

# Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo

---

## Nota Técnica n°4

ISSN digital: 2806-5603



Financiamiento  
para el Desarrollo  
en Ecuador  

---

Observatorio

---

Editora  
Katuska King

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.**  
**Nota Técnica N° 4**  
**marzo - agosto 2023**  
**ISSN en línea: 2806-5603**  
**Editada por Katuska King**  
**Universidad Central del Ecuador**  
**Ciudadela Universitaria Av. América**  
**Quito - Ecuador**

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional License.

**Usted es libre de: Compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes:**

- **Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



El contenido de los artículos y reseñas publicadas es responsabilidad de los autores y autoras, no refleja el punto de vista u opinión de la Universidad Central del Ecuador.

The content of the published articles and reviews is the responsibility of the authors and does not reflect the point of view or opinion of the Universidad Central del Ecuador.

**ISSN en línea:** 2806-5603

**ISSN:** 2806-559X

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica (publicación científica semestral)**

Universidad Central del Ecuador  
Ciudadela Universitaria Av. América  
Quito - Ecuador

**Editora/responsable:**

Dra. Katuska King  
Universidad Central del Ecuador

**Comité editorial Ecuador**

René Unda Lara  
Universidad Politécnica Salesiana - UPS

Franklin Ramírez Gallegos  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

**Consejo asesor internacional**

Luciano Wexell Severo  
Universidade Federal da Integração Latino-americana - UNILA

## Presentación

Esta es la cuarta edición de la Nota Técnica del proyecto de investigación “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador” de la Universidad Central del Ecuador. Se publica en momentos en los que el Ecuador atraviesa por una baja credibilidad de sus instituciones e intentos de reforma a las pensiones.

En esta edición N<sup>o</sup>4, se presentan dos experiencias internacionales de pensiones que se basan en cuentas individuales. Por un lado, Berenice Ramírez realiza un repaso por las últimas reformas a las pensiones mexicanas donde prima un sistema de capitalización individual que ha tenido que recibir aportes económicos del gobierno. Por el otro, Silvania Mejías pasa revista al conocido sistema de AFP’s chileno que se debate para reforma legislativa.

En el ámbito del Ecuador, María Victoria Cisneros analiza la evolución y los problemas de la externalización de los servicios de salud del IESS. Mientras que en los temas de mora patronal, Eugenia Novoa realiza comentarios a la sentencia 105-10-JP\_EP sobre el embargo de las pensiones por mora patronal y otras cuestiones. Finalmente, se cuenta con un artículo de Diego Aguirre sobre los períodos de duración de los máximos representantes tanto del Consejo del IESS como del Ministerio de Salud Pública y su repercusión en los problemas de provisión de medicamentos.

La Nota Técnica es una publicación científica semestral con artículos inéditos que aborda las áreas de conocimiento de economía, ciencia política, finanzas, estadística, derecho y relaciones internacionales. La publicación está dirigida a la comunidad universitaria, jóvenes y a todos quienes se interesen por los temas de la seguridad social en el Ecuador y la región latinoamericana. El objetivo es reflexionar sobre los principales retos y debates que enfrenta la seguridad social en el país y el mundo. En la página web del Observatorio Financiero (<https://www.observatoriofinanciero.org/nota-tecnica-revista-semestral/>) se pueden consultar las directrices para autores.

Katiuska King Mantilla

## Contenido

<b>Presentación</b> .....	3
	Katiuska King Mantilla
<b>Sostenibilidad Social y Financiera de las pensiones en México</b> .....	5
	Berenice P. Ramírez López
<b>Breve análisis del proceso actual de reforma al sistema de pensiones en Chile: una mirada crítica</b> .....	14
	Silvania Mejías Godoy
<b>Una aproximación a la problemática de la externalización de servicios de salud del IESS</b> .....	23
	María Victoria Cisneros Campaña
<b>Retención de pensión jubilar en procesos coactivos: comentarios a la sentencia No. 105-10-JP/21 de la Corte Constitucional de Ecuador</b> .....	31
	Eugenia Novoa Zubiria
<b>Rotación de autoridades en la salud pública y seguridad social en Ecuador</b> ....	41
	Diego F. Aguirre Andrade

## Sostenibilidad Social y Financiera de las pensiones en México

Berenice Ramírez López\*  
Universidad Nacional Autónoma de México

*Recibido: 15 de febrero de 2023*

*Aceptado: 27 de febrero de 2023*

### Resumen

La evaluación a los sistemas de pensiones considera tres aspectos: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. Este artículo analiza la sostenibilidad desde la reproducción social y los modelos de financiamiento. Examina la concepción y los determinantes de la contribución definida en el caso de las pensiones en México para mostrar las causas que profundizaron desde su instrumentación, la exclusión, desigualdad, inequidad y fragmentación que caracteriza a la seguridad social mexicana.

**Palabras clave:** pensiones, sostenibilidad social, modelos de financiamiento.

### Abstract

The evaluation of pension systems considers three aspects: coverage, sufficiency, and sustainability. This article analyzes sustainability from social reproduction's point of view and financing models. It examines the conception and determinants of the defined contribution in the Mexican pensions to show the causes that deepened, since its implementation, the exclusion, inequality, inequity, and fragmentation that characterize Mexican social security.

**Keywords:** pensions, social sustainability, financing models

### Introducción

Experiencias internacionales<sup>1</sup> muestran los fracasos de los sistemas de Contribución Definida de administración privada determinados por una cobertura estancada o disminuida y por bajos montos en los ingresos pensionarios, insuficientes para cubrir los gastos básicos de las personas, afectando la sostenibilidad social. Para mitigar estos resultados, el Estado ha entrado una vez más a solucionar los fallos y abusos del mercado mediante transferencias monetarias dirigidas a las personas envejecidas comúnmente identificadas como pensiones no contributivas. Así se están imponiendo los modelos mixtos con fuerte componente público para disminuir la extrema pobreza en la vejez, dejando las altas ganancias para las administradoras privadas de fondos de pensiones.

---

\* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM Co-coordinadora del Grupo de Trabajo “Seguridad Social y Sistemas de Pensiones en América Latina” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Contacto: [berenice@unam.mx](mailto:berenice@unam.mx)

<sup>1</sup> De 1981 a 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus pensiones obligatorias públicas de seguridad social. Para 2018, 18 países habían regresado al sistema público (reversión) o habían constituido una pensión pública (ILO, 2018).

Mientras tanto se sigue invalidando el modelo de reparto y las dinámicas solidarias sin considerar que lo que ha sacado a flote la profunda crisis del modelo de contribución definida, ha sido las pensiones no contributivas que se derivan del financiamiento público construido con la participación colectiva de sus habitantes pero que indudablemente afecta la sostenibilidad fiscal.

Para analizar los efectos del modelo de contribución definida, se expone primero un breve recorrido histórico de las características, evolución y situación de los sistemas de pensiones en México. Se revisará su diseño, desempeño y resultados para identificar los indicadores que determinan su carácter excluyente, desigual, inequitativo y fragmentado, agudizados con las reformas al modelo de financiamiento que impuso la contribución definida y administración privada en un precarizado mercado de trabajo con mayoritarias ocupaciones informales y transición demográfica que destaca un proceso dinámico de envejecimiento en un país cuya mediana de edad es 29 años.

### **Características, evolución y situación de las pensiones en México**

Las pensiones han sido definidas como medios de mantenimiento o de compensación de ingresos monetarios ante los riesgos que los trabajadores padecen a lo largo de su vida laboral (enfermedad, riesgos de trabajo, discapacidad, invalidez, vejez, muerte). En México, las pensiones forman parte de la Seguridad Social que se impulsó mediante los lineamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que se concretó con la Ley de Pensiones civiles de 1925 y consolidó con la Ley del Seguro Social de 1943. Se construyó bajo una lógica laborista que sólo identificó como sujetos de derecho a los asalariados subordinados, urbanos y organizados. Durante el periodo considerado como vida laboral y que en México está definido jurídicamente de 15 a 64 años, las personas obtienen ingresos de salarios, rentas, intereses y transferencias. Para mantener ingresos para la vejez, contribuyen mediante cotizaciones para su pensión, además de pagar impuestos que se convertirán en ingresos públicos. El beneficio que se obtenga de la modalidad de financiamiento presenta dos posibilidades, la identificada como beneficios definidos (BD), permite conocer de antemano la tasa de reemplazo que la pensión significará en proporción al salario. La administra y fondea prioritariamente el Estado, aunque no exclusivamente pero sí asume la responsabilidad, la regulación y vigilancia de ofrecer certeza de seguridad económica para la vejez. La denominada contribución definida (CD) se identifica con la capitalización individual, capitalización plena o autofinanciamiento, que se deriva del ahorro individual y de la rentabilidad financiera que esta obtenga. La administra prioritariamente el sector privado y sitúa a las pensiones en el ámbito de mayor incertidumbre por la variabilidad de los aportes, el comportamiento de la rentabilidad financiera, los altos costos de la administración, del seguro de sobrevivencia y de la renta vitalicia.

### **Contexto Histórico y Trayectoria de los Sistemas de Pensiones**

Los primeros antecedentes de la seguridad social en México son milenarios, relacionados con el cuidado comunitario. Los que se registran desde el periodo de la independencia de España (1810-1821) y que se irán convirtiendo en procesos institucionalizados a lo largo de la construcción del Estado mexicano, son las pensiones para los incapacitados en las batallas militares y para las familias de los fallecidos. Desde entonces, diversas demandas de trabajadores se irán recogiendo y difundiendo previo y durante el periodo de la

revolución mexicana (1910) que permitieron que en la Constitución de 1917 que sigue vigente, se consignaran en el artículo 123 fracción XXIX, el derecho a la seguridad social<sup>2</sup>. Este derecho irá transitando, a partir de diversos procesos sociopolíticos que se plasman en las diversas reformas que ha tenido el artículo 123, de una seguridad social voluntaria y potestativa a una de responsabilidad estatal instrumentada prioritariamente, como derecho laboral (Ramírez, 2019a) y con la reforma del artículo 4° en 2020 a una seguridad social basada en derechos humanos, sociales y universales. La concreción más evidente se dará en 1925 con la Ley General de Pensiones Civiles de retiro. Desde entonces, el carácter contributivo queda establecido mediante aportación tripartita de: trabajadores, empleadores o entidades estatales y públicas y Estado. Posteriormente en 1943 se crea el primero de los tres Institutos Nacionales de Seguridad Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para trabajadores del sector privado. Continuará en 1959, la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y en 1961, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)<sup>3</sup>. A estos tres Institutos de Seguro Social Nacional se suman regímenes de pensiones específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la administración pública federal, mediante contratos colectivos de trabajo con mejores beneficios en seguridad social y que dan lugar a la diversidad, desigualdad y fragmentación que presenta la seguridad social mexicana. Es así como se identifican más de 1000 planes de pensiones, tomando en cuenta estados, universidades públicas y municipios. Todos ellos cubren a 60% de la población mexicana, pero de acuerdo con información de encuestas, en la actualidad el 75% de las mujeres y 57% de los hombres de 65 años y más no cuentan con pensión derivada de contribuciones, lo que determina que se mantengan en actividades laborales hasta que la falta de capacidades motrices y mentales se los impida. De acuerdo con la ENOE (INEGI, 2022), se estima que 24% de las personas de 65 y más años, siguen perteneciendo a la población económicamente activa (PEA).

Las pensiones públicas, se diseñaron obligatorias, contributivas, fondeadas parcialmente, con beneficio definido y solidaridad intergeneracional, pero por diversas razones económicas y políticas, los fondos de reserva o no se constituyeron o se agotaron rápidamente dando paso al reparto simple. Así, los institutos de Seguridad Social transitaron la crisis de los años ochenta del siglo XX, con salarios y sueldos devaluados, inflación creciente, desempleo e informalidad al alza y fueron incluidos en las reformas estructurales de segunda generación, entre las que destaca la privatización de los fondos de pensiones y las reformas laborales (Burki & Perry, 1998). Con evidencias parciales que se tomaron como bandera, entre ellas el envejecimiento demográfico que, en realidad era el envejecimiento de los afiliados al IMSS y, ante la falta de reservas actuariales que fondearan a las pensiones futuras, se declaró la crisis fiscal al cuantificar a valor presente (1995) los pasivos laborales y la necesidad de cambiar el modelo de financiamiento de las pensiones (IMSS, 1995). Se opta por una reforma estructural que aumenta las desigualdades al separar las generaciones que ya cotizaban para pensiones de beneficios

---

<sup>2</sup> “Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguridad populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular” (DOF, 1917). En 1929, se reforma el artículo, quedando de la siguiente manera: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ello comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos (DOF, 1929).

<sup>3</sup> Le antecede la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacional (1939).



definidos de las personas trabajadores que ingresan al mercado laboral a partir de las reformas que marcaron el inicio de la capitalización individual de administración privada. Para las personas que cotizan al IMSS fue a partir del primero de julio de 1997 y para los afiliados al ISSSTE a partir del 1 de abril de 2007. El sistema de pensiones de las fuerzas armadas mantiene un sistema de reparto de administración pública.

Para otras entidades públicas con contratos colectivos que cubren seguridad social, el titular de la Secretaría de Hacienda promovió explícitamente a partir de la publicación de los Lineamientos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones emitido en 2007 (DOF, 2007) reformas orientadas a la capitalización individual de administración privada, con la finalidad de construir el sistema nacional de pensiones. Todas aquellas entidades públicas que aceptaron la privatización, fueron apoyadas con recursos para la transición de modelos de financiamiento o traspasaron la deuda de los pasivos laborales como deuda pública. En 2014 se reformó el sistema de pensiones de dos empresas del Estado, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y en 2015 el de Petróleos Mexicanos (Pemex), en ambos casos el Gobierno Federal asumió el costo de las pensiones en curso de pago. Se replicó lo realizado con la reforma estructural del IMSS de 1995, que rompió la solidaridad, cerró el modelo de beneficios definidos, dejando al Gobierno, el costo de los pensionados de las leyes abrogadas: Ley 73 del IMSS y los que se pensionaran amparados en esta Ley y en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, más otros sistemas de pensiones públicos, por lo que el costo fiscal de la transición representó en 2020 el 3,8% del PIB. Pocos institutos de pensiones de los estados de la Federación y Universidades Públicas de los Estados, son los que han resistido a la perspectiva hegemónica de la capitalización individual de administración privada. Han enfrentado sus problemas financieros con reformas paramétricas y han mantenido la administración pública, la solidaridad intergeneracional y el beneficio definido. Es de reconocer la instrumentación de sistemas con cuentas nocionales, así como documentar que tenemos ya en el Estado de Nuevo León, el primer caso de reversión de un sistema privado al público mediante la Reforma aprobada por el Congreso del Estado, en julio de 2020.<sup>4</sup> No obstante, son pocos y se busca descalificar o silenciar sus reformas, para no contribuir al aumento de la deslegitimación del ahorro forzoso a partir de la capitalización individual de administración privada.

### **Características del sistema de capitalización individual de administración privada**

El modelo vigente se caracteriza por situarse en la perspectiva de pensiones autofinanciadas derivadas del ahorro individual y por lo tanto bajo la responsabilidad individual. Dependen directamente de las características del mercado laboral y del nivel de los salarios. Las reformas estructurales de los años ochenta del siglo XX provocaron un crecimiento de la informalidad en las condiciones laborales, la flexibilización del empleo se acompañó de precariedad por la falta de garantías laborales, inestabilidad y bajos salarios. La universalización de la cobertura que las reformas estructurales prometieron se convirtió en meta incumplida por la mayor proporción de empleo informal que formal. La cobertura se mantuvo en la misma proporción que antes de la reforma, menos del 40% de la PEA.

---

<sup>4</sup> Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial, 2020.

La reforma del IMSS que entra en vigencia en 1997, no cambió la tasa de cotización para los trabajadores (1,8 del salario base cotización), disminuyó la de los empleadores y aumentó la cuota del Estado lo que suma 6,5% de aportación del salario de referencia, de origen tripartita para las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez. Para tener derecho a una pensión el tiempo de cotización aumentó de 500 semanas (10 años) a 1250 semanas (24,03 años).

El sistema financiero nacional e internacional entra con las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), a la administración del ahorro, manejo y administración de las cuentas individuales. Las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES) constituyen y administran los fondos y portafolios de inversión en los que las AFORES invierten los recursos de los trabajadores. Por su parte, las compañías de seguros, gestionan las rentas vitalicias y la venta de seguros de sobrevivencia, indispensables para otorgar a los beneficiarios los recursos de la cuenta si el trabajador fallece.

Sin haber evaluado que durante la primera década de funcionamiento de la capitalización individual la media de la densidad de cotización era menor al 50% del tiempo laboral de los trabajadores, que la rentabilidad real no superaba el 3,5% y que el cobro de comisiones impactaba cerca del 25% del ahorro del trabajador, se realiza en 2007 similar reforma estructural de las pensiones de trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE. Se sigue el mismo modelo con sus particularidades, se reducen los años de cotización de 30 años para hombres y 28 para mujeres a 25 años para ambos sexos, se aumenta la tasa de cotización de 8,7% a 19,5% pudiendo llegar a 21% si se realiza ahorro solidario<sup>5</sup>.

Llama la atención, que a pesar de que la tasa de cotización para pensiones de retiro y vejez es de las más bajas de América Latina, la reforma al IMSS que inicia vigencia en 1997, las mantuvo en esa proporción, disminuyendo la de empleadores y trabajadores y aumentando la del Estado mediante la cuota social. Con el paso de los años, el débil crecimiento de los salarios contractuales y el efecto de la UMA<sup>6</sup>, se traducen en una tasa de cotización proporcionalmente menor, lo que agudiza la precaria situación de las finanzas de la Institución. Otro elemento que hay que destacar referente a la baja cobertura de las pensiones, es que al estar dirigida la inclusión a la seguridad social solo a los asalariados subordinados, dejó de lado otras formas de trabajo que fueron creciendo en el sector informal<sup>7</sup> y que junto con la informalidad laboral<sup>8</sup>, representan el 57% de los ocupados. Si bien la actual Ley del IMSS (1995) dejó abiertas las puertas a los trabajadores independientes, a los empleadores, etc. fue a partir de considerarlos con adscripción voluntaria sin garantía y apoyos fiscales complementarios. El aumento de la tasa de

---

<sup>5</sup> Modalidad de ahorro por iniciativa del trabajador que cotiza al ISSSTE con apoyo del Gobierno Federal que se deposita adicionalmente a su cuenta individual para el incremento de su pensión. Por cada peso aportado por el titular, la Dependencia/patrón se obliga a contribuir con \$3,25 pesos. El trabajador podrá destinar hasta un 2% de su Sueldo Básico a este ahorro (<https://www.gob.mx/consar/articulos/glosario-del-sistema-de-ahorro-para-el-retiro>).

<sup>6</sup> Con el objetivo de instrumentar la política de recuperación del salario mínimo, en 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establece la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que sustituyó la referencia al salario mínimo como medida, índice o unidad de cuenta en las leyes y disposiciones jurídicas locales y federales. La UMA considera el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (Ramírez, 2021).

<sup>7</sup> Sector Informal: unidad económica que produce bienes o servicios para el mercado, que operan prioritariamente a partir de los recursos de un hogar y que no lleva registros contables básicos.

<sup>8</sup> Informalidad Laboral: todo trabajo que se esté realizando, incluido en unidades económicas formales sin contar con el amparo del marco legal o institucional, principalmente sin acceso a la seguridad social pública (Ramírez, 2019).

cotización sí se llevó a cabo para los trabajadores del sector público (ISSSTE, 2007), a partir de la instrumentación de subcuentas en su cuenta de ahorro individual (de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del fondo de la vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo, haciendo depender la posibilidad de obtener una pensión de más y mayor ahorro voluntario. Lo que se convirtió en factor esencial si se observa que la tasa de reemplazo que el ISSSTE ofrece es de 46% promedio del salario de referencia. Esto es cerca de tres veces más que el 17% que reporta la Auditoría Superior de la Federación (2020) para el IMSS y que la OCDE (2016, p. 47) proyectó en 26% para trabajadores con salario promedio adscritos al IMSS.

Esta situación que agudiza la crisis social de las pensiones y por lo tanto la sostenibilidad social si se analiza desde la perspectiva del ciclo vital, contrasta con los beneficios que ha obtenido el sector financiero privado. Los recursos que administran las Afores, representaron a finales de 2022 el 18,4% del PIB. Registra 72 millones de cuentas, mientras que las cuentas activas con aportaciones periódicas apenas suman 23 millones. El resto son registradas y asignadas sin aportaciones recientes. Los rendimientos netos de las comisiones significan el 49,7% de los recursos de las Administradoras (Consar, 2023). A pesar del discurso de la promoción de la competencia económica, de 10 afores, 4 concentran el 71% de las cuentas y de los recursos (Citibanamex, Copel, Sura, XXI Banorte). La rentabilidad anunciada con las reformas, las garantías de mejores y mayores pensiones se desvanece cuando observamos la rentabilidad real que registran en 23 años de funcionamiento y que es de 1,58% (Valencia Alberto, 2020) que difiere del 4,7% que ellos reportan para los últimos 36 meses (Consar, 2023).

La pandemia del COVID 19 provocó una mayor demanda de retiro por desempleo, prestación que disponen los trabajadores con cuenta individual. Más de 1,9 millones de cuentahabientes han efectuado retiros por desempleo. El monto de los retiros fue de 23.169 millones de pesos, lo que equivale a 0,44% de los activos netos del sistema (Consar, 2023). Acudir a esta prestación significa un alivio temporal, pero agudiza la posibilidad de obtener una pensión en el futuro, ya que se transforma no solo en disminución del saldo ahorrado sino de las semanas de cotización, haciendo más difícil que cumplan los requisitos de Ley.

### **Reformas del actual gobierno**

Ante la crisis de la seguridad social contributiva, evidenciada con su disminuida cobertura y el fracaso de la capitalización individual para las personas trabajadoras que observan la imposibilidad de obtener una pensión vitalicia por las discontinuas aportaciones que hicieron al sistema y el excesivo cobro de comisiones, arribaron como evidente necesidad, las pensiones asistenciales de vejez. Iniciaron su instrumentación en 2003 cuando fue jefe de gobierno de la Ciudad de México, el actual presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador. Posteriormente se generalizaron, primero de forma focalizada en el ámbito rural y en localidades de mayor marginalidad (2006) y posteriormente se fue ampliando a las zonas urbanas para las personas de 65 años y más (2014). El monto otorgado bimestralmente se situaba por debajo del valor de una canasta alimentaria rural, la que se otorgó en la Ciudad de México representaba 50% del salario mínimo, la que se ofrecía a nivel nacional, representaba 20% del devaluado salario mínimo de entonces (Ramírez, 2016). A partir de enero de 2019, se transforman todos los

apoyos a la vejez instrumentados con recursos federales en Pensión de Bienestar de carácter universal para todos los mayores de 68 años y de 65 años si son población originaria que continúan viviendo en sus comunidades indígenas o afro mexicanas o que tengan alguna discapacidad. A partir de 2021 se otorgan desde los 65 años.

El monto de pensión pasa de 580 pesos mensuales en 2018, a 2.400 pesos en 2023, 38 % del salario mínimo, y representa 129 dólares actuales. Además, se convierte en derecho social constitucional al haber sido reformado el Artículo 4 de la Constitución. Ha sido un acierto que la población mayor de 65 años cuente con esta prestación que alcanza a cerca de 10,9 millones de personas (Secretaría de Bienestar, 2022, p.73).

La construcción de la pensión universal ha sido aprovechada para que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y, todos aquellos actores afines a la capitalización individual de administración privada, celebren la construcción de un sistema mixto, porque, de alguna manera, la falta de resultados para los trabajadores que el sistema de capitalización individual de administración privada ha hecho evidente, la asume el Estado para no dejarlos en total pobreza. Además, les estimuló para participar en la negociación y aprobación de una reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, en la que asumen el compromiso de aumentar su participación en la cuota tripartita destinada a financiar las pensiones, manteniendo la misma tasa para los trabajadores y que el Estado redistribuyera la cuota social con la que participa, a los tramos de salarios más bajos. La propuesta del Ejecutivo, de los empresarios y de la Secretaría de Hacienda fue aprobada por el Legislativo el 16 de diciembre de 2020. Los contenidos de la Reforma se centran en los siguientes aspectos:

a) Va dirigida a los trabajadores que aportan a una cuenta individual administrada por el sector privado (AFORES) afiliados al IMSS, 25% de la población ocupada; b) Disminuye las semanas de cotización para tener derecho a una pensión de retiro o vejez de 1250 a 1000, iniciando en 2021 con 750 con el objetivo de que un mayor número de trabajadores alcancen pensión mínima garantizada y no solo el monto de su ahorro como se preveía para el 80% de los que empezaron a cumplir ese año los requisitos de Ley, con cargo a recursos públicos; c) Incrementa el porcentaje de las aportaciones realizadas por los patrones, a las cuentas para el retiro de los trabajadores de 6,5% a 15% del Salario Base de Cotización (SBC), mismo que se realizará de forma gradual a partir de 2023 y concluyendo en 2030; d) nuevo esquema de delimitación de la pensión mínima garantizada, la cual se sitúa por debajo de lo que estaba aprobado en los artículos modificados, ya que al disminuir las semanas de contribución, también disminuye el monto lo que hace aparecer como una reforma orientada sólo a la construcción de cada vez más disminuidas pensiones, aunque las autoridades de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, argumentan que es un esquema más flexible para la obtención de la pensión mínima garantizada (PMG), porque se tomará en cuenta edad, el salario promedio del trabajador y las semanas de cotización.

La pregunta crucial, es ¿por qué si se están realizando cambios paramétricos dejan que la administración de los ahorros siga en manos privadas? ¿Por qué aceptar un incremento del costo fiscal que resultará de las aportaciones adicionales que el Estado tendrá que hacer para el pago de la pensión mínima garantizada, sin una mejor regulación al sector privado? ¿Acaso el establecimiento de un límite máximo a las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro a un nivel promedio de las más bajas de la región, como lo señala la reciente reforma, compensará las transferencias que el sector público seguirá realizando para solventar las pensiones presentes y futuras de los trabajadores y

que se convierten en mayor costo fiscal? Muchas interrogantes se abren en la construcción de la sostenibilidad fiscal.

Cuánto ha podido el capital financiero internacional impedir una reforma verdadera a favor de los trabajadores o, en realidad el actual gobierno podrá regular, transparentar y reorientar el ahorro de los trabajadores a la necesaria inversión productiva que el país requiere, para generar empleo protegido, salarios dignos y por lo tanto mejores pensiones o se seguirá en la senda de perseguir sólo rentabilidad financiera, ahorro financiero y mínimas pensiones para una pequeña proporción de los trabajadores de México.

### **Algunas consideraciones finales**

Con propuestas y reformas parciales como las descritas, más otras que están por anunciarse, se mantiene la fragmentación que caracteriza a los sistemas de pensiones en México, además de inhibir procesos de reforma profunda que consideren las características del mercado laboral y salarial del país, que revierta el sistema de ahorro que es en lo que la seguridad social se ha convertido, para que puede transitar a uno de bienestar social, que cubra los riesgos clásicos del ciclo vital más los riesgos contemporáneos ligados a la seguridad humana.

Con la reforma aprobada en 2020, la cobertura seguirá siendo baja, ya que solo va dirigida a los trabajadores del sector privado, afiliados al IMSS después del primero de julio de 1997 y que se identifica como generación Afore. Mientras no se reconozca con los mismos derechos a todas las diferentes formas de trabajo con acceso igualitario a la seguridad social, no será posible la universalidad, que además deberá tener vinculaciones institucionales con las pensiones no contributivas. Más y mejores pensiones para todas y todos los trabajadores y para toda la población requiere de un diferente diseño, de una administración pública, de restaurar mecanismos de solidaridad, de colectividad, de comunidad, fuera de la creciente mercantilización y del extremo individualismo. La aspiración no debiera ser la construcción de mínimas pensiones sino de una base que otorgue certidumbre, confianza y bienestar colectivo. La discusión seguirá y las diversas propuestas aparecerán, mientras el envejecimiento crece, el bono demográfico se agota, la organización del empleo se modifica, la informalidad laboral persiste y la sociedad mexicana, sus políticos y los actores económicos dominantes, no parecen comprender más que la defensa de los negocios financieros que la privatización de las pensiones les ha ofrecido.

### **Bibliografía**

- Auditoría Superior de la Federación (2020), *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018*
- Burki S. J. & Perry G. (1998). *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Washington. Banco Mundial.
- Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (2021), *El Sar en números*, México, CONSAR, febrero.
- Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (2023), *El Sar al cierre de 2022*, México, CONSAR, enero. <https://www.gob.mx/consar/articulos/el-sistema-de-ahorro-para-el-retiro-al-cierre-de-2022-324151?idiom=es>

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2007), Lineamientos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones, México, Secretaria de Gobernación, 20 de diciembre.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, México, Secretaria de Gobernación, 16 de diciembre.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE, tercer trimestre de 2022, Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
- International Labour Office (2018) *Reversing Pension Privatizations Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*, Geneve, ILO, 368 pp.
- IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social (1995) Ley del Seguro Social. Publicado el 21 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, primera sección. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4886585&fecha=21/12/1995&cod\\_diario=209466](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4886585&fecha=21/12/1995&cod_diario=209466)
- ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2007) Ley del ISSSTE. Publicada el 31 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, primera sección. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4967057&fecha=31/03/2007#gs.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967057&fecha=31/03/2007#gs.tab=0)
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León*, México, Periódico Oficial Número 114-iii, 14 de septiembre de 2020. Decreto 342
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015) *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones, México*, OCDE-CONSAR, 174 pp.
- Ramírez, B. (2016). La seguridad social y la pensión universal, en *Nueva ronda de reformas estructurales, ¿nuevas políticas sociales?* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 259-276.
- Ramírez, B. (2019). El binomio formalidad/informalidad en el mercado de trabajo mexicano. *Equidad y Desarrollo*, (33), Bogotá, La Salle, pp. 89-103.
- Ramírez, B. (2019a). La crisis fiscal y social de las pensiones en México, *Revista de Economía Mexicana*, Anuario No. 4, Facultad de Economía, UNAM, 00 211-257
- Secretaría del Bienestar, 4° Informe Trimestral, 2022, México. <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/cuarto-informe-trimestral-2022?idiom=es>
- Valencia, A. (2020). A un año de distancia para jubilarse, en *Seguridad Social Latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO, No. 3, pp. 74-81

## **Breve análisis del proceso actual de reforma al sistema de pensiones en Chile: una mirada crítica**

Silvania Mejías Godoy\*  
Universidad de Chile

*Recibido: 21 de febrero de 2023  
Aceptado: 8 de marzo de 2023*

### **Resumen**

La crisis previsional en Chile ha generado el desafío de asumir una reforma al sistema. En ese sentido, este escrito realiza una revisión sintética del actual proceso de reforma previsional llevada cabo por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric. Para ello, se generó un análisis de diversos documentos oficiales tanto gubernamentales como legislativos. A modo de conclusión, dado que la reforma debe ser aprobada aún, se visualizan aspectos críticos que tienen relación directa en la perpetuación de un modelo de capitalización individual con mínimos estándares de solidaridad.

**Palabras clave:** capitalización individual, crisis previsional, reforma al sistema

### **Abstract**

The pension crisis in Chile has generated the challenge of reforming the system. In this sense, this paper makes a synthetic review of the current pension reform process carried out by the government of President Gabriel Boric. For this purpose, an analysis of various official documents, both governmental and legislative, was generated. Finally, given that the reform has not been approved, critical aspects that are directly related to the perpetuation of an individual capitalization model with minimum solidarity standards are visualized.

**Keywords:** individual capitalization, pension crisis, pension system reform

### **I. Antecedentes de la crisis del sistema de pensiones**

Hace varios lustros, el actual sistema de pensiones jubilatorias en Chile ha sido foco de críticas por parte de diversos actores sociales y políticos. Desde su instalación en 1980 en plena dictadura militar -a través del Decreto Ley N°3500-, el sistema previsional no ha cambiado en términos estructurales, sino que ha experimentado diversas reformas que apuntan a subsanar las ineficiencias del modelo, pero que no modifican sustantivamente las premisas que existen en sus bases ideológicas.

---

\* Bachiller en Humanidades y Cs. Sociales, Licenciada en Sociología y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Docente y Coordinadora de la Cátedra de Sociología en el Programa de Bachillerato de la Universidad de Chile. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO: Seguridad social y sistemas de pensiones. Asistente de coordinación y miembro del equipo directivo del Núcleo Teoría Social Hoy del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. Contacto: [silvania.mejias@uchile.cl](mailto:silvania.mejias@uchile.cl)

Estas premisas hacen del sistema de pensiones chileno un caso paradigmático en la visualización de las lógicas neoliberales y subsidiarias del Estado para administrar derechos sociales, específicamente en este caso, el derecho humano a la seguridad social. Así, desde la década del 80' en adelante, entes privados denominados Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), son el eje central de un sistema de capitalización individual a través del ahorro forzoso a la clase trabajadora, que deja de lado principios fundamentales de la seguridad social, como la universalidad en la cobertura, la solidaridad y redistribución del ingreso, la suficiencia de las prestaciones, la eficiencia y sostenibilidad financiera (Mesa-Lago, 2004).

Con el retorno a la democracia, el sistema administrado por las AFP empezó a ser objeto de reformas que apuntaban a “perfeccionar el modelo”. Las primeras medidas en los gobiernos de los presidentes Aylwin y Frei, apuntaron a ajustes sobre cálculos de rentabilidad: ajustes anuales y no mensuales, además de reconocer las pérdidas (rentabilidad negativa) por parte de las administradoras, las cuales eran traspasadas directamente a sus afiliados.

Luego, durante el gobierno de Lagos, iniciando los años 2000, la más insigne reforma fue la creación de multifondos, lo cual obligaba a los afiliados a decidir destinar los ahorros entre cinco fondos con diversas opciones de riesgo de inversión. Así, se reafirmaba que el riesgo de inversión para un mejor ahorro, debía asumirlo cada trabajador. Otra de sus reformas fue incorporar la alternativa de rentas vitalicias a través de organismos aseguradores distintos a las AFP, y la flexibilización del ahorro a través de mecanismos de ahorro voluntario. Con ello, se establecían las primeras reformas más sustantivas en la profundización de las lógicas neoliberales en seguridad social.

Ya en la era Bachelet, los desafíos de mejoramiento del sistema presionaban cada vez más a la clase política, dado que los resultados esperados a partir de la promesa de tasa de reemplazo cercana a un 70% difundida en los años 80' no se estaban cumpliendo. La jubilación se hacía cada vez más cuesta arriba para la población, dado el resultado de miserables pensiones que no alcanzaban para cubrir las necesidades básicas. En ese marco, se llevan adelante diversos análisis, los cuales apuntan a universalizar el sistema de pensiones a través del Pilar Solidario para personas que no poseían ahorros, como por ejemplo mujeres “dueñas de casa” a las cuales no se les reconocía el trabajo dentro del hogar, quienes podían optar a una pensión básica garantizada por el Estado.

En paralelo, el malestar social en esta temática se agudiza cada vez más, así crece con fuerza una consigna que demuestra la deslegitimación alcanzada por el modelo: NO+AFP. Se genera a partir de este movimiento una propuesta que intenta integrar todos los principios que se encuentran a la base de la seguridad social, y que va a contrasentido del avanzado nivel de neoliberalización de derechos y de las lógicas individuales de la propiedad y resolución de los problemas de ingresos en la vejez (CNT No+AFP, 2016).

Tanto así, que previo a las manifestaciones sociales de 2019, denominadas el estallido social, durante el segundo gobierno de Piñera, se intenta avanzar en nuevas reformas al sistema, que no integra cambios a las lógicas de capitalización individual, pero que busca incorporar otros actores que contribuyan a los ahorros de las y los trabajadores.



Con el estallido y luego de la pandemia, la discusión de cualquier reforma al sistema previsional quedó en segundo plano, y lo que adquirió relevancia, fue la discusión y aprobación de diversas leyes que permitieron a los afiliados de las AFP a realizar retiros del 10% de sus ahorros como medida para mitigar los estragos que la pandemia había traído a nivel del mundo del trabajo y la economía. Debate intenso se dio en este contexto entre las diversas bancadas en el parlamento, ya que adquirió gran relevancia el tema de la propiedad y libre disposición de los fondos (Mejías, 2020).

Este debate, continuó siendo protagonista en la palestra pública, sobre todo dentro del contexto constituyente y las elecciones presidenciales en 2021. En primer lugar, la Convención Constitucional abrió el espacio para que distintas visiones ciudadanas acerca de la seguridad social y el sistema de pensiones pudieran ser discutidas. Cabe relevar que las propuestas sostenidas han ido a contrasentido de las propuestas que emergen desde economistas integrantes del *establishment* político, apuntando a terminar con el modelo de AFP.

En ese marco, a partir del mecanismo de participación popular que estableció la Convención, se presentaron dos importantes propuestas de textos para el articulado en la materia. La primera, fue la Iniciativa popular de norma N°8.590 “Con mi plata no – defiende tus ahorros previsionales”, que alcanzó rápidamente el apoyo ciudadano con 15.000 firmas, la cual apostaba a subsanar el problema de las bajas pero desde una lógica individualista que rechazaba tanto a las AFP, como un posible sistema de reparto (ya sea total o con algún nivel de componente de reparto de cotizaciones) en base a su supuesto fracaso, o derechamente nacionalizando los fondos. Por lo tanto, esta iniciativa buscaba mejorar las pensiones y al mismo tiempo proteger el esfuerzo de miles de trabajadores y trabajadoras. En ese sentido, esta iniciativa proponía:

1. Que se garantice la propiedad de los fondos actuales y futuros y que éstos sean heredables;
2. Que se consagre la libertad de elegir entre instituciones públicas y/o privadas;
3. Que el Estado vele porque hombres y mujeres reciban igual pensión a igual monto ahorrado;
4. Que el Estado garantice una pensión básica universal financiada a través de impuestos generales (Con mi plata NO, 2021).

La segunda Iniciativa popular de norma relevante en la materia presentada dentro de la Convención, fue una que operaba bajo la lógica de los principios convencionales de seguridad social. En ese sentido la Iniciativa N°4758: “El derecho a la seguridad social” intentaba responder al problema de la ausencia de un sistema de seguridad social que otorgara prestaciones suficientes a los ciudadanos en estado de necesidad. Ello implicaría acabar con el negocio previsional sustentado en la capitalización individual, avanzando hacia un sistema solidario, tendencia mayoritaria a nivel mundial. Se propuso como articulado lo siguiente:

*El Estado reconoce a todas las personas el derecho a la seguridad social fundado en sus principios esenciales de universalidad, tanto en lo relativo a la población protegida, como a las contingencias sociales amparadas; suficiencia, proveyendo prestaciones oportunas y actualizadas; uniformidad, unidad y participación en la administración y esencialmente solidaridad en su financiamiento. La definición de la política de seguridad social y el control del sistema que se establezca competen al Estado y al esfuerzo de trabajadores y empleadores a*

*través de cotizaciones obligatorias. La gestión y administración del sistema será pública y recaerá en entes públicos, autónomos sin fines de lucro, cuyo directorio estará integrado por representantes del Estado, los empresarios y los trabajadores. La seguridad social deberá garantizar que el sistema de pensiones que se establezca entregue prestaciones definidas, de forma tal, dar certezas que el monto de las pensiones cumpla a cabalidad con la suficiencia y asegure que la vejez no esté nunca sujeta a variabilidades de las condiciones político, sociales o económicas (Coordinadora Nacional de Trabajadoras y Trabajadores NO+AFP, 2021).*

Finalmente, tras el proceso deliberativo entre los constituyentes, se estableció para la materia de seguridad social, un texto que contenía elementos que ponían en el centro la vida digna, específicamente proponiendo en el artículo 45 del borrador lo siguiente:

*1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social, fundada en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, igualdad, suficiencia, participación, sostenibilidad y oportunidad. 2. La ley establecerá un sistema de seguridad social público, que otorgue protección en caso de enfermedad, vejez, discapacidad, supervivencia, maternidad y paternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y en las demás contingencias sociales de falta o disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo. En particular, asegurará la cobertura de prestaciones a quienes ejerzan trabajos domésticos y de cuidados. 3. El Estado define la política de seguridad social. Esta se financiará por trabajadoras, trabajadores, empleadoras y empleadores, a través de cotizaciones obligatorias y rentas generales de la nación. Los recursos con que se financie la seguridad social no podrán ser destinados a fines distintos que el pago de los beneficios que establezca el sistema. 4. Las organizaciones sindicales y de empleadores tienen derecho a participar en la dirección del sistema de seguridad social, en las formas que señale la ley (Convención Constitucional, 2022, pág. 19).*

Si bien este artículo lograba instalar una lucha y anhelo por parte de movimientos sociales que tempranamente cuestionaron los resultados del modelo administrado por las AFP en materia de pensiones jubilatorias, no fue posible que hiciera sentido en la población dadas las tensiones expresadas en torno a la propiedad de los fondos y su libre disposición, entre otros. Independiente de ello, no se puede afirmar que la razón del rechazo triunfante en el plebiscito de salida para dar luz verde o frenar la propuesta constitucional construida, fuera en torno al dilema “más mercado o más Estado” a modo de clivaje, lo cual operó de forma transversal en referencia a otros elementos del texto constituyente propuesto. Por tanto, el rechazo tendría otros componentes explicativos, como por ejemplo la campaña de desinformación y terror que operó en dicho contexto por los sectores conservadores y reticentes al cambio constitucional.

## **II. La propuesta de reforma al sistema de pensiones**

Independiente de lo acontecido tras la derrota de la propuesta constituyente en la materia, el Gobierno de Gabriel Boric a través de la coordinación de diversos ministerios, específicamente el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, venía trabajando un proyecto de reforma al sistema de pensiones –compromiso contenido en el programa de gobierno–, el cual se hace público a través de cadena televisiva nacional de la presidencia el 2 de noviembre de 2022 (Gobierno de Chile, 2022), y es enviado al parlamento en calidad de proyecto del ley el 7 de noviembre, a través del Mensaje N°180-

370 (Gobierno de Chile, 2022), con el cual se impulsa la posibilidad de avanzar en la crisis previsional en Chile, apostando a la creación de un sistema mixto de pensiones, además de un seguro social en el pilar contributivo y la mejora de la Pensión Garantizada Universal (PGU). El proyecto de ley, a tres meses de ser presentado, fue sometido a votación dentro de la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados el 25 de enero de 2023, donde se aprobó la idea de legislar aceptando el proyecto en términos generales. El 31 de marzo del presente año, se espera retomar su discusión particular en la misma Comisión, idealmente con el apoyo de una mesa técnica integrada por diversas fuerzas políticas que aporten en la discusión minuciosa de lo planteado (Gobierno de Chile, 2023).

El impulso de la reforma del sistema viene del reconocimiento de la crisis del modelo, que tiene origen en la acumulación financiera por desposesión realizada a la clase trabajadora a través de sus ahorros previsionales, y que trae como resultado la aguda precarización sostenida de las y los trabajadores pensionados en Chile. En ese sentido, de acuerdo con el Gobierno, el proyecto de ley planteado ha considerado los sistemas de pensiones que predominan en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y tiene como propósito:

*Lograr mejores pensiones para todas las personas, algo que por años los chilenos y chilenas han demandado. La reforma que hoy proponemos tiene como principal objetivo reconocer el esfuerzo individual y garantizar mejores pensiones por medio de un sistema mixto (público/privado) en el que las personas podrán optar con libertad sobre qué entidades invertirán sus ahorros previsionales. Con esta Reforma de Pensiones: aprobado el proyecto, mejorarán las pensiones. Valora el trabajo personal, mantiene el ahorro individual y protege su propiedad. Fortalece la libertad para elegir. Crea un sistema mixto, con un agente público y actores privados, que generará mejores pensiones. Establece una cotización financiada por los empleadores, que mejorará las cuentas personales de todos y enfrentará la discriminación hacia las mujeres. Deja atrás un sistema extremo, que no ha cumplido con las expectativas que se pusieron en él y que exhibe reconocidas deficiencias (Gobierno de Chile, 2022).*

En detalle, el objetivo general de la reforma previsional es el aumento de las pensiones de los jubilados (actuales y futuros) a través de tres mecanismos: 1. Aumento de la PGU vía Reforma Tributaria; 2. Nueva pensión del seguro social con cargo a los empleadores; y 3. Disminución de las comisiones de administración de los fondos de ahorro previsional con énfasis en el mejoramiento de la rentabilidad de estos a nivel individual. Así, se mantiene la lógica de capitalización existente en el actual modelo, con énfasis en el rol subsidiario del Estado para mitigar el daño provocado tras más de 40 años de AFP. No se toca la propiedad individual de los ahorros previsionales ni su heredabilidad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que “la reforma reemplaza el retiro programado por una nueva opción de pensión llamada renta vitalicia con herencia, que combina los mejores atributos del retiro programado con la renta vitalicia. Así las personas podrán elegir entre renta vitalicia con y sin herencia. La renta vitalicia con opción de herencia tiene los mismos atributos de heredabilidad que el retiro programado, pero garantiza a la persona una pensión en UF de por vida. Se propone una pensión de renta vitalicia con herencia que permite a las personas tener una pensión estable y, además, dejar el fondo a sus herederos si fallece antes de agotar el fondo. Las personas podrán elegir entonces, entre una renta vitalicia simple (que genera pensión de sobrevivencia para los beneficiarios: el o la cónyuge y los hijos menores de 25 años que están estudiando), o una renta vitalicia con opción de herencia que pagará una pensión más baja, pero que permitirá dejar herencia en los mismos términos que el retiro programado” (Gobierno de Chile, 2022).

Uno de los elementos que incorporaría la reforma de ser aprobada, es el aporte de los empleadores a un fondo de seguro social del 6% de carácter común, el cual se registrará en cuentas personales. Este vendría a cumplir con un rasgo clásico dentro de la seguridad social<sup>2</sup>, pero que en el caso chileno se encuentra ausente dentro del actual sistema de pensiones. Con esta medida, se apuesta a un aumento significativo de las pensiones, sobre todo en grupos que han sido golpeados por el sistema vigente, como por ejemplo las mujeres y trabajadores/as informales. Específicamente, la medida aportará a los actuales jubilados el equivalente a un 0,1 Unidad de Fomento (UF) por año cotizado, además de compensar a las mujeres de manera diferenciada<sup>3</sup>. En el caso de los futuros pensionados, el 6% se entenderá como un seguro social en base a lo que cada cuenta individual ha registrado. Este Fondo Integrado de Pensiones bajo el principio de solidaridad, complementará las pensiones de las personas con bajos ingresos, disminuyendo las brechas de género y las provocadas por las lógicas que operan en la realidad sociolaboral en Chile.

Así, se establecería un sistema de pensiones de carácter mixto, donde existirían actores privados y un gestor público de inversión, donde las personas podrán elegir quién gestiona sus ahorros previsionales para la rentabilidad de estos, entre un inversor público u otros privados. Ello implica el término de las AFP formalmente como pilar fundamental del modelo en cuanto a soporte y administración, tanto así que la atención a afiliados, recaudación de cotizaciones y pago de pensiones, será centralizada en un organismo público sin fines de lucro, denominado Administrador de Pensiones Autónomo. Esto con el objetivo de disminuir los costos de administración, es decir las denominadas comisiones.

Cabe enfatizar en la finalización formal de la figura de AFP en su rol de inversores, ya que en estricto rigor los actores privados dentro del sistema no desaparecen. Con la reforma, se legitima la participación privada de inversores que competirá con una alternativa pública denominado Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA), ente que por lo demás, tendrá a su cargo la gestión del Fondo Integrado de Pensiones generado por los aportes del 6% que realicen los empleadores. La existencia de los inversores privados se justifica en su rol gestor para la mejora de rentabilidad de los ahorros, donde las actuales AFP podrán transformarse asumiendo este nuevo rol consignado por la reforma. Además, desde el Gobierno, se señala que con estos mecanismos se fortalece la libertad de elección, elemento de tensión constante en diversos espacios y actores integrantes de la sociedad chilena. En síntesis, desde el Gobierno se plantea que:

*Para los actuales jubilados y jubiladas el aumento vendrá de dos fuentes: Aumento de la cobertura y monto de la PGU; Parte de la cotización adicional del 6% de los empleadores se*

---

<sup>2</sup> En el 83% de los países que integran la OCDE, existe algún componente público bajo el principio de solidaridad de acuerdo con los antecedentes entregados por el Gobierno de Chile (Gobierno de Chile, 2022).

<sup>3</sup> En el caso de las mujeres, con la reforma se espera generar compensaciones considerando: “tablas de mortalidad a las mujeres en 10%, para actuales jubiladas y para las futuras. Se asume que la mujer vivirá lo mismo que el hombre (tope de pensión autofinanciada UF 15: \$518.250); Tareas del Cuidado: Otorga cotizaciones para cuidados de dependencia, severa o moderada, para personas inscritas en el Módulo de Cuidadores del Registro Social de Hogares (RSH), con un tope de 2 años. Maternidad: Se anotan 24 cotizaciones por 6%, que se agregan al bono por hijo del 10%” (Gobierno de Chile, 2022).

*utilizará para incrementar las pensiones actuales, y terminará con la discriminación hacia las mujeres. Para los futuros jubilados el aumento vendrá, además, por: El aumento del ahorro acumulado en las cuentas individuales producto de la cotización individual del 10,5%, de los menores costos de administración, a mayor rentabilidad y menos lagunas previsionales; El aporte de los empleadores crea un seguro social que genera múltiples beneficios que contribuirán a mejorar las pensiones de los futuros jubilados (Gobierno de Chile, 2022).*

### **III. Apreciaciones críticas al proyecto de reforma**

No cabe duda de que el sistema de pensiones en Chile requiere una intervención urgente. En ese marco, es posible realizar las siguientes apreciaciones críticas al proyecto de ley presentado ante el parlamento:

En primer lugar, es innegable que el proyecto de ley contiene los principales elementos propuestos en el Programa de Gobierno presentado por Gabriel Boric, el cual avanza a entender la seguridad social como un derecho. Sin embargo, resulta preocupante el reconocimiento de inversores privados, dado que en el programa de gobierno se planteó que “el ahorro voluntario podrá ser administrado por instituciones privadas reguladas, a elección del cotizante” (Apruebo Dignidad, 2021, pág. 116). Al avalar la existencia de inversores privados en base a la posibilidad de estos para rentabilizar los fondos de pensión, cabe la duda de por qué hoy podrían realizar de forma eficiente una tarea que no desempeñan de forma “eficiente” actualmente, y donde además las pérdidas han sido transferidas directamente a los afiliados. En otras palabras, qué mecanismos pueden asegurar que con la reforma, las agencias de inversión privadas (rol que hoy juegan las AFP), puedan mejorar la rentabilidad de los ahorros previsionales.

Por otra parte, la posible reforma no toca la lógica de la propiedad de los fondos y las lógicas financieras para sustentar el sistema de pensiones, los cuales son elementos medulares del actual modelo neoliberal que mercantiliza este derecho social y humano. En ese sentido, es preocupante continuar avalando determinados ideologismos que sirven de argumento para sustentar los nichos de acumulación financiera existentes en Chile al alero del Estado.

La razón plausible que justifique un modelo de estas características, son las tensiones dadas por la actual configuración política en términos de correlación de fuerzas: parece existir consenso en torno a la necesidad de cambios en el sistema, y además apuntando a avalar la configuración de la mixtura propuesta dado que los entes privados de inversión no desaparecen en la materia, continuando con la perpetuación de un modelo de acumulación financiera que, en el caso chileno, es un fuerte componente de las desigualdades socioeconómicas. Esta reforma viene, por tanto, a fortalecer el mercado de capitales (Diario UChile, 2023), relevándolo en importancia sobre el pago de buenas pensiones, que es lo que ha ocurrido con el actual sistema.

Si bien esta reforma se encuentra en discusión, es necesario destacar los puntos en tensión que se visibilizan a priori. Sin embargo, no es posible realizar un análisis mayor, dado que es posible que la reforma presentada implique modificaciones en el transcurso del debate parlamentario. No obstante, cabe señalar que si bien se ha recogido la demanda por

NO+AFP, la propuesta planteada no significa establecer seguridad social bajo el principio de solidaridad en el pilar contributivo, dejando dicho componente solo al fondo de seguro social.

En ese sentido, parece ser que la apuesta de la reforma es avanzar en solidaridad, pero sin tocar las premisas anquilosadas del neoliberalismo chileno.

## Bibliografía

- Apruebo Dignidad. (2021). *Programa de Gobierno Apruebo Dignidad*. Recuperado el 18 de Febrero de 2023, de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>
- CNT No+AFP. (28 de noviembre de 2016). *La propuesta de pensiones que Chile necesita con urgencia*. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de [https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2019/08/Propuesta\\_NOAFP\\_web.pdf](https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2019/08/Propuesta_NOAFP_web.pdf)
- Convención Constitucional. (2022). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Coordinadora Nacional de Trabajadoras y Trabajadores NO+AFP. (diciembre de 2021). *El derecho a la seguridad social*. Recuperado el 30 de diciembre de 2021, de Plataforma digital de participación popular: [https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa\\_popular/detalle?id=4758](https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=4758)
- Diario UChile. (12 de Enero de 2023). *Marco Kremerman y Reforma Previsional: "Fortalece el mercado de capitales por sobre pagar buenas pensiones"*. Recuperado el 18 de Febrero de 2023, de Diario UChile: <https://radio.uchile.cl/2023/01/12/marco-kremerman-y-reforma-previsional-fortalece-el-mercado-de-capitales-por-sobre-pagar-buenas-pensiones/>
- Gobierno de Chile. (7 de Noviembre de 2022). *Mensaje N°180-370*. Obtenido de Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-de-pensiones#:~:text=Proyecto%20de%20Ley%20de%20Reforma%20de%20Pensiones>
- Gobierno de Chile. (2 de Noviembre de 2022). *Presidente Gabriel Boric presentó los contenidos del proyecto de reforma al sistema de pensiones*. Recuperado el 18 de Febrero de 2023, de Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/presidente-gabriel-boric-presento-los-contenidos-del-proyecto-de-reforma-al>
- Gobierno de Chile. (2022). *Sistema Mixto. Mejores pensiones para Chile*. Recuperado el 18 de Febrero de 2023, de Gob.cl: <https://www.gob.cl/sistemamixto/>
- Gobierno de Chile. (25 de Enero de 2023). *Primer hito de la Reforma Previsional: Comisión de Trabajo de la Cámara aprueba en general el proyecto*. Recuperado el 18 de Febrero de 2023, de Subsecretaría de Previsión Social: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/primer-hito-de-la-reforma-previsional-comision-de-trabajo-de-la-camara-aprueba-en-general-el-proyecto/>

- Mejías, S. (Septiembre de 2020). Chile y el retiro del 10% de las AFP ¿Crónica de una muerte anunciada? (B. Ramírez, & S. Carpenter, Edits.) *Seguridad social latinoamericana*(3),19-27.
- Mesa-Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL. Naciones Unidas., Unida de Estudios Especiales. Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile.

## Una aproximación a la problemática de la externalización de servicios de salud del IESS

María Victoria Cisneros Campaña\*  
FLACSO - Ecuador

*Recibido: 27 de febrero de 2023  
Aceptado: 4 de marzo de 2023*

### Resumen

El estudio realiza una aproximación a la problemática de la externalización de los servicios de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, para lo cual introduce la conformación del Sistema Nacional de Salud y sus subsistemas, así como el funcionamiento de los procesos de derivación. Finalmente, los resultados apuntan a que la externalización de los servicios de salud del IESS tiene varios motivos y los pagos a prestadores externos privados han aumentado.

**Palabras clave:** sistema de salud, seguridad social, externalización

### Abstract

The study approaches the problem of the externalization of health services of the Ecuadorian Institute of Social Security, IESS, by introducing the conformation of the National Health System and its subsystems, as well as the functioning of the referral processes. Finally, the results point out that the outsourcing of IESS health services has several motives and that payments to private external providers have increased.

**Keywords:** health system, social security, outsourcing

### Introducción

El propósito de este estudio es iniciar la discusión sobre las motivaciones de la externalización de los servicios de salud que ha realizado el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), así como las implicaciones técnicas y económicas.

En este sentido, se analiza la discusión considerando el Sistema Nacional de Salud, sus subsistemas y las relaciones entre ellos. Así mismo se menciona brevemente su financiamiento y se presentan algunas cifras para entender el contexto y su problemática.

Partimos de que la Constitución del Ecuador del 2008, menciona la existencia de un Sistema Nacional de Salud que está conformado por “instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Así mismo, indica que la Red Pública Integral de Salud es parte del Sistema Nacional de Salud. Esta

---

\* Doctora en Economía del Desarrollo, Master en Salud Pública y Socióloga con mención en Ciencias Sociales aplicadas a las Relaciones Internacionales. Contacto: [mvcisneros@flacso.edu.ec](mailto:mvcisneros@flacso.edu.ec)



Red se encuentra conformada por “establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008); es decir, los establecimientos del Ministerio de Salud Pública (MSP), del IESS, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Así mismo, la Carta Magna menciona que “los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

Sin embargo, el Sistema Nacional de Salud se mantiene fragmentado<sup>1</sup> y segmentado<sup>2</sup>, es decir, coexisten muchas unidades de un mismo nivel de atención que no están integradas y por otro lado, coexisten varios subsistemas con sus propios financiamientos y modelos de provisión de servicios. Es ente sentido, podemos entender que el Sistema Nacional de Salud tiene tres subsistemas, el primero que incluye los servicios que presta el MSP dirigido hacia la población más vulnerable y de escasos recursos (Molina, 2019). El segundo, son las instituciones de seguridad social tanto el IESS, como ISSFA e ISSPOL; es decir, es el que está pensado hacia la fuerza laboral y sus dependientes (luego de la reforma de 2010 en el IESS se amplía la cobertura para cónyuge con un pago respectivo e hijos menores de 18 años de forma gratuita). Y finalmente, el tercer subsistema denominado red complementaria de servicios donde constan los prestadores privados con y sin fines de lucro.

Los problemas que atraviesa el Sistema Nacional de Salud son varios, desde el financiamiento así como la cobertura y prestación de sus servicios. Es así como uno de los principales problemas que tiene el MSP, es el no contar con la capacidad para cubrir la demanda, lo que genera insatisfacción en la población (Santamaria-Romero & Suárez-Romero, 2019). Por lo que, hace unos años se recurrió a la derivación, referencia y contrarreferencia entre los subsistemas, con el objetivo de aprovechar la capacidad instalada del sistema para maximizar la atención de salud y minimizar el tiempo de espera de la ciudadanía para acceder al servicio, sin embargo, este proceso es limitado por la segmentación del sistema.

La derivación o referencia se da:

cuando un paciente asiste a un establecimiento de salud de cualquiera de los subsistemas, en función de la gravedad de su dolencia o porque debe realizarse exámenes para los cuales el establecimiento no cuenta con los insumos y el equipo adecuado, este paciente es referido o derivado a un establecimiento de mayor nivel de complejidad. En el caso de la Red Pública, cada establecimiento de salud del subsistema del MSP o de la SS (Seguridad Social) refiere al paciente a una unidad de mayor nivel de complejidad, comunicándose con los

---

<sup>1</sup> Fragmentación entendida como “coexistencia de muchas unidades o entidades no integradas en la red de servicios de salud en un mismo segmento” (Bursztyrn, Kushnir, Giovanelli, & Stolkner, 2010).

<sup>2</sup> Segmentación es la “coexistencia de subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión de servicios a diferentes grupos de la población, determinados por varias barreras de acceso” (Molina, 2019).

establecimientos de su subsistema; si no existe disponibilidad, se comunican para su derivación con los establecimientos del subsistema de la SS (Seguridad Social) o del MSP, según sea el caso, y si aún no existe disponibilidad en los subsistemas públicos, se acude al subsistema privado (Molina, 2019).

Sin embargo, para que la derivación o referencia cumpla su objetivo de articular la red es necesario implementar sistemas de información; así como mecanismos de seguimiento y control (Molina, 2019). Para que la Red Pública Integral de Salud pueda funcionar se debería trabajar en un sistema único de información de seguimiento de todos los pacientes; que no solo sea para la Red Pública Integral, sino que también sea utilizado por la Red Complementaria (prestadores externos), así se podría contar con una historia clínica única.

Por otro lado, cuando se habla de la derivación es necesario referirse a la implementación del tarifario dentro del sistema. Molina (2019) considera al tarifario como la herramienta que permite regular las relaciones en la compra y venta de servicios profesionales e insumos médicos entre prestadores del servicio de los diferentes subsistemas. No obstante, hay algunos problemas, por la asimetría de información, es decir, la información relacionada a los costos en las prestaciones es nulo entre los diferentes subsistemas, adicionalmente el personal que debe llenar las planillas desconoce cómo realizarlo o ha tenido poca capacitación, todas estas dificultades administrativas, complican el proceso de derivación (Molina, 2019).

Mientras que cuando se analiza el financiamiento de la salud, es importante considerar tres puntos: “la recaudación de ingresos, la acumulación y gestión de recursos financieros, y la compra de servicios sanitarios” (Villacres & Mena, 2017). Para el Ecuador, este financiamiento también está segmentado puesto que existen varias fuentes de financiamiento y de gestión de los recursos financieros que dependen del subsistema; así como también son distintas las prestaciones y coberturas de los beneficiarios (Villacres & Mena, 2017).

Para el caso de análisis de este artículo, el IESS para el seguro de salud se financia con las aportaciones de los afiliados (personas y patronales) y es proveedor de servicios de salud con las unidades de los tres niveles de atención que tiene a nivel nacional. Y así mismo cada administrador de recursos (MSP, ISSPOL, ISSFA) tienen sus propias fuentes de financiamiento, gestión de recursos y compra de prestaciones. En el caso del primer nivel de atención lo asume principalmente el MSP al tener la mayor red de establecimientos, para el caso del nivel hospitalario “existe un mecanismo de reconocimiento económico de las prestaciones de salud que brindan los miembros de la RPIS [Red Pública Integral de Salud] a la población cubierta por las demás instituciones públicas de salud” (Villacres & Mena, 2017).

De esta manera se plantea como objetivo analizar la discusión de la externalización de los servicios de salud del IESS considerando el sistema nacional de salud y el proceso de derivación, en el periodo 2015 - 2021.

A continuación se mencionará sobre la metodología utilizada para este análisis, posteriormente se realizará una reflexión en torno al debate existente y los principales resultados encontrados. Y finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

### Metodología:

La metodología utilizada para este análisis es una revisión de la bibliografía relacionada a la temática, además se han accedido a datos del Observatorio Financiero, el boletín estadístico del IESS (2021) y el visualizador del IESS en relación con los pagos a prestadores externos.

### Discusión y Resultados

Siendo nuestra población objetivo los asegurados del IESS, hay que tener en cuenta la evolución de la población en los últimos años. Actualmente son 6.835.112 personas aseguradas (se consideran afiliados, pensionistas, dependientes del Seguro Social Campesino, SSC y los cónyuges e hijos menores de 18 años) (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021) como se observa en la Tabla 1 a continuación:

*Tabla 1: Total de asegurados registrados del IESS según sus categorías del IESS.  
Periodo 2010 - 2021*

<b>AÑO</b>	<b>Total Afiliados</b>	<b>Total Pensionistas (IVM + Riesgos del Trabajo)</b>	<b>Total Dependientes del SSC</b>	<b>Total Cobertura para Salud HI-Afiliado y Ext. Cobertura*</b>	<b>Total Asegurados Registrados**</b>
<b>2015</b>	3.513.568	464.030	820.008	863.092	5.566.526
<b>2016</b>	3.569.001	510.721	798.800	827.986	5.593.700
<b>2017</b>	3.638.720	542.439	750.785	1.032.370	5.812.181
<b>2018</b>	3.706.702	579.917	713.494	2.044.707	6.950.520
<b>2019</b>	3.735.076	622.704	679.291	2.024.916	6.966.269
<b>2020</b>	3.528.967	653.844	644.093	1.979.557	6.624.267
<b>2021</b>	3.664.982	696.496	601.340	2.068.609	6.835.112

Fuente: IESS, 2021

Elaboración propia

\* Cobertura para Salud HI-Afiliado y Ext. Cobertura, se compone de los hijos menores de 18 años de los afiliados activos al SGO junto con los beneficiarios de extensión de cobertura protegidos por el SGSIF. No se incluye a los hijos menores de edad del SSC debido a que están dentro de los dependientes del SSC.

Ext .Cobertura considera a los cónyuges de afiliados, cónyuges e hijos menores de edad de pensionistas y pensionistas de viudedad.

\*\* Los totales no necesariamente resultan de la suma de las partes reportadas, puesto que un mismo individuo puede estar considerado en dos o más categorías.

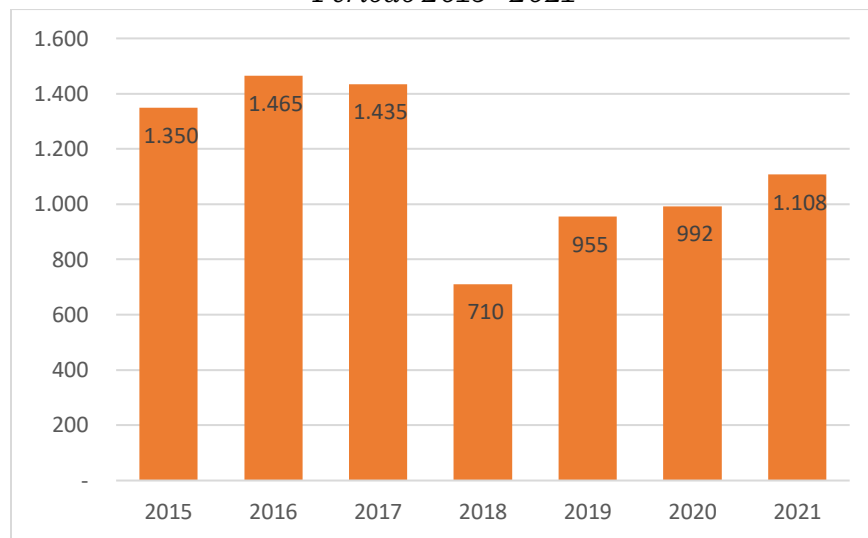
Cabe señalar que el total de afiliados es de 3.664.982 y que se ha dado un incremento de la cobertura para salud de cónyuges e hijos menores de 18 años de 863.092 en 2015 a 2.068.609 en el 2021; lo mismo sucede con los pensionistas que han pasado de 464.030 en 2015 a 696.496 en 2021 (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021). Estos

incrementos dan cuenta de los riesgos en cobertura que tiene tanto el seguro de invalidez, vejez y muerte, IVM y los del seguro general de salud, por el aumento de asegurados.

Por otro lado, también hay que señalar que hay una disminución de los dependientes del seguro social campesino que no estarían en la misma proporción que el incremento de más de un millón de personas en la cobertura de salud de cónyuge e hijos menores de 18 años.

Si analizamos los gastos por atención médica en el IESS, podemos observar una variación del gasto en el periodo de análisis de 2015 al 2021. Siendo el pico más alto en 2016 cuando se destinó 1.465 millones de dólares; y en 2018 el más bajo, con un gasto de 710 millones de dólares. Para el 2021, el gasto por atención médica fue de 1.107 millones de dólares como se muestra en el Gráfico 1.

*Gráfico 1: Gastos por atención médica del IESS (millones de dólares).  
Periodo 2015 - 2021*



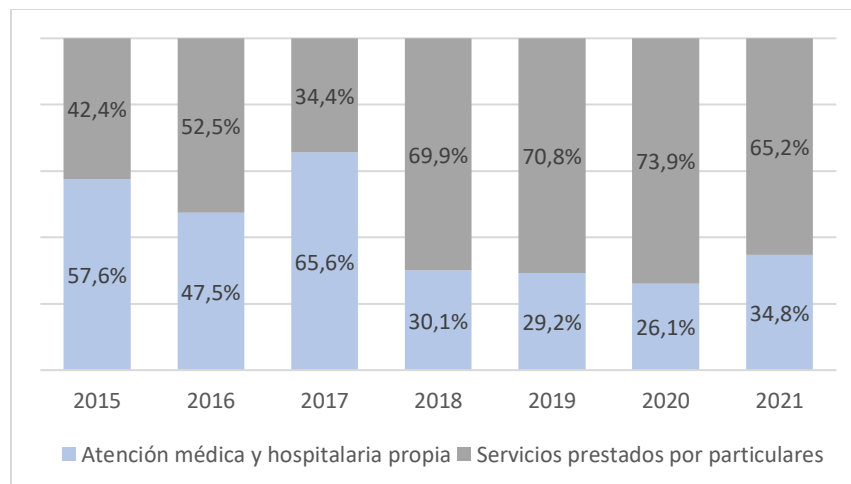
Fuente: IESS

Elaboración: Observatorio Financiero

Así mismo si revisamos el gasto de atención médica por el propio IESS o por servicios de privados, se puede observar que hasta el 2017, más de la mitad de las atenciones se las realizaba por los servicios propios del IESS. Es así que el mayor porcentaje de atención médica y hospitalaria propia del IESS fue en el 2017, alcanzado el 65,6%, mientras que el 34,4% fueron por servicios prestados por particulares.

No obstante, esta tendencia se revierte y a partir del 2018 los servicios prestados por particulares supera a la propia, siendo el año 2020 el año más alto cuando los servicios por privados alcanzaron el 73,9%; mientras que la atención médica y hospitalaria del IESS fue del 26,1% (ver Gráfico 2 a continuación).

*Gráfico 2: Porcentaje de atenciones médicas y hospitalarias propias vs por servicios prestados por externos privados. Periodo 2015 - 2021*



Fuente: IESS

Elaboración: Observatorio Financiero

En julio de 2022, la deuda que tiene el IESS a los prestadores externos (clínicas, hospitales y centros de salud privados) se volvió mediático, según medios de comunicación el IESS mantenía una deuda superior a 500 millones.

En el visualizador de la página del IESS sobre los Valores Pagados Prestadores Externos Periodos 2013 - 2023<sup>3</sup> se puede observar que el IESS ha pagado 6.640.488.059 a 1001 prestadores externos en el periodo mencionado. De los cuales, el 98% son pagos para prestadores privados (6.532.441.166) y el 2% a los prestadores públicos (108.046.892). Así mismo, son 886 prestadores externos privados y 115 prestadores externos públicos.

Los valores pagados a prestadores externos privados entre 2013 - 2023 son 3.304 millones de dólares para la provincia de Guayas, 1.586 millones de dólares en Pichincha, 682 mil en Manabí, 365 millones en Azuay y 74 millones en Tungurahua. Sin embargo, si analizamos las cifras por el mayor número de prestadores, en Pichincha se han realizado el pago a 314 prestadores externos, Guayas a 168, Azuay 156, Manabí 113 y Tungurahua 51.

Hay que precisar algunos señalamientos del origen de la deuda que tiene el IESS. Por un lado, como se incorporaron a los hijos menores a 18 años de los afiliados sin un estudio técnico que muestre la factibilidad de tal medida y que considere aspectos como la capacidad operativa del mismo IESS para atender a estos pacientes y cuáles serían los costos de tal reforma (Reforma a la Ley de Seguridad Social de 2008).

Al extender los servicios a este nuevo grupo de personas (entre los 6 y 18 años) con un perfil de morbilidad diferente y con una persistente y limitada infraestructura, el IESS tuvo que construir y adaptar sus infraestructuras, así como externalizar los servicios a prestadores externos, a través de convenios con el sector privado para atender la nueva demanda.

Sin embargo, estas opciones no fueron las soluciones y a la larga resultaron insostenibles y endeudaron al IESS (Cisneros, 2020). Algunos dirán que la externalización debió ser una

<sup>3</sup><https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiazjQOMjIOMWYtNzg3MS00MzA4LTgzZTUtMzhmMzYwYTJiYzQ2IiwidCI6IjZhNmNlOGVkbjZlYmYyNDY4YS05YzgzLWU3Y2U0ZjIxZjRmMiJ9>

medida temporal hasta que el IESS pueda atender a los pacientes con sus propias atenciones médicas y hospitalarias. De aquí la pregunta sobre ¿si las derivaciones que se realizaron y se siguen realizando son justificadas?; por lo que es necesario un proceso de auditoría, considerando que son tantas atenciones, así como revisar si esos pagos corresponden al tarifario que corresponda.

En el 2022 el presidente del Directorio del IESS, Francisco Cepeda indicó “que existe corrupción en esta área (derivaciones), por dos razones: uso ineficiente de los hospitales y la falta de medicina, que hacen que las derivaciones aumenten” (La Hora, 2022). Incluso, “ya en el 2020, el Consejo Directivo del IESS hablaba de una red de derivaciones dudosas” (La Hora, 2022).

Así mismo, la presidenta de la Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales, ACHPE, señala que

desde el segundo semestre del 2021 y todo el 2022 las derivaciones fueron bajando de manera importante. Y para ella se debe a dos motivos. Por un lado, el IESS ha restringido estas derivaciones, presuntamente por falta de liquidez y, por otro lado, desde los propios proveedores privados tampoco están recibiendo todas las derivaciones debido a que no quieren continuar engrosando la amplia deuda que ya existe (El Univero, 2023).

Por lo que, a pesar de las críticas a la integridad del proceso o si es permeable a tramas de corrupción; también existe la preocupación del sector privado por las deudas que mantiene el IESS con los prestadores privados; frente a las críticas, el IESS indicó, el 17 de febrero de 2023, que pagaron más de 100 millones de dólares a los prestadores externos de salud y que cuentan con una metodología para determinar el monto que recibirá cada prestador por los servicios brindados.

Adicionalmente, IESS tiene una convocatoria abierta para una auditoria de la calidad de la facturación de los servicios de salud de atenciones médicas brindadas por los prestadores externos; lo cual se espera, permita transparentar el proceso de contratación y pago a los prestadores externos del IESS.

## **Conclusiones**

La externalización de los servicios responde a un proceso para cubrir la demanda de servicios; y así dar la atención a los pacientes que lo necesitan con una mejora en los tiempos de espera. La política de externalización debió ser temporal hasta solucionar los problemas de oferta de servicios que permitan cubrir la demanda. Sin embargo, se mantuvo por lo que no se ha logrado solucionar los problemas de fondo; entre ellos, la ampliación de la cobertura a los hijos menores de 18 años, que a su vez implican un incremento de la demanda de servicios.

Adicionalmente, la falta de un sistema de información interoperable así como mecanismos de seguimiento y control son algunos de los problemas para que pueda funcionar la derivación o referencia.

Por otro lado, surge la inquietud de por qué disminuyeron las atenciones médicas y hospitalarias propias del IESS y aumentaron los servicios de prestadores privados en los últimos años. Para lo cual, es indispensable realizar un análisis considerando el tipo de

atenciones que se han contratado a prestadores externos versus la capacidad operativa de las unidades del IESS, considerando tanto el número de atenciones, así como los costos de cada uno en los diferentes subsistemas. También será necesario hacer un análisis a nivel territorial; es decir, considerar las aportaciones a nivel provincial, los beneficiarios finales de las prestaciones y la relación de pagos que se realizan.

Finalmente cabe indicar que a propósito de la externalización de los servicios surgen muchas inquietudes y pocas respuestas. Mientras para los usuarios, puede ser una solución en términos de calidad y agilidad en el acceso de las atenciones requeridas; en términos presupuestarios, esta puede ser más costosa para el IESS. Y en el ámbito de la integridad persiste la inquietud sobre el manejo de la política de externalización y la falta de transparencia en la información puede llevar a casos de corrupción.

## **Bibliografía**

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución del República del Ecuador*.
- Bursztyn, I., Kushnir, R., Giovanelli, L., & Stolkiner, A. (2010). Notas para el estudio de la atención primaria en contextos de sistemas de salud segmentados. *Revista de Salud Pública*(12), 77-88.
- Cisneros, M. (Septiembre de 2020). *Boletín del Grupo de Trabajo Seguridad social y sistemas de pensiones*(3), 57 - 65.
- El Univero. (25 de enero de 2023). ¿Cuáles son los 10 prestadores de servicios que más ingresos recibieron por parte del IESS.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2021). *Boletín Estadístico*.
- La Hora. (12 de abril de 2022). Cuatro factores tienen endeudado al IESS con prestadores externos.
- Molina, A. (2019). Funcionamiento y gobernanza del Sistema de Salud del Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(63), 185-205.
- Santamaria-Romero, Y. N., & Suárez-Romero, C. (2019). Analysis of the public health system in Ecuador. *Revista de Finanzas*.
- Villacres, T., & Mena, A. C. (2017). Mecanismos de pago y gestión de recursos financieros para la consolidación del Sistema de Salud de Ecuador. *Panam Salud Publica.*, 41-51.

## **Retención de pensión jubilar en procesos coactivos: comentarios a la sentencia No. 105-10-JP/21 de la Corte Constitucional de Ecuador**

Eugenia Novoa Zubiria\*  
Universidad Central del Ecuador

*Recibido: 28 de febrero de 2023*

*Aceptado: 3 de marzo de 2023*

### **Resumen**

El artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador plantea excepciones para la prohibición de embargo y retención para prestaciones al seguro social. Debido a la existencia de varios procesos coactivos que buscan la retención de pensiones jubilares, la sentencia 10-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador dictamina que los únicos casos en los que se puede retener pensión jubilar de los y las ecuatorianas son: por deudas de pensiones alimenticias, por deudas con el seguro social en préstamos quirografarios e hipotecarios, y finalmente, por mora patronal. En el caso de mora patronal, la Corte sujeta el cobro a un proceso previo de declaratoria de insolvencia. El presente trabajo analiza el alcance del derecho a la seguridad social y vida digna en procesos coactivos por deudas adquiridas con instituciones del Estado en base a una revisión de la normativa y los casos presentados.

**Palabras clave:** mora patronal, pensiones jubilares, derecho a la seguridad social, derecho a la vida digna, IESS

### **Abstract**

Article 371 of the Constitution of the Republic of Ecuador raises exceptions to the prohibition of withholding social security benefits. Due to the existence of several coercive processes that seek the withholding of retirement pensions, ruling 10-JP/21 of the Constitutional Court of Ecuador rules that the only cases in which a retirement pension can be withheld from Ecuadorians are: for debts of alimony, for debts with the social security in unsecured and mortgage loans, and finally, for employer's arrears. In the case of employer's arrears, the Court subjects the collection to a prior process of declaration of insolvency. This paper analyzes the scope of the right to social security and a dignified life in coercive processes for debts acquired with State institutions based on a review of the regulations and the cases presented.

**Keywords:** employer's arrears, retirement pensions, right to social security, right to a dignified life, IESS

### **Introducción**

La Constitución ecuatoriana protege el derecho a la seguridad social velando por una vida digna de los jubilados y grupos de atención prioritaria. Dentro del caso No. 105-10-JP/21

---

\* Docente de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Contacto: [epnoova@uce.edu.ec](mailto:epnoova@uce.edu.ec)



de la Corte Constitucional de Ecuador, se discute como primordial problema jurídico el de dilucidar si procede o no el embargo de pensiones jubilares para casos de coactivas iniciadas por instituciones públicas. El artículo 371 de la Carta Magna como regla general prohíbe la retención de pensiones jubilares, sin embargo, existen salvedades que son analizadas por la Corte Constitucional con el fin de plasmar las garantías a los derechos por parte del Estado ecuatoriano.

Si bien el cobro de deudas con el seguro social permite financiar las pensiones jubilares, se diferencia entre aquellos casos de mora en préstamos con BIESS y mora patronal. Resulta interesante la diferenciación para el cobro de deudas que plantea la Ley de Seguridad Social y que asimila la Corte Constitucional. Las retenciones de mora patronal también deberían deber precautelar la garantía de derechos.

Es así como el análisis de la presente sentencia se divide en distintos apartados. Se inicia por presentar un resumen de los hechos y casos acumulados que motivan la revisión de la Corte para crear jurisprudencia, seguido de un análisis del derecho a la seguridad social y su alcance en casos coactivos de retención de pensiones jubilares, para finalmente discutir las modalidades de retención de pensiones jubilares en procesos coactivos.

## **I. Resumen de la sentencia No. 105-10-JP/21 de la Corte Constitucional de Ecuador**

La presente sentencia resuelve el acumulado de varias acciones de protección presentadas por retención de pensiones jubilares en procesos de coactiva. Acorde al artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), la Corte “deberá acumular las demandas respecto de las cuales exista una coincidencia total o parcial de normas impugnadas”. En el presente caso hay concordancia en la norma impugnada en todas las sentencias materia de revisión constitucional<sup>1</sup>. A continuación, un recuento de los hechos precedentes al caso signado con No. 105-10-JP. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

Mediante sentencia de 07 de enero de 2010, la Primera Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia, aceptó la acción de protección presentada, ordenando al Juez de Coactivas del IESS que proceda con el desbloqueo de la pensión jubilar. Previamente, el Juzgado Séptimo de Garantías Penales dentro de la acción de protección No. 866-2009-R, mediante sentencia de 27 de octubre de 2009, había rechazado la demanda propuesta por Gustavo Hernán Ávila Orejuela buscando dejar sin efecto el oficio mediante el cual el juez de coactiva ordenó el embargo y retención de su pensión jubilar por obligaciones patronales pendientes relacionadas al período en el que fue representante legal de la Asociación de Industriales Lácteos del Pichincha. Por impugnación del IESS, el caso llega a la Corte Constitucional. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

Mediante sentencia de 14 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito niega la acción de protección propuesta ratificando la retención de pensión jubilar a favor de CNT EP. Dentro del proceso No. 17203-2018-11123, el señor Manuel Mesías Valencia Venavides presenta una acción de protección contra la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, por retener

---

<sup>1</sup> Facultad de la Corte Constitucional contenida en el artículo 436 número 6 de la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 2 número 3 y 25 de la LOGJCC.

su pensión jubilar debido a un valor adeudado por servicio telefónico desde el 2002. En la Corte Constitucional el caso fue inicialmente signado con el No. 1344-18-JP; para posteriormente ser acumulado al caso No. 105-10-JP. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Cuenca, mediante sentencia de 01 de marzo de 2018, negó la acción protección y ratifica la retención de pensión jubilar a favor de Correos del Ecuador EP. En el proceso No. 01204-2018-00958 presentado por el señor Jorge Alberto Jiménez Rodríguez, adulto mayor y con discapacidad en contra de la Empresa Pública de Correos del Ecuador, se buscaba anular la orden de retención de fondos provenientes de pensión jubilar, por adeudar el canon de arriendo a la entidad estatal durante los últimos meses de 2002 y los primeros meses de 2003. En apelación, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, mediante sentencia de 25 de abril de 2018 aceptó la acción planteada. En contra de esta decisión, la parte demandada propuso acción extraordinaria de protección, misma que fue inadmitida por la Sala de Selección de la Corte Constitucional. El proceso fue enviado a la Sala de Selección donde se acumula al caso No. 105-10-JP. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

La Unidad Judicial de Trabajo, con sede en el cantón Guayaquil, negó la acción de protección y ratifica la retención jubilar a favor del IESS y Banco del IESS (en adelante “BIESS”). La acción de protección No. 09359-2018-02380 seguida por Aníbal Freddy Wong Martínez, jubilado por invalidez total y permanente por enfermedad catastrófica muy grave pretendía anular el embargo de su pensión jubilar por deuda hipotecaria con el IESS y BIESS. La Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante sentencia de 20 de noviembre de 2018 declaró sin lugar la acción de protección presentada. El caso fue remitido a la Corte Constitucional, donde fue seleccionado y acumulado al caso No. 105-10-JP. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

Mediante sentencia de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil se declara sin lugar a la acción de protección presentada por embargo de pensiones jubilares. Dentro del proceso de acción de protección No. 09359-2018-03665, seguido por Vicente Alberto Paredes Franco en contra del IESS, se pretendía anular el embargo de su pensión jubilar por varios juicios coactivos, por tener pendientes obligaciones patronales con el IESS. La acción de protección se declaró sin lugar mediante sentencia de 09 de enero de 2019, por cuanto se comprobó que era el Banco del Pacífico el que estaba embargando valores, y era el IESS la institución facultada para hacerlo. En la Corte Constitucional, el caso fue seleccionado y acumulado a la causa No. 105-10-JP. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

Se acepta la acción de protección No. 13371-2018- 00124 en sentencia de 22 de junio de 2018 declarándose la vulneración de derechos constitucionales por la retención de jubilación patronal por parte del IESS. El proceso iniciado por José Vicente Beltrón López contra de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria por retención de su cuenta de Banco del Pacífico en la que percibía jubilación patronal, la acción de protección fue aceptada velando el derecho a la seguridad social del accionante, a una vida digna y al buen vivir. El caso fue acumulado al caso No. 105-10-JP. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

La Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia de 18 de octubre de 2018 aceptó la acción de protección, considerando que no se pueden embargar ni retener los valores percibidos por pensión jubilar. La acción de protección No. 09359-2018-01275 es presentada por Pablo Antonio León Zapata contra Banco del Pacífico S.A. por la retención

coactiva de su pensión jubilar debido a un crédito impago por el uso de su tarjeta de crédito. La causa fue remitida a la Corte Constitucional y fue seleccionada y acumulada al caso No.105-10-JP. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

El Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Quito mediante sentencia No. 17250-2018-00095 de 15 de octubre de 2018 acepta parcialmente la acción de protección presentada por retención de presión jubilar. La acción es interpuesta por la señora Lucía de las Mercedes Vinueza y el señor Ariel Abraham Abbady Josef en contra de la Compañía de Servicios Auxiliares de Gestión de Cobranza RECYCOB S.A., por retener fondos y depósitos de su cuenta bancaria en la cual perciben sus pensiones jubilares y montepío, con la finalidad de cobrar la deuda mantenida con el Banco de los Andes que se encontraba en liquidación. La sentencia acepta parcialmente la acción de protección, pues declara únicamente la vulneración de los peticionarios en la limitación al derecho a recibir la pensión jubilar del señor Abbady Josef y el montepío de la señora Vinueza. Posteriormente, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en sentencia de 30 de noviembre de 2018 aceptó el recurso de apelación parcial interpuesto por la accionante y, dispuso respecto de la señora Vinueza Gómez, la cesación de la retención correspondiente a los montos depositados su cuenta por concepto de jubilación y montepío; en lo demás, se confirmó la sentencia de primera instancia. La acción fue seleccionada y acumulada a la causa No. 105-10-JP de la Corte Constitucional. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

Como podemos observar, todos los casos acumulados se refieren en lo principal a la vulneración de derechos por retención de pensiones jubilares y fueron elegidos para revisión constitucional con el fin de generar jurisprudencia. En cumplimiento del artículo 86 en su numeral 5 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional tiene la facultad de desarrollar jurisprudencia a partir de sentencias ejecutoriadas en materia de garantías jurisdiccionales. Es esencial tener en consideración que todas las sentencias de garantías jurisdiccionales al ser seleccionadas para su revisión deben cumplir con los distintos requisitos que plantea el artículo 25 número 4 de la LOGJCC. Para ser elegidas las sentencias deben ser ejecutoriadas y cumplir con parámetros de gravedad del asunto, inexistencia de precedente jurisprudencial, negación o inobservancia de los precedentes judiciales de la Corte Constitucional y, relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto (Art. 25, LOGJCC). Es así como en el presente caso claramente se discute una temática novedosa y necesaria para crear precedente jurisprudencial constitucional.

## **II. Análisis de la Corte Constitucional**

Dentro del presente caso la Corte delimita su análisis al problema jurídico ¿Es constitucional el embargo o la retención de la pensión jubilar de las personas que se encuentran sujetas a procesos coactivos de entidades públicas? (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021). Para responder esta problemática la Corte Constitucional aborda varios puntos específicos: naturaleza de pensiones jubilares, proceso coactivo, embargo y retención de pensión jubilar; y, finalmente se realiza un análisis constitucional enfocado en la retención de pensiones jubilares en procesos coactivos.

## 2.1. Naturaleza de pensiones jubilares

El análisis inicia por enfocarse en la naturaleza de las pensiones jubilares como prestaciones del derecho a la seguridad social. Se enfatiza el contenido del artículo 369 de la Constitución y el artículo 3 de la Ley de Seguridad Social, en los que se habla del derecho a la seguridad social como irrenunciable, resaltando la responsabilidad primordial del Estado de garantizarlo. En esta línea es importante también mencionar la sentencia No. 49-16-IN/19 de 07 de noviembre de 2019 de la Corte Constitucional, en la que se amplía el análisis del contenido del derecho a la seguridad social que se encuentra relacionado con los artículos 3 número 1, 66 número 2, 83 número 15 y 367 de la Constitución (Sentencia No. 49-16-IN/19, 2019).

Así mismo, Ecuador también ha ratificado instrumentos internacionales que son materia de análisis por la Corte. El Pacto Internacional de Derecho Económicos Sociales y Culturales en su artículo 9, que se refiere a la seguridad social y acceso al seguro social. El Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas en su Observación General No. 19 señaló que el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias. Dentro de este análisis cabe mencionar que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 9 hace mención a los medios de vida digna en la vejez e incapacidad que provee el derecho a la seguridad social. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

Ahora, entrando en el análisis constitucional realizado por la Corte, es esencial observar el artículo 371 del texto constitucional.

*Art. 371.- 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008) (Lo subrayado es mío)*

La Corte Constitucional resalta la importancia de las pensiones jubilares y la clara prohibición del artículo 371 para cederse, embargarse o retenerse. Sin embargo, el artículo 371 contempla dos excepciones que son analizadas por la Corte, los casos de pensiones alimenticias debidas y obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021). De estas excepciones se hablará en detalle en el siguiente apartado.

## 2.2. Proceso Coactivo

Seguidamente, el análisis aborda el proceso coactivo. La Corte realiza un análisis histórico de la potestad ejecutora coactiva, y resalta los límites para servidoras y servidores públicos que actúen en virtud de la potestad estatal, acorde al texto del artículo 226 de la Constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este sentido la Corte concluye que “para que la administración ejerza potestad coactiva y de ejecución debe no solo considerarse lo que dispone la Constitución, sino que deben observarse los requisitos

legales establecidos”. Esto va de la mano con la sentencia 60-11-CN/20 en la que la Corte ha precisado “que la potestad coactiva no constituye una potestad jurisdiccional, pues se trata de la atribución que el ordenamiento jurídico ha otorgado a ciertos servidores de la administración pública para cobrar créditos o deudas públicas a través de un procedimiento específico establecido en la ley” (Sentencia No. 60-11-CN/20, 2020).

Dentro del problema es importante resaltar que únicamente se centra en procesos coactivos iniciados por entidades públicas. En este sentido cabe señalar que un proceso coactivo tiene sus particularidades, comenzando por comprender que el término “coactivo” tiene su base en el latín “*coactus*” que significa: “*ejercer acción en busca de un fin determinado*” (Urgiles, 2014). No obstante tal acción no se ejerce por cualquiera, en Ecuador el proceso coactivo se encuentra regulado en el Título II del Código Orgánico Administrativo (en adelante “COA”) y son únicamente las instituciones del sector público las titulares de potestad de ejecución coactiva (Art. 261, COA). Es así que únicamente las entidades públicas pueden iniciar procesos coactivos, y por tanto, el problema jurídico es redundante en ese sentido.

Del análisis del proceso coactivo resaltan los artículos 274 y 278 del COA. En palabras de la Corte “de conformidad con el artículo 274 del Código Orgánico Administrativo, el deudor cuando es requerido con el pago voluntario puede solicitar la concesión de facilidades de pago de la obligación, mismas que pueden requerirse antes de la etapa de remate de los bienes embargados” (COA, 2017). De esta manera el deudor, dentro de un proceso coactivo puede solicitar facilidades de pago, previo al embargo de bienes. El artículo 278 del COA se refiere a los efectos de la solicitud de concesión de facilidades de pago, que deviene en “. . . la prohibición de iniciar el procedimiento de ejecución coactiva y sólo podrá continuar con dicho procedimiento cuando la solicitud de facilidades de pago haya sido rechazada” (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021).

### **2.3. Embargo en procesos de coactiva**

Finalmente existe un breve análisis respecto a embargo o retención de pensión jubilar, para lo que es preciso hacer algunas puntualizaciones. El embargo en procesos de coactiva se encuentra regulado en el artículo 282 del COA, para que exista una orden de embargo, previamente deberían haberse solicitado facilidades de pago, y se precisa posteriormente, una orden de cobro (arts. 273 y 279, COA). Si bien el embargo de dinero y retención de cuentas está regulado y permitido en procesos coactivos, en el presente caso se debate si tales retenciones pueden realizarse de las cuentas bancarias en las que jubilados perciben su pensión jubilar. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

### **2.4. Análisis constitucional de la retención de pensiones jubilares en procesos coactivos**

Dentro de su análisis la Corte Constitucional en el alcance del derecho a la vida digna que son parte de los derechos al buen vivir, en su artículo 66 numeral 2 de la Constitución. Así también, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 reconoce el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuada. La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en su artículo 25 declara que “. . . toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, salud y bienestar”. En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencia en el caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, sosteniendo que “. . . una de las obligaciones que debe asumir el Estado para proteger y garantizar el

derecho a la vida es la de generar condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan” (Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 2005).

Debido a que los procesos en análisis refieren a la retención de pensión jubilar mediante procesos coactivos, la Corte enfatiza la importancia de esta mensualidad para la vida digna de estas personas. La jubilación podría asimilarse como una forma de protección económica del derecho constitucional a la vida digna para aquellas personas que acceden a pensión jubilar, quienes también son parte de grupos de atención prioritaria como adultos mayores y personas con discapacidad, conforme al texto constitucional<sup>2</sup>. Así la Corte analiza que “corresponde entonces analizar cuál debería ser la actuación de las autoridades coactivas frente a los dos tipos de obligaciones: (i) obligaciones frente a diversas instituciones del Estado que prestan servicios básicos y/o que otorgan créditos; y, (ii) obligaciones frente al IESS y al BIESS”. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

Para la interpretación de estas obligaciones se debe observar el alcance del artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador. Para el primer tipo de obligaciones, la Corte concluye que “por regla general para el cobro de deudas bancarias, comerciales, entre otras, cuyo acreedor no sea la entidad aseguradora, es decir, el IESS y/o el BIESS, no procede el embargo, y/o retención de las pensiones jubilares (...) esto no implica la condonación de la deuda”. En el segundo tipo de obligaciones, aplica la salvedad del artículo 371, esto es en casos de “... alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas *a favor de la institución aseguradora*. En concordancia el artículo 16 de la Ley de Seguridad Social.” Así, por excepción “... sí procede el embargo y/o la retención de la pensión jubilar cuando el acreedor de la deuda cuyo pago se persigue es la entidad aseguradora, es decir, el IESS y/o el BIESS, siempre que se pruebe que el deudor o los deudores puedan satisfacer sus necesidades básicas”. Mientras que para el caso específico de mora patronal, resulta muy interesante la conclusión a la que llega la Corte donde “se requerirá de forma adicional la declaratoria previa de insolvencia del deudor y garantes”. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

En el caso entonces la Corte concluye que en protección del derecho a la seguridad social el artículo 371 salvaguarda la vida digna de los jubilados y grupos de atención prioritaria. En tal sentido, el alcance del artículo 371 es amplio, pues en general no procede el embargo de pensiones jubilares, y para casos excepcionales debe priorizarse acuerdos de pago, priorizando que los jubilados cuenten con condiciones mínimas de subsistencia. Finalmente, es de especial importancia el análisis que realiza la Corte respecto al cobro de deudas por parte del IESS para financiar y sostener el sistema de seguridad social, respecto a este punto, se comenta en el siguiente apartado.

### **III. El cobro de deudas de jubilados acorde a la sentencia No. 105-10-JP/21**

La sentencia No. 105-10-JP/21 también analiza el alcance progresivo del artículo 371 de la CRE para el cobro de deudas. De acuerdo con el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución ecuatoriana, los derechos deben ser reconocidos de forma progresiva, es decir, no se puede disminuir el ejercicio de los derechos constitucionales ya reconocidos (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021). La excepción del artículo 371 CRE relativa a

---

<sup>2</sup> Artículo 39 CRE

“obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora” es decir el IESS y/o el BIESS, es concordante con el artículo 16 de la Ley de Seguridad Social sobre que las prestaciones que devienen del derecho a la seguridad social deben financiarse con los aportes de las personas aseguradas, lo que incluye pagos de empleadores. Ahora, analizado esto a la luz de los principios de solidaridad y subsidiariedad que orientan al sistema de seguridad social, llevan a la Corte a considerar que este sistema “. . . comporta una compleja estructura conformada por aportes, contribuciones, prerrogativas y responsabilidades compartidas, por lo que el no pago de dichas obligaciones afectan al resto de los afiliados directamente”. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021). Debido a que las deudas contraídas con el seguro social sirven para capitalización del fondo de pensiones jubilares de afiliados (International Labour Organization, 2019), las mismas sí caerían dentro de la excepción establecida en el artículo 371 para el cobro de deudas.

Se definen ciertos parámetros a ser considerados para proceder con la retención de pensiones jubilares, precautelando el derecho a la vida digna de grupos vulnerables. En el caso de préstamos hipotecarios o quirografarios, se refiere a la posibilidad de contratar un seguro de desgravamen, concordante con la Resolución 385 de 24 de julio de 2017 de la Junta de Política Monetaria y Financiera en su artículo 1. La Corte plantea que con el seguro de desgravamen se puede garantizar una vida digna de grupos de atención prioritaria en caso de cumplirse los eventos predeterminados que plantea la Resolución, aunque el análisis no ahonda en este tema, pues la única forma aparente de acceder a este tipo de beneficio sería en casos de discapacidad superviniente al 50% o por adolecer de una enfermedad catastrófica. Además al ser potestativa la contratación de este tipo de seguros por parte del BIESS, no se termina de comprender hasta qué punto el seguro de desgravamen efectivamente protegería el derecho a la vida digna de grupos vulnerables. (Sentencia No. 105-10-JP/21, 2021)

En lo que respecta a la retención de pensiones jubilares por mora patronal, el análisis de la Corte no realiza análisis constitucional alguno, simplemente se limita a citar el artículo 99 de la Ley de Seguridad Social sobre el control y castigo de mora patronal.

Art. 99.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social analizará obligatoriamente, cada tres (3) meses, la situación de la mora patronal. En los casos que *la considere totalmente incobrable por la insolvencia declarada judicialmente de deudores y garantes, procederá al castigo de la deuda. (...) El castigo de una obligación llevará implícita la prohibición, para el deudor directo o responsable solidario, de acogerse a las prestaciones y beneficios del Seguro Social, debiendo retenerse pensiones jubilares, fondos de reserva y cesantía, hasta cubrir el monto de las obligaciones en mora*” (Lo subrayado es mío) (Ley de Seguridad Social, 2011)

Acogiéndose al mandato del artículo 99 de la Ley de Seguridad Social, la Corte Constitucional plantea la insolvencia declarada judicialmente como requisito previo a la retención de pensiones jubilares por mora patronal. Este requisito resulta bastante estricto frente a la facilidad de retener pensiones jubilares por deudas contraídas en créditos quirografarios o hipotecarios, pues para conseguir una declaratoria judicial de insolvencia debe seguirse un proceso de concurso preventivo, definido en el COGEP desde el artículo 414 (COGEP, 2016). La declaratoria de insolvencia puede tomar meses o incluso años en resolverse. Claramente el requisito para retener pensiones jubilares en casos de mora patronal es una construcción legislativa a la que la Corte Constitucional no se opone, y mucho menos ahonda en la relevancia de este requisito para garantizar el derecho a la vida digna en contexto de la seguridad social.

Es palpable la vasta diferencia entre las facilidades que se brindan en la norma para el cobro de pensiones jubilares por deudas de préstamos quirografarios o hipotecarios del BIESS, y las restricciones para cobrar en caso de mora patronal. Al parecer el artículo 99 de la Ley de Seguridad Social plantea el requisito de declaratoria de insolvencia con el fin de proteger la pensión jubilar de ex patronos en mora. El legislador claramente creó un proceso bastante complejo para el castigo de deudas por mora patronal. En el contexto del derecho a la seguridad social y la vida digna, el análisis de la Corte Constitucional es insuficiente al momento de explicar los mecanismos que pueden precautelar derechos de grupos vulnerables que se encuentren en mora de obligaciones por créditos hipotecarios o quirografarios.

Cabe entonces recordar que a partir de la Constitución del 2008, el Estado ecuatoriano tiene ahora el deber de garantizar derechos, esto se contrapone a un sistema piramidal de poder. La Corte Constitucional, al ser el organismo clave para alcanzar la garantía de derechos, tiene la facultad de emitir precedentes jurisprudenciales obligatorios, lo que es un avance fundamental en la estructura estatal. Ahora, es menester una debida observancia del análisis de derechos y el alcance que los jueces constitucionales brindan a los mismos, pues podrían existir jueces y juezas que, al interpretar la norma, abusen de su discreción. En palabras de Jeremy Bentham, “el poder del abogado está en la incertidumbre de la ley” ¿hasta qué punto las y los jueces constitucionales pueden hacer uso de su poder beneficiando a ciertos intereses y valiéndose de la incertidumbre de la ley? Tal cuestionamiento no puede ser resuelto en el análisis de una sentencia, y posiblemente no encuentre respuesta inmediata. Lo que nos queda a estudiosas y estudiosos del derecho, es simplemente la observación y comentarios.

Claramente empleadores jubilados en mora se ven protegidos por una declaratoria previa judicial de insolvencia, mientras que aquellos jubilados en mora de créditos con BIESS posiblemente se vean privados de sus pensiones jubilares de forma inmediata. ¿Por qué la Corte Constitucional es silenciosa frente a esta situación? ¿Por qué el legislador construye un proceso tan complejo para el castigo de mora patronal en el artículo 99 de la Ley de Seguridad Social? Parece ser que, tanto el artículo 99 de la Ley de Seguridad Social, como el análisis de la sentencia No. 105-10-JP/21, priorizan el derecho a la vida digna de jubilados en mora patronal. Este es un asunto que precisa de una investigación que analice el alcance de las garantías constitucionales y normativas para jubilados en mora de créditos con el BIESS, frente a aquellos que adeudan obligaciones patronales.

## **Conclusiones**

El alcance del artículo 371 de la Constitución de la Republica del Ecuador es amplio, pues se debe precautelar el derecho a la vida digna de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria. Las instituciones públicas, por regla general, no están facultadas para retener pensiones jubilares por procesos coactivos, salvo casos de pensiones alimenticias y deudas contraídas con el IESS y/o BIESS. Existen divergencias respecto a la igualdad entre jubilados, pues aquellos morosos de créditos quirografarios o hipotecarios posiblemente se verán privados de pensiones jubilares con más facilidad que aquellos que han caído en mora patronal.



## Bibliografía

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. Quito
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Ley de Seguridad Social. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2016). Código Orgánico General de Procesos. Quito
- Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Serie C No. 125 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 17 de junio de 2005).
- International Labour Organization & UN Women. (2019). *Fiscal Space for Social Protection: a handbook for assessing financing options*, disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55694>
- Sentencia No. 105-10-JP/21 (Corte Constitucional del Ecuador 10 de marzo de 2021)
- Sentencia No. 49-16-IN/19 (Corte Constitucional del Ecuador 7 de noviembre de 2019)
- Sentencia No. No. 60-11-CN/20 (Corte Constitucional del Ecuador 6 de febrero de 2020)
- Observación General No. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55694>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 24 de enero de 1969.
- Urgilés, E. (2014). *Proceso Coactivo en la Administración Tributaria Central del Ecuador (S.R.I.) y su impacto en la recaudación*. Tesis Maestría Universidad Andina Simón Bolívar.

## 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](mailto: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 MSP<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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 históricos<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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)*

<b>Autoridad Ministerial</b>	<b>Periodo Administrativo</b>	<b>Días</b>
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
<b>Promedio</b>		<b>258</b>

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)*

<b>Autoridad Ejecutiva</b>	<b>Periodo Administrativo</b>	<b>Días</b>
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
<b>Promedio</b>		<b>317 *</b>

\*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 suficiencia<sup>3</sup>. 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

---

<sup>3</sup> 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 interpelantes<sup>4</sup>. 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.

---

<sup>4</sup> 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](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=](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](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](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](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>

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.  
Nota Técnica N° 4**

**marzo- agosto 2023  
ISSN en línea: 2806-5603  
Editada por Katuska King  
Universidad Central del Ecuador  
Ciudadela Universitaria Av. América  
Quito - Ecuador**



**Financiamiento**  
para el **Desarrollo**  
en **Ecuador**

---

**Observatorio**