 2015 y fue ratificado en su cargo por Lenin Moreno al momento de iniciar su administración el 24 de mayo de 2017. El exfuncionario habría estado en el cargo más de dos años, cuando presentó su renuncia como presidente del Consejo dado que la Contraloría General del Estado (CGE) confirmó su destitución al haber determinado responsabilidades administrativas culposa por la eliminación de USD 2.527,8 millones de deuda del Estado, de los estados financieros del Seguro Social (La Hora, 2017).

La tabla muestra que en total se registran nueve transiciones de los delegados del Ejecutivo en un periodo de nueve años de gestión, con la observación de que en este período no se han incluido a mujeres en representación de la segunda Función del Estado. Asimismo, se observa que ninguna autoridad ha superado los tres años de gestión, por lo que aquello se erige como una señal de una gobernanza problemática al interior del IESS.

Luis Clavijo Romero ocupó la representación de trabajadores y César Rodríguez Talbot la de los empleadores. Dichos representantes habrían ejercido funciones durante 10 años o más (IESS, 2022). En octubre del 2022, el gobierno de Lasso decretó la designación de nuevos vocales que presidan el órgano colegiado. En ese sentido, el 29 de octubre de 2022, María de los Ángeles Rodríguez fue designada como nueva vocal de los empleadores. Asimismo, tras una conflictiva disputa al interior de organizaciones sindicales por elegir al representante de los trabajadores, Richard Gómez Lozano tomó posesión de la representación de trabajadores el 5 enero de 2023.

3. El problema de la gobernanza e institucionalidad

Si bien el MSP ha tenido una mayor rotación promedio que la presidencia del consejo directivo del IESS, esto no cambia el hecho de que existe una alta rotación de las dos autoridades como síntomas de la crisis institucional que padecen estas entidades encargadas de garantizar el acceso universal a la salud y gestionar la seguridad social bajo los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia³. La alternancia de las autoridades dificulta el desempeño institucional de los entes gubernamentales para formular políticas públicas capaces de satisfacer las demandas sociales y solucionar los problemas estructurales a largo plazo. Es

³ Es sustancial señalar que los tres primeros incisos del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud describen que las responsabilidades del MSP son: “1. Definir y promulgar la política nacional de salud con base en los principios y enfoques establecidos en el artículo 1 de esta Ley, así como aplicar, controlar y vigilar su cumplimiento; 2. Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Salud; 3. Diseñar e implementar programas de atención integral y de calidad a las personas durante todas las etapas de la vida y de acuerdo con sus condiciones particulares” (Ley Orgánica de Salud, 2022).

una problemática que vulnera la gobernanza al interior de la institución debido a que se dificulta la formulación de políticas públicas probas y eficaces para atender la seguridad social en coordinación con otras entidades dedicadas a la garantía de la salud.

Pese a que el artículo 360 de la Constitución, en su segundo párrafo, menciona expresamente que: “la red integral de salud será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad” (CRE, 2008: 105), la inestabilidad en la presidencia del consejo directivo complejiza la relación con otras instituciones, tales como el MSP, para la coordinación interinstitucional en atención al desempeño de sus competencias.

El desenvolvimiento institucional tanto del IESS como del MSP ha enfrentado diversos impases circunscritos en determinados hechos coyunturales de la historia política del Ecuador. Sin embargo, el detrimento de su gestión administrativa en el periodo de Moreno y Lasso se supeditó a la evaluación de la eficiencia del sistema de salud a la situación pandémica del COVID-19, las políticas de ajuste estructural implementadas por la nueva dirección del proyecto político dirigido por Moreno a partir del deslinde y ruptura con su partido de base AP. Los cambios institucionales del IESS y el MSP pueden examinarse de acuerdo con el principio del proceso de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), según el cual la trayectoria normal de las instituciones es estable y está alterada en momentos particulares, en “coyunturas críticas” dispuestas por variables exógenas (Fontaine, 2015).

El ejercicio del poder político de ambos gobiernos con ínfimos respaldos de la Función Legislativa dificultó la gobernabilidad y alteró la estabilidad de las instituciones públicas. Bajo una perspectiva neoinstitucionalista, el funcionamiento y desarrollo de las instituciones dependen directamente de las asimetrías del poder (Fontaine, 2015, p. 105). En el caso de los gobiernos estudiados, encontrar un capital político sólido y perentorio para apoyar el accionar programático y procedimental se ha constituido como un óbice obstaculizador para lograr un equilibrio político en beneficio de las instituciones. En este sentido, en el mismo funcionamiento de las instituciones, se ponen de manifiesto las desigualdades de poder, es decir, el reparto desigual del poder entre los actores e instituciones (Fontaine, 2015).

El buen manejo de la seguridad social y del funcionamiento del sistema de salud pública se encuentran limitados por la volatilidad del nombramiento de autoridades ejecutivas que sean capaces de dirigir el accionar institucional a crear políticas públicas consistentes con una adecuada planificación. Si bien el sistema de salud ecuatoriano está caracterizado por ser un sistema mixto, segmentado y fragmentado, aún no se logra consolidar el sistema (Chang, 2017). En suma, el sector salud todavía enfrenta el desafío de integrar todas las instituciones para componer un sistema nacional de salud bajo la rectoría del MSP (Lucio et al, 2011).

En suma, la rotación de las autoridades se relaciona directamente con el cumplimiento de las principales variables que componen el concepto de gobernanza. De acuerdo con María Wittingham (2010), existen cuatro variables principales: participación, equidad,

rendición de cuentas y eficiencia. Estas variables componen a la gobernanza y aseguran el buen desempeño de la institución.

Particularmente en el caso de estudio, los principios de participación, rendición de cuentas y eficiencia son alterados al no existir, en primer lugar, una participación directa de la ciudadanía en los procesos decisorios de la formulación de políticas, así como la posibilidad de promover sugerencias y aportaciones a la gestión institucional; rendición de cuentas en el sentido de que no se tiene claridad de la gestión de los vocales durante periodos prolongados o perentorios por lo que dificulta la facultad de realizar una evaluación interna al desempeño del órgano colegiado y; eficiencia, en la medida que la medición del éxito del resultado de la ejecución de dichas políticas es impredecible, por lo que podría tener apreciaciones diversas, tanto negativas como positivas.

La debilidad institucional que permea al sistema de salud pública afecta directamente a la gestión de la seguridad social. La rotación continua de autoridades altera la gobernanza interna de las instituciones y entorpece su desempeño. De este modo, Molina (2019) coincide en que el marco institucional y la gobernanza son componentes que inciden en la política para la construcción de redes integrales (entre personas e instituciones) de salud capaces de amplificar el alcance de la dotación del servicio de salud a la ciudadanía. Aquello también demuestra que aún las políticas públicas adoptadas merecen ser mejoradas.

A la fecha de la elaboración de este estudio, el desabastecimiento de medicamentos continúa afectando la garantía del acceso a medicamentos, pese a los fallos judiciales favorables a los ciudadanos y organizaciones interpelantes⁴. De hecho, la disponibilidad de medicamentos en el IESS pasó del 35,6% en julio de 2022 al 68,9% en diciembre de 2022. Mientras que el abastecimiento de insumos médicos aumentó del 28,3% en julio a 62,1% en diciembre 2023, que también son porcentajes bajos frente al umbral del 80% (Primicias, 2023). Eso se suma a la expectativa del nuevo desempeño de la gobernanza tripartita en el IESS con la nueva composición de su Consejo Directivo.

Reflexiones finales

La rotación de las autoridades agrava los problemas estructurales del desenvolvimiento institucional del MSP y el IESS. Si bien los regímenes depositan esfuerzos en sanear el deterioro de la gestión administrativa mediante la designación de nuevos delegados y representantes de las entidades rectoras, su nombramiento no representa un ajuste que permita el fortalecimiento de la institucionalidad de estos entes. Del mismo modo, el minúsculo respaldo político a los regímenes estudiados dificulta la posibilidad de elaborar planes de acción para vigorizar el aparato estatal.

⁴ La Corte Constitucional, a través de la Sentencia No. 679-18-JP/20 y acumulados, estableció: “Disponer que el MSP, a través de la RPIS, de la red complementaria de salud y de todas las entidades que tienen relación con medicamentos mientras actúan como colaboradores del servicio estatal (...), garanticen progresivamente el derecho al acceso y a la disponibilidad de medicamentos de calidad, seguros y eficaces a quien lo necesite. (CC, 2020: 93).

La intromisión de los conflictos de intereses por parte de autoridades de estas entidades no solamente debilita a estas instituciones, también aumenta la desconfianza pública en su gestión, pues la ciudadanía demuestra su insatisfacción a través de manifestaciones sociales. Si bien históricamente la salud pública ha tenido problemas, en coyunturas de inestabilidad política los conflictos políticos entre diversos actores golpean a la ya frágil gestión de salud y también de seguridad social.

Bibliografía

- Abad, A. (2016). El Gobierno. En F. Freidenberg (Ed.). *El Sistema Político Ecuatoriano*, pp: 99-118. FLACSO Ecuador.
- Basabe-Serrano, S., Polga-Hecimovich, J. & Mejía, A. (2017). Unilateral, against all odds Portfolio allocation in Ecuador (1979-2015). En M. Carmelo & C. Martínez Gallardo (Eds.). *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*, pp: 182-206. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315466491-9/unilateral-odds-santiago-basabe-serrano-john-polga-hecimovich-andr%C3%A9s-mej%C3%ADa-acosta>
- Chang, C. (2017). Evolución del Sistema de Salud de Ecuador. Buenas Prácticas y Desafíos en su Construcción en la Última Década 2005-2014. *Anales de la Facultad de Medicina. Vol. 78 (4)*, pp: 452-460. <http://www.scielo.org.pe/pdf/afm/v78n4/a15v78n4.pdf>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Anthropos & FLACSO.
- Garrido, A. & Martínez, A. (2018). ¿Poder Duro o Poder Blando? El Gabinete del Presidente del Gobierno en España. *Revista de Estudios Políticos. No. 180*, pp: 163-195. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/66054>
- King, K. (2021). Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP. *Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica, 1*, 29-36
- Lucio, R., Villacrés, N. & Henríquez, R. (2011). Sistema de salud de Ecuador. *Salud Pública de México. Vol. 53*, pp: 177-187. <https://www.scielosp.org/pdf/spm/v53s2/13.pdf>
- Molina, A. (2019). Funcionamiento y gobernanza del Sistema Nacional de Salud del Ecuador. *Íconos. No. 63*, pp: 185-205. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/3070>
- Porras, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. Foro: *Revista de Derecho. No. 24*, pp: 89-116. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/453>
- Proaño, M., (2014). *Seguridad social y sociedad democrática*. Quito: Editora Americana.
- Rodríguez, C. (2022). Importancia Ministerial. Modelo de Análisis Aplicado al Caso Hondureño. *Política y Gobierno. Vol. 29 (1)*, pp: 1-31. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1553>
- Sánchez, F. & Polga-Hecimovich, J. (2019). The Tools of Institutional Change under Post-Neoliberalism: Rafael Correa's Ecuador. *Journal of Latin American Studies. Vol. 51 (2)*, pp: 379-408. https://www.researchgate.net/publication/327894427_The_Tools_of_Institutional_Change_under_Post-Neoliberalism_Rafael_Correa%27s_Ecuador
- Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional. No. 2*, pp: 219-235. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/download/24/26/0>

Documentos oficiales

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (13 de julio de 2022). CIDH otorga medidas cautelares a favor de Patricio Fabián Vaca Castro y otras personas con cáncer en la sangre en Ecuador [Comunicado de prensa].
<https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/158.asp>
- Contrataciones Abiertas OCDS. (2021). Adquisición de medicamentos para los establecimientos del Ministerio de Salud Pública.
<https://datosabiertos.compraspublicas.gob.ec/PLATAFORMA/ocds/ocds-5wno2w-RE-CEP-MSP-006-2021-2455>
- Corte Constitucional (2020). Sentencia N°. 679-18-JP/20 y acumulados Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces.
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhenBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiY2FIZGMxZC11NTM3LTQzMmYtOGE1Zi0xOGIyZjc3YjBIZTcucGRmJ30=
- Defensoría del Pueblo. (2022). Ley Orgánica de Salud.
<https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3426/1/Ley%20Org%c3%a1nica%20de%20Salud.pdf>
- IESS. (2021). Ley de Seguridad Social.
https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33701/Ley_seguridad_social.pdf
- IESS. (2022). Guillermo Lasso dispone la designación de nuevos vocales del Consejo Directivo del IESS. https://www.iess.gob.ec/es/web/afiliacion-voluntaria/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_1ryZ&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=2&_101_INSTANCE_1ryZ_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_1ryZ_assetEntryId=21051505&_101_INSTANCE_1ryZ_type=content&_101_INSTANCE_1ryZ_groupId=10174&_101_INSTANCE_1ryZ_urlTitle=guillermo-lasso-dispone-la-designacion-de-nuevos-vocales-del-consejo-directivo-del-iess&redirect=%2Fes%2Fweb%2Fafiliacion-voluntaria%2Fnoticias?mostrarNoticia=1
- Ministerio de Salud. (2021). Acuerdo Ministerial Nro. 00046-2021. Ministerio de Salud Pública. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/Declaratoria-Emergencia-Institucional-MSP.pdf>
- Organización de Estados Americanos. (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Recursos periodísticos

- Edición Médica (23 de enero 2020). IESS reconoce desabastecimiento de medicamentos y ofrece aplicar nuevo sistema de adquisición.
<https://www.edicionmedica.ec/secciones/salud-publica/iess-espera-superar-los-problemas-de-desabastecimiento-de-medicamentos-con-nuevo-sistema-de-adquisicion-95220>
- Erazo, V. (9 de marzo de 2022). Pacientes del IESS exigen medicinas, trato justo y no privatización de la salud. Wambra Medio Comunitario.
<https://wambra.ec/pacientes-iess-exigen-no-privatizacion-salud/>
- Espinosa, B. (26 de enero de 2021). Médicos y pacientes denuncian falta de medicamentos en hospitales del IESS. Pichincha Comunicaciones EP.

- <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/medicos-y-pacientes-denuncian-falta-de-medicamentos-en-hospitales-del-iess/>
- La Hora. (21 de noviembre de 2017). Contraloría ratifica destitución al Presidente del IESS. <https://www.lahora.com.ec/noticias/contraloria-ratifica-destitucion-al-presidente-del-iess/>
- La Hora. (14 de octubre de 2021). Falta de medicinas en el IESS se solucionará en 2022. <https://www.lahora.com.ec/pais/falta-medicinas-iess-persistira/>
- Primicias. (10 de diciembre de 2021). IESS destina 32% menos que en 2016 para la compra de medicamentos. Recuperado 16 de agosto de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/iess-compra-medicamentos-hospitales/>
- Primicias. (11 de enero de 2023). Continúa falta de medicinas e insumos en los hospitales del IESS. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/medicinas-hospitales-iess-insumos-escasez-abastecimiento/>
- Primicias. (15 de septiembre de 2020). Escándalo de corrupción en hospital del IESS suma siete nuevos acusados. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/corrupcion-hospital-iess-nuevos-acusados/>
- Primicias. (23 de junio de 2022). Ministerio de Salud se declara en emergencia por 60 días. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ministerio-salud-declara-emergencia-institucion-medicinas/>
- Primicias. (23 de octubre de 2020). Lenín Moreno anuncia pago parcial de la millonaria deuda con el IESS. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/gobierno-iess-deuda-jubilados/>
- Primicias. (28 de julio de 2022). FMI pide transparentar deudas del Estado con el IESS. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/fmi-transparentar-deudas-estado-iess-ecuador/>
- Primicias. (29 de octubre de 2020). Reforma al IESS: «ajuste será duro, difícil y doloroso, pero necesario». <https://www.primicias.ec/noticias/economia/reforma-seguridad-social-jubilacion-prestaciones-ecuador/>
- Romero, L. (13 de julio de 2020). La mafia que traficaba con medicamentos contra la COVID-19 en Ecuador. Anadolu Agency Mundo. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-mafia-que-trafficaba-con-medicamentos-contra-la-covid-19-en-ecuador/1909220>
- Vistazo. (27 de mayo de 2022). Ministra de Salud menciona que sí hay medicinas en hospitales de Quito, pero los pacientes viven otra realidad. <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/ministra-de-salud-menciona-que-si-hay-medicinas-en-hospitales-de-quito-pero-los-pacientes-viven-otra-realidad-BH1876065>