
Evaluación de la Estructura Organizacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para la Gestión de la Afiliación y Recaudación.

ECUADOR 2016



Contenido

Introducción	1
PARTE I	4
1. Marco Conceptual y Normativo.....	4
1.1. Algunos conceptos y aclaraciones fundamentales.	4
1.2. Marco Normativo Base.....	6
1.2.1. La Constitución de la República del Ecuador	6
1.2.2. El Plan Nacional del Buen Vivir.	11
1.2.3. Convenios de la OIT en materia de Seguridad Social.....	16
1.3. La Ley de Seguridad Social.....	18
1.3.1. Normas generales para la aplicación del seguro general obligatorio.	18
1.3.2. Naturaleza Jurídica, Misión Fundamental y Principios de Organización del IESS.	22
1.3.3. Estructura orgánica del IESS.	24
1.3.4. El Consejo Directivo como Órgano Máximo de Gobierno	25
1.3.5. Los Órganos de Dirección del IESS.....	27
1.3.6. Con relación a las funciones de Afiliación y Recaudación.....	30
1.3.7. Con relación a la mora y la responsabilidad patronal.....	34
1.4. Normativa Interna del IESS.....	37
1.4.1. El Reglamento Orgánico Funcional.....	37
1.4.2. Reglamentación Interna relacionada con los procesos de Afiliación y Recaudación.....	44
1.5. Evolución de la Normativa en el IESS.....	46
PARTE II	53
2. Estructura Organizacional.	53
2.1. Estructuras organizacionales de los procesos de Afiliación y Recaudación y sus cambios en el tiempo	53
2.2. Algunas conclusiones con respecto a la evolución de la estructura organizacional en el IESS.....	76
2.3. Análisis Comparativo Regional	80
PARTE III	100
3. Los Procesos de Afiliación y Recaudación.....	100
3.1. Los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS.	100
3.2. Evaluación de la Estructura Orgánica de los Procesos.....	103
PARTE IV	123
4. Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones	123
4.1. Síntesis y Conclusiones del Estudio	123
4.2. Recomendaciones de Política Institucional	129
Referencias Bibliográficas.....	135
Soportes Técnicos	136

Contenido de Tablas

Tabla 1: Principales Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017	11
Tabla 2: % de Población Económicamente Activa Afiliada a la Seguridad Social (2003 -2012)	14
Tabla 3: Políticas y Lineamientos Estratégicos	14
Tabla 4: Políticas y Lineamientos Estratégicos relacionados con la Seguridad Social.....	16
Tabla 5: Porcentaje de personas afiliadas a la seguridad social contributiva IESS/Seguro Campesino, ISSFA, ISSPOL (PEA 15 años y más)	16
Tabla 6: Otras Normas y Convenios sobre la Seguridad Social	17
Tabla 7: Asegurados Obligados Conforme Art. 9 de la Ley de Seguridad Social	21
Tabla 8: Principios de Organización del IESS	23
Tabla 9: Órganos de Gestión del IESS	24
Tabla 10: División Geográfica y la Circunscripción Territorial.....	42
Tabla 11: Administración de Procesos por las Direcciones Provinciales.....	42
Tabla 12: Normativa relacionada con la Afiliación al IESS	44
Tabla 13: Normativa relacionada con la Recaudación del IESS.....	45
Tabla 14: Normativa relacionada con la Afiliación y Recaudación del IESS	46
Tabla 15: Modificaciones de la Normativa	47
Tabla 16: Principales aspectos regulados - Resolución CD 301	48
Tabla 17: Reformas a la Norma Base	51
Tabla 18: Normativa adicional en torno a la Afiliación y Recaudación	52
Tabla 19: Estructura Organizacional de la Afiliación y Recaudación.....	54
Tabla 20: Niveles responsables de la gestión directiva y operativa	58
Tabla 21: Estructura Organizacional de la Afiliación y Recaudación a Nivel Nacional	59
Tabla 22: Estructura Organizacional de la Afiliación y Recaudación a Nivel Provincial.....	62
Tabla 23: Competencias y Responsabilidades Unidades del Proceso de Afiliación y Recaudación a Nivel Nacional y Provincial	70
Tabla 24: Competencias y Responsabilidades Unidad Provincial de Gestión de Coactiva.....	74
Tabla 25: Sistemas de Recaudación en América Latina	81
Tabla 26: Sistema de Seguridad Social Comparativo – Características Generales.....	82
Tabla 27: Sistema de Seguridad Social Comparativo – Estructura del Sistema, Ámbito de Aplicación y Acción Protectora.....	85
Tabla 28: Sistema de Seguridad Social Comparativo – Organización Administrativa	87
Tabla 29: Inscripción de empresas y afiliación de trabajadores y beneficiarios	92
Tabla 30: Recaudación de las Cotizaciones y de los demás Ingresos.....	93

Contenido de Gráficos

Gráfico 1: Estructura de los Órganos de Gobierno y Dirección Resolución CD 021. OCT/2003.....	56
Gráfico 2: Estructura de las Unidades Operativas Resolución CD 021. Oct/2003	57
Gráfico 3: Estructura Orgánica de los Procesos Operativos Resolución CD 457. AGO/2013	66
Gráfico 4: Estructura Orgánica Territorial Resolución CD 457. AGO/2013	66
Gráfico 5: Estructura Orgánica de los Procesos Operativos Resolución CD 483. MAYO/2015	68
Gráfico 6: Estructura Orgánica Provincial Resolución CD 483. MAYO/2015.....	69
Gráfico 7: Estructura Orgánica por Procesos Operativos Resolución CD 497. SEPT/2015	75
Gráfico 8: Estructura Orgánica Provincial Resolución CD497 SEP/2015.....	76
Gráfico 9: Organigrama Estructural Nivel de Administración Gerencial – Caja Costarricense de Seguridad Social	95
Gráfico 10: Organigrama Estructural Nivel Decisorio y Operativo – Caja Costarricense de Seguridad Social	95
Gráfico 11: Estructura Organizacional – Banco de Previsión Social (BPS)	97
Gráfico 12: Organigrama Estructural – Instituto mexicano de Seguridad Social	99
Gráfico 13: Organigrama Estructural a Nivel de Divisiones – Instituto mexicano de Seguridad Social..	99
Gráfico 14: Resultado de Encuesta – Definición de Procesos.....	111
Gráfico 15: Resultado de Encuesta – Desarrollo de procesos bajo Normativa.....	111
Gráfico 16: Resultado de Encuesta – Reglamentos para las actividades del Personal Técnico	112
Gráfico 17: Resultado de Encuesta – Conocimiento “paso a paso” para el Cumplimiento de la Normativa.....	113
Gráfico 18: Resultado de Encuesta – Necesidad de Levantamiento de Procesos	114
Gráfico 19: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Afiliación	118
Gráfico 20: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Afiliación	118
Gráfico 21: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Afiliación	119
Gráfico 22: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Recaudación	120
Gráfico 23: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Recaudación	121
Gráfico 24: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Recaudación	121

Introducción

El objetivo general de este estudio es el de disponer de un reporte ejecutivo que concluya con la evaluación de la actual estructura organizacional para la gestión de la afiliación y recaudación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), tanto a nivel nacional como provincial, determinando recomendaciones de política institucional, referidas al fortalecimiento del área involucrada y a la gestión de sus recursos humanos.

Para el cumplimiento de este objetivo, el estudio fue desarrollado en 4 secciones: (1) Marco Conceptual y Normativo; (2) Estructuras Organizacionales; (3) los Procesos de Afiliación y Recaudación; y, (4) Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones Institucionales.

A su vez, **la primera parte del estudio (Marco Conceptual y Normativo)** está integrada por 5 capítulos, y en su inicio pretende contar con un marco conceptual básico, que permite hacer referencia a algunos conceptos y aclaraciones fundamentales, relacionados con lo que se debe entender por normativa y su jerarquía, el alcance de lo que representa una estructura organizacional cuando una empresa, entidad o institución se organiza por procesos, y lo que conlleva establecer políticas institucionales que buscan su fortalecimiento global y la gestión adecuada de su talento humano.

Luego de esa introducción conceptual, en el segundo capítulo de esta sección, se expone la principal normativa sobre la que se basa la legislación de seguridad social en el Ecuador. Así, y considerando que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, que la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que la seguridad social es un derecho garantizado por el Estado, recogemos la normativa fundamental que la Carta Magna ordena en esta materia. Este marco normativo considera también el enunciado de aquellos objetivos estratégicos contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir que guardan relación con la búsqueda de la equidad social y el trabajo digno en todas sus formas, pues el logro de esos objetivos aseguran el cumplimiento de lo que ordena la Constitución. Toda gestión pública, además de estar enmarcada dentro de la ley, debe guardar consistencia con la planificación nacional. No dejamos de citar también en este capítulo los aspectos esenciales en materia de seguridad social que están contenidos dentro de los Convenios Internacionales suscritos por la propia Organización Internacional del Trabajo, OIT.

En el contexto de la normativa base, el tercer capítulo de esta sección abarca la temática tratada en la propia Ley de Seguridad Social, expedida en noviembre de 2001, en lo que tiene que ver con las normas generales para la aplicación del seguro general obligatorio; la naturaleza jurídica, misión fundamental y principios de organización del IESS; su estructura orgánica, la competencia y responsabilidades de sus órganos de gobierno y dirección; para concluir en las disposiciones inherentes al cumplimiento de las funciones de Afiliación y Recaudación; y, en lo relativo a la mora y responsabilidad patronal.

En el capítulo cuarto, se apreciará que la referida Ley dispone al Consejo Directivo del IESS, como su máximo órgano de gobierno, entre otros aspectos, expedir la normativa correspondiente a la estructura organizacional y a la determinación de funciones y responsabilidades que se asignan a las diferentes unidades administrativas creadas para el cumplimiento de la misión fundamental del IESS, que es proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte.

Las atribuciones, deberes y responsabilidades de las dependencias encargadas de los procesos operativos y de apoyo administrativo para la aplicación del seguro general obligatorio están recogidas en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS del 2003, instrumento normativo que es tratado en este capítulo, el mismo que

concluye con una descripción de la normativa generada en esta Ley, en lo que tiene que ver específicamente con los procesos de afiliación y recaudación.

En el último capítulo de esta sección se describe la evolución de la normativa del IESS, tanto en lo que tiene que ver con las estructuras organizacionales como en lo concerniente a la definición e implementación y normativa de los procesos mismos de afiliación y recaudación, pues esta se ha ido actualizando en procura de ir ajustando, de forma permanente, las regulaciones y los procedimientos de conformidad con lo que la Constitución y la Ley mandan y facultan al IESS, intentando mantener una efectiva afiliación y un oportuno control de la recaudación de obligaciones. Tanto la Resolución CD 021, de octubre de 2003, que contiene el primer Reglamento Orgánico Funcional del IESS (luego de haber sido expedida la Ley de Seguridad Social), como también la Resolución CD 301, de enero de 2010, y que es una codificación de la norma existente con relación a los procedimientos para la afiliación, recaudación y el control contributivo, han sufrido reformas en el tiempo. Aquí, nos detenemos para sintetizar los aspectos fundamentales que fueron ajustados posteriormente con la elaboración e implementación de una nueva normativa, que reformó las citadas resoluciones y aquella que además se expidió para reglamentar aspectos adicionales que no fueron considerados en esa norma base.

La segunda parte del estudio (Estructuras Organizacionales) pretende hacer un recorrido simple, y de fácil visualización, a los cambios que ha experimentado los procesos de afiliación y recaudación, en lo que tiene que ver con las estructuras organizacionales, que fueron creadas, revisadas y modificadas, desde la expedición del Reglamento Orgánico Funcional del 2003 hasta la actualidad, deteniéndonos en el contenido de la Resolución CD 457, que diez años después derogó ese Reglamento en su totalidad, para definir una nueva estructura organizacional para el IESS, que incorporó una visión de gestión institucional diferente a la que se consideró durante la elaboración del primer Reglamento, para luego también pasar revista a las resoluciones que posteriormente se expidieron con el objeto de ajustar la normativa, con respecto a la organización del IESS y a la asignación de funciones y responsabilidades establecidas para el cumplimiento eficiente de los procesos en estudio, específicamente.

Esta segunda sección concluye con un análisis comparativo entre el caso que nos compete en este estudio y algunos otros países de la región, en lo que tiene que ver con algunos aspectos organizacionales que caracterizan a los modelos que se han establecido para el cumplimiento de las funciones de afiliación y recaudación.

La tercera parte del estudio (Los Procesos de Afiliación y Recaudación) se concentra en identificar cómo se encuentran definidos aquellos procesos en el IESS, para sobre esa base sugerir, de ser el caso, la implementación de modificaciones a sus estructuras organizacionales, siempre que ello no afecte lo que disponga la reglamentación y normativa vigente.

Siendo el resto del equipo consultor el encargado de evaluar en sí mismo el deber-ser de los procesos de Afiliación y Recaudación, éste ha logrado identificar algunos aspectos relevantes para ser sujetos de mejoramiento. Los estudios encargados a esos consultores tienen como resultado la propuesta de cómo sugieren ellos que los procesos en análisis deban ser implementados en el IESS. Ese constituye el insumo básico para construir a futuro la respectiva estructura orgánica de Afiliación y Recaudación, siempre que la definición sugerida para esos procesos sea de total aceptación por parte de los diferentes actores al interior del propio IESS, luego de un detenido proceso de socialización, análisis y ajustes. Mientras no se cuente con una definición clara en ese sentido, el sugerir una nueva estructura organizacional para la ejecución de los procesos en análisis no resultaría de mayor beneficio; y, sobre todo, cualquier propuesta carecería del sustento técnico básico sobre el que debe construirse una eficiente estructura organizacional, que perdure en el tiempo. Indispensablemente,

los procesos de Afiliación y Recaudación deben ser primero formalmente revisados, ajustados y aprobados para su implementación.

En todo caso, y con el ánimo de brindar criterios de apoyo generados desde el interior de la propia institución, esta sección recoge algunos hallazgos y apreciaciones relacionadas con la actual estructura organizacional, sobre la base de los resultados obtenidos en entrevistas y encuestas realizadas al personal técnico, ejecutor de los procesos de Afiliación y Recaudación.

La última parte del estudio (Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones) tiene como objetivo específico: sintetizar de alguna forma ejecutiva todos aquellos aspectos relacionados con la normativa, las estructuras organizacionales y la identificación de los procesos; concluir sobre algunas observaciones resultantes del análisis realizado durante todo el estudio, las mismas que han permitido sugerir ciertas recomendaciones de política institucional, que conlleven al fortalecimiento de las unidades encargadas de afiliación y recaudación, y una mejor gestión de sus recursos humanos, las mismas que podrían ser acogidas por los órganos de Dirección del IESS, de considerarlo pertinente hacerlo.

PARTE I

1. Marco Conceptual y Normativo.

1.1. Algunos conceptos y aclaraciones fundamentales.

Normativa, Doctrina y Jurisprudencia

Tal como lo describe la propia Real Academia de la Lengua Española, la “normativa” es el conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad. Por su parte, debe entenderse como “jerarquía normativa” al principio que, al interior de un ordenamiento jurídico, impone la subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior.

La propia Real Academia de la Lengua define a la “jurisprudencia” como el conjunto de las sentencias de los tribunales, y doctrina que contienen; por lo que, deberemos entender que el objetivo de este estudio no es recoger las sentencias de los tribunales y la doctrina en materias de Afiliación y Recaudación, en el marco de la seguridad social, pues ese sería un objetivo inalcanzable. El objetivo de este trabajo tendrá como alcance más bien la compilación y análisis de la normativa y reglamentación relacionada con esas materias.

Estructura Organizacional y Organigrama

La estructura organizacional de una empresa, entidad, institución o de cualquier otro tipo de organización es un concepto fundamentalmente jerárquico de subordinación dentro de las unidades que interactúan al interior de la misma, para el cumplimiento de las metas propuestas y el logro de los objetivos deseados.

Cada organización es diferente, y por lo tanto debe diseñar y utilizar la estructura organizacional que más se acomode a sus prioridades y necesidades, debiendo necesariamente acondicionarse a su propia planificación.

La estructura organizacional es el marco en el que se desenvuelve la organización, haciendo que las tareas sean divididas, agrupadas, coordinadas y controladas, para el logro de los objetivos de la empresa. Está conformada por las unidades que integran a la organización y las relaciones que las vinculan, incluyendo las funciones, actividades, relaciones de autoridad y de dependencia, responsabilidades, objetivos, descripciones de puestos de trabajo, e inclusive hasta los manuales e instructivos que permiten la ejecución eficiente de sus procesos y el cumplimiento de los objetivos de la empresa.

Existen quienes limitan la estructura organizacional a la expresión simple de lo que representa el “organigrama”; pero, en realidad, si bien este último permite visualizar las relaciones de dependencia y las líneas de comunicación previstas al interior de la organización en función de la asignación de responsabilidades, no logra tener el alcance descrito para la “estructura organizacional”. En ese sentido, un organigrama es tan solo un modelo de representación simplificado de la estructura organizacional formal; sin embargo permite una rápida visualización de cómo se encuentra estructurada una empresa.

Gestión por Procesos

En los términos más simples, la Gestión por Procesos constituye la forma de organizar y dirigir una empresa, entidad, institución o cualquier otro tipo de organización, en función de los procesos que han sido definidos para el cumplimiento de su misión fundamental y el logro de sus objetivos. Los procesos, por su parte, vienen a

constituir una secuencia de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

Es esencial que cualquier organización tenga establecido, de inicio, una estructura por funciones, esto es, que se intente trabajar por áreas o departamentos, a los que se les asigna sus roles o funciones principales, con una definición clara de la jerarquía dentro de la organización, y concentrando la atención en el resultado de las actividades de cada persona o cada departamento. Al adoptar un enfoque de Gestión por Procesos, no se elimina esa estructura de departamentos de la organización, que es una conceptualización de cómo funciona de arranque la empresa, si no que más bien se concentra la atención en el resultado de cada proceso y en la manera en que éstos aportan valor al cliente.

Estructura Orgánica por Procesos

Si bien la estructura organizacional es el marco en el que se desenvuelve la organización, haciendo que las tareas sean divididas, agrupadas, coordinadas y controladas, para el logro de los objetivos de la empresa, una “Estructura Orgánica por Procesos” pretende organizar a una empresa, entidad, institución o cualquier otro tipo de organización, en función de los procesos que han sido definidos para el cumplimiento de su misión fundamental y el logro de sus objetivos. En concreto, los procesos identificados por la empresa, ya sean estos de gobierno, generadores de valor, o de apoyo y asesoría, son la base principal sobre las que se construye la estructura organizacional de la empresa. Cada proceso es el que va a definir la existencia de aquellas unidades que integran a la organización y las relaciones que las vinculan entre sí, definiendo sus funciones, actividades, relaciones de autoridad y de dependencia, responsabilidades, objetivos, etc., pero siempre en el marco de cada proceso identificado.

Para el caso en estudio, y siendo la organización en análisis el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), los procesos a ser evaluados son los de Afiliación y Recaudación.

Política Institucional

Es el conjunto de disposiciones emanadas de autoridad competente, en el marco de la ley, que permiten la implementación de acciones en procura del cumplimiento de la misión fundamental de la organización y del logro de los objetivos planteados.

En función de lo que dispone la Ley de Seguridad Social del Ecuador, el Consejo Directivo es el órgano máximo de gobierno del IESS, y es el único responsable de emitir políticas para la aplicación del seguro general obligatorio; y tiene por misión la expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el Instituto, la planificación estratégica de la entidad, y la fiscalización de los actos de la administración del IESS.

Gestión del Talento Humano

Entendido el talento humano como el principal recurso utilizado para el cumplimiento eficiente de los objetivos planteados por la organización, la gestión de ese recurso hace referencia a la acción y a la consecuencia de disponer, dirigir, ordenar u organizar las funciones, responsabilidades y actividades del personal de cualquier organización, maximizando sus competencias y habilidades, para la ejecución eficiente de cada uno de los procesos predefinidos dentro de la estructura organizacional.

Fortalecimiento Institucional

Son todas aquellas acciones, herramientas, procedimientos, normas y recursos que permiten que la organización, en su conjunto, y las áreas responsables de los diferentes procesos, de forma específica, puedan contribuir de manera eficaz y eficiente al cumplimiento de la misión de la empresa y del logro de sus objetivos y metas.

Expresados los conceptos anteriores en la forma en que han sido presentados, debemos entender que el producto de este estudio tiene como alcance la compilación de la normativa sobre la que se ha sustentado y sustenta la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Así también, se pretende contar con una descripción de la estructura organizacional y su evolución, en todo lo que tenga que ver con los procesos referidos.

Lo obtenido se constituirá en un insumo fundamental para cualquier análisis y diagnóstico de la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS, el mismo que permitiría emitir recomendaciones al Consejo Directivo del IESS, sobre las que se podría sustentar la expedición de políticas institucionales en procura del mejoramiento continuo de los procesos analizados y de la implementación de una estructura organizacional que fortalezca a la entidad en el otorgamiento eficiente de sus prestaciones y servicios.

1.2. Marco Normativo Base

1.2.1. La Constitución de la República del Ecuador

La propia Constitución de la República del Ecuador, expedida en Montecristi, provincia de Manabí, y publicada el 20 de octubre de 2008, en el Registro Oficial No. 449, en su Art. 424, dispone que: *“La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.”*

Así también, en su Art. 425, la Constitución vigente manda que: *“El orden jerárquico de aplicación de las normas sea el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.”*

El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 1 establece que: *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”*

La Seguridad Social es un Derecho garantizado por el Estado

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 3, establece que es un deber primordial del estado, entre otros: *“Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”*

Según el Art. 32 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: *“La salud es un derecho garantizado por el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, tales como el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”*. Así también, la Carta Magna, en ese mismo artículo, señala que *“El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se rige por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.”*

Los principios de la Seguridad Social y su Cobertura

Y en esa coherencia, el Art. 34 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: *“El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.”*

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

Con respecto a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, la Constitución, en su Capítulo Tercero, Sección Primera (Adultas y Adultos Mayores), Art. 35, ordena que: *“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.”*

El Art. 36 de la Constitución, establece: *“Las personas adultas mayores deben recibir atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se consideren personas adultas mayores aquellas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.”*

Mediante el Art. 37 de la Constitución, el Estado garantiza a las personas adultas mayores el derecho a: la atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas; el trabajo remunerado en función de sus capacidades, para lo cual toma en cuenta sus limitaciones; la jubilación universal; las rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos; las exenciones en el régimen tributario, la exoneración del pago por costos notariales y registrales; y, el acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.

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

Conforme ordena el Art. 45 de la Constitución: *“Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.”*

En sujeción a lo que dispone el Art. 47 de la Constitución, el Estado también garantiza a las personas con discapacidades, *“la atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida”;* así como también *“la rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirá las correspondientes ayudas técnicas”; “rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos”; y, “exenciones en el régimen tributario”.*

Con relación a este mismo grupo de atención prioritaria, el Art. 49 de la Constitución manda que: *“Las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y reciban capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención.”*

El Art. 66 de la Constitución reconoce y garantiza a las personas, entre otros aspectos el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

El inciso tercero del Art. 333 de la Constitución establece: *“La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley.”*

Se garantiza el servicio ininterrumpido de la seguridad social

La Constitución de la República del Ecuador, al disponer que el derecho al trabajo se sustenta en algunos principios fundamentales, establece en su Art. 326, numeral 15, que: *“Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.”*

El Sistema Nacional de Equidad e Inclusión Social

Conforme lo estipulado en el Art. 340 de la Constitución de la República del Ecuador: *“El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.”*

Este Sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad,

solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.”

El Art. 360, por su parte, señala que: *“El Sistema garantizará, a través de las instituciones que lo conforman, la promoción de la salud, prevención y atención integral, familiar y comunitaria, con base en la atención primaria de salud; articulará los diferentes niveles de atención; y promoverá la complementariedad con las medicinas ancestrales y alternativas.*

La red pública 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.”

El Sistema de Seguridad Social

Conforme ordena el Art. 367 de la Constitución de la República del Ecuador: *“El sistema de seguridad es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.*

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

Conforme ordena el Art. 368 de la Constitución: *“El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado norma, regula y controla las actividades relacionadas con la seguridad social.”*

Por su parte, la Constitución es muy clara, cuando su Art. 369 dispone que: *“El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.*

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

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.”

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

De conformidad con el Art. 370 de la Constitución de la República del Ecuador: *“El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será la responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.”*

Por su parte, establece el mismo artículo que: *“La policía nacional y las fuerzas armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.”*

Financiamiento de las Prestaciones de la Seguridad Social

El Art. 371 de la Constitución de la República del Ecuador manda que: *“Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.*

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

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

Independencia de los Recursos Financieros

Se establece en el Art. 292 de la Constitución de la República del Ecuador que: *“El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.”*

Por su parte, el Art. 372 de la Constitución señala que: *“Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio.*

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

El Seguro Social Campesino en la Constitución

De conformidad con lo que dispone el Art. 373 de la Constitución de la República del Ecuador: *“El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.*

Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”

La Afiliación Voluntaria

De conformidad con lo que dispone el Art. 374 de la Constitución: *“El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y*

asegurarán la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.”

El Plan Nacional de Desarrollo como Mandato Constitucional

Conforme dispone el Art. 280 de la Constitución: *“El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y debería coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.”*

Como se señaló anteriormente, el Art. 340 de la Constitución, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (del que es parte la seguridad social), deberá estar articulado al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; y se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

1.2.2. El Plan Nacional del Buen Vivir.

En sujeción a lo que dispone la actual Constitución de la República, la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, elaboró el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el mismo que se ha constituido en el tercer plan, a escala nacional, del presente gobierno.¹

El actual Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 ha sido estructurado bajo la lógica de tres (3) ejes fundamentales, sobre los cuales se definen los principales objetivos del Plan:

TABLA 1: PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017

EJES	OBJETIVOS
1) Cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular.	Objetivo 1: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.”
2) Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir.	Objetivo 2: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”.
	Objetivo 3: “Mejorar la calidad de vida de la población”.
	Objetivo 4: “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.
	Objetivo 5: “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”.

¹ Este Plan debió recoger la experiencia de los dos planes anteriores, el primero que fue concebido como el Primer Plan de Gobierno, para ser ejecutado entre los años 2007 y 2008, y un segundo Plan Nacional en el 2008, para el periodo comprendido entre 2009-2013, y elaborado en cumplimiento al mandato de la Constitución de Montecristi.

	Objetivo 6: “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”.
	Objetivo 7: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”.
3) Transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva.	Objetivo 8: “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”.
	Objetivo 9: “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”.
	Objetivo 10: “Impulsar la transformación de la matriz productiva”.
	Objetivo 11: “Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”.
	Objetivo 12: “Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”.

Los objetivos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir en el ámbito de la Seguridad Social

Identificados los objetivos estratégicos contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, deberemos focalizarnos en aquellos que guardan relación con la seguridad social; y, en ese marco, hemos identificado dos objetivos estratégicos, los mismos que definen con claridad sus políticas y lineamientos (también estratégicos), en relación a lo que la Planificación Nacional ha previsto en esta materia.

Objetivo 2 del Plan Nacional del Buen Vivir:

“Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”.

SENPLADES, en su Plan Nacional del Buen Vivir, establece como principio básico que *“El reconocimiento igualitario de los derechos de todos los individuos implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política”*. Así, asegura que *“El desafío es avanzar hacia la igualdad plena en la diversidad, sin exclusión, para lograr una vida digna, con acceso a salud, educación, protección social, atención especializada y protección especial”*².

Como ya se había mencionado anteriormente, la propia Constitución de la República establece que el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y es deber y responsabilidad primordial

² Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, SENPLADES, página 111.

del Estado. SENPLADES en su Plan Nacional del Buen Vivir³, y en el ámbito de la seguridad social, con mucha claridad manifiesta textualmente que:

- *“Dentro de una estructura económica en la que el trabajo en relación de dependencia cubre a una minoría de la población económicamente activa (PEA), la seguridad social ligada al trabajo formal genera bajas tasas de cobertura y exclusión.*
- *Se estima que el porcentaje de la población económicamente activa, mayor de 15 años, que trabaja en relación de dependencia es del 49,5%; el 53,7% lo hace en el área urbana y el 40,8%, en zonas rurales (INEC, 2012c). Por este motivo, además del estricto control al aseguramiento obligatorio, la vinculación con instrumentos no contributivos es el mecanismo para avanzar hacia la universalización de este derecho.*
- *Es importante –al ser un derecho– universalizar la protección como fin, así como potenciar sus instrumentos, para sostener los procesos de movilidad social ascendente.*
- *La progresividad es uno de los principios de la universalización de la protección social, pues esta última demanda importantes esfuerzos y corresponsabilidad entre Estado y la sociedad para su sostenibilidad.*
- *Dentro del sistema de seguridad social (Constitución, arts. 367 al 374), la cobertura de contingencias se da mediante el seguro general obligatorio y sus regímenes especiales.*
- *Entre 2003 y 2006, el porcentaje de personas mayores de 15 años cubierta por la seguridad social contributiva se mantuvo por debajo del 28%. A partir de 2008, con la vigencia de la Constitución y tras la consulta popular de 2011, este porcentaje se incrementó hasta llegar al 41,4% en diciembre de 2012*
- *Sin embargo, es necesario ajustar el marco regulatorio para profundizar la seguridad social de acuerdo con los nuevos mandatos populares, vigilar la afiliación de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia, generar los incentivos y los procedimientos para la afiliación voluntaria de trabajadores autónomos y no remunerados, asimismo ganar en eficiencia en la prestación de servicios de prevención y atención de salud universales, gratuitos y de calidad, mediante la consolidación de la red integral pública de salud.*
- *En cuanto a la cobertura de la protección social a adultos mayores, se tiene que el número de personas que reciben pensiones no contributivas se incrementó de 198 mil en 2006 a 594 mil en enero de 2013. De esta manera, a diciembre de 2012 se alcanzó una cobertura de protección social a adultos mayores del 72% (en forma de pensiones, entre seguridad social y pensión no contributiva), lo cual representa un incremento de 34 puntos porcentuales con respecto a diciembre de 2006.*
- *Por su parte, la cobertura de pensión no contributiva a personas con discapacidad, mayor al 40%, aumentó de 5 mil a 118 mil personas entre 2006 y enero de 2013 (INEC, 2012c). La cobertura de otros instrumentos no contributivos muestra que, a enero de 2013, 1,2 millones de hogares están habilitados para el cobro del bono de desarrollo humano, cifra que se ha mantenido estable a partir de 2009*

3 Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, SENPLADES, páginas 119-120.

- *El bono de desarrollo humano tiene por objeto garantizar un nivel mínimo de consumo a los hogares que se encuentran por debajo de línea de pobreza y se condiciona a mejoras o inversiones en la salud y la educación de los niños y niñas miembros del hogar. De esta manera se pretende cubrir la pobreza coyuntural del hogar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades en las nuevas generaciones.”*

A continuación se observa la evolución experimentada entre los años 2003 y 2012, en lo que tiene relación con la Población Económicamente Activa del Ecuador que se encuentra afiliada a la Seguridad Social.

TABLA 2: % DE POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL (2003 -2012)

AÑO	PORCENTAJE		
	NACIONAL	URBANO	RURAL
2003	25,9	30,3	17,6
2004	25,9	29,7	18,8
2005	25,5	29,7	17,5
2006	26,1	29,6	19,4
2007	26,3	29,2	20,4
2008	27,5	30,3	21,7
2009	29,9	33,4	22,9
2010	33,5	38,1	24,1
2011	38,2	42,4	29,3
2012	41,4	45,7	32,7

En resumen, y según la propia Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Social, la seguridad social ligada al trabajo formal genera bajas tasas de cobertura y exclusión; y, para avanzar hacia la universalización de este derecho, se hace imprescindible la incorporación de instrumentos no contributivos, teniendo además siempre presente que la “progresividad” es uno de los principios de esa universalización. Si bien el porcentaje de población cubierta por la seguridad social contributiva ha incrementado, la propia SENPLADES considera que es necesario ajustar el marco regulatorio para profundizar el alcance de este derecho, vigilando la afiliación de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia, y generando incentivos y procedimientos adecuados para la afiliación voluntaria de trabajadores autónomos y no remunerados.

Para “*auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad*”, se requiere de la definición de ciertas políticas y lineamientos estratégicos, entre los que destacamos aquellos que tienen relación con el derecho universal de acceder a la seguridad social y a estar cubiertos por niveles mínimos de protección social.

TABLA 3: POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

POLÍTICA NECESARIA	LINEAMIENTO ESTRATÉGICO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA
2.6 Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos	Desarrollar y fortalecer los programas de protección especial desconcentrados y descentralizados, que implican amparo y protección a personas en abandono, en particular niños, niñas, adolescentes y adultos mayores y que incluyen la erradicación de la mendicidad y el trabajo infantil.

2.10. Garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona	Reforzar el marco normativo y la capacidad de gestión institucional, para alcanzar el derecho a la seguridad social universal y la protección integral de calidad, a lo largo del ciclo de vida.
	Consolidar un sistema integral y sostenible de protección y seguridad social inclusivo, que articule los regímenes contributivos y no contributivos, de manera corresponsable con los instrumentos públicos, comunitarios y privados.
	Optimizar e implementar instrumentos no contributivos de un piso de protección social universal para el acceso gratuito a la salud y la cobertura frente a contingencias o estados de vulnerabilidad, dentro de una estrategia de erradicación de la pobreza.
	Optimizar e implementar mecanismos de garantía, seguimiento y control de la afiliación y sanción a la no afiliación a la seguridad social de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia.
	Generar e implementar mecanismos e incentivos que faciliten y promuevan la afiliación a la seguridad social de voluntarios y personas en las distintas formas de trabajo (voluntariado, autónomo, campesino, pescadores artesanales, autoempleo, de cuidados y doméstico no remunerado), especialmente la de los actores de la economía popular y solidaria y las personas en situación de movilidad humana.

Objetivo 9 del Plan Nacional del Buen Vivir:
“Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”

El Plan Nacional del Buen Vivir señala que *“Los principios y orientaciones para el Socialismo del Buen Vivir reconocen que la supremacía del trabajo humano sobre el capital es incuestionable. De esta manera, se establece que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino como un elemento mismo del Buen Vivir y como base para el despliegue de los talentos de las personas.”*⁴

En esa lógica, y con respecto a la seguridad social entre 2007-2012, SENPLADES advierte que se han observado importantes avances encaminados a hacer cumplir la norma legal de afiliar a la seguridad social a los trabajadores en relación de dependencia y a eliminar la precarización laboral. Según SENPLADES, *la población cubierta por la Seguridad Social Pública (IESS, ISSFA e ISSPOL) se ha incrementado en quince puntos porcentuales, de 26,3% a 41,4%, desde el año 2007 al 2012. En el área urbana el incremento en cobertura en este periodo fue de 16,5%, mientras que en el área rural fue de 12,3%.*⁵

⁴ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, SENPLADES, página 273.

⁵ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, SENPLADES, página 279

Para garantizar el trabajo digno en todas sus formas, el Plan Nacional de Buen Vivir ha definido ciertas políticas y lineamientos estratégicos, y a continuación se detalla aquellos que tienen relación con la seguridad social:

TABLA 4: POLÍTICAS Y LINEAMENTOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD SOCIAL

POLÍTICA NECESARIA	LINEAMIENTO ESTRATÉGICO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA
9.3 Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales	Profundizar el acceso a prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras y sus familias, independiente de las formas de trabajo que desempeñen, con énfasis en la población campesina y los grupos vulnerables.
	Profundizar la seguridad social transnacional, a través de convenios y acuerdos con los Estados de destino en los que se encuentren la población migrante.

En este contexto, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 ha establecido como meta: “Aumentar hasta el 2017 la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60%, y a nivel rural al 50%, tomando en consideración que esa variable ha tenido el siguiente comportamiento ente el 2006 y el 2012.”⁶. Así, a continuación se detalla la variación referida:

TABLA 5: PORCENTAJE DE PERSONAS AFILIADAS A LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA IEES/SEGURO CAMPESINO, ISSFA, ISSPOL (PEA 15 AÑOS Y MÁS)

AÑOS	PORCENTAJE	
	NIVEL RURAL	NIVEL NACIONAL
2006	19.1	25.0
2007	20.4	26.3
2008	21.7	27.5
2009	22.9	29.9
2010	24.1	33.5
2011	29.3	38.2
2012	32.7	41.4

FUENTE: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

1.2.3. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de Seguridad Social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas, responsable de la temática relacionada con el trabajo y las relaciones laborales. La OIT fue fundada en 1919, en virtud del Tratado de Versalles, y su Constitución se complementa con la Declaración de Filadelfia de 1944. Esta Organización tiene un gobierno tripartito, integrado por los representantes de los gobiernos, de los sindicatos y de los empleadores, y su órgano supremo es la Conferencia Internacional del Trabajo.

⁶ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, SENPLADES, página 289

En la actualidad, la OIT está organizada para trabajar en cuatro grupos o sectores temáticos: promover la creación de empleos, regular de mejor manera los principios y derechos de los trabajadores, mejorar la protección social; y, promover el diálogo social.

La OIT sanciona convenios internacionales y recomendaciones, y ambos requieren una mayoría de dos tercios para ser aprobadas por la Conferencia Internacional. Los convenios internacionales constituyen tratados internacionales obligatorios para sus miembros una vez ratificados, en tanto que las recomendaciones, no son obligatorias, no son ratificados por los Estados miembros y tan solo constituyen sugerencias a los países para ir progresando en las relaciones laborales.

A lo largo de su historia, la OIT ha promulgado 189 convenios internacionales. Tanto la “salud y seguridad laboral” como la “seguridad social” han sido asuntos prioritarios regulados por varios Convenios.

Ecuador es miembro de la OIT desde el año 1919, y ha ratificado 59 convenios entre los cuales se encuentran los 8 convenios fundamentales sobre: el trabajo forzoso (1930), la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), la igualdad de remuneración (1951), la abolición del trabajo forzoso (1957), la discriminación al empleo (1958), la edad mínima para el trabajo (1973), y sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

Por su parte, los instrumentos actualizados de la OIT sobre la seguridad social comprenden:

- a) El Convenio No. 102 sobre la seguridad social, que es la norma mínima, que fue sancionado en 1952, y que cubre las nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica (parte II), prestaciones monetarias de enfermedad (parte III), prestaciones de desempleo (parte IV), prestaciones de vejez (parte V), prestaciones de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional (parte VI), prestaciones familiares (parte VII), prestaciones de maternidad (parte VIII), prestaciones de invalidez (parte IX), y prestaciones de sobrevivientes (parte X), y establece normas mínimas para cada rama; y,
- b) Las Recomendaciones Nos. 67 y 69, de 1944, sobre la seguridad de los medios de vida, sobre la asistencia médica, las mismas que conciben sistemas de seguridad social integrales así como la extensión de la cobertura para todos, y las mismas sirvieron de base para el Convenio Nro. 102 de 1952.

Otros Convenios y Recomendaciones actualizados, y adoptados después del Convenio Nro. 102, establecen normas más elevadas para ramas específicas de la seguridad social. Basados en el modelo del Convenio Nro. 102, proporcionan un nivel de protección más elevado tanto en términos de la población cubierta como del nivel de las prestaciones:

TABLA 6: OTRAS NORMAS Y CONVENIOS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

SOBRE	CONVENIO	AÑO	RECOMENDACIÓN	AÑO
La igualdad de trato (seguridad social)	118	1962		
Las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	121	1964	121	1964
Las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes	128	1967	131	1967
La asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad	130	1969	134	1969

La conservación de los derechos en materia de seguridad social	157	1982	167	1983
El fomento del empleo y la protección contra el desempleo	167	1988	176	1988
La protección de la maternidad	183	2000	191	2000
Los pisos de protección social			202	2012

La Recomendación Nro. 202 proporciona pautas de orientación para el establecimiento y el mantenimiento de pisos de protección social y su aplicación dentro de estrategias para la extensión de la seguridad social, en procura de alcanzar un sistema de seguridad social integral.

Tal como se desprende del estudio realizado para OIT “Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social del Ecuador” (Fabio Durán Valverde, 2008):

“En el orden de los convenios internacionales, Ecuador ratificó en el año 1974 el Convenio de OIT sobre la seguridad social (norma mínima, 1952). El país ha aceptado las partes III (Prestaciones Monetarias de Enfermedad), V (Prestaciones de Vejez), VI (Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional), IX (Prestaciones de Invalidez) y X (Prestaciones de Sobrevivientes). La parte VI ya no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio núm. 121 (Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964). En virtud de la ratificación del Convenio núm. 128 (Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967) y de conformidad con su artículo 45, ciertas partes del Convenio 102 cesan de aplicarse. La parte III no es aplicable en virtud de la ratificación del Convenio núm. 130 (Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, de 1969).

Por lo tanto, las partes no aceptadas del Convenio 102, son: I (Disposiciones Generales), II (Asistencia Médica), IV (Prestaciones de Desempleo), VII (Prestaciones Familiares), VIII (Prestaciones de Maternidad), IX (Prestaciones de Invalidez).”

1.3. La Ley de Seguridad Social.

De conformidad con lo que manda la Constitución con respecto al Sistema de Seguridad Social y a la entidad responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados, el 13 de noviembre del 2001, el Congreso Nacional del Ecuador aprobó la Ley de Seguridad Social, No. 2001-055, la misma que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001.

1.3.1. Normas generales para la aplicación del seguro general obligatorio.

¿Cuáles son los Principios que rigen el Seguro General Obligatorio?

De conformidad con el Art. 1 de la Ley de Seguridad Social, el Seguro General Obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

Según la propia Ley, estos principios deben entenderse así:

Solidaridad Es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.

Obligatoriedad	Es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.
Universalidad	Es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.
Equidad	Es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.
Eficiencia	Es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.
Subsidiariedad	Es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.
Suficiencia	Es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

¿Quiénes se encuentran protegidos por el Seguro General Obligatorio?

El Art. 2 de la misma Ley determina que son sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular: (a) el trabajador en relación de dependencia; (b) el trabajador autónomo; (c) el profesional en libre ejercicio; (d) el administrador o patrono de un negocio; (e) el dueño de una empresa unipersonal; (f) el menor trabajador independiente; y, (g) los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

Son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

¿Contra qué contingencias están cubiertos los afiliados?

El Art. 3 señala que el Seguro General Obligatorio, en concordancia con lo que dispone la Constitución y a lo contenido en el Convenio 102 de la OIT, protegerá a sus afiliados obligados contra las contingencias que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad habitual, en casos de: (a) enfermedad; (b) maternidad; (c) riesgos del trabajo; (d) vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad; y, (e) cesantía.

Por su parte, el Seguro Social Campesino ofrecerá prestaciones de salud, que incluye maternidad, a sus afiliados, y protegerá al Jefe de familia contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad.

Para los efectos del Seguro General Obligatorio, la protección contra la contingencia de discapacidad se cumplirá a través del seguro de invalidez.

¿Cómo se financian las prestaciones que otorga el Seguro General Obligatorio?

La ley de Seguridad Social establece, en su Art. 4, que las prestaciones del Seguro General Obligatorio se financiarán con:

- a) *la aportación individual obligatoria de los afiliados, para cada seguro;*
- b) *la aportación patronal obligatoria de los empleadores, privados y públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean trabajadores sujetos al Código del Trabajo;*
- c) *la aportación patronal obligatoria de los empleadores públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;*
- d) *la contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, en los casos que señala la propia Ley;*
- e) *las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional;*
- f) *los saldos de las cuentas individuales de los afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio;*
- g) *los ingresos provenientes del pago de los dividendos de la deuda pública y privada con el IESS, por concepto de obligaciones patronales;*
- h) *los ingresos provenientes del pago de dividendos de la deuda del Gobierno Nacional con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;*
- i) *las rentas de cualquier clase que produzcan las propiedades, los activos fijos, y las acciones y participaciones en empresas, administrados por el IESS;*
- j) *los ingresos por enajenación de los activos de cada Seguro, administrados por el IESS;*
- k) *los ingresos por servicios de salud prestados por las unidades médicas del IESS, que se entregarán al Fondo Presupuestario del Seguro General de Salud;*
- l) *los recursos de cualquier clase que fueren asignados a cada seguro en virtud de leyes especiales para el cumplimiento de sus fines; y,*
- m) *las herencias, legados y donaciones.*

¿Cómo se financia el Seguro Social Campesino?

Los servicios de salud y las prestaciones del Seguro Social Campesino se financiarán con los siguientes recursos:

- a) *el aporte solidario sobre la materia gravada que pagarán los empleadores, los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella, y los afiliados voluntarios;*
- b) *la contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social;*
- c) *el aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino;*
- d) *la contribución financiera obligatoria del Estado sobre la materia gravada de los afiliados con relación de dependencia al Seguro General Obligatorio; y,*
- e) *las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este Seguro, de conformidad con el Reglamento General de esta Ley.*

¿Quiénes son los asegurados obligados?

Para efectos de la aplicación de la Ley de Seguridad Social, la misma define así a los siguientes actores (Art. 9):

TABLA 7: ASEGURADOS OBLIGADOS CONFORME ART. 9 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL

TIPO	DESCRIPCIÓN
Trabajador en relación de dependencia	Empleado, obrero, servidor público, y toda persona que presta un servicio o ejecuta una obra, mediante un contrato de trabajo o un poder especial o en virtud de un nombramiento extendido legalmente, y percibe un sueldo o salario, cualquiera sea la naturaleza del servicio o la obra, el lugar de trabajo, la duración de la jornada laboral y el plazo del contrato o poder especial o nombramiento.
Trabajador autónomo	Persona que ejerce un oficio o ejecuta una obra o realiza regularmente una actividad económica, sin relación de dependencia, y percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta al sueldo o salario.
Profesional en libre ejercicio	Persona con título universitario, politécnico o tecnológico que presta servicios a otras personas, sin relación de dependencia, por sí misma o en asociación con otras personas, y percibe un ingreso en forma de honorarios, participaciones u otra retribución distinta al sueldo o salario.
Administrador o patrono de un negocio	Persona que emplea a otros para que ejecuten una obra o presten un servicio, por cuenta suya o de un tercero.
Dueño de una empresa unipersonal	Persona que establece una empresa o negocio de hecho, para prestar servicios o arriesgar capitales.
Menor trabajador independiente	Persona menor de dieciocho (18) años de edad que presta servicios remunerados a otras personas, sin relación de dependencia, por sí misma o en asociación con otras personas de igual condición.
Jubilado	Persona que ha cumplido los requisitos de tiempo de imposiciones y edad de retiro, o padece una lesión permanente, física, o mental, total o parcial, y percibe una pensión regular del Estado o del Seguro Social, o una renta vitalicia de una compañía aseguradora, por condición de vejez o invalidez.
Derechohabiente	El familiar del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio.
Campesino	Para los efectos del Seguro Social, es campesino el trabajador que se dedica a la pesca artesanal y el habitante rural que labora "habitualmente" en el campo por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

Para la aplicación de los programas de aseguramiento obligatorio, el Art. 10 (sustituido por Ley Reformativa de la Seguridad Social, publicada en Registro Oficial Suplemento 323 de 18 de Noviembre del 2010) dispone observar las siguientes reglas de protección y exclusión:

- a) El trabajador en relación de dependencia estará protegido contra todas las contingencias enunciadas en el Art. 3 de esa Ley;
- b) El trabajador autónomo, el profesional en libre ejercicio, el administrador o patrono de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor independiente, que voluntariamente se afilieren al IESS, estarán protegidos contra todas las contingencias enunciadas en el Art. 3 de esa Ley, excepto la de cesantía;
- c) Todos los afiliados al Seguro Social Campesino recibirán prestaciones de salud, incluida maternidad. El jefe de familia estará protegido contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez que incluye discapacidad;
- d) El jubilado recibirá prestaciones de salud en las unidades médicas del IESS, en las mismas condiciones que los afiliados activos, con cargo a la contribución financiera obligatoria del Estado. Sin perjuicio que el Estado entregue la contribución financiera, el jubilado recibirá la prestación;
- e) El beneficiario de montepío por orfandad estará protegido contra el riesgo de enfermedad hasta los dieciocho (18) años de edad, con cargo a los derechos del causante;
- f) El beneficiario de montepío por viudez será amparado en un seguro colectivo contra contingencias de enfermedad y maternidad, con cargo a su pensión, en las condiciones que determinará el Reglamento General de la Ley de Seguridad Social; y,
- g) La jefa de hogar estará protegida contra las contingencias de enfermedad y maternidad con cargo a la contribución obligatoria del Estado.

1.3.2. Naturaleza Jurídica, Misión Fundamental y Principios de Organización del IESS.

¿Cuál es la naturaleza jurídica del IESS?

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en concordancia con lo que dispone la Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 370, 371, 372, 373, y de conformidad con el Art. 16 de la propia Ley de Seguridad Social, *“es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.”*

Conforme ordena la Ley, el IESS no podrá ejercer otras atribuciones ni desempeñar otras actividades que las consignadas en la Constitución Política de la República y en esta ley.

Sus fondos y reservas técnicas son distintos de los del fisco, y su patrimonio es separado del patrimonio de cada uno de los seguros comprendidos en el Seguro General Obligatorio. Sus ingresos por aportes personales y patronales, fondos de reserva, descuentos, multas, intereses, utilidades de inversiones, contribución financiera obligatoria del Estado, y los demás señalados en la Ley de Seguridad Social, no podrán gravarse bajo ningún concepto, ni destinarse a otros fines que a los de su creación y funciones. Sus prestaciones en dinero no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a su favor, y estarán exentas del pago de impuestos.

¿Cuál es la misión fundamental del IESS?

El IESS, conforme el artículo 17 de la Ley de Seguridad Social, *“tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra la Ley de Seguridad Social.”*

¿Cuáles son sus principios de organización?

El Art. 18 de la Ley de Seguridad Social establece que: “El IESS estará sujeto a las normas del derecho público, y regirá su organización y funcionamiento por los principios de autonomía, división de negocios, desconcentración geográfica, descentralización operativa, control interno descentralizado y jerárquico, rendición de cuentas por los actos y hechos de sus autoridades, y garantía de buen gobierno, de conformidad con esa Ley y su Reglamento General.”

TABLA 8: PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DEL IESS

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
Autonomía	La autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, la ejercerá el IESS a través del Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto.
División de Seguros	El IESS dividirá la administración de los seguros obligatorios en unidades básicas de negocios, según la naturaleza de los riesgos y el proceso de entrega de las prestaciones.
Desconcentración Geográfica	El IESS organizará sus actividades de afiliación y recaudación de los aportes y contribuciones obligatorios por circunscripciones territoriales, que estarán bajo la responsabilidad de las direcciones provinciales subordinadas a la autoridad ejecutiva del Director General.
Descentralización Operativa	El IESS integrará a las unidades médicas de su propiedad en entidades zonales de prestación de salud a sus afiliados y jubilados, a cuyo efecto las constituirá como empresas con personería jurídica propia. El IESS podrá contratar con empresas públicas, mixtas o privadas, la prestación de los servicios auxiliares respecto del cumplimiento de sus objetivos primordiales, así como las tareas de recaudación de ingresos y pago de prestaciones, con sujeción a las disposiciones de las leyes que regulan estas materias.
Control Interno Descentralizado y Jerárquico	El control administrativo, financiero y presupuestario de los recursos administrados por el IESS se hará de manera previa y concurrente por cada uno de los ordenadores de ingresos y egresos, y el control posterior a la realización de dichas transacciones se ejecutará a través de la unidad de Auditoría Interna.
Rendición de Cuentas	Los directivos, funcionarios, servidores y trabajadores del IESS están sujetos a las reglas de responsabilidad propias del servicio público, en lo relativo al manejo y la administración de los fondos, bienes y recursos confiados a su gestión, cualquiera sea la naturaleza jurídica de su relación de servicio.
Garantía de Buen Gobierno	El Estado garantiza el buen gobierno del Seguro General Obligatorio administrado por el IESS, a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

1.3.3. Estructura orgánica del IESS.

Conforme establece el Art. 19 de la Ley de Seguridad Social: *“El IESS administrará directamente las funciones de afiliación, recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio y, a través de las direcciones especializadas de cada seguro, administrará las prestaciones que le corresponde otorgar.”*

Esto es, el IESS es el responsable de recabar fondos provenientes del Seguro General Obligatorio, como consecuencia de la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación, así como también del uso de esos fondos, a través de las prestaciones que por Ley debe conceder.

Sobre la base de esa lógica, el IESS se estructura mediante: sus órganos de gobierno y dirección, sus direcciones especializadas, sus dos órganos de reclamación administrativa, su órgano técnico auxiliar, y el respectivo órgano de control interno.⁷

TABLA 9: ÓRGANOS DE GESTIÓN DEL IESS

ORGANO DE GESTIÓN	DESCRIPCIÓN
DE GOBIERNO Y DIRECCIÓN	Son órganos de gobierno y dirección superior del IESS, responsables de la aplicación del Seguro General Obligatorio en el territorio nacional: a. El Consejo Directivo; b. La Dirección General; y, c. La Dirección Provincial. Art. 20.-
DIRECCIONES ESPECIALIZADAS	Son órganos de gestión, especializados en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el Seguro General Obligatorio, con los grados de autonomía operativa que señale el Reglamento: a. La Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar; b. La Dirección del Sistema de Pensiones; c. La Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y, d. La Dirección del Seguro Social Campesino. Art. 21.-
RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA	Son órganos de reclamación administrativa, responsables de la aprobación o denegación de los reclamos de prestaciones planteados por los asegurados: a. La Comisión Nacional de Apelaciones; y, b. La Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias. Art. 22.-
TÉCNICO AUXILIAR	Constituye órgano técnico auxiliar la Dirección Actuarial Art. 23.-
DE CONTROL INTERNO	La Auditoría Interna es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto. Art. 24.-

⁷ La Comisión Técnica de Inversiones fue derogada por Ley No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 587 de 11 de Mayo del 2009.

En cuanto a la Reglamentación Interna del Instituto, la Ley de Seguridad Social en su Art. 25, ha dispuesto que: *“El Reglamento Orgánico Funcional del IESS, que expedirá el Consejo Directivo, determinará las atribuciones, deberes y responsabilidades de las dependencias del Instituto encargadas de los procesos operativos y de apoyo administrativo para la aplicación del Seguro General Obligatorio.”*

Más adelante nos corresponderá detallar lo que señale el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, en lo que tenga que ver principalmente con los procesos operativos de Afiliación y Recaudación.

1.3.4. El Consejo Directivo como Órgano Máximo de Gobierno

¿Cuál es la competencia del Consejo Directivo?

El Consejo Directivo, conforme lo establece el Art. 26 de la Ley de Seguridad Social: *“Es el órgano máximo de gobierno del IESS, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio. Tiene por misión la expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, el planeamiento estratégico del ahorro previsional, la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS, y la fiscalización de los actos de la administración del IESS”.*

¿Cuáles son sus atribuciones?

El Consejo Directivo tendrá a su cargo conforme lo establece el Art. 27 de la Ley de Seguridad Social:⁸

- a. *La aprobación de las políticas y los programas de aplicación del Seguro General Obligatorio;*
- b. *La regulación administrativa para la prestación del Seguro General Obligatorio;*
- c. *La expedición de las normas técnicas y resoluciones de cumplimiento obligatorio por las demás autoridades del IESS;*
- d. *La elaboración del Reglamento General de la presente Ley y sus reformas, que serán expedidos por el Presidente de la República;*
- e. *La aprobación de la división administrativa del Instituto por circunscripciones territoriales;*
- f. *La expedición de los reglamentos internos del IESS;*
- g. *La designación del Director General, Subdirector General, de los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones, del Director Actuarial, del Auditor Interno, del Director de la Administradora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Director de la Administradora del Sistema de Pensiones, del Director del Seguro Social Campesino, y del Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo. Las designaciones de período fijo que corresponden a la atribución del Consejo Directivo no se considerarán terminadas con la finalización del período del Presidente de la República;*
- h. *La reglamentación de los procesos de adquisición, conservación y enajenación de los bienes raíces y demás activos del IESS, con sujeción a los principios de la contratación pública, y la decisión de constituir encargos fiduciarios o fideicomisos para administrar o gestionar la titularidad de sus bienes patrimoniales;*

⁸ Artículo reformado por Ley No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 587 de 11 de Mayo el 2009, y con la que se derogó el literal k del artículo reformado *“La aprobación del presupuesto general de inversiones del IESS, preparado por la comisión Técnica de Inversiones y sometido a informe previo de la Superintendencia de Bancos y Seguros, hasta el 31 de diciembre de cada año”.*

- i. *La aprobación del presupuesto general de operaciones del IESS, preparado por el Director General y sometido a informe previo del Ministro de Economía y Finanzas, hasta el 31 de diciembre de cada año;*
- j. *La aprobación del fondo presupuestario anual de cada seguro, y su correspondiente evaluación de resultados, cuya proforma será preparada por el Director de cada administradora;*
- k. *El conocimiento y aprobación de los estados financieros del IESS y de la liquidación del presupuesto consolidado del Seguro General Obligatorio previamente examinados por auditores externos independientes, que serán presentados semestralmente por el Director General, hasta el 30 de septiembre y el 30 de marzo;*
- l. *La autorización de los actos, contratos, transferencias de dominio y de toda operación económica y financiera que exceda la cuantía máxima autorizada al Director General en las Disposiciones Generales del Presupuesto del IESS;*
- m. *El conocimiento y aprobación del informe de situación general del IESS, que será presentado anualmente por el Director General, hasta el 31 de julio;*
- n. *El conocimiento y aprobación de los informes anuales de labores de los Directores de las administradoras del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Sistema de Pensiones, del Seguro General de Riesgos del Trabajo, y del Seguro Social Campesino, hasta el 31 de julio;*
- o. *El conocimiento de los balances actuariales preparados por el Director Actuarial y aprobados previamente por actuarios externos independientes, con la periodicidad que determine el Reglamento General, y la expedición oportuna de las regulaciones técnicas más convenientes para el sano equilibrio de los seguros sociales administrados por el IESS;*
- p. *La aplicación de las recomendaciones y la imposición de las sanciones administrativas que devinieren de los informes de los auditores;*
- q. *La autorización previa a la suscripción de acuerdos y convenios internacionales; y,*
- r. *Las demás que señalen la Constitución Política de la República y la Ley.*

¿Cómo está conformado el Consejo Directivo del IESS?

Conforme lo establece el Art. 26 de la Ley de Seguridad Social: “El Consejo Directivo estará integrado en forma tripartita y paritaria con un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, quien lo presidirá. Cada uno de los miembros del Consejo Directivo tendrá un alterno que subrogará al titular en caso de ausencia temporal o definitiva.

El representante de los asegurados y su alterno serán designados conjuntamente por las Centrales Sindicales legalmente reconocidas, la Confederación Nacional de Servidores Públicos, la Unión Nacional de Educadores, la Confederación Nacional de Jubilados, y las organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino.

El representante de los empleadores y su alterno serán designados conjuntamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras: de Industrias, de Comercio, de Agricultura y Ganadería, de la Construcción, y de la Pequeña Industria.

El representante de la Función Ejecutiva y su alterno serán designados por el Presidente de la República para un período que terminará conjuntamente con el período del Presidente de la República. Sin embargo, continuará en funciones hasta cuando el Presidente de la República entrante realice la nueva designación.

El representante de los asegurados y el representante de los empleadores, así como sus alternos, serán designados para un período de cuatro (4) años. El procedimiento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos, será definido en el Reglamento que para el efecto expedirá el Presidente de la República.

Los miembros del Consejo Directivo ejercerán las atribuciones que señala esta Ley, desempeñarán sus funciones a tiempo completo y no podrán prestar otros servicios remunerados o desempeñar otros cargos, salvo la cátedra

universitaria. Recibirán las retribuciones fijadas en el Presupuesto del Instituto, previa aprobación del Ministro de Economía y Finanzas.”

¿Cuáles son los requisitos, prohibiciones e inhabilidades que se debe observar para ser integrante del Consejo Directivo del IESS?

Conforme lo dispone el Art. 29 de la Ley de Seguridad Social: *“Para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere estar en goce de los derechos políticos, ser mayor de cuarenta (40) años de edad⁹, acreditar título profesional, y haber ejercido con probidad notoria la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas, y acreditar experiencia en el desempeño de ellas por un período no menor de diez (10) años.*

No pueden ser miembros del Consejo Directivo del IESS:

- a. Los funcionarios o empleados del IESS;*
- b. Los sentenciados por defraudación a entidades privadas o públicas;*
- c. Los morosos del IESS por obligaciones patronales o personales;*
- d. Las personas que tengan interés propio o representen a terceros en la propiedad, la dirección o la gestión de las empresas adjudicatarias administradoras del ahorro previsional, las compañías aseguradoras u otras personas que integran el sistema nacional de seguridad social;*
- e. Los que a consecuencia de una resolución judicial se encuentren inhabilitados para el desempeño de una función pública; y,*
- f. Los que se encuentren impedidos por otras disposiciones legales.*

Se pierde la calidad de miembro del Consejo Directivo por causa de:

- a. Renuncia o muerte; y,*
- b. Incapacidad o inhabilidad superveniente.*

Corresponde a la Superintendencia de Bancos y Seguros la verificación del cumplimiento de los requisitos previos a la designación, así como la declaración de impedimento para el ejercicio del cargo cuando incurrieren en alguna de las prohibiciones o inhabilidades señaladas en este artículo”

1.3.5. Los Órganos de Dirección del IESS

Competencias de la Dirección General

De acuerdo con el Art. 30 de la Ley de Seguridad Social: *“El Director General ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad para el ejercicio de la jurisdicción coactiva del IESS, en todo el territorio nacional, directamente o por delegación al Director Provincial competente”*

⁹ El 8 de abril del 2015, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la frase "ser mayor de cuarenta (40) años de edad", contenida en el primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social. En consecuencia, el primer inciso del artículo 29 de la Ley de Seguridad Social quedará redactado de la siguiente forma: "Para ser integrante del Consejo Directivo del IESS se requiere estar en goce de los derechos políticos, acreditar título profesional, y haber ejercido con probidad notoria la profesión o la docencia universitaria o algún cargo de responsabilidad directiva en actividades privadas o públicas, y acreditar experiencia en el desempeño de ellas por un período no menor de diez (10) años".

De acuerdo con el Art. 31 de la Ley de Seguridad Social: *“La Dirección General es el órgano responsable de la organización, dirección y supervisión de todos los asuntos relativos a la ejecución de los programas de protección previsional de la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, con sujeción a los principios contenidos en la Ley de Seguridad Social; de la administración de los fondos propios del IESS y de los recursos del Seguro General Obligatorio; de la recaudación de las contribuciones y los demás ingresos, propios y administrados; de la gestión ejecutiva del Instituto, y de la entrega de información oportuna y veraz al Consejo Directivo.”*

El Director General es un funcionario de libre nombramiento, designado por el Consejo Directivo, con los siguientes deberes y atribuciones (Art. 32):

- a. *Representar judicial y extrajudicialmente al Instituto;*
- b. *Ejercer la jurisdicción coactiva de que se halla investido el IESS para el cobro de aportes y contribuciones, fondos de reserva, intereses, multas, descuentos, responsabilidades patronales, créditos y obligaciones a favor de sus empresas, y remate de bienes embargados;*
- c. *Ejecutar y hacer cumplir las resoluciones del Consejo Directivo;*
- d. *Designar a los directores provinciales de cada una de las circunscripciones territoriales del Instituto;*
- e. *Supervisar la actuación de los directores de las administradoras de seguros;*
- f. *Autorizar los actos, contratos, transferencias de dominio, y toda operación económica y financiera del Instituto sometida a su aprobación, hasta la cuantía que fijarán las disposiciones generales del Presupuesto del IESS;*
- g. *Nombrar, promover, sancionar y remover al personal del Instituto, de conformidad con las leyes y reglamentos sobre la materia;*
- h. *Formular la proforma presupuestaria anual del Instituto y someterla a los trámites de ley previos a su aprobación por el Consejo Directivo;*
- i. *Mantener informada al Consejo Directivo de la marcha del Instituto y de la situación actual de cada una de las administradoras de seguros; y,*
- j. *Los demás que señale la Ley y su Reglamento General.*

Competencias de las Direcciones Provinciales

Conforme lo establece el Art. 35 de la Ley, *“La Dirección Provincial del IESS tendrán por misión principal la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia. Constituyen el órgano responsable del manejo de las cuentas patronales e individuales de los asegurados, del ejercicio de la jurisdicción coactiva, y de la consolidación de la información presupuestaria y contable de todas las dependencias administrativas subordinadas a su autoridad.”*

Conforme lo establece el Art. 36 de la Ley: *“El Director Provincial tiene a su cargo la ejecución del Presupuesto del IESS, la contratación de recursos humanos y servicios generales, el aprovisionamiento de bienes, y el equipamiento y mantenimiento de las dependencias del Instituto dentro de su circunscripción.”*

El Director Provincial es funcionario de libre nombramiento, nombrado por el Director General para un período de cuatro (4) años, con los siguientes deberes y atribuciones, en la circunscripción territorial a su cargo (Art. 38 y Art. 37):

- a. *Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial, y la titularidad de la jurisdicción coactiva del Instituto, sin perjuicio de las facultades del Director General;*
- b. *Establecer sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las aportaciones y otros ingresos presupuestarios del Instituto, con sujeción a las normas y procedimientos aprobados por el Consejo Directivo;*
- c. *Autorizar actos, contratos, transferencias de dominio, reformas presupuestarias, y toda operación económica del Instituto sometida a su aprobación, hasta la cuantía señalada en las disposiciones generales del Presupuesto del IESS;*
- d. *Administrar los recursos humanos y materiales, los presupuestos de ingresos y egresos, las disponibilidades de tesorería, y las propiedades del IESS, con sujeción a las normas y procedimientos señalados en los reglamentos internos del Instituto;*
- e. *Presentar al Director General los estados financieros anuales de su jurisdicción, las liquidaciones presupuestarias mensuales y los informes periódicos de su gestión;*
- f. *Formular la proforma presupuestaria anual de ingresos y egresos de la Dirección Provincial, y someterla a conocimiento del Director General hasta el 30 de agosto;*
- g. *Ejercer por delegación las atribuciones que le autorice el Director General; y,*
- h. *Los demás que señale la reglamentación interna del IESS.*

Evaluación de la Cobertura Poblacional

Según el Art. 45 de la Ley de Seguridad Social: “La Dirección Actuarial es el órgano de asesoría técnica del IESS, subordinado al Consejo Directivo, que tiene a su cargo la preparación de los balances actuariales de cada uno de los regímenes de protección del Seguro General Obligatorio; la elaboración de los estudios técnicos y los informes periódicos sobre la situación de dichos regímenes y sus proyecciones; la evaluación de la cobertura poblacional, el perfil epidemiológico, los índices de siniestralidad de cada riesgo protegido, y del equilibrio financiero de los seguros sociales aplicados por el IESS; la preparación sistemática, periódica y oportuna de la memoria estadística del IESS, y los demás que ordene el Consejo Directivo.”

La administración financiera del IESS

Como lo establece el Art. 50 de la Ley de Seguridad Social: “El IESS es el responsable de la recaudación de los recursos del Seguro General Obligatorio señalados en los artículos 4 y 5 de esta Ley, de la constitución del Fondo Presupuestario de cada seguro, de la transferencia de los aportes del régimen de ahorro individual obligatorio de pensiones a las entidades administradoras de las cuentas individuales, del pago de las obligaciones a los prestadores de servicios, proveedores y demás contratistas del Instituto, de la administración y fiel custodia de su patrimonio, y de la publicidad periódica de los estados financieros.”

El sistema presupuestario y contable del IESS deberá registrar y mostrar separadamente la administración financiera de sus fondos propios y la administración financiera de los fondos del Seguro General Obligatorio.

Los estados financieros del Seguro General Obligatorio mostrarán la conformación de los ingresos totales por fuentes de origen, y la conformación de los egresos totales, destinados a prestaciones y gastos administrativos, con su correspondiente distribución entre los distintos seguros.

Los estados financieros del IESS mostrarán el origen y destino de sus recursos presupuestarios, así como la evolución de su patrimonio hasta la separación completa de cada uno de los patrimonios de los seguros administrados por él.

Como lo establece el Art. 51 de la Ley de Seguridad Social: *“Son recursos administrados por el IESS y acreditados contablemente a los fondos presupuestarios de cada seguro, los señalados en los artículos 4 y 5 de esta Ley”*

Conforme lo establece el Art. 52 de la Ley, *“Son fondos propios del IESS”*:

- a. *Los provenientes de la administración de los ahorros previsionales sin que se confundan estos fondos con los correspondientes a la rentabilidad de la inversión;*
- b. *Las tasas por servicios prestados a terceros que no correspondan a prestaciones de los afiliados;*
- c. *El tres por ciento (3%) de las recaudaciones de los aportes de los afiliados y los empleadores al Seguro General Obligatorio, que se destinará a financiar los gastos administrativos del Instituto y que no podrá exceder, en ningún caso, del tres por ciento (3%) de los ingresos del Fondo Presupuestario de este seguro;*
- d. *Las comisiones por administración de las propiedades y demás activos del Seguro General Obligatorio, que fijará el Consejo Directivo del IESS;*
- e. *Los subsidios y adjudicaciones en su favor;*
- f. *Los recargos y multas que pagarán quienes incumplan sus obligaciones contributivas con el Seguro General Obligatorio, excepto los correspondientes al sistema de pensiones que se acreditarán en la cuenta de ahorro individual obligatoria del afiliado; y,*
- g. *Los recargos y las multas que pagarán quienes incumplan sus obligaciones patronales con el IESS, de conformidad con esta Ley.”*

1.3.6. Con relación a las funciones de Afiliación y Recaudación

Como ya se mencionó anteriormente, y de conformidad con lo que señala el Art. 19 de la Ley de Seguridad Social, el IESS administrará directamente las funciones de afiliación, recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio; y, a través de las direcciones especializadas de cada seguro, administrará las prestaciones que le corresponde otorgar.

¿Qué le corresponde recaudar al IESS?

Conforme lo establece el Art. 72 de la Ley, *“El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social recaudará de manera global los aportes obligatorios, personal y patronal, y los demás recursos que, por otras disposiciones legales o contractuales, se destinaren a financiar los seguros administrados por el mismo Instituto, y acreditará al Fondo Presupuestario respectivo los valores correspondientes a las primas respectivas, con sujeción a los porcentajes de aportación señalados para cada seguro.”*

La inscripción del afiliado y el pago de sus aportes

De conformidad con lo que establece el Art. 73 de la Ley: *“El empleador está obligado, bajo su responsabilidad y sin necesidad de reconvenición, a inscribir al trabajador o servidor como afiliado del Seguro General Obligatorio desde el primer día de labor, y a remitir al IESS el aviso de entrada dentro de los primeros quince (15) días, con excepción de los empleadores del sector agrícola que están exentos de remitir los avisos de entrada y de salida, acreditándose el tiempo de servicio de los trabajadores únicamente con la planilla de remisión de aportes, sin perjuicio de la obligación que tienen de certificar en el carné de afiliación al IESS, con su firma y sello, la fecha de ingreso y salida del trabajador desde el primer día de inicio de la relación laboral. El incumplimiento de esta obligación será sancionado de conformidad con el Reglamento General de Responsabilidad Patronal. El empleador dará aviso al IESS de la modificación del sueldo o salario, la enfermedad, la separación del trabajador,*

u otra novedad relevante para la historia laboral del asegurado, dentro del término de tres (3) días posteriores a la ocurrencia del hecho.

El IESS está obligado a entregar al afiliado una tarjeta personalizada que acredite su incorporación al Seguro General Obligatorio, dentro del plazo de treinta (30) días posteriores a la inscripción a cargo del empleador o a la fecha de aceptación de la solicitud de afiliación voluntaria.

El afiliado está obligado a exhibir su tarjeta personalizada para todo trámite o solicitud de prestación ante el IESS o las administradoras de los seguros sociales, y a presentarla al nuevo empleador para el reconocimiento de sus derechos previsionales desde el momento de su ingreso.

El empleador y el afiliado voluntario están obligados, sin necesidad de reconvención previa, a pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio dentro del plazo de quince (15) días posteriores al mes que correspondan los aportes. En caso de incumplimiento, serán sujetos de mora sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que hubiere lugar, con sujeción a esta Ley.

En cada circunscripción territorial, la Dirección Provincial del IESS está obligada a recaudar las aportaciones al Seguro General Obligatorio, personales y patronales, que paguen los afiliados y los empleadores, directamente o a través del sistema bancario.”

La recaudación de aportes en el sector público

De conformidad con el art. 74 de la Ley de Seguridad Social: “En el Presupuesto General del Estado, previo a su aprobación por el Congreso Nacional, se hará constar, obligatoriamente, las partidas suficientes para el pago de aportes y fondos de reserva de todos los servidores públicos y trabajadores del Estado, así como las contribuciones al Seguro General Obligatorio establecidas en la Ley. Estos aportes, fondos de reserva y contribuciones obligatorias no serán afectados por ningún funcionario público y por ningún concepto, y automáticamente, sin fideicomiso, serán retenidos y transferidos íntegramente al IESS por el Banco Central del Ecuador.

Las cantidades correspondientes se transferirán y pagarán por mensualidades vencidas, dentro del plazo de quince (15) días posteriores al mes al que correspondan los aportes, bajo la responsabilidad de los respectivos funcionarios. El aporte patronal del Estado por sus trabajadores afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se remitirá juntamente con los aportes personales.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debe notificar al Banco Central del Ecuador oportunamente el monto al que ascienden los valores a retener y transferir mensualmente por los conceptos antes indicados.

Bajo su responsabilidad personal, los tesoreros, oficiales pagadores, habilitados, agentes de retención y más funcionarios y empleados que tuvieren el deber legal de pagar remuneraciones a los trabajadores y servidores que prestan servicios en los demás organismos y entidades que integran el sector público, están obligados a remitir al IESS los aportes personales, patronales, fondos de reserva y más descuentos que se ordenaren, dentro del plazo y las condiciones antes señalados. Estos aportes y fondos de reserva no serán afectados por ningún funcionario público y por ningún concepto.”

La Responsabilidad Solidaria de los Empleados Privados, Mandatarios y Representantes

El Art. 75 de la Ley de Seguridad Social establece que: “Iguales obligaciones y responsabilidades tienen los patronos privados y, solidariamente, sus mandatarios y representantes, tanto por la afiliación oportuna de sus

trabajadores como por la remisión al IESS, dentro de los plazos señalados, de los aportes personales, patronales, fondos de reserva y los descuentos que se ordenaren.

La responsabilidad solidaria de mandatarios y representantes se referirá a actos u omisiones producidas en el período de su mandato y subsistirá después de extinguido éste.”

La retención de Cesantía y Fondos de Reserva

El Art. 76 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Una vez que se estableciere glosas en contra de los empleadores y otros responsables del pago de sueldos y remisión de aportes y descuentos al Instituto, o que tuvieran a su cargo o manejen dinero o especies del Seguro Social, a éstos se suspenderá el derecho a la prestación del Seguro de Cesantía y a la devolución de fondos de reserva. Esta situación se mantendrá hasta que, por sentencia ejecutoriada, se declare la falta de responsabilidad de la persona o personas comprendidas en esta disposición o hasta que se extinga la glosa por su pago.”*

Sanción penal por retención indebida de aportes

El Art. 78 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Sin perjuicio del plazo de quince (15) días para la remisión de aportes, descuentos y multas al IESS, el funcionario público o el empresario privado que hubiere retenido los aportes patronales y/o personales y haya efectuado los descuentos por rehabilitación de tiempos de servicio o de dividendos de préstamos hipotecarios y quirografarios de sus trabajadores y no los deposite en el IESS dentro del plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de la respectiva retención, será sancionado con la pena de tres a cinco (5) años de prisión y una multa igual al duplo de los valores no depositados.*

Para el efecto, el Director General o el Director Provincial del IESS en su caso, se dirigirá al Ministro Fiscal de la respectiva provincia para que inicie la correspondiente instrucción fiscal.”

Nulidad de pagos de aportes directo al trabajador

El Art. 79 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Con la excepción prevista en el Código del Trabajo, Toda transacción, pago o entrega que se hiciere directamente al trabajador relacionada con aportes, descuentos o fondos de reserva, será nula y no obligará al Instituto.”*

Afiliación Fraudulenta

El Art. 80 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“En caso de afiliación fraudulenta, el Instituto retendrá, en concepto de multa, los aportes personales y patronales, así como los fondos de reserva que se hubieren consignado. El Instituto exigirá, además, el pago o reembolso de las prestaciones servidas y dará por vencidas y declarará exigibles las obligaciones por préstamos concedidos, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.*

De todas las cantidades que llegare a adeudar el que hubiere incurrido en afiliación fraudulenta, serán solidariamente responsables el falso afiliado y la persona que hubiere figurado como patrono.”

El Art. 81 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Las afiliaciones serán declaradas fraudulentas por la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias, con recurso ante la Comisión Nacional de Apelaciones.”*

Recaudación de pagos por concepto de créditos a favor del IESS

El Art. 82 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Los créditos a favor del Instituto, inclusive los intereses de mora y multas, se recaudarán mediante retenciones de los sueldos y salarios de los afiliados. A requerimiento del Instituto, los patronos y oficiales pagadores se hallan obligados a efectuar dichas retenciones bajo su responsabilidad personal.”*

Descuento directo de los aportes al trabajador

El Art. 83 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Sin perjuicio de las obligaciones patronales correspondientes, el patrono tiene derecho a descontar a los afiliados, al efectuar los pagos de sueldos y salarios, el valor de los aportes personales, el de los descuentos por otros conceptos que el IESS ordenare, y el de las multas que éste impusiere a sus afiliados. Si el patrono no ha hecho uso del derecho a descontar los aportes personales, al efectuar el pago de sueldos y salarios, podrá ejercerlo en el pago siguiente o subsiguiente, como plazo máximo. Si no lo hiciere, esos aportes personales quedarán también de cargo del patrono, sin derecho a reembolso.”*

Pago excepcional de planillas parciales

El Art. 84 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Sin que esto constituya prórroga de plazo, para facilitar a los afiliados el trámite de sus prestaciones, se faculta a la Dirección Provincial respectiva, en casos debidamente calificados, la recepción de aportes, fondos de reserva y descuentos en planillas parciales, sea que el pago lo efectúen los mismos afiliados sea que lo paguen sus empleadores. Si el pago lo efectúa el afiliado, el Instituto le reembolsará las cantidades pagadas cuando la empresa deposite los valores correspondientes, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que hubiere lugar.”*

Obligaciones de bancos depositarios de fondos de entidades públicas

El Art. 85 de la Ley de Seguridad Social establece que: *“Todos los bancos depositarios de fondos de entidades públicas están obligados a entregar, con antelación a cualquier otro egreso, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, los valores que requiera el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por concepto de aportes, descuentos y otras obligaciones periódicas que provengan de convenios suscritos con el Instituto y relativos a estos conceptos. Para tal fin, el Instituto notificará oportunamente al banco depositario y a la entidad correspondiente, el valor de dichas obligaciones.*

El incumplimiento de esta obligación dará derecho al IESS para exigir al banco el reintegro del capital adeudado con un recargo equivalente a la tasa de interés interbancaria vigente a la fecha de la operación más cinco (5) puntos porcentuales, independientemente de la sanción a que hubiere lugar en contra del funcionario responsable.”

Retención de Aportes a Contratistas de Obras Públicas

Conforme lo señala el Art. 86 de la Ley de Seguridad Social: *“En los contratos que por obras públicas celebraren el Estado y otras entidades de derecho público, se estipulará la obligación de la entidad correspondiente de retener el valor de los descuentos que el Instituto ordenare y que correspondan a obligaciones en mora de la empresa constructora o de convenios de purga de mora patronal por obligaciones con el Seguro Social, provenientes de servicios personales para ejecución de dicho contrato.*

Ni el Fisco ni los demás organismos y entidades que integran el sector público podrán abonar a los contratistas cantidad alguna mientras no se paguen primero estas obligaciones a favor del IESS.

El fondo de garantía que se establezca en los contratos de ejecución de obras, cualquiera sea su forma, no podrá devolverse al contratista mientras no presente el certificado conferido por el IESS de haber pagado las obligaciones al Seguro Social.”

Certificado de Cumplimiento de Obligaciones Patronales

Por su parte, los artículos 87 y 88 de la Ley de Seguridad Social establecen que: “Para que el Fisco o cualquier organismo o entidad que integra el sector público pueda realizar pagos de planillas por trabajos ejecutados, la empresa contratista deberá presentar previamente la certificación que acredite estar al día en el pago de aportes, fondos de reserva y descuentos al IESS, por los empleados y trabajadores a su cargo.

Los funcionarios y empleados encargados de tramitar y realizar los pagos de las planillas, serán administrativa, civil y penalmente responsables del cumplimiento de este requisito.

Toda compañía, para la aprobación de reformas estatutarias, incrementos de capital, revalorización de activos, balances y estados financieros, presentará la certificación que acredite estar al día en el cumplimiento de todas las obligaciones con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Para que el empleador pueda hacer uso de los derechos que el Código del Trabajo le confiere respecto de sus trabajadores, deberá probar mediante certificación del IESS que no se halla en mora en el pago de sus obligaciones patronales.

La certificación a que se refiere este artículo deberá concederla la Dirección Provincial del IESS en el plazo perentorio de quince (15) días contados desde la fecha de presentación de la respectiva solicitud, y tendrá validez por un máximo de treinta (30) días.”

1.3.7. Con relación a la mora y la responsabilidad patronal.

Intereses y Multas por Mora Patronal

Conforme lo señala el Art. 89 de la Ley de Seguridad Social: “La mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS y los que provengan de convenios entre los empleadores y el Instituto, causará un interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado en cuatro puntos.”

Bloqueo de Fondos de Entidades Públicas

Conforme lo señala el Art. 90 de la Ley de Seguridad Social: “Si el fisco y los demás organismos y entidades que integran el sector público, incurrieren en mora en la remisión de aportes, fondos de reserva y más descuentos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Contralor General del Estado, a solicitud del IESS, ordenará el bloqueo de fondos y la inmediata retención y entrega al Instituto de una cantidad igual al monto de la liquidación que, conjuntamente con la solicitud, presentará éste. Esta medida no obstará el derecho del IESS a perseguir el cobro de lo adeudado mediante la acción coactiva.”

El mismo artículo señala que las acciones que quedan indicadas solamente se interrumpirán si tales entidades suscribieren convenios de purga de mora patronal, debidamente garantizados.

De los Convenios de Purga de Mora Patronal

Conforme lo señala el Art. 91 de la Ley de Seguridad Social: *“El IESS podrá celebrar convenios de purga de mora patronal con los empleadores que, por razones de fuerza mayor debidamente comprobada, se hallaren imposibilitados de pagar aportes y fondos de reserva. Estos convenios expresarán el capital adeudado en dólares de los Estados Unidos de América a la fecha de la liquidación de las obligaciones y, con sus respectivos intereses y más recargos legales, podrán cancelarse en el plazo que establezca el Consejo Directivo mediante el reglamento correspondiente.*

Estos convenios se considerarán títulos de crédito que contienen obligaciones claras, determinadas, líquidas, puras y de plazo vencido para que el Instituto persiga su cancelación por la vía coactiva cuando el deudor incumpliere el pago de dos o más dividendos. La mora en el pago de las obligaciones contraídas en estos convenios dará lugar a la multa que establezca el Consejo Directivo mediante el reglamento correspondiente.

Se prohíbe la inclusión en los convenios de purga de mora patronal, de los descuentos realizados por el empleador, en calidad de agente de retención, por préstamos del IESS al afiliado.

La suscripción del convenio de purga de mora conllevará la responsabilidad solidaria de todos los responsables legales de la mora desde que ésta se originó.”

¿Quiénes pueden autorizar un Convenio de Purga de Mora?

Conforme lo señala el Art. 92 de la Ley de Seguridad Social: *“El Consejo Directivo, el Director General y el Director Provincial de la respectiva circunscripción territorial autorizarán los convenios de purga de mora patronal, según su cuantía, de conformidad con la reglamentación del IESS.”*

¿Qué garantías se deben presentar para los Convenios?

Conforme lo señala el Art. 92 de la Ley de Seguridad Social: *“Las garantías que aseguren el fiel cumplimiento de lo estipulado en los convenios de purga de mora patronal podrán ser hipotecarias o rendidas por entidades financieras o compañías aseguradoras. Estas garantías serán incondicionales, irrevocables y de pago inmediato a la disposición del IESS. Con excepción de las garantías rendidas por las entidades financieras o las compañías aseguradoras, que podrán ser de un valor igual al valor neto de la obligación con sus intereses y recargos, las otras garantías deberán constituirse sobre bienes inmuebles cuya relación de valor será establecido por el Consejo Directivo en el reglamento correspondiente.”*

La Responsabilidad Patronal

De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 95 de la Ley de Seguridad Social:

“Si por culpa de un patrono el IESS no pudiese conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que habrían podido tener derecho, o si resultaren disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador, este será responsable de los perjuicios causados al asegurado o a sus deudos, responsabilidad que el Instituto hará efectiva mediante la coactiva.

El IESS concederá tales prestaciones, en la parte debida a la omisión o culpa del empleador, solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto.

En los casos de responsabilidad patronal, dentro de los treinta (30) días de producido el hecho que la determina, el IESS iniciará el juicio coactivo correspondiente contra el empleador en mora. El juicio concluirá o podrá suspenderse por pago en efectivo o por suscripción de un convenio de purga de mora con alguna de las garantías señaladas en el Art. 93 de esta Ley, bajo la responsabilidad pecuniaria del Director General o Provincial o del funcionario que ejerza la jurisdicción coactiva por delegación, según corresponda.”

¿Qué prestaciones deben concederse aún en caso de mora patronal?

Según el Art. 96 de la Ley de Seguridad Social: *“El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aun cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar.*

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado, asimismo, a la entrega oportuna de las prestaciones de salud a los jubilados en sus unidades médicas, aun cuando el Estado no se hallare al día en el pago de la contribución obligatoria que cubre el costo del seguro colectivo contra la contingencia de enfermedad de los jubilados.”

La Responsabilidad Solidaria

Según el Art. 97 de la Ley de Seguridad Social: *“Si la empresa, negocio o industria, cambiare de dueño o tenedor, el sucesor será solidariamente responsable con su antecesor por el pago de aportes, fondos de reserva y más descuentos a que éste estuvo obligado con los trabajadores por el tiempo que sirvieron o laboraron para él, sin perjuicio de que el sucesor pueda repetir el pago contra el antecesor, por la vía ejecutiva.*

El comprador, arrendatario, usufructuario o tenedor del negocio o industria, tendrá el derecho de pedir previamente al IESS un certificado sobre las obligaciones pendientes del o los antecesores y el Instituto tendrá la obligación de conferir dicho certificado dentro del plazo de treinta (30) días, a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

En caso de fallecimiento del empleador en mora, por cualquiera de las obligaciones patronales con el IESS, la responsabilidad civil de los herederos se regirá por las reglas sucesorias que señala el Código Civil.”

La mora patronal ocasiona suspensión de afiliación en Cámaras

Según el Art. 98 de la Ley de Seguridad Social: *“La respectiva Cámara, a petición escrita del Instituto, estará obligada a suspender la matrícula de los afiliados que estuvieren en mora en sus obligaciones patronales por más de noventa (90) días.”*

La mora patronal se controla y castiga

Conforme establece el 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. Tal castigo, de finalidad exclusivamente contable, no comporta condonación de la deuda y se sujetará al procedimiento y más condiciones que establezca el reglamento respectivo.*

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. Se levantarán estas sanciones cuando se hubiere cancelado la obligación que las causó.

Declarado el castigo de una obligación, se pondrá el particular en conocimiento de todas las dependencias del Instituto.”

Se prohíbe la exoneración de intereses y multas

Conforme establece el Art. 100: *“Prohíbese la exoneración la exoneración de intereses, multas y más recargos causados por la mora en la remisión de aportes, fondos de reserva y descuentos que ordenare el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Al formular las liquidaciones para convenios permitidos por la Ley, se cuidará de incluir los intereses, multas y más recargos, bajo pena de destitución de todos los funcionarios y servidores encargados de autorizar y tramitar dichos convenios.”*

1.4. Normativa Interna del IESS

1.4.1. El Reglamento Orgánico Funcional

1.4.1.1. Normativa relacionada con la Estructura Organizacional

Como se ha señalado anteriormente, el Art. 25 de la propia Ley de Seguridad Social dispone que el Reglamento Orgánico Funcional (ROF) del IESS, sea expedido por el Consejo Directivo, máximo órgano de gobierno de ese Instituto, debiendo determinarse en el mismo: las atribuciones, deberes y responsabilidades de las dependencias encargadas de los procesos operativos y de apoyo administrativo para la aplicación del Seguro General Obligatorio.

En cumplimiento a lo que manda la Ley, el Consejo Directivo del IESS, mediante Resolución No. 021, del 13 de octubre del 2013, expidió el correspondiente Reglamento Orgánico Funcional, que se constituyó en la normativa interna base para la organización y funcionamiento del Instituto, una vez que fue expedida la actual Ley de Seguridad Social, y en el mismo que se establece:

¿Cuál es la naturaleza jurídica del IESS?

Art. 1 del Reglamento Orgánico Funcional: *“El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.”*

¿Cuál es su misión fundamental?

Art. 2 del Reglamento Orgánico Funcional: *“En sujeción a lo que ordena la Constitución de la República y dispone la Ley de Seguridad Social, el IESS tiene la misión fundamental de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos consagrados en la Ley de Seguridad Social.”*

¿Cómo se organiza para su funcionamiento?

El IESS está sujeto a las normas del derecho público, y rige su organización y funcionamiento por los principios que fueron detallados en el acápite 2.4.2 de este Documento. Sin embargo, y para los fines de este estudio, cabe recordar aquellos principios de organización del IESS, que tienen que ver con la normativa relacionada con los procesos de Afiliación y Recaudación, y que están contenidos en el Art. 3 del ROF:

- a. **Organización por procesos.**- En concordancia con el principio de división de seguros, la estructura organizacional del IESS se alinea al contenido y especialización de su misión, y se sustenta en la filosofía de *productos, servicios y procesos*, a fin de asegurar su ordenamiento consistente, integración y complementariedad. El ordenamiento institucional está dado por la diferenciación de sus procesos, sobre la base de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional. Con esta lógica, el Reglamento Orgánico Funcional -ROF- caracteriza a los principios de: gobierno, de dirección ejecutiva y especializada, y los de apoyo y asistencia técnica,

Para el cumplimiento de sus funciones de Afiliación y Recaudación, el IESS básicamente se organiza a través de:

- **Procesos de Gobierno**, que son los responsables de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio y tienen por misión la expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS. Para tal efecto, la Ley y el ROF le asignan responsabilidades al Consejo Directivo; y, los
 - **Procesos de Dirección ejecutiva y especializada**, que son los encargados del funcionamiento y la aplicación del seguro General Obligatorio; y de generar, dirigir y administrar los productos y servicios fundamentales para el logro de la misión y constituyen la razón de ser de la Institución. Para los procesos de Afiliación y Recaudación, el ROF asigna las correspondientes funciones y responsabilidades a la Dirección General del Instituto, y a sus respectivas Direcciones Provinciales, en función de su circunscripción geográfica.
- b. **Estructura orgánica por procesos:** En conformidad con las disposiciones de la Ley de Seguridad Social y a efectos de establecer la jerarquía de las dependencias en el Instituto, el ROF identifica los procesos de gobierno, de dirección ejecutiva y especializada, y de apoyo y asistencia técnica, como direcciones. A éstas se subordinan sus respectivas subdirecciones y departamentos.

En la estructura, aparece el nivel de ***dirección*** asociado con la administración de las unidades básicas de negocio o de “macroprocesos”; el nivel de ***subdirecciones***, como unidades que tienen la responsabilidad de administrar “procesos”; y, los ***departamentos*** como encargados de la administración de “subprocesos”.

Con la finalidad de optimizar la gestión y racionalizar los costos administrativos en las direcciones especializadas, se definen como procesos sin réplica provincial los relativos a los de aseguramiento y control de prestaciones y, los de contabilidad y control presupuestario. Los procesos relacionados con la prestación de servicios y la atención al usuario se organizan de manera descentralizada.

Cualquier cambio en la estructura orgánica que tenga relación con los procesos de gobierno; dirección ejecutiva y especializada; órganos de: reclamación administrativa; técnicos auxiliares; y, de control interno, requieren previamente de la correspondiente reforma a la Ley de Seguridad Social.

Los cambios en la estructura orgánica relacionada con los procesos de apoyo y asistencia técnica a la Dirección General, requieren previamente de la correspondiente reforma al Reglamento Orgánico Funcional, mediante Resolución expedida por el Consejo Directivo.

Los Directores de cada uno de los Seguros Especializados podrán solicitar al Consejo Directivo, a través de la Dirección General, los cambios en la estructura orgánica de su área de competencia, así como también la creación de cargos que se requieren para el funcionamiento administrativo.

Queda claro entonces que, de generarse la necesidad técnicamente justificada de realizar cambios en la estructura orgánica del IESS, solo le compete al Consejo Directivo aprobar los mismos, mediante la respectiva Resolución.

- c. **Desconcentración geográfica.**- Las actividades de recaudación de los aportes y contribuciones se organizan por circunscripciones territoriales bajo la responsabilidad de las direcciones provinciales subordinadas a la autoridad ejecutiva del Director General.
- d. **Descentralización operativa.**- El IESS integrará a las unidades médicas de su propiedad en entidades zonales de prestación de salud a sus afiliados y jubilados, a cuyo efecto las constituirá como empresas con personería jurídica propia.

El IESS podrá contratar con empresas públicas, mixtas o privadas, la prestación de los servicios auxiliares respecto del cumplimiento de sus objetivos primordiales; así como, las tareas de recaudación de ingresos y pago de prestaciones con sujeción a las disposiciones de las leyes que regulan estas materias, a fin de propender a la optimización de sus recursos, racionalizar sus procesos, reducir sus costos operativos y mejorar la atención a sus usuarios internos y externos.

- e. **Servicio al Usuario.**- La gestión técnica y administrativa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social está orientada a satisfacer los requerimientos de los *usuarios externos e internos*, para lo cual su personal se esforzará en suministrar con oportunidad, productos y servicios de calidad, optimizando los recursos disponibles y los procesos internos. Los *usuarios externos* son: los afiliados, pensionistas, beneficiarios, patronos, autoridades gubernamentales, instituciones públicas y privadas, organismos internacionales; y, toda persona natural o jurídica que reciben los productos y servicios que genera la Institución para satisfacer sus demandas o requerimientos. Los *usuarios internos* son los servidores, procesos y dependencias, de la Institución, que requieren de un bien o servicio para el cumplimiento de su misión.
- f. **Trabajo en equipo.**- Como las tareas individuales se encuentran interrelacionadas con actividades grupales y éstas con subprocesos y procesos que elaboran un producto o brindan un servicio, el personal del Instituto debe interactuar y *trabajar en equipo* para generar los productos y servicios que demandan sus usuarios. Dicha práctica, se reforzará con la evaluación del desempeño individual que debe contemplar su iniciativa, participación y contribución a los resultados del trabajo en equipo.
- g. **Tecnificación del servicio.**- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como entidad especializada en aseguramiento, garantiza la tecnificación de sus servidores mediante la implementación de adecuados procesos de selección, capacitación, evaluación y promoción de su personal, así como también a través del mejoramiento tecnológico de sus procesos, en beneficio de sus usuarios.

¿Cuáles son los niveles de su estructura orgánica?

Las funciones de afiliación, recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio serán administradas directamente por el IESS. Por su parte, las Direcciones Especializadas de cada seguro, administrarán las prestaciones que le corresponde otorgar al IESS.

Para el cumplimiento de las funciones encomendadas al IESS por la Ley de Seguridad Social, el Instituto contará con los siguientes niveles estructurales:

- a. Nivel de Gobierno y Dirección Superior,
- b. Nivel de Dirección Ejecutiva y Especializada,
- c. Nivel de Reclamación Administrativa
- d. Nivel Técnico Auxiliar
- e. Nivel de Control Interno; y
- f. Nivel de Asistencia Técnica y Administrativa

Son órganos pertenecientes al nivel de gobierno y dirección superior del IESS, responsables de la aplicación del Seguro General Obligatorio en el territorio nacional: el Consejo Directivo, la Dirección General y la Dirección Provincial. (Art. 6)

¿Quién se encarga de establecer políticas y expedir normas?

Art. 12 del Reglamento Orgánico Funcional: *El Consejo Directivo es el órgano máximo de gobierno del IESS, encargado de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio, así como de expedir la respectiva normativa de organización y funcionamiento.*

1.4.1.2. Funciones y responsabilidades en los procesos de Afiliación y Recaudación.

De la Dirección General:

Art. 14 del Reglamento Orgánico Funcional: *La Dirección General es el órgano responsable de la organización, dirección y supervisión de todos los asuntos relativos a la recaudación de las contribuciones y los demás ingresos, propios y administrados; y de la entrega de información oportuna y veraz al Consejo Directivo.*

Según el Art. 15 del Reglamento Orgánico Funcional, entre otras, son responsabilidades de la Dirección General:

- *La planificación, organización, administración, dirección, control y evaluación de los procesos de afiliación y de recaudación de aportes; y, contribuciones para cada una de las contingencias protegidas por el Seguro General Obligatorio y el Seguro Social Campesino, con sujeción a la Ley y a las resoluciones aprobadas por el Consejo Directivo. (Art. 15, numeral 14)*
- *El conocimiento y apreciación de los informes periódicos y especiales sobre la recaudación, custodia y utilización de los recursos del IESS, y la emisión de las disposiciones y recomendaciones indispensables para mejorar su eficacia. (Art. 15, numeral 25)*
- *La elaboración y presentación de la Memoria Anual del IESS al Consejo Directivo con indicadores de cobertura, recaudación de aportes, recuperación de la mora patronal, costos de administración del Instituto y de cada seguro, solvencia patrimonial de los fondos administrados por el IESS,*

calidad, oportunidad y eficiencia de las inversiones, y avances y resultados de los procesos de modernización institucional, descentralización operativa y desconcentración geográfica de sus actividades; (Art. 15, numeral 28)

De la Dirección Provincial:

Art. 18 del Reglamento Orgánico Funcional: *“A cada Dirección Provincial le compete la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, y la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia.*

Es además responsable del manejo de las cuentas patronales e individuales de los asegurados, del ejercicio de la jurisdicción coactiva, y de la consolidación de la información presupuestaria y contable de todas las dependencias administrativas subordinadas a su autoridad.

Toda Dirección Provincial, dentro de su circunscripción geográfica, y en lo que respecta a los procesos de Afiliación y Recaudación, es responsable de:

- *El establecimiento de sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las aportaciones y otros ingresos presupuestarios del Instituto.*
- *La ejecución de los procesos administrativos de afiliación al régimen del seguro social obligatorio y voluntario, registro de la historia laboral del afiliado, registro de empleadores, recaudación de aportes, fondos de reserva, descuentos, intereses, multas, liquidación y cobranza de las obligaciones a favor del IESS, control patronal y pago de prestaciones al asegurado.*
- *La implantación, dirección, supervisión, coordinación y control de los procesos administrativos del sistema de control de afiliación de los trabajadores de la construcción, sobre la base de la información que por mandato de la Ley, remitirá de manera mensual el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, los bancos privados con sección hipotecaria y las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, referente a los créditos concedidos para edificación de inmuebles; así como, de los reportes mensuales de permisos de construcción concedidos en sus respectivas circunscripciones cantonales, por las diferentes municipalidades.*
- *La administración de los procesos de recaudación, utilización, retiro y devolución del Fondo de Reserva del trabajador.*
- *La expedición de las órdenes de descuento al sueldo, salario o pensión del asegurado, para la recaudación de obligaciones que hubiere contraído con el IESS, exclusivamente.*
- *La presentación de informes mensuales consolidados sobre afiliaciones, recaudación de aportes, fiscalización, control de la mora patronal, establecimiento de responsabilidad patronal, estado de las cobranzas y coactivas, y sobre el cumplimiento de los programas de entrega de prestaciones y servicios en la provincia, para conocimiento de la Dirección General.”*

La división geográfica y la circunscripción territorial

Conforme el Art. 20 del Reglamento Orgánico Funcional: *Para establecer la división geográfica y circunscripción territorial del IESS, se consideraron los principios de desconcentración geográfica y descentralización operativa, enunciados anteriormente. Para tal efecto, en ese Reglamento se determinaron 4 niveles, según su complejidad:*

TABLA 10: DIVISIÓN GEOGRÁFICA Y LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL

NIVEL	COMPLEJIDAD	PROVINCIAS
1	Administran servicios para menos de 10.000 afiliados	Napo, Carchi, Bolívar, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Galápagos.
2	Administran servicios para más de 10.000 afiliados y hasta 30.000 afiliados	El Oro, Chimborazo, Los Ríos, Esmeraldas, Cotopaxi, Sucumbíos y Cañar.
3	Administran servicios para más de 30.000 afiliados	Azuay, Tungurahua, Manabí, Imbabura y Loja.
4	Administran servicios para más de 150.000 afiliado.	Pichincha y Guayas.

¿Qué procesos administran las Direcciones Provinciales?

En la expedición del Reglamento Orgánico Funcional del 2003 (Resolución 021), los procesos que administraban las Direcciones Provinciales eran:

TABLA 11: ADMINISTRACIÓN DE PROCESOS POR LAS DIRECCIONES PROVINCIALES

PROCESO	SUBPROCESO
Servicios al Asegurado	Afiliación y Control Patronal
	Fondos de Terceros
Servicios Internos	Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería
	Servicios Generales

El proceso de “Servicios al Asegurado”

Conforme el Art. 23 del Reglamento Orgánico Funcional: *“En lo concerniente a Afiliación y Recaudación, al proceso de “Servicios al Asegurado”, en cada Dirección Provincial le corresponde:*

- *La revisión de los expedientes del afiliado y su empleador, preparados por el Departamento o Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Patronal, y la emisión del informe sobre controversias laborales referentes al tiempo de imposiciones y masa salarial, previo a la calificación del derecho a prestaciones, para conocimiento de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias;*
- *La evaluación sistemática y periódica de los procedimientos de cobro de los aportes, descuentos, intereses, multas y demás obligaciones patronales y personales señaladas en la Ley de Seguridad Social;*
- *La administración eficiente del sistema de información y comunicación con los empleadores, asegurados y beneficiarios de la circunscripción;*
- *La supervisión y el control de las actividades de recaudación, contabilización individual, utilización, retiro y devolución de los fondos de reserva del trabajador y del fondo del seguro de cesantía; y,*
- *La organización y control de las cuentas individuales y de la recaudación y del registro contable de los aportes de los empleadores, privados y públicos, al Fondo de Reserva de los afiliados.”*

El subproceso de Afiliación y Control Patronal:

De conformidad con lo que establecía el Art. 24 del Reglamento Orgánico Funcional, *se entendían como responsabilidades del subproceso de afiliación y control patronal, de cada Dirección Provincial, las siguientes:*

- *El conocimiento y calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria, de conformidad con la Ley de Seguridad Social, y los reglamentos del IESS sobre la materia;*
- *El cumplimiento de las políticas, estrategias, normas y procedimientos establecidos por el Consejo Directivo del IESS para la elaboración de la Historia Laboral del Afiliado y del Registro de Empleadores en la circunscripción;*
- *La aplicación de los procedimientos de cobro de los aportes, descuentos, intereses, multas y otras obligaciones patronales y personales, de conformidad con la Ley de Seguridad Social;*
- *La administración del sistema de estadísticas de afiliados y empleadores en la circunscripción, de conformidad con las normas y procedimientos aprobados por el órgano de gobierno;*
- *La elaboración mensual de la nómina de afiliados que han cumplido el tiempo de espera y se encuentran al día en el pago de los aportes al IESS o, en su defecto, conservan el derecho a recibir prestaciones de salud por enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, y su remisión a la Unidad Médica del IESS a la que se encuentra adscrito el afiliado;*
- *El control mensual de la recaudación de aportes y la mora patronal, y el registro de los casos de responsabilidad patronal debidamente sancionada por autoridad competente;*
- *La entrega, a las Unidades Provinciales del Sistema de Pensiones o de Riesgos del Trabajo, del informe actualizado y verificado de la Historia Laboral del afiliado requerido para la concesión de prestaciones económicas del seguro de invalidez, vejez y muerte o del seguro de Riesgos del Trabajo;*
- *El conocimiento y trámite de las solicitudes de acuerdo administrativo, convenio de purga de mora patronal o convenio de consolidación de obligaciones patronales, la calificación de las garantías ofrecidas y el envío del expediente y proyecto de acuerdo o resolución, por órgano regular, al Director Provincial, para su autorización o trámite de aprobación ante las instancias superiores del Instituto;*
- *La elaboración de títulos de crédito por obligaciones patronales pendientes de cancelación y su envío por, órgano regular, al Director Provincial, para el inicio del proceso coactivo, y el registro estadístico de los juicios de coactiva y el control de resultados de la cobranza de los títulos de crédito;*
- *La coordinación de las acciones de cobro y la recaudación de valores de la mora patronal y la responsabilidad patronal, si hubiere lugar, a través de la Unidad encargada de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de la circunscripción, con sujeción a los procedimientos establecidos por la Dirección Económico Financiera;*

- *El registro contable de los acuerdos administrativos, convenios de purga de mora patronal y convenios de consolidación de obligaciones patronales, autorizados por el IESS, y el control de los vencimientos de sus respectivas garantías; y,*
- *La notificación inmediata del cumplimiento de las obligaciones por mora o responsabilidad patronal a los encargados de la administración de prestaciones de cada seguro para el reconocimiento del derecho del afiliado al goce de la prestación.*

1.4.2. Reglamentación Interna relacionada con los procesos de Afiliación y Recaudación.

1.4.2.1. Normativa relacionada con la Afiliación al IESS.

En el cuadro siguiente, podemos observar la normativa que, en lo que tiene que ver con la función de afiliación que le corresponde al IESS, el Consejo Directivo ha expedido mediante Resoluciones, entre el 2010 y el 2015:

TABLA 12: NORMATIVA RELACIONADA CON LA AFILIACIÓN AL IESS

RESOLUCIÓN CD No.	FECHA	CONTENIDO	ESTADO
301	11-feb-2010	Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Reformada
304	23-feb-2010	Reforma Resolución CD 301.	Reformada
321	2-jun-2010	Reforma Resolución CD 301.	Reformada
380	1-sept-2011	Reforma Resolución CD 301 Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Vigente
384	19-oct-2011	Reforma Resolución CD 301 Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Vigente
428	4-sep-2012	Reforma Resolución CD 347 Reglamento de registro, afiliación y concesión de prestaciones de los trabajadores de temporada de la industria azucarera.	Vigente
434	8-nov-2012	Reforma Resolución CD 301 Reglamento de aplicación por parte del IESS de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.	Reformada con CD. 460 (11-dic-2013)
467	20-mar-2014	Reforma CD 390, y CD 347 Reglamento de Afiliación al IESS de las personas sin relación de dependencia o independiente y ecuatorianos domiciliados en el exterior.	Vigente

492	18-jun-2015	Reglamento para la afiliación de las personas que realizan Trabajo no Remunerado en el Hogar.	Vigente
-----	-------------	---	---------

1.4.2.2. Normativa relacionada con la Recaudación.

TABLA 13: NORMATIVA RELACIONADA CON LA RECAUDACIÓN DEL IESS

RESOLUCIÓN CD No.	FECHA	CONTENIDO	ESTADO
301	11-feb-2010	Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Reformada
304	23-feb-2010	Reforma Resolución CD 301.	Reformada
321	2-jun-2010	Reforma Resolución CD 301.	Reformada
380	1-sept-2011	Reforma Resolución CD 301 Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Vigente
384	19-oct-2011	Resolución CD 301 Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Vigente
434	8-nov-2012	Reforma Resolución CD 301 Reglamento de aplicación por parte del IESS de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.	Reformada con CD. 460
467	20-mar-2014	Reforma CD 390, y CD 347 Reglamento de Afiliación al IESS de las personas sin relación de dependencia o independiente y ecuatorianos domiciliados en el exterior.	Vigente
497	18-sept-2015	Reforma el Reglamento Orgánico Funcional Resolución CD 457 Crea la Unidad Provincial de Coactivas del IESS y establece más responsabilidades a la Dirección Nacional de Recaudación.	Vigente

En conclusión, para los procesos de Afiliación y Recaudación, se cuenta con:

TABLA 14: NORMATIVA RELACIONADA CON LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN DEL IESS

NORMA	RES.	APLICA PARA	
		AFILIACIÓN	RECAUDACIÓN
Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo	301 304 321 380 384	X	X
Reglamento de registro, afiliación y concesión de prestaciones de los trabajadores de temporada de la industria azucarera.	428	X	
Reglamento de aplicación por parte del IESS de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.	434	X	X
Reglamento de Afiliación al IESS de las personas sin relación de dependencia o independiente y ecuatorianos domiciliados en el exterior.	467	X	X
Reglamento para la afiliación de las personas que realizan Trabajo no Remunerado en el Hogar	492	X	
Reforma al Reglamento Orgánico Funcional Resolución CD 457, con el que se crea la Unidad Provincial de Coactivas del IESS y se establece más responsabilidades a la Dirección Nacional de Recaudación	497		X

1.5. Evolución de la Normativa en el IESS.

Como se ha venido señalando anteriormente, la normativa relacionada con los procesos de Afiliación y Recaudación ha ido evolucionando en procura de ir ajustando, de forma permanente, las regulaciones y los procedimientos de conformidad con lo que la Constitución y la Ley mandan y facultan al IESS, manteniendo una efectiva afiliación y un oportuno control de la recaudación de obligaciones.

Tanto la Resolución CD 021, que contiene el Reglamento Orgánico Funcional, como la Resolución CD 301, que es una codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, han ido sufriendo reformas en el tiempo.

En lo que concierne a la Estructura Organizacional

Después de expedida la Ley de Seguridad Social, en el 2001, los procesos de Afiliación y Recaudación han sido organizados, en un punto de partida, a través de la Resolución CD 021, de 13 de octubre de 2003, con la que se expide el primer Reglamento Orgánico Funcional en aplicación a lo dispuesto en el Art. 25 de esa Ley.

En ese Reglamento se asignan las competencias, funciones y responsabilidades a los diferentes órganos de IESS, con lo que:

- El Consejo Directivo es el encargado de expedir las políticas y reglamentos, necesarios para la aplicación del Seguro General Obligatorio,
- La Dirección General es la responsable de la planificación, organización, administración, dirección, control y evaluación de los procesos de afiliación y de recaudación de aportes; y, contribuciones para cada una de las contingencias protegidas por el Seguro General Obligatorio y el Seguro Social Campesino, con sujeción a la Ley y a las resoluciones aprobadas por el Consejo Directivo,
- Las Direcciones Provinciales son las encargadas de la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, y la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia,
- Las Direcciones Provinciales son también las responsables del manejo de las cuentas patronales e individuales de los asegurados, del ejercicio de la jurisdicción coactiva, y de la consolidación de la información presupuestaria y contable de todas las dependencias administrativas subordinadas a su autoridad,
- Para el cumplimiento de las funciones de afiliación y recaudación, originalmente las Direcciones Provinciales se organizaron a través de sus Subdirecciones de Servicios al Asegurado, las mismas que se integraban por los Departamentos de Afiliación y Control Patronal, y de Fondos de Terceros.

A continuación, se señala la normativa posterior que reformó diez años después de su expedición lo contenido en la Resolución CD 021, generándose un nuevo Reglamento Orgánico Funcional en agosto de 2013, mediante la vigencia de la Resolución CD 457, y que posteriormente también ha sufrido sus reformas:

TABLA 15: MODIFICACIONES DE LA NORMATIVA

RESOLUCIÓN CD No.	FECHA	CONTENIDO	ESTADO
021	13-oct-2003	Reglamento Orgánico Funcional del IESS.	Derogado
457	12-ago-2013	Reglamento Orgánico Funcional del IESS.	Reformado
483	13-abr-2015	Reformas al Reglamento Orgánico Funcional del IESS Contenido en Res CD 457.	Vigente

491	11-jun-2015	Normativa para que el Director General pueda contratar Gerentes Institucionales.	Vigente
497	18-sep-2015	Reforma al Reglamento Orgánico Funcional Resolución CD 457, con el que se crea la Unidad Provincial de Coactivas del IESS y establece más responsabilidades a la Dirección Nacional de Recaudación.	Vigente

En lo que concierne a los procedimientos para la Afiliación y Recaudación

En lo que tiene que ver con los procedimientos de Afiliación y Recaudación, la Resolución CD 301, expedida en enero de 2010, tuvo como objetivo principal definir la normativa adecuada para hacerlos más ágiles, y además concentrar las regulaciones existentes en un solo cuerpo normativo para mejorar la ejecución de sus procesos internos, considerando que el Consejo Directivo del IESS, mediante Resolución CD 221, del 13 de octubre del 2008 expidió el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, que posteriormente sufrió algunas reformas, hasta su derogatoria final con la Resolución CD 301, la misma que en definitiva codifica toda la normativa previa existente.

La Resolución CD 301 y el Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo

La Resolución CD 301 abarca su normativa en tres (3) títulos principales, contenidos en 89 artículos; además contiene veinte (20) disposiciones generales; seis (6) disposiciones transitorias, y sus correspondientes derogatorias.

Esta Resolución cubrió, en su título primero, dos aspectos principales:

- 1) Su ámbito de aplicación y los órganos responsables de los procesos; y,
- 2) La normativa de control para: el registro patronal, la afiliación al seguro general obligatorio, el cumplimiento de las obligaciones y la mora patronal.

Por su parte, el título segundo se dedicó estrictamente a establecer el procedimiento para la Recaudación de las obligaciones y la Mora Patronal; y por último, el título tercero se concentró en el procedimiento a aplicarse para el caso de la Acción Coactiva, como instrumento de recaudación.

A continuación se sintetizan los principales aspectos regulados por esta norma en los títulos antes referidos:

TABLA 16: PRINCIPALES ASPECTOS REGULADOS - RESOLUCIÓN CD 301

NORMATIVA	RESOLUCION CD 301		
	TITULO	CAP.	ART.
ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ORGANOS RESPONSABLES	I	I	
Ámbito de Aplicación del Reglamento, que regula los procesos de: Registro patronal, Afiliación de Trabajadores a Seguro General Obligatorio, Control de Pago de Aportes, Control de Recaudación de Obligaciones, y las Políticas de Cobertura a Nuevos Afiliados.			1

Competencia de la Dirección General para el ejercicio de la jurisdicción coactiva, por gestión directa o a través de las Direcciones Provinciales.			2
Atribuciones de la Subdirección General, como Unidad coordinadora y supervisora de la ejecución de los procesos.			3,4
El proceso de Control de Afiliación y Recaudación.			5
Las Direcciones Responsables en la ejecución de estos procesos.			6
Las competencias de las Unidades de Servicios al Asegurado.			7
Las competencias de las Unidades de Afiliación y Control Patronal.			8
Las competencias de las Comisiones Provinciales de Prestaciones y Controversias.			9
EL CONTROL DEL REGISTRO PATRONAL	I	II	
El Registro Patronal en la Historia Laboral.			10
La Falta de Registro Patronal.			11
La actualización y modificación de datos.			12
EL CONTROL DE AFILIACIÓN AL SEGURO GENERAL OBLIGAT.	I	III	
Inscripción del trabajador con relación de dependencia.			13
Definición de la relación laboral.			14
Reclamo por falta de afiliación patronal.			15
Afiliación obligatoria de los trabajadores sin relación de dependencia y la materia gravada para este caso.			16,17
La afiliación voluntaria, sus requisitos, derechos del afiliado voluntarios, materia gravada y terminación de la afiliación voluntaria.			18-22
EL CONTROL DE OBLIGACIONES Y MORA PATRONAL	I	IV	
El control de la afiliación y el cumplimiento de las obligaciones, los responsables de su ejecución, sus atribuciones y prohibiciones.			23-26
Recepción de reclamos por falta de Afiliación y cumplimiento de obligaciones.			27
La Planificación y Verificación del Control Patronal.			28
La verificación de Incumplimientos.			29

El ingreso de información al sistema de Historia Laboral.			30
INCENTIVOS Y SANCIONES	I	V	
Incentivos a quienes cumplen con sus obligaciones y verificación de documentos.			31,32
Sanciones por incumplimientos, y procedimiento para sus Notificaciones.			33,34
LIQUIDACIÓN, INTERESES, MULTAS Y MÁS RECARGOS	I	VI	
Liquidación de obligaciones y pago de interés de mora en aportes y fondos de reserva. Honorarios profesionales abogados. Establecimiento de Glosas.			35-40
RECAUDACIÓN Y RESPONSABILIDAD	II	I	
Responsabilidades asignadas para administrar, controlar y evaluar la información con cumplimiento de obligaciones patronales y del control de la mora patronal.			41,42
El establecimiento de Mora Patronal, su control y su recaudación.			43-46
LOS CONVENIOS DE PURGA DE MORA	II	II	
Los Convenios de Purga de Mora, la suscripción de convenios y sus requisitos. Avalúo de inmuebles ofrecidos en Garantía. Trámite y cumplimiento del Convenio.			47-49
Control de pago de los dividendos, y pagos parciales de aportes o fondos de reserva.			50-55
REGISTRO Y CASTIGO DE LA MORA PATRONAL	II	III	
Se norma el procedimiento para el registro de mora patronal, haciendo constar los datos del deudor y valores adeudados, así como se establecen castigos a los deudores.			56,57
NOTIFICACIÓN E IMPUGNACIÓN DE GLOSAS	II	IV	
Se establece el procedimiento para el establecimiento y notificación de glosas, así como para la respectiva impugnación.			58-61
Se establece la posibilidad de apelar por inconformidad en glosas establecidas, así como se norma el procedimiento en caso de haberse interpuesto acciones judiciales y en el caso de las resoluciones ejecutoriadas.			62-65
RECAUDACIÓN DE MORA PATRONAL CON ACCIÓN COACTIVA	III	I	
Se establecen los responsables y el procedimiento para la emisión de títulos de crédito y para la liquidación de valores previo a la acción coactiva.			66-67
La asignación de títulos de crédito, la selección de abogados externos para el trámite de juicio coactivo.			68-69

Procedimiento para la acción coactiva, el expediente del proceso, las medidas preventivas, el bloqueo de cuentas.			70-73
Procedimiento para la citación al coactivado, la anulación del título de crédito y para el caso de existir un juicio de excepciones.			74-76
DIMISIÓN, EMBARGO Y REMATE DE BIENES	III	I	
Procedimiento para el caso si se presenta dimisión de bienes muebles e inmuebles, custodia de los bienes embargados, levantamiento del embargo y otros aspectos relacionados con el proceso en caso de embargo.			77-83
Procedimiento para las diligencias previas al remate de bienes embargados, los honorarios del perito, publicaciones del remate, y otros aspectos relacionados con el proceso de remate.			84-89

¿Qué se derogó con la Resolución CD 301?

Con la Resolución CD 301, se derogaron las Resoluciones: CD 221, de 13 de octubre del 2008, CD 250, de 3 de marzo del 2009, CD 260, de 11 de mayo del 2009, CD 281, de 29 de septiembre del 2009; y, la Disposición Final Primera de la Resolución CD 272; y el Art. 1 de la Resolución CD 274, de 7 de agosto de 2009.

¿Qué se ha ido reformando de la norma base?

Posteriormente, y mediante la expedición de las Resoluciones CD 304, 321, 380 y 384 se ha ido reformando algunos aspectos básicos, que se resumen en el siguiente cuadro:

TABLA 17: REFORMAS A LA NORMA BASE

RES.	OBJETIVO DE LA REFORMA
304	Sustituye el Art. 19, modificando el procedimiento para cumplir con los requisitos para la Afiliación Voluntaria. Ese mismo artículo es reformado posteriormente mediante Resolución CD 321.
321	Esta Resolución reformativa a varios artículos de la Resolución CD 301, procura establecer en el IESS procesos administrativos adecuados, que permitan acceder a la afiliación del seguro social con mecanismos ágiles y directos, ampliando la cobertura de protección social. Señala esta Norma, entre uno de sus considerandos que “la afiliación de los trabajadores autónomos, profesionales en libre ejercicio, administradores o patronos de un negocio, dueños de una empresa unipersonal y los trabajadores independientes, se encuentra regulada en los artículos 2 y 10 de la Ley de Seguridad Social, de manera diferente a la afiliación voluntaria regulada en el Art. 152 de la misma Ley”. Busca entonces esta Resolución que las normas internas del IESS guarden armonía con las de la Ley de Seguridad Social y sus reformas.
380	Se incorpora normativa para regular la afiliación de estudiantes de institutos tecnológicos, universidades y escuelas politécnicas, que ejecutan pasantías, así como también de becarios en las áreas de salud.

384	Se flexibiliza la normativa interna sobre el cobro de la mora patronal, para una efectiva recaudación.
-----	--

Normativa adicional en torno a la Afiliación y Recaudación

A continuación, se describe el contenido de la normativa adicional que, entre el 2012 y el 2015, el Consejo Directivo del IESS ha expedido, con respecto a las funciones de Afiliación y Recaudación:

TABLA 18: NORMATIVA ADICIONAL EN TORNO A LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN

RES.	FECHA	NORMATIVA	OBJETIVO
428	SEPT/2012	Reglamento de registro, afiliación y concesión de prestaciones de los trabajadores de temporada de la industria azucarera.	Garantizar la adecuada transición de la Afiliación de temporada a la permanente del Seguro General, de los trabajadores de la industria azucarera.
434	NOV/2012	Reforma al Reglamento de aplicación por parte del IESS de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.	Establecer los procedimientos internos para permitir la afiliación al Seguro General Obligatorio de aquellos trabajadores que, habiendo laborado en relación de dependencia, dentro de los tres (3) últimos años anteriores al 26 de septiembre de 2012, no han sido registrados en el IESS.
460	DIC/2013	Reglamento del Régimen Especial del Seguro Voluntario del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	Establecer el ámbito, requisitos, avisos de entrada y salida, materia gravada, pago de prestaciones económicas, y otros aspectos, relacionados con la Afiliación Voluntaria.
467	NOV/2014	Reglamento de Afiliación al IESS de las personas sin relación de dependencia o independientes, y ecuatorianos domiciliados en el exterior.	Normar la afiliación voluntaria de: las personas que tengan ingresos sin relación de dependencia o independientes (domiciliados en el Ecuador), y los ecuatorianos mayores de 18 años domiciliados en el exterior.
492	JUN/2015	Reglamento para la afiliación de las personas que realizan Trabajo no Remunerado en el Hogar.	Establecer las definiciones, contingencias cubiertas, requisitos, prohibiciones, entre otros, y los procedimientos para el cumplimiento de las funciones de afiliación y recaudación, para el caso de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar.

PARTE II

2. Estructura Organizacional.

2.1. Estructuras organizacionales de los procesos de Afiliación y Recaudación y sus cambios en el tiempo

Como se ha podido observar en la sección anterior, la normativa base relacionada con los procesos materia de análisis ha sufrido una permanente evolución, producto de la implementación de varios ajustes, tanto en los aspectos relativos a la estructura organizacional como en los procedimientos mismos que deben observarse para la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación. En este capítulo, intentaremos visualizar de una manera sencilla las modificaciones que se han realizado en las correspondientes estructuras con las que se ha pretendido organizar esos procesos, observando así las variaciones que experimentaron las unidades responsables de su ejecución, tanto en sus denominaciones como en lo esencial de sus funciones y responsabilidades, y de la interrelación generada entre ellas.

La Resolución CD 021 y el Reglamento Orgánico Funcional (OCTUBRE 2003)

La evolución a la que nos estamos refiriendo toma, como punto de partida, la Resolución CD 021, expedida el 13 de octubre de 2003 por el primer Consejo Directivo del IESS conformado luego de la expedición de la Ley de Seguridad Social de 2001. Para ese entonces, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social intentaba reorganizar una entidad que había sido, poco tiempo atrás, intervenida en todos sus campos, como resultado de la implementación de una política de gobierno que en el 2000 conformó una “Comisión Interventora”, que tenía como principal objetivo reorganizar el Instituto en todos sus aspectos.

Ese proceso traumático obligó a que el Consejo Directivo del 2013 disponga la elaboración del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, armonizando la Institución con lo que mandaba la Ley de Seguridad Social promulgada dos años atrás, pero procurando sobre todo estructurarla de una manera bastante menos compleja que la que caracterizó a la entidad durante varios años, antes de ser intervenida.

En el capítulo relacionado con la revisión al marco normativo base de la seguridad social, se pudo apreciar todo cuanto el Reglamento Orgánico Funcional contenido en la Resolución CD 021 estableció como competencias, funciones y responsabilidades tanto de los órganos de gobierno y dirección del Instituto como de aquellas unidades encargadas de las funciones de Afiliación y Recaudación. Ahora nos corresponde concentrarnos en lo que concierne a la estructura orgánica que se diseñó e implementó para cumplir con las funciones referidas. Para tal efecto, ese Reglamento las organizó a través de la definición de “procesos” y “subprocesos”, de conformidad con el principio de Organización por Procesos establecido en el numeral 3, del Art. 3 de ese instrumento normativo, y estableció claramente cuatro (4) niveles responsables de la gestión directiva y operativa:

- 1) la Dirección General,
- 2) las Direcciones Provinciales,
- 3) las Subdirecciones de Servicios al Asegurado, y
- 4) los Departamentos o Grupos de Trabajo de Afiliación y Control Patronal.

De conformidad con lo que dispuso ese Reglamento, en la estructura orgánica aparecían los dos niveles de Dirección asociados con la administración de macroprocesos; el nivel de subdirección asociado a la gestión de procesos; y, los departamentos o grupos de trabajo como responsables de llevar adelante los subprocesos.

Según el nivel de complejidad asignado a cada Dirección Provincial, éstas se organizaban a su interior a través de *departamentos o grupos de trabajo*.

En este sentido cabe recordar que, para establecer la división geográfica y la circunscripción territorial del IESS, el Reglamento Orgánico Funcional se sustentó en los principios de desconcentración geográfica y descentralización operativa, enunciados anteriormente; y, así, se establecieron cuatro niveles de complejidad para las direcciones provinciales, tomando en cuenta el número de afiliados en la zona de su jurisdicción.

Con esa lógica “operativa”, el Reglamento Orgánico Funcional del 2003 asignó competencias y responsabilidades a los niveles antes descritos para el cumplimiento de los procesos y subprocesos ligados con la afiliación y recaudación, de la manera que a continuación sistematizamos:

TABLA 19: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN	
NIVEL DE DIRECCIÓN GENERAL	
COMPETENCIA	RESPONSABILIDADES
Responsable de la organización, dirección y supervisión de todos los asuntos relativos a la recaudación de las contribuciones y los demás ingresos, propios y administrados; y de la entrega de información oportuna y veraz al Consejo Directivo.	• El ejercicio de la jurisdicción coactiva para el cobro de aportes y contribuciones, fondos de reserva, intereses, multas, descuentos, responsabilidades patronales, créditos y obligaciones a favor de sus empresas y remate de bienes embargados. • La planificación, organización, administración, dirección, control y evaluación de los procesos de afiliación y recaudación de aportes; y contribuciones para cada una de las contingencias protegidas por el Seguro General Obligatorio. • El conocimiento y apreciación de los informes periódicos y especiales sobre la recaudación, custodia y utilización de los recursos del IESS, y la emisión de las disposiciones y recomendaciones indispensables para mejorar su eficacia. • La elaboración y presentación de la Memoria Anual del IESS al Consejo Directivo con indicadores de cobertura, recaudación de aportes, recuperación de la mora patronal, costos de administración del Instituto y de cada seguro, solvencia patrimonial de los fondos administrados por el IESS, calidad, oportunidad y eficiencia de las inversiones, y avances y resultados de los procesos de modernización institucional, descentralización operativa y desconcentración geográfica de sus actividades.
NIVEL DE DIRECCIONES PROVINCIALES	
COMPETENCIA	RESPONSABILIDADES
La aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio.	• El establecimiento de sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las aportaciones y otros ingresos presupuestarios del Instituto.
La recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados	• La ejecución de los procesos administrativos de afiliación al régimen del seguro social obligatorio y voluntario, registro de la historia laboral del afiliado, registro de empleadores, recaudación de aportes, fondos de

La calificación del derecho a prestaciones de los afiliados comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia. Ejercicio de la jurisdicción coactiva	reserva, descuentos, intereses, multas, liquidación y cobranza de las obligaciones a favor del IESS, control patronal y pago de prestaciones al asegurado. • La implantación, dirección, supervisión, coordinación y control de los procesos administrativos del sistema de control de afiliación de los trabajadores de la construcción • La administración de los procesos de recaudación, utilización, retiro y devolución del Fondo de Reserva del trabajador. • La expedición de las órdenes de descuento al sueldo, salario o pensión del asegurado, para la recaudación de obligaciones que hubiere contraído con el IESS. • La presentación de informes mensuales consolidados sobre afiliaciones, recaudación de aportes, fiscalización, control de la mora patronal, establecimiento de responsabilidad patronal, estado de las cobranzas y coactivas.
--	--

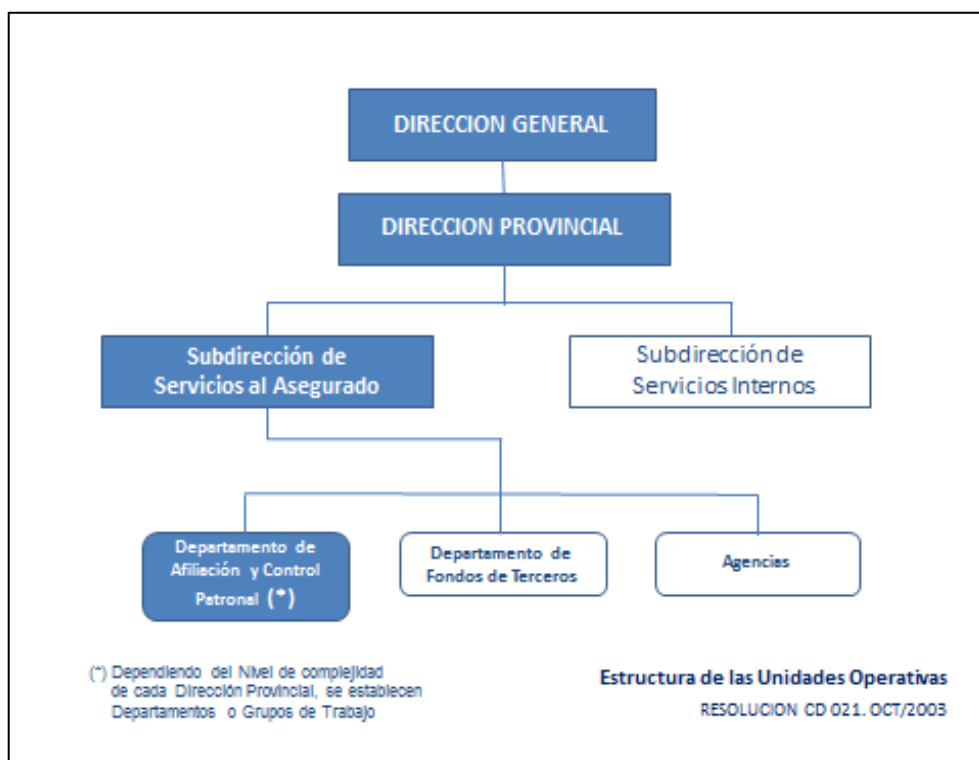
NIVEL DE SUBDIRECCIONES DE SERVICIO AL ASEGURADO
RESPONSABILIDADES
• La revisión de los expedientes del afiliado y su empleador, preparados por el Departamento o Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Patronal. • La evaluación sistemática y periódica de los procedimientos de cobro de los aportes, descuentos, intereses, multas y demás obligaciones patronales y personales señaladas en la Ley de Seguridad Social. • La administración eficiente del sistema de información y comunicación con los empleadores, asegurados y beneficiarios de la circunscripción. • La supervisión y el control de las actividades de recaudación. • La organización y control de la recaudación.
NIVEL DE DEPARTAMENTOS O GRUPOS DE TRABAJO DE AFILIACION Y CONTROL PATRONAL
RESPONSABILIDADES
• El conocimiento y calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria. • El cumplimiento de las políticas, estrategias, normas y procedimientos establecidos por el Consejo Directivo del IESS para la elaboración de la Historia Laboral del Afiliado y del Registro de Empleadores en la circunscripción;

- La aplicación de los procedimientos de cobro de los aportes, descuentos, intereses, multas y otras obligaciones patronales y personales.
- La administración del sistema de estadísticas de afiliados y empleadores en la circunscripción.
- La elaboración mensual de la nómina de afiliados que se encuentran al día en el pago de los aportes al IESS.
- El control mensual de la recaudación de aportes y la mora patronal, y el registro de los casos de responsabilidad patronal debidamente sancionada por autoridad competente.
- El conocimiento y trámite de las solicitudes de acuerdo administrativo, convenio de purga de mora patronal o convenio de consolidación de obligaciones patronales.
- La elaboración de títulos de crédito por obligaciones patronales pendientes de cancelación y su envío por, órgano regular, al Director Provincial, para el inicio del proceso coactivo, y el registro estadístico de los juicios de coactiva y el control de resultados de la cobranza de los títulos de crédito.
- La coordinación de las acciones de cobro y la recaudación de valores de la mora patronal y la responsabilidad patronal.
- El registro contable de los acuerdos administrativos, convenios de purga de mora patronal y convenios de consolidación de obligaciones patronales, autorizados por el IESS, y el control de los vencimientos de sus respectivas garantías.
- La notificación inmediata del cumplimiento de las obligaciones por mora o responsabilidad patronal.

Gráfico 1: Estructura de los Órganos de Gobierno y Dirección Resolución CD 021. OCT/2003



Gráfico 2: Estructura de las Unidades Operativas Resolución CD 021. Oct/2003



La Resolución CD 457 y el nuevo Reglamento Orgánico Funcional (AGOSTO 2013)

La Resolución CD 021, de 2003, experimentó algunas reformas a su contenido en la década posterior a su expedición, hasta que fue derogada en su totalidad en agosto de 2013, cuando en el Gobierno del Econ. Rafael Correa Delgado, el Consejo Directivo del IESS, presidido por el Arq. Fernando Cordero Cueva, mediante Resolución CD 457, expidió un nuevo Reglamento Orgánico Funcional para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el mismo que entró en vigencia con su publicación en el Registro Oficial No. 45, del 30 de agosto de 2013.

Si bien este nuevo Reglamento no detalla claramente los principios de organización sobre los que se intenta estructurar a la institución, tal como lo hizo el Reglamento de la Resolución CD 021, se puede observar que este más bien es resultado de un modelo de gestión adoptado por las autoridades respectivas. Pues, la estructura orgánica del IESS, en la Resolución CD 457, estuvo diseñada con un criterio de organización más centralizada, que procuraba coordinar y supervisar directamente desde la Matriz la gestión de los principales macroprocesos y procesos del IESS. Así, se crearon cinco (5) Coordinaciones Generales:

1. de Prestaciones (encargada de los macroprocesos de los seguros especializados: seguro general de salud individual y familiar, seguro social campesino, seguro general de riesgos del trabajo, y sistema de pensiones),
2. de Aportes, Fondos y Reservas (encargada de los macroprocesos de afiliación y cobertura, y de recaudación y gestión de cartera),
3. de Territorio (encargada de la gestión de las direcciones provinciales zonales),
4. de Gestión Estratégica (responsable de la planificación institucional, gestión de los procesos, tecnología, infraestructura y equipamiento); y,
5. de Servicios Corporativos (que coordina y supervisa los procesos relacionados con la gestión financiera, talento humano, adquisiciones, bienes y servicios).

En este contexto, resulta conveniente resaltar dos aspectos importantes que marcan una diferencia en la estructura organizacional del IESS en lo que respecta a la gestión de los procesos de Afiliación y Recaudación:

1. Se crea una Unidad Administrativa, ubicada a nivel de Matriz, y que depende jerárquicamente de la Dirección General del IESS, que es la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, y que es la encargada a nivel “nacional” de la coordinación y supervisión de la formulación del presupuesto y de la gestión de las Direcciones Nacionales de *Afiliación y Cobertura*, de *Recaudación y Gestión de Cartera*; y, de *Gestión y Supervisión de Fondos de Terceros*. Con la Resolución CD 457 se incorporan más unidades administrativas para la gestión de los procesos de Afiliación y Recaudación, y
2. Se incorpora un criterio de gestión territorial más marcado, y así la Coordinación General de Territorio, que depende directamente de la Dirección General, es la responsable de coordinar y supervisar la formulación del presupuesto y de la gestión de siete (7) direcciones provinciales zonales, las mismas que tienen a su cargo la jurisdicción de algunas provincias. Si bien estas tienen su propia estructura para manejar los procesos de afiliación y recaudación, pero deben reportar hacia la Dirección Provincial, y ésta a su vez a una Coordinación General.

En la Resolución CD 457, la estructura organizacional para la ejecución y supervisión de los procesos de Afiliación y Recaudación es más lineal, en relación con la implementada en la Resolución CD 021. Existen varias instancias de coordinación y supervisión de esos procesos entre la gestión provincial y la Dirección General.

TABLA 20: NIVELES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DIRECTIVA Y OPERATIVA

ÁMBITO	RESOLUCIÓN CD 021	RESOLUCIÓN CD 457
	NIVELES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DIRECTIVA Y OPERATIVA	
NACIONAL	1) Dirección General	1) Dirección General, 2) Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, 3) Direcciones Nacionales: - Afiliación y Cobertura, y - Recaudación y Gestión de Cartera, 4) Unidades de: - Afiliación y Cobertura, - Gestión de Información de Afiliación, - Recaudaciones, y - Gestión de Cartera

PROVINCIAL	1) Direcciones Provinciales, 2) Subdirecciones de Servicios al Asegurado, y 3) Departamentos o Grupos de Trabajo de Afiliación y Control Patronal.	1) SIETE Direcciones Provinciales Zonales, 2) Direcciones Provinciales (Niveles 1,2,3 y 4) 3) Subdirecciones Provinciales de Aportes, Fondos y Reservas, y 4) Unidades Provinciales (N3 y N4) o Grupos Provinciales (N1 y N2) de - Afiliación y Cobertura, y - Gestión de Cartera”
-------------------	--	---

A continuación se exponen las competencias y responsabilidades de la diferentes unidades a las que la Resolución CD 457 les encargó la coordinación, supervisión y ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS, en el ámbito nacional y provincial, y considerando los diferentes niveles de acción.

TABLA 21: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN A NIVEL NACIONAL

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN A NIVEL NACIONAL	
NIVEL DE DIRECCIÓN GENERAL	
COMPETENCIA	RESPONSABILIDADES
Responsable de la organización, dirección y supervisión de todos los asuntos relativos a la recaudación de las contribuciones y los demás ingresos, propios y administrados; y de la entrega de información oportuna y veraz al Consejo Directivo.	Las funciones y responsabilidades asignadas a la Dirección Provincial mediante este Reglamento Orgánico Funcional se orientan más bien hacia las que tienen relación con la planificación, la proposición de políticas, normas y procedimientos, administración del talento humano y la presentación de informes y estados financieros. Este Reglamento no asigna a la Dirección General funciones y responsabilidades específicas que tengan vinculación directa con la ejecución de los procesos de afiliación y recaudación. La Resolución CD 021 le asignaba directamente funciones como: el ejercicio de la jurisdicción coactiva; la planificación, organización, administración, dirección, control y evaluación de los procesos de afiliación y recaudación de aportes; el conocimiento y apreciación de los informes periódicos y especiales sobre la recaudación; y, la elaboración y presentación de la Memoria Anual del IESS al Consejo Directivo con indicadores de cobertura, recaudación de aportes, recuperación de la mora patronal, costos de administración del Instituto y de cada seguro.
NIVEL DE COORDINACIÓN GENERAL DE APORTES, FONDOS Y RESERVAS	
COMPETENCIA	RESPONSABILIDADES
Depende de la Dirección General, y coordina y supervisa la formulación del presupuesto y la gestión de las dependencias de su competencia:	Este Reglamento Orgánico Funcional no establece ni funciones ni responsabilidades específicas para este nivel, más allá que las de coordinar y supervisar las funciones de las direcciones nacionales a su cargo, para las cuales determina las funciones que les corresponde.

1. Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura; 2. Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera; y, 3. Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos y Reservas.	
---	--

NIVEL DE DIRECCIÓN NACIONAL DE AFILIACIÓN Y COBERTURA
RESPONSABILIDADES
Depende de la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas; y, para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, cuenta con las siguientes dependencias: a) Unidad de Afiliación y Cobertura; y b) Unidad de Gestión de Información de Afiliación Tiene las siguientes funciones y responsabilidades: a. Diseñar y aprobar los programas, estrategias, acciones e instrumentos de ampliación de afiliación y cobertura, en función de la caracterización de la población afiliable establecida mediante los estudios respectivos; b. Crear y mantener actualizado el registro único de la historia prestacional y cuenta individual de los afiliados, pensionistas y derecho habientes del Seguro Universal Obligatorio de afiliados al IESS y del régimen del Seguro Social Campesino; c. Analizar, controlar y supervisar los procesos desconcentrados y descentralizados de afiliación y cobertura; d. Mantener actualizado el consolidado nacional de información, indicadores y estadísticas de afiliación y cobertura; e. Proponer y ejecutar políticas, normas, procedimientos, metodologías, proyectos y disposiciones sujetas a la Ley de Seguridad Social y las resoluciones dictadas por el Consejo Directivo del IESS relacionadas con la afiliación y cobertura; f. Proponer y ejecutar la planificación general de afiliación y cobertura, en articulación con lo planificado en las direcciones de seguros especializados; g. Formular, ejecutar y liquidar el presupuesto anual de las actividades de afiliación y cobertura;

h. Supervisar la administración de los sistemas de información, comunicación, historia laboral y estadísticas de afiliados, beneficiarios y empleadores; i. Proponer, formular y presentar proyectos de convenios con organismos nacionales e internacionales de afiliación y cobertura, para su aprobación en el Consejo Directivo, a través de la Dirección General; j. Ejecutar e implementar los convenios con organismos nacionales e internacionales relacionados con la afiliación y cobertura, aprobados por el Consejo Directivo; k. Evaluar la calidad, oportunidad, eficiencia y equidad en los procesos de afiliación y cobertura y aplicar los criterios técnicos para brindar una mejor atención a los afiliados y beneficiarios; l. Elaborar y presentar informes técnicos, de estado situacional y de rendición de cuentas relativos a su gestión, en forma semestral o cuando sea requerido por la Dirección General, a través del Coordinador General de Aportes, Fondos y Reservas; y, m. Las demás asignadas por la Dirección General, a través del Coordinador General de Aportes, Fondos y Reservas
NIVEL DE DIRECCIÓN NACIONAL DE RECAUDACIÓN Y GESTIÓN DE CARTERA
RESPONSABILIDADES
Depende de la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas; y, para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades cuenta con las siguientes dependencias: a) Unidad de Recaudaciones; y b) Unidad de Gestión de Cartera. Tiene las siguientes responsabilidades y funciones: a. Supervisar y monitorear los procesos de recaudación y gestión de cartera, incluyendo los sistemas de información relacionados; b. Consolidar, analizar y mantener las estadísticas y el registro de recaudación y los trámites de la gestión de cartera; c. Proponer políticas que permitan mejorar los mecanismos y herramientas para la eficiente recaudación y gestión de cartera de la institución; d. Supervisar la implementación de políticas, normas, procedimientos y disposiciones relacionados con la recaudación y gestión de cartera; e. Supervisar a nivel nacional los procesos de emisión y ejecución de glosas; f. Verificar la aplicación estandarizada de la acción coactiva, en coordinación con las direcciones provinciales;

- g. Supervisar la conciliación de valores recaudados con la Unidad de Transferencias y Pagos, para la respectiva distribución financiera;
- h. Evaluar la calidad, oportunidad, eficiencia en la recaudación y gestión de cartera, y coordinar con la Dirección Provincial, la aplicación de mejoras y correctivos;
- i. Aprobar la planificación anual de recaudación y gestión de la cartera y, evaluar su avance y cumplimiento en relación a los indicadores de gestión;
- j. Aprobar, operar y verificar el cumplimiento de los convenios establecidos con entidades públicas y privadas para la ejecución de los actos de determinación, recaudación, gestión de cartera y otros servicios que se consideren necesarios;
- k. Elaborar y presentar informes técnicos, de estado situacional y de rendición de cuentas relativos a su gestión, en forma semestral o cuando sea requerido por la Dirección General, a través del Coordinador General de Aportes, Fondos y Reservas; y,
- l. Las demás asignadas por la Dirección General, a través del Coordinador General de Aportes, Fondos y Reservas.

TABLA 22: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN A NIVEL PROVINCIAL

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN A NIVEL PROVINCIAL	
NIVEL DE DIRECCIÓN PROVINCIAL	
COMPETENCIA	RESPONSABILIDADES
Depende de la Coordinación General de Territorio, está a cargo del Director Provincial, dentro de la circunscripción geográfica de su competencia, Es de su competencia: • La aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, • recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados y • calificación del derecho a prestaciones de los afiliados Tiene a su cargo las siguientes	Con respecto a los procesos de Afiliación y Recaudación: a. Coordinar, facilitar y supervisar la gestión de las prestaciones y servicios que el IESS ofrece a sus afiliados, derechohabientes, jubilados, pensionistas y beneficiarios en general; b. Formular y ejecutar la planificación territorial de las acciones de afiliación, entrega prestacional, ampliación de cobertura, control contributivo y recuperación de cartera; c. Ejecutar las acciones que le correspondan en su calidad de juez de coactiva en su circunscripción territorial; d. Administrar y controlar los sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las

unidades y dependencias de su circunscripción territorial: a. Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias; b. Subdirección Provincial de Prestaciones del Seguro de Salud; c. Subdirección Provincial del Seguro Social Campesino; d. Subdirección Provincial de Prestaciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo; e. Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas; f. Subdirección Provincial de Apoyo a la Gestión Estratégica; g. Subdirección Provincial de Servicios Corporativos; y, h. Unidad Provincial de Comunicación Social.	aportaciones y otros ingresos presupuestarios del Instituto, con sujeción a las normas y procedimientos aprobados por el Consejo Directivo y las Direcciones Nacionales; e. Custodiar el archivo de los registros y claves de acceso de empleadores y afiliados a los sistemas del IESS; f. Supervisar la ejecución de los procesos administrativos de afiliación al régimen del seguro social obligatorio y voluntario, registro de la historia laboral del afiliado, registro de empleadores, recaudación de aportes, fondos de reserva, descuentos, intereses, multas, liquidación y cobranza de las obligaciones a favor del IESS, control patronal y pago de prestaciones al asegurado, con sujeción a la Ley de Seguridad Social, este Reglamento y las resoluciones del Consejo Directivo del IESS; g. Expedir las órdenes de descuento al sueldo, salario o pensión del asegurado, para la recaudación de obligaciones que hubiere contraído con el IESS, exclusivamente;
NIVEL DE SUBDIRECCIÓN PROVINCIAL DE APORTES, FONDOS Y RESERVAS (1)	
COMPETENCIA	RESPONSABILIDADES
Depende de la Dirección Provincial, y tiene a su cargo la coordinación y supervisión de las siguientes unidades y dependencias de su circunscripción territorial: a. Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura; y b. Unidad Provincial de Gestión de Cartera.	A través de sus dos Unidades cumple con las siguientes funciones y responsabilidades: a. Supervisar la ejecución de los programas, estrategias, acciones y mecanismos para la ampliación de la afiliación y cobertura, en función de la segmentación de la población afiliable, de conformidad con los estudios respectivos; b. Supervisar la ejecución de políticas de afiliación y control, de conformidad con la Ley y los reglamentos dictados para el efecto; c. Ejecutar el presupuesto anual de actividades de afiliación y cobertura; d. Administrar el sistema de información, comunicación y

	estadísticas de afiliados, beneficiarios y empleadores; e. Administrar el sistema de historia laboral y prestacional de los afiliados y empleadores; f. Supervisar la prestación de servicios personalizados, a través de centros y ventanillas de atención universal a asegurados, beneficiarios y empleadores de su circunscripción para informar sobre sus obligaciones y derechos, entregar claves de acceso a afiliados y empleadores, registrar y actualizar cuentas bancarias y otros servicios; g. Realizar campañas de difusión a empleadores y asegurados, respecto de sus derechos y obligaciones, de conformidad con la normativa vigente y en coordinación con la Unidad Provincial de Comunicación Social; h. Medir el grado de cumplimiento de los procesos de afiliación; i. Supervisar la planificación y los procesos de recaudación, control contributivo y gestión de cartera; j. Ejecutar las directrices financieras emitidas por la Dirección Nacional de Gestión y Supervisión de Fondos, en los sistemas que manejan la información de recaudación y gestión de la cartera; k. Coordinar la estandarización de la acción coactiva a través de las directrices definidas por la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera; l. Conciliar periódicamente la nómina de afiliados y empleadores que se encuentren en mora y/o responsabilidad patronal, verificando que han cumplido el tiempo de espera y se encuentran al día en el pago de los aportes al IESS e informar a las unidades provinciales de los seguros especializados para la concesión de prestaciones de salud y económicas;
NIVEL DE SUBDIRECCIÓN PROVINCIAL DE APORTES, FONDOS Y RESERVAS (2)	
COMPETENCIA	RESPONSABILIDADES
	m. Supervisar el registro de los casos de responsabilidad patronal y la recaudación de aportes y mora patronal, de conformidad con la ley y los procedimientos establecidos; n. Conocer y tramitar las solicitudes de acuerdos administrativos, convenios de purga de mora patronal o

Depende de la Dirección Provincial, y tiene a su cargo la coordinación y supervisión de las siguientes unidades y dependencias de su circunscripción territorial: a. Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura; y b. Unidad Provincial de Gestión de Cartera.	convenios de consolidación de obligaciones patronales, la calificación de las garantías ofrecidas y el envío del expediente y proyecto de acuerdo o resolución, por órgano regular, al Director Provincial, para su autorización o trámite de aprobación ante las instancias superiores del Instituto; o. Supervisar el registro contable de convenios de purga de mora patronal y convenios de consolidación de obligaciones patronales, autorizados por el IESS, y controlar los vencimientos de sus respectivas garantías; p. Emitir y enviar, por órgano regular, al Director Provincial los títulos de crédito por obligaciones patronales pendientes de cancelación, para el inicio del proceso coactivo; q. Supervisar el registro estadístico de los juicios de coactiva y el control de los resultados de la cobranza de los títulos de crédito; r. Revisar los expedientes del afiliado y su empleador, y emitir el informe sobre controversias laborales referentes al tiempo de imposiciones y masa salarial, previo a la calificación del derecho a prestaciones, para conocimiento de la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias; s. Analizar las cuentas individuales, la recaudación y el registro contable de los aportes al Fondo de Reserva y Fondo del Seguro de Cesantía de los empleadores, privados y públicos, de conformidad con la normativa vigente;
---	--

Como se ha podido observar en el campo de la Afiliación y Recaudación, si bien este Reglamento Orgánico Funcional no asigna funciones concretas a la Dirección General ni a la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, se caracteriza más bien por ser más amplio en la asignación de funciones y responsabilidades a las Unidades encargadas de los subprocesos de: “afiliación y cobertura”, “recaudaciones”; y “gestión de cartera”, tanto en el ámbito nacional como en el provincial.

Veamos a continuación cómo este Reglamento refleja su estructura organizacional a través de sus respectivos organigramas:

Gráfico 3: Estructura Orgánica de los Procesos Operativos Resolución CD 457. AGO/2013

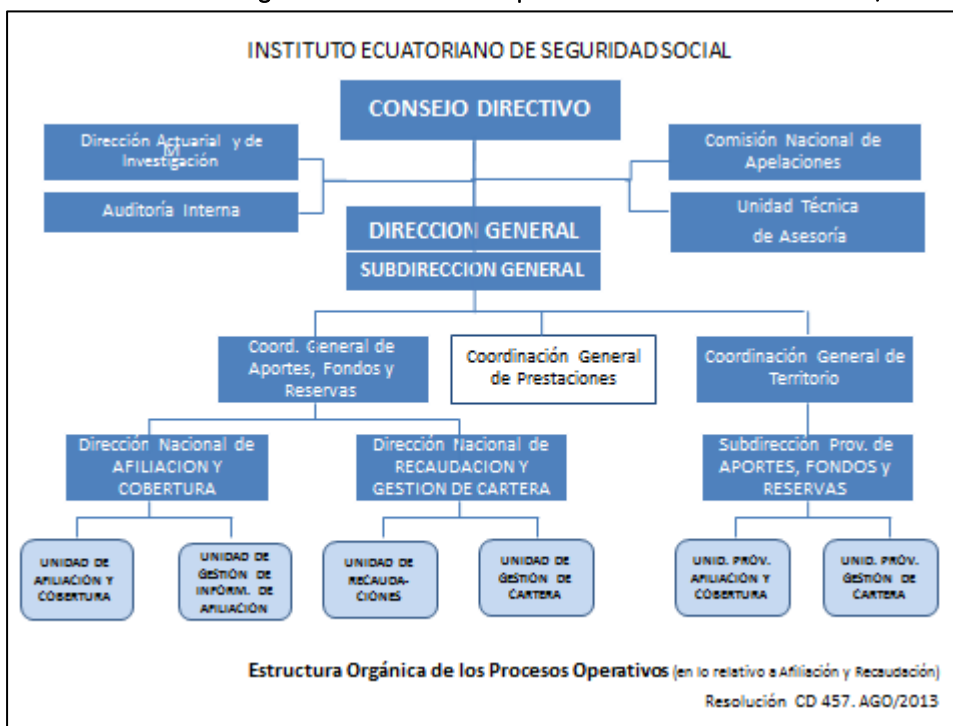
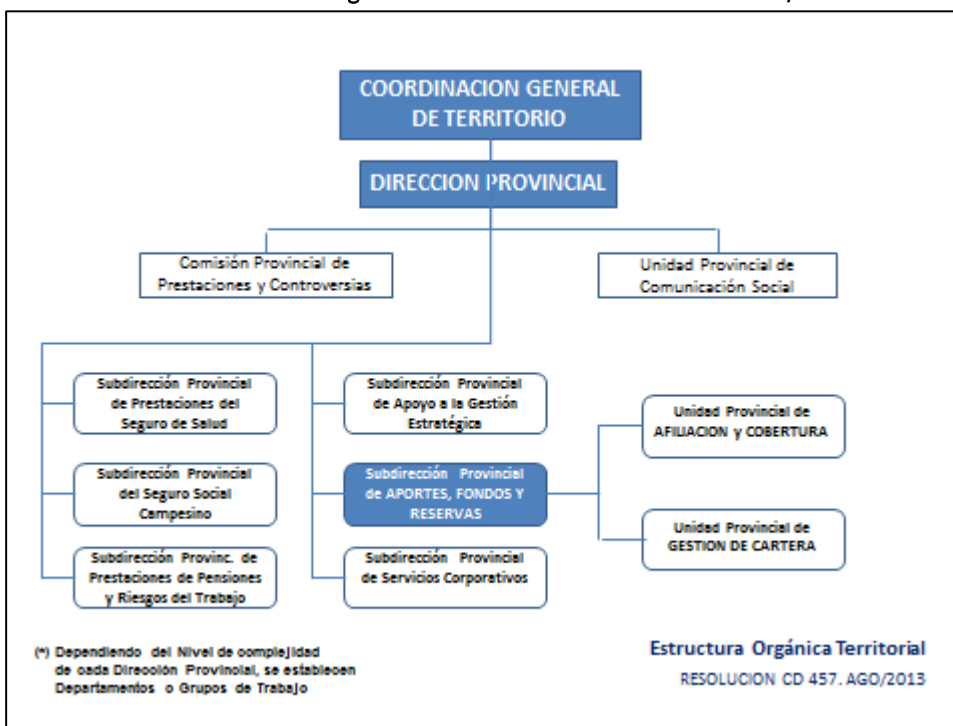


Gráfico 4: Estructura Orgánica Territorial Resolución CD 457. AGO/2013



La Resolución CD 483 y sus reformas al Reglamento Orgánico Funcional contenido en la Resolución CD 457 (MAYO 2015)

A menos de dos años de expedido el Reglamento Orgánico Funcional del IESS de agosto de 2013, el Consejo Directivo, presidido por Richard Espinoza Guzmán, el 13 de abril del 2015, lo reforma mediante Resolución CD

483, la misma que entró en vigencia el 19 de mayo de ese año, cuando fue publicado en el Registro Oficial No. 503.

Esta Resolución realiza algunas fusiones de unidades administrativas, y se crea la Dirección Nacional de Adquisiciones, Bienes y Servicios, que reporta a la Dirección General; y, se crea además la Dirección Nacional de Gestión Financiera, que depende de la Dirección General del IESS. Así también, ésta resolución modifica el anterior Reglamento al suprimir y sustituir algunos artículos para establecer competencias, responsabilidades y funciones dentro de las dependencias del Seguro General de Salud Individual y Familiar, así como también de las Unidades de Presupuesto y Unidades Financieras de los diferentes seguros especializados, y de algunas otras dependencias que constituían la estructura conformada mediante Resolución CD 457. Con esta reforma, adicionalmente se elimina la Coordinación General de Prestaciones, signada en el anterior Reglamento con el numeral 2.2 (Art. 4.- Reglamento Orgánico Funcional).

En lo pertinente a los procesos de Afiliación y Recaudación, con la Resolución CD 483 básicamente:

1. Se elimina la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas (numeral 2.3);
2. Se elimina también la Coordinación General de Territorio (numeral 2.9); y,
3. Se suprime la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas (numeral 3.5), que dependía de la Dirección Provincial.

Vale la pena anotar que este Reglamento solo dispone las acciones de suprimir estas Unidades dentro de la estructura orgánica del Instituto, sin considerar las modificaciones adicionales que esas acciones implicaba; pues (solo como para ejemplificar), si se elimina el numeral 2.2 que representaba en el anterior Reglamento a la Coordinación General de Prestaciones, cómo debería numerarse a las Direcciones de Seguros Especializados correspondientes al Seguro de Salud Individual y Familiar, que antes se numeraba con el 2.2.1, a la Dirección del Seguro Social Campesino que le correspondía el 2.2.2, a la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo (2.2.3) y a la Dirección del Sistema de Pensiones (2.2.4). ¿A qué dependencia numerada con el 2.2 corresponden estas Direcciones?, o ¿se debe entender que éstas cambian de numeración?, pero si así fuera, entonces el nuevo Reglamento no debía continuar disponiendo modificaciones en otras unidades en función de la misma numeración del Reglamento anterior. Por ejemplo, el Art. 5 de la Resolución CD 483 continúa haciendo referencia al numeral 2.2.1 cuando dispone sustituir funciones y responsabilidades para la misma Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar.

Dejando de lado esta observación “de forma” al contenido de este Reglamento, retornamos a la estructura organizacional que compete a los procesos de afiliación y recaudación en el IESS, los mismos que experimentaron los siguientes cambios:

1. Se ha procurado una línea de mando más corta que la dispuesta en el Reglamento anterior. Al no existir la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, entonces la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura y la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, pasan a depender y reportar directamente a la Dirección General del IESS;
2. Las funciones y responsabilidades asignadas a las direcciones señaladas en el párrafo anterior se mantienen sin modificación;
3. Lo mismo que se ha señalado en el numeral 1 se ha producido para el caso de la anterior Coordinación General de Territorio. Al haber sido eliminada esa Coordinación a través de esta Resolución se hace más directa la relación entre las direcciones provinciales y la Dirección General, así como también se hace más liviana su gestión.
4. En las Direcciones Provinciales, al disponerse la eliminación de la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, desaparecen con ella la Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura, y

la Unidad Provincial de Gestión de Cartera. Las funciones que habían sido asignadas a esa Subdirección Provincial no son consideradas en esta Resolución.

En definitiva, al eliminarse esas instancias de coordinación nacional, se presume que la estructura organizacional modificada ahora con la Resolución CD 483 intentaba un mejor cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas a las diferentes unidades encargadas de la ejecución y supervisión de los procesos de afiliación y recaudación en el Instituto; sin embargo, existió una gran inconsistencia al eliminar las Subdirecciones Provinciales con sus Unidades Operativas, y al no especificar cuáles serían las unidades encargadas de cumplir con las funciones y responsabilidades que el Reglamento CD 457 tenía claramente establecidas para los procesos de nuestro análisis.

Merece una mención especial la Disposición Sexta de la Resolución CD 483, que textualmente ha dispuesto que: *“Una Comisión de Asesores designada por el Consejo Directivo y la Dirección General, en el plazo de hasta noventa (90) días, deberá preparar y presentar al Consejo Directivo para su aprobación, el proyecto de revisión integral de la nueva estructura orgánica del IESS, en función del Plan Estratégico Institucional.”.*

Hasta que se cuente con esa nueva estructura organizacional, y como resultado de esta última reforma, la estructura que le correspondería al IESS, en lo que tiene que ver con la ejecución de los procesos de afiliación y recaudación, se entendería entonces como sigue:

Gráfico 5: Estructura Orgánica de los Procesos Operativos Resolución CD 483. MAYO/2015

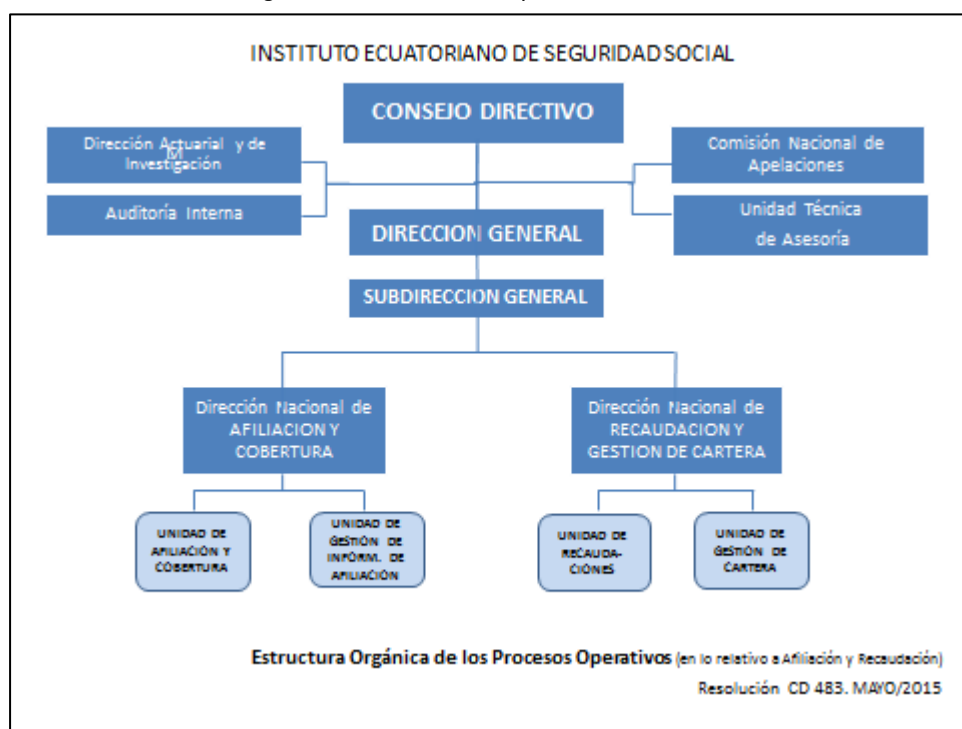
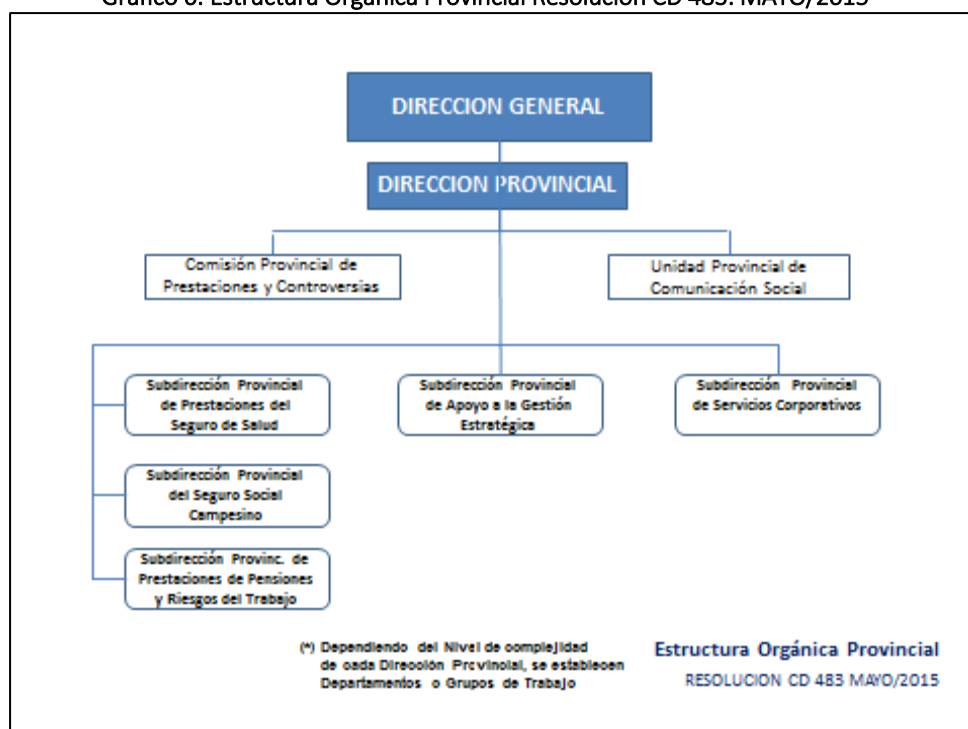


Gráfico 6: Estructura Orgánica Provincial Resolución CD 483. MAYO/2015



La Resolución CD 491 y la figura de Gerentes Institucionales (JUNIO 2015)

A fin de que los Ministerios de Coordinación, Ministerios Sectoriales, Secretarías Nacionales, Secretarías Técnicas y Secretarías de la Función Ejecutiva, cuenten dentro de su organización y funcionamiento, con “Gerentes Institucionales” que impulsen en forma estratégica, la misión institucional con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia en el servicio público, coordinando acciones, actividades y planes operativos de mediano plazo, el Ministerio de Relaciones Laborales (ahora denominado Ministerio de Trabajo) expidió la *“Norma Técnica que Regula el Procedimiento para la Expedición de Nombramientos y/o Contratos de Servicios Ocasionales de los Gerentes Institucionales”*, mediante los respectivos Acuerdos Ministeriales Nros. MRL-0071, de 20 de marzo de 2014 y MRL-2014-0144, de 30 de julio de 2014.

Sobre la base de esa norma técnica establecida para el gobierno central, el Consejo Directivo del IESS, mediante Resolución CD 491, del 11 de junio de 2015, resolvió disponer a la Dirección General del IESS que prepare las acciones necesarias para homologar a la normativa interna del IESS, el “Reglamento para la Contratación de Gerentes Institucionales, que fuere emitido por el propio Ministerio del Trabajo.”

El objetivo de la Resolución del Consejo Directivo del IESS fue establecer una normativa interna para contratar profesionales, en calidad de Gerentes Institucionales, que presten su contingente para la gestión de las diferentes áreas de la Institución; procurando, a criterio del máximo órgano de gobierno del Instituto, “impulsar en forma estratégica la misión institucional y mejorar la eficiencia y eficacia en la atención de los asegurados, sin afectar las responsabilidades establecidas en el Reglamento Orgánico Funcional del IESS”.

Si bien esta Resolución no modifica en lo absoluto a la estructura organizacional del IESS, viene a constituir una normativa válida a ser considerada a futuro, para la implementación de cualquier unidad nueva que requiera la institución, como resultado de la necesidad de mejorar sus procesos; y, es además, el reflejo de un modelo de gestión institucional que caracteriza a la Administración que ese momento considera lo más apropiado para el cumplimiento de la misión fundamental del IESS.

La Resolución CD 497 y sus nuevas reformas al Reglamento Orgánico Funcional contenido en la Resolución CD 457 (SEPTIEMBRE 2015)

La inconsistencia referida anteriormente con relación a que la Resolución CD 483, de mayo de 2015, al eliminar las Subdirecciones Provinciales con sus Unidades Operativas, no especificó las unidades encargadas de cumplir con las funciones y responsabilidades necesarias para la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación, fue corregida por el Consejo Directivo del IESS mediante la Resolución CD 497, del 18 de septiembre del 2015, fecha desde la que se encuentra en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Describimos a continuación las principales reformas generadas desde la expedición de esta norma:

- Se crea la Unidad Provincial de Coactivas en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí, que está a cargo del respectivo “Jefe de la Unidad Provincial”; y un Grupo de Trabajo, en las demás provincias del país, a cargo de un “Líder de Grupo”.
- A nivel nacional, no experimenta ningún cambio la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura. Sus funciones y responsabilidades siguen siendo las mismas que le asignó la Resolución CD 457, y tampoco se determinan funciones específicas para las Unidades que dependen de esa Dirección Nacional.
- A la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera se le asignan funciones y responsabilidades más relacionadas con la administración misma del proceso de recaudación en su conjunto, a diferencia de la Resolución CD 457, en la que a esta Dirección se le había determinado más bien un acción supervisora y evaluadora de la gestión realizada por las unidades a su cargo
- A diferencia de lo determinado en la Resolución CD 457, aquí se establecen funciones y responsabilidades específicas para las Unidad de Recaudación y de Control de Gestión de Cartera.
- A nivel provincial, el Art. 3 de esta Resolución reemplaza el numeral 3.5 del Art. 4 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS expedido mediante Resolución CD 457, y establece que los procesos de Recaudación, Gestión de Cartera y Gestión de Coactiva, dependerán de cada Director Provincial, y asigna funciones específicas a cada una de la Unidades Provinciales que son responsables de la gestión de los referidos procesos.

A continuación se detallan las competencias y responsabilidades de las diferentes unidades a las que la Resolución CD 497 les encargó la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS, en el ámbito nacional y provincial:

TABLA 23: COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES UNIDADES DEL PROCESO DE AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL

COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO DE AFILIACIÓN Y RECAUDACIÓN A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL	
NIVEL DE DIRECCIÓN NACIONAL DE AFILIACIÓN Y COBERTURA	
RESPONSABILIDADES	
Depende de la Dirección General; y, para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, cuenta con las siguientes dependencias:	

- a) Unidad de Afiliación y Cobertura; y
- b) Unidad de Gestión de Información de Afiliación

Tiene las siguientes funciones y responsabilidades:

- a. Diseñar y aprobar los programas, estrategias, acciones e instrumentos de ampliación de afiliación y cobertura, en función de la caracterización de la población afiliable establecida mediante los estudios respectivos;
- b. Crear y mantener actualizado el registro único de la historia prestacional y cuenta individual de los afiliados, pensionistas y derecho habientes del Seguro Universal Obligatorio de afiliados al IESS y del régimen del Seguro Social Campesino;
- c. Analizar, controlar y supervisar los procesos desconcentrados y descentralizados de afiliación y cobertura;
- d. Mantener actualizado el consolidado nacional de información, indicadores y estadísticas de afiliación y cobertura;
- e. Proponer y ejecutar políticas, normas, procedimientos, metodologías, proyectos y disposiciones sujetas a la Ley de Seguridad Social y las resoluciones dictadas por el Consejo Directivo del IESS relacionadas con la afiliación y cobertura;
- f. Proponer y ejecutar la planificación general de afiliación y cobertura, en articulación con lo planificado en las direcciones de seguros especializados;
- g. Formular, ejecutar y liquidar el presupuesto anual de las actividades de afiliación y cobertura;
- h. Supervisar la administración de los sistemas de información, comunicación, historia laboral y estadísticas de afiliados, beneficiarios y empleadores;
- i. Proponer, formular y presentar proyectos de convenios con organismos nacionales e internacionales de afiliación y cobertura, para su aprobación en el Consejo Directivo, a través de la Dirección General;
- j. Ejecutar e implementar los convenios con organismos nacionales e internacionales relacionados con la afiliación y cobertura, aprobados por el Consejo Directivo.
- k. Evaluar la calidad, oportunidad, eficiencia y equidad en los procesos de afiliación y cobertura y aplicar los criterios técnicos para brindar una mejor atención a los afiliados y beneficiarios;
- l. Elaborar y presentar informes técnicos, de estado situacional y de rendición de cuentas relativos a su gestión, en forma semestral o cuando sea requerido por la Dirección General, a través del Coordinador General de Aportes, Fondos y Reservas; y,
- m. Las demás asignadas por la Dirección General, a través del Coordinador General de Aportes, Fondos y Reservas.

**NIVEL DE DIRECCIÓN NACIONAL DE
RECAUDACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DE CARTERA**

RESPONSABILIDADES

Depende de la Dirección General; y, para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades cuenta con las siguientes dependencias:

- a) Unidad de Recaudación; y
- b) Unidad de Control de Gestión de Cartera.

Tiene las siguientes responsabilidades y funciones:

a. Administrar, a escala nacional, el proceso de recaudación; b. Controlar la gestión de recaudación que se realiza mediante diferentes canales; c. Articular y gestionar, con otras dependencias de la Institución, las acciones encaminadas a la adecuada operatividad de la recaudación y control de gestión de cartera; d. Disponer, a las Unidades a su cargo, la mejora de procesos y emitir las disposiciones administrativas, instructivos y manuales para su aplicación a escala nacional; e. Disponer, a la Unidad de Recaudación, la distribución de los fondos recaudados, de acuerdo con las políticas y normas definidas por el Consejo Directivo; f. Establecer sistemas de control y evaluación de los procesos de recuperación de la cartera, en sus diferentes estados, que incluya el control de los bienes embargados; g. Determinar procedimientos, parámetros y acciones para la depuración de la cartera en las provincias; h. Proponer al Consejo Directivo, a través de la Dirección General, políticas y mejoras en la normativa para la gestión de medios de recaudación y gestión de cartera, tanto por la vía administrativa como por la vía judicial; i. Planificar anualmente el proceso nacional de recaudación y gestión de cartera y sus respectivos indicadores de gestión y de resultados, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Dirección Nacional de Planificación; j. Monitorear y evaluar la ejecución de la planificación anual del proceso nacional de recaudación y controlar el proceso de gestión de cartera a escala nacional; k. Implementar mecanismos de investigación y análisis que permitan identificar estrategias eficientes de recaudación y gestión de cartera; l. Proponer proyectos de convenios con Instituciones, Públicas o Privadas, nacionales o internacionales, que coadyuven con la gestión de la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera; m. Elaborar y presentar informes técnicos de estado situacional y de rendición de cuentas relativos a su gestión, en forma semestral o cuando sea requerido por el Dirección General; y, n. Las demás asignadas por la Dirección General.
NIVEL NACIONAL UNIDAD DE RECAUDACIÓN
RESPONSABILIDADES
a. Administrar, a escala nacional, el proceso de recaudación; b. Gestionar el proceso de recaudación, que se realiza mediante diferentes canales, con criterios de calidad, eficiencia y oportunidad; c. Identificar y determinar los incidentes generados en el proceso de recaudación, y gestionar su mitigación, en coordinación, con otras dependencias institucionales y agentes externos, y elaborar el correspondiente informe técnico para la determinación de responsabilidades; d. Gestionar la recaudación de todo tipo de obligaciones financieras, generadas a favor de la Institución, por cualquier concepto; e. Distribuir los fondos recaudados, de acuerdo con las normas definidas por el Consejo Directivo; f. Proponer, a la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, normas y procedimientos relacionados con el proceso de recaudación; g. Evaluar la eficacia de los procedimientos y normas de recaudación; h. Preparar el reporte periódico de la recaudación y distribución de los aportes para cada uno de los Fondos administrados por los Seguros Especializados y otras cuentas, para su registro contable;

i. Generar reportes estadísticos del proceso de recaudación; y j. Las demás asignadas por la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera.
NIVEL NACIONAL UNIDAD DE CONTROL DE GESTIÓN DE CARTERA
RESPONSABILIDADES
a. Monitorear, controlar y evaluar los resultados de la gestión de recuperación de cartera, en todos sus estados; b. Controlar la gestión de los bienes secuestrados y embargados; y, la gestión de registro de los recursos económicos retenidos en las instituciones financieras a nivel territorial; c. Proponer, a la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, lineamientos y procedimientos relacionados con la gestión de recuperación de la cartera, tanto por la vía administrativa como por la vía coactiva; d. Proponer sistemas de control y evaluación de los procesos de recuperación de la cartera, en sus diferentes estados; en especial, sistemas de control y custodia de los bienes embargados o secuestrados; e. Difundir, capacitar y brindar asesoramiento a las unidades provinciales desconcentradas, para la correcta aplicación de las políticas y normas; f. Planificar las actividades de recuperación de cartera a nivel territorial y definir los indicadores de actividad y de resultado, en concordancia con el sistema IESSPR; así como de impacto de gestión; g. Proponer la suscripción de convenios interinstitucionales relacionados con la gestión de cartera, para su aprobación por parte de las autoridades competentes; h. Disponer, a las Unidades Provinciales y Grupos de Trabajo, según corresponda, procedimientos, parámetros y acciones, definidos por el Director Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, y que deberán seguirse para la depuración de la cartera en las provincias; i. Consolidar, analizar y reportar a la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, la información remitida por las Direcciones Provinciales, relacionada con los procesos de gestión de cartera, en todos sus estados, incluyendo los que se encuentren en etapa de reclamación administrativa; j. Elaborar reportes periódicos del estado de antigüedad de la cartera, para determinar acciones de recuperación a nivel provincial; k. Elaborar reportes periódicos de cambios de estado de la cartera y remitir a la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, para su registro contable; l. Generar reportes estadísticos del proceso de gestión de cartera, a escala nacional; m. Proponer el procedimiento para la acreditación, contratación y evaluación de abogados externos; y, n. Las demás asignadas por la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera.

Como se ha señalado anteriormente, esta Resolución determinó claramente las funciones y responsabilidades para aquellas unidades que, a nivel provincial, serán las responsables de gestionar los procesos de Recaudación, Gestión de Cartera y Gestión de Coactiva. Este último proceso ahora está estructurado con la creación de la Unidad Provincial de Gestión de Coactiva:

TABLA 24: COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES UNIDAD PROVINCIAL DE GESTIÓN DE COACTIVA

NIVEL PROVINCIAL	
UNIDAD PROVINCIAL DE GESTIÓN DE COACTIVA	
RESPONSABILIDADES	
a. Organizar los respectivos juzgados de coactivas y llevarlos procesos debidamente numerados, ordenados y foliados, de conformidad con las normas establecidas en el manual de Organización, Funcionamiento y Procedimientos para el Juzgado de Coactivas del IESS; b. Brindar soporte a la gestión de la acción coactiva, de conformidad con la normativa, a través de programas, estrategias, acciones y mecanismos efectivos; c. Observar los lineamientos y estrategias de la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera; d. Realizar el sorteo de los títulos de crédito y entregar a los respectivos Secretarios-Abogados; e. Participar en el proceso de selección de Secretarios-Abogado, bajo los lineamientos y perfiles dados por la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Control de Cartera. En el caso de la contratación de Secretarios-Abogados internos se requerirá también la participación del Director Nacional de talento Humano o su delegado; f. Realizar el seguimiento y evaluación de las gestiones realizadas por los Secretarios-Abogados, dentro del proceso de coactiva; g. Coordinar, vigilar y evaluar el trabajo de los funcionarios citadores-notificadores y de los depositarios judiciales; h. Apoyar en la ejecución de las garantías otorgadas a favor de la Institución por los deudores y/o terceros y monitorear su estado en todas las etapas del proceso de coactiva; i. Mantener el inventario de los procesos de coactiva y de insolvencia de su jurisdicción; j. Asistir o apoyar en los procesos que se reciban vía deprecatorio; k. Mantener actualizada la información y estadísticas de la cartera, dentro de su jurisdicción y competencia; l. Coordinar y monitorear el trabajo de los depositarios judiciales, requiriendo regularmente informes sobre los bienes embargados o secuestrados, y supervisar el adecuado manejo y mantenimiento de dichos bienes; m. Revisar, confirmar y disponer el pago de honorarios a abogados externos y costas judiciales, previa entrega y revisión del o de los expedientes materia del proceso coactivo; n. Generar los informes internos correspondientes a su ámbito de acción, tanto los concernientes a las impugnaciones presentadas por los coactivados, como lo que respecta a la gestión coactiva y reportar bimensualmente al Director Nacional de Recaudación y Control de Cartera; o. Controlar las contribuciones y/o gestiones encaminadas a bodegaje, mantenimiento y seguridad de lo embargado; entre otros que se requieran; p. Administrar y custodiar los registros, informes y demás documentos dentro del ámbito de su gestión; q. Generar estadísticas específicas, informes técnicos y reportes solicitados por la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera, a través de su Director Provincial; r. Ejecutar el presupuesto anual de la Unidad o Grupo de Trabajo Provincial de Gestión Coactiva; s. Las demás asignadas por la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Cartera.	

De conformidad con lo establecido en el actual Reglamento Orgánico Funcional del IESS, mediante Resolución CD 457, y las consiguientes reformas efectuadas al mismo, a través de la expedición de las Resoluciones CD 483

y CD 497, se puede observar que la estructura organizacional del IESS, en lo que a nivel nacional y provincial corresponde a los procesos de afiliación y recaudación, se expresa de esta manera:

A nivel nacional:

1. DIRECCIÓN GENERAL
 - 1.1. DIRECCIÓN NACIONAL DE AFILIACIÓN Y COBERTURA
 - 1.1.1. Unidad de Afiliación y Cobertura
 - 1.1.2. Unidad de Gestión de Información de Afiliación
 - 1.2. DIRECCIÓN NACIONAL DE RECAUDACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DE CARTERA
 - 1.2.1. Unidad de Recaudación
 - 1.2.2. Unidad de Control de Gestión de Cartera

A nivel provincial:

1. DIRECCIÓN GENERAL
2. DIRECCIÓN PROVINCIAL
 - 2.1. Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura
 - 2.2. Unidad provincial de Gestión de Cartera
 - 2.3. Unidad Provincial de Gestión de Coactiva

La anterior estructura organizacional del IESS, en lo que a nivel nacional y provincial corresponde a los procesos de afiliación y recaudación, se visualiza a través de los siguientes organigramas:

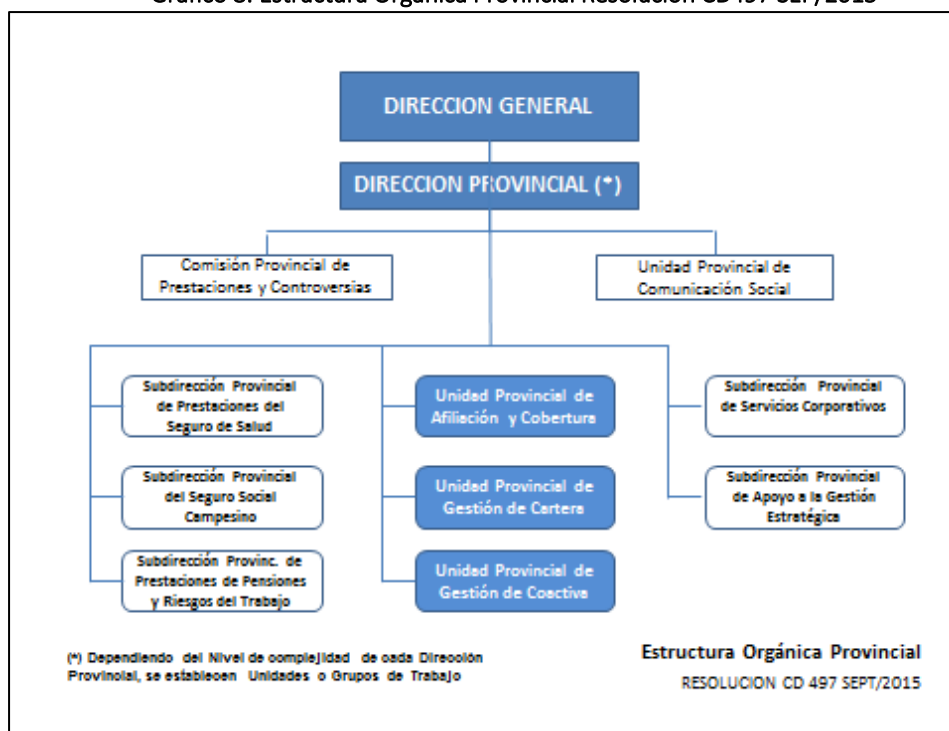
A nivel nacional:

Gráfico 7: Estructura Orgánica por Procesos Operativos Resolución CD 497. SEPT/2015



A nivel provincial:

Gráfico 8: Estructura Orgánica Provincial Resolución CD497 SEP/2015



2.2. Algunas conclusiones con respecto a la evolución de la estructura organizacional en el IESS.

Como se ha podido observar anteriormente, la estructura organizacional del IESS ha experimentado una permanente evolución, desde la expedición del Reglamento Orgánico Funcional contenido en la Resolución No. CD 021, de octubre del 2013 hasta la presente fecha, en la que se encuentran vigentes las Resoluciones No. CD 483 y CD 497.

Con relación a ese proceso evolutivo, y a manera de resumen, podemos señalar lo siguiente:

- En el primer Reglamento Orgánico Funcional implementado luego de la vigencia de la Ley de Seguridad Social (Resolución CD 021) se asignaron las competencias, funciones y responsabilidades a los diferentes órganos de IESS, siendo el Consejo Directivo el encargado de expedir las políticas y reglamentos, necesarios para la aplicación del Seguro General Obligatorio.
- Por su parte, la Dirección General fue la responsable de la planificación, organización, administración, dirección, control y evaluación de los procesos de afiliación y de recaudación de aportes; y, contribuciones para cada una de las contingencias protegidas por el Seguro General Obligatorio y el Seguro Social Campesino, con sujeción a la Ley y a las resoluciones aprobadas por el Consejo Directivo.
- Mientras tanto, las Direcciones Provinciales fueron las encargadas de la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, y la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados

comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia. Esas Direcciones desde el inicio han sido las responsables del manejo de las cuentas patronales e individuales de los asegurados, del ejercicio de la jurisdicción coactiva, y de la consolidación de la información presupuestaria y contable de todas las dependencias administrativas subordinadas a su autoridad,

- En lo que concierne a la estructura orgánica que se diseñó e implementó para cumplir con las funciones de Afiliación y Recaudación, el Reglamento Orgánico - Funcional del IESS del 2003 las organizó a través de la definición de “procesos” y “subprocesos”, de conformidad con el principio de Organización por Procesos establecido en el numeral 3, del Art. 3 de ese instrumento normativo, y estableció claramente cuatro (4) niveles responsables de la gestión directiva y operativa: Dirección General, Direcciones Provinciales, Subdirecciones de Servicios al Asegurado; y, Departamentos o Grupos de Trabajo de Afiliación y Control Patronal. Para todos estos niveles, el Reglamento Orgánico Funcional de la Resolución CD 021 estableció las correspondientes competencias y responsabilidades.
- Como también se ha mencionado anteriormente, la Resolución CD 021 experimentó algunas reformas a su contenido en la década posterior a su expedición, hasta que fue derogada en su totalidad en agosto de 2013, cuando el Consejo Directivo del IESS, mediante Resolución CD 457, expidió un nuevo Reglamento Orgánico Funcional para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el 30 de agosto de 2013.
- Si bien este nuevo Reglamento no detalló claramente los principios de organización sobre los que se intenta estructurar a la institución, tal como lo hizo el Reglamento de la Resolución CD 021, se puede observar que este más bien obedeció a un modelo de gestión adoptado por las autoridades respectivas y estuvo diseñado más bien con un criterio de organización más centralizado, que procuraba coordinar y supervisar directamente desde la Matriz la gestión de los principales macroprocesos y procesos del IESS. Así, se crearon cinco (5) Coordinaciones Generales: la de Prestaciones (encargada de los macroprocesos de los seguros especializados: seguro general de salud individual y familiar, seguro social campesino, seguro general de riesgos del trabajo, y sistema de pensiones), la de Aportes, Fondos y Reservas (encargada de los macroprocesos de afiliación y cobertura, y de recaudación y gestión de cartera), la de Territorio (encargada de la gestión de las direcciones provinciales zonales), la de Gestión Estratégica (responsable de la planificación institucional, gestión de los procesos, tecnología, infraestructura y equipamiento); y, la de Servicios Corporativos (que coordina y supervisa los procesos relacionados con la gestión financiera, talento humano, adquisiciones, bienes y servicios).
- Con la puesta en vigencia de la Resolución CD 457, existieron dos aspectos importantes que marcaron una diferencia en la estructura organizacional del IESS en lo que respecta a la gestión de los procesos de Afiliación y Recaudación:
 1. Se creó una Unidad Administrativa, ubicada a nivel de Matriz, y que dependía jerárquicamente de la Dirección General del IESS, que fue la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, y que se encargó a nivel “nacional” de la coordinación y supervisión de la formulación del presupuesto y de la gestión de las Direcciones Nacionales de *Afiliación y Cobertura*, de *Recaudación y Gestión de Cartera*; y, de *Gestión y Supervisión de Fondos de Terceros*. Con la Resolución CD 457 se incorporaron más unidades administrativas para la gestión de los procesos de Afiliación y Recaudación, y

2. Se incorporó un criterio de gestión territorial más marcado, y así la Coordinación General de Territorio, que dependía directamente de la Dirección General, fue la responsable de coordinar y supervisar la formulación del presupuesto y de la gestión de siete (7) direcciones provinciales zonales, las mismas que tenían a su cargo la jurisdicción de algunas provincias. Si bien estas tenían su propia estructura para manejar los procesos de afiliación y recaudación, pero debían reportar hacia la Dirección Provincial, y ésta a su vez a una Coordinación General.
- Este Reglamento Orgánico Funcional, en este ámbito no asignaba funciones concretas a la Dirección General ni a la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas; sin embargo, se caracterizó por ser más amplio en la asignación de funciones y responsabilidades a las Unidades encargadas de los subprocesos de: “afiliación y cobertura”, “recaudaciones”; y “gestión de cartera”, tanto en el ámbito nacional como en el provincial.
- En términos generales, en la Resolución CD 457, la estructura organizacional para la ejecución y supervisión de los procesos de Afiliación y Recaudación es más lineal, en relación con la implementada en la Resolución CD 021, existiendo varias instancias de coordinación y supervisión de esos procesos entre la gestión provincial y la Dirección General.
- En agosto de 2013, el Consejo Directivo reforma el Reglamento Orgánico Funcional, a través de la expedición de la Resolución CD 483, la misma que entró en vigencia el 19 de mayo de ese año, y en lo pertinente a los procesos de Afiliación y Recaudación, esa Resolución básicamente: elimina las Coordinaciones Generales: (a) de Prestaciones, (b) de Aportes, Fondos y Reservas, y (c) de Territorio. Así también, se suprime la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, que antes dependía de la Dirección Provincial.
- Este Reglamento solo dispuso las acciones de suprimir estas Unidades dentro de la estructura orgánica del Instituto, pero que no consideró aquellas modificaciones adicionales que debían aplicarse para guardar consistencia en el propio Reglamento y en la estructura orgánica institucional.
- Con este Reglamento reformado (Res. CD 483) se ha procurado una línea de mando más corta que la dispuesta en el Reglamento anterior (Res. CD 457). Al no existir ahora la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, entonces la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura y la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, pasaron a depender y reportar directamente a la Dirección General del IESS. Las funciones y responsabilidades asignadas a esas direcciones se mantuvieron sin modificación;
- Por su parte, al haber sido eliminada la Coordinación General de Territorio, a través de esta Resolución, se hace más directa la relación entre las direcciones provinciales y la Dirección General, así como también se hace más liviana su gestión.
- En las Direcciones Provinciales, al disponerse la eliminación de la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, desaparecieron con ella la Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura, y la Unidad Provincial de Gestión de Cartera. Las funciones que habían sido asignadas a esa Subdirección Provincial no fueron consideradas en esta Resolución.
- En definitiva, al eliminarse esas instancias de coordinación nacional, se presume que la estructura organizacional modificada ahora con la Resolución CD 483 intentaba un mejor cumplimiento de

las funciones y responsabilidades asignadas a las diferentes unidades encargadas de la ejecución y supervisión de los procesos de afiliación y recaudación en el Instituto; sin embargo, existió una inconsistencia al eliminar las Subdirecciones Provinciales con sus Unidades Operativas, y al no especificar cuáles serían las unidades encargadas de cumplir con las funciones y responsabilidades que el Reglamento CD 457 tenía claramente establecidas para los procesos de nuestro análisis.

- La inconsistencia referida anteriormente procuró ser corregida por el Consejo Directivo del IESS mediante la Resolución CD 497, del 18 de septiembre del 2015, con la que se crea la Unidad Provincial de Coactivas en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí, que está a cargo del respectivo “Jefe de la Unidad Provincial”; y un Grupo de Trabajo, en las demás provincias del país, a cargo de un “Líder de Grupo”. Con esta Resolución, se establecen funciones y responsabilidades específicas para las Unidades de Recaudación y de Control de Gestión de Cartera.
- A nivel nacional, con la expedición de esta Resolución, la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura no experimenta ningún cambio. Sus funciones y responsabilidades siguen siendo las mismas que le asignó la Resolución CD 457, y tampoco se determinan funciones específicas para las Unidades que dependen de esa Dirección Nacional.
- Mientras tanto, a la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera se le asignan funciones y responsabilidades más relacionadas con la administración misma del proceso de recaudación en su conjunto, a diferencia de la Resolución CD 457, en la que a esta Dirección se le había determinado más bien un acción supervisora y evaluadora de la gestión realizada por las unidades a su cargo.
- A nivel provincial, el Art. 3 de esta Resolución reemplaza el numeral 3.5 del Art. 4 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS expedido mediante Resolución CD 457, y establece que los procesos de Recaudación, Gestión de Cartera y Gestión de Coactiva, dependerán de cada Director Provincial, y asigna funciones específicas a cada una de la Unidades Provinciales que son responsables de la gestión de los referidos procesos.
- Si bien, con esta Resolución se cuenta con una definición clara de las funciones y responsabilidades de la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, esta misma necesidad de organización institucional no fue atendida para lo que representa la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura, lo que constituye una necesidad imperiosa de ser atendida.

En consideración a todo lo aquí señalado con respecto al proceso evolutivo experimentado por la estructura organizacional del IESS, podemos resaltar que la actual estructura orgánica correspondiente a los procesos de afiliación y recaudación se caracteriza por:

- a. Están bien definidas dos áreas específicas en el Organigrama estructural del IESS: (1) la relacionada con Afiliación y Cobertura y (2) la vinculada con Recaudación y Gestión de Cartera; sin embargo, en el Reglamento Orgánico Funcional no se ha dado el mismo tratamiento a las dos áreas cuando ha correspondido definir sus funciones y responsabilidades. La Unidad de Afiliación y Cobertura no cuenta con el mismo nivel de especificación de responsabilidades y funciones.
- b. Las propuestas de reformas a la estructura organizacional, que inclusive fueron acogidas por el propio Consejo Directivo en su oportunidad, no son el resultado de un trabajo conjunto entre las dos áreas, por lo que la actual estructura organizacional es más bien la consecuencia de acciones y resoluciones aisladas, que no han concebido a la Afiliación y a la Recaudación como un solo conjunto, que debe ser tratado como un solo MACROPROCESO, que no pueda ser mejorado,

corregido, suprimido o reformado por partes, si no que cualquier tratamiento se lo asimile en su conjunto.

- c. Estas dos áreas cumplen sus funciones aisladamente, por cuanto no encuentran líneas de coordinación internas entre sus procesos y subprocesos. Si bien Afiliación es la generadora natural de insumos para la Recaudación, no existen hilos de articulación organizacional bien definidos dentro de la estructura orgánica que dejen ver que entre las dos áreas se realiza un trabajo coordinado.
- d. Si bien la normativa existe, está no está traducida con claridad en la estructura orgánica. Los subprocesos de Afiliación y de Recaudación no están reflejados in estricto en la estructura de cada proceso. En lo concerniente a Recaudación, no se ve reflejada la Gestión de Cartera en sus fases, sin priorizar la importancia y el tratamiento diferenciado que pueden tener tanto la Gestión preventiva, como la extrajudicial y la Judicial o coactiva.
- e. La actual estructura organizacional no es el producto de un análisis previo, detenido, técnico y sobre todo coordinado, de los objetivos estratégicos (qué se pretende conseguir?), de las funciones y responsabilidades (qué debo hacer para cumplir con esos objetivos?), de los procedimientos (cómo lo debo hacer?); y, del organigrama correspondiente (con quiénes debo hacerlo?). La actual estructura es más el resultado de necesidades y urgencias que se han ido atendiendo en el tiempo para disponer de diversos reglamentos e instructivos, modificados con reincidencia, y que no han sido socializados ni difundidos por el personal que debe aplicarlos.

2.3. Análisis Comparativo Regional

Varios son los estudios que se han realizado en procura de comparar los diferentes modelos utilizados en diversos países de la Región, en el campo de la seguridad social.

Siendo el objetivo principal de nuestro estudio la evaluación de la actual estructura organizacional para la gestión de la afiliación y recaudación, tanto a nivel nacional como provincial, consideramos pertinente enfocarnos en revisar modelos semejantes al aplicado en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, básicamente en lo que concierne a esos procesos.

Para ello, tomaremos como sustento básico de información dos valiosos estudios elaborados sobre la materia. El primero tiene que ver con un análisis técnico realizado en mayo de 2008, por Hugo Bertín para la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones FIAP, contenido en el documento *“Modelos comparados de recaudación de cotizaciones en América Latina”*, en el que el autor analiza cómo está organizada la recaudación previsional en varios sistemas de la Región.

Adicionalmente, y sobre todo, nos referiremos al Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISII), importante herramienta generada periódicamente por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Ese banco de información constituye en la actualidad uno de *“los principales medios de consulta con que cuentan instituciones, expertos y, en general, todos los interesados en la materia, para aproximarse al conocimiento de los sistemas de protección social iberoamericanos”*, tal como lo califica la propia organización generadora de esa información.

En los diez países estudiados por Bertín, se ha observado que en cinco países hay esquemas centralizados de recaudación, tales como Argentina, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay; mientras que en los

otros cinco modelos la recaudación se maneja de forma descentralizada; estos son Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y el Perú; aunque, tal como señala el estudio, en cada uno de esos países varía la organización interna del esquema de recaudación. Aunque Ecuador no es parte de la muestra estudiada, está claro que su modelo de recaudación es centralizado.

Concluye el citado estudio que en los países que tienen sistemas integrados, la recaudación está centralizada, debido a que “originariamente –antes de la reforma previsional– era utilizada por los regímenes públicos de reparto y a partir de las reformas se aprovechan las economías de escala y de alcance a favor de los regímenes de capitalización (Argentina, Costa Rica y Uruguay). En el otro extremo, los países que tienen regímenes de capitalización han incluido la función de recaudación entre las actividades de las administradoras de fondos de pensiones, permitiéndoles la subcontratación del servicio a través de bancos (Bolivia, El Salvador y Perú) u otras agencias (Colombia), así como por medio de la creación de una empresa ad hoc perteneciente a las propias Administradoras de Fondos de Pensiones (Previred en Chile)”. Adicionalmente, se anota que México mantuvo la recaudación centralizada en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Bertín llega también a concluir que en todos los países por él estudiados la responsabilidad final está en el propio Estado, aunque en algunos casos, como el chileno, las AFP tienen una responsabilidad intermedia. Afirma que en los casos de centralización en agencias públicas se optimiza la relación entre recaudación y fiscalización, ya que existe un vínculo directo y funciona a pleno el incentivo de recaudación; y que en los casos de descentralización es necesaria una mayor coordinación entre las empresas privadas y la oficina de impuestos nacional.

Tomando como punto de partida la forma de administrar específicamente el modelo de recaudación, y a fin de buscar congruencia en nuestro análisis, hemos considerado pertinente que más adelante nuestra comparación tome en consideración experiencias que caractericen a países que en la práctica utilizan modelos de recaudación centralizada, al igual que el caso ecuatoriano. En esa línea, y tomando como única fuente el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI), correspondiente al año 2012, resumiremos las principales características de los sistemas de seguridad social implementados en Argentina, Costa Rica, México y Uruguay, así como también, nos referiremos a su ámbito de aplicación y acción protectora y la organización administrativa de esos sistemas. Adicionalmente, y con el mismo alcance señalado, consideramos de ayuda incorporar también las características de un modelo de recaudación descentralizada, por cuanto un estudio más profundo de ese caso podría servir para identificar aquellas características de un modelo de esa naturaleza que puedan ser adoptadas dentro del modelo seguido por el IESS. Para tal efecto, se incorpora en los siguientes cuadros comparativos el caso de la seguridad social chilena, tomando en cuanto que ese sistema ha demostrado tener avances más importantes que los otros que utilizan modelos de recaudación descentralizados.

TABLA 25: SISTEMAS DE RECAUDACIÓN EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	ESQUEMA DE RECAUDACIÓN	
	CENTRALIZADO	DESCENTRALIZADO
Argentina	Administración Federal de Ingresos Públicos. AFIP	
Costa Rica	Caja Costarricense del Seguro Social.	
México	Instituto Mexicano de Seguridad Social. IMSS	

Uruguay	Banco de Previsión Social. BPS	
Chile		AFP en forma directa, o a través de PREVIRED.

FUENTE: Bertín. Hugo. Modelos comparados de recaudación de cotizaciones en América Latina. 2012

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

TABLA 26: SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL COMPARATIVO – CARACTERÍSTICAS GENERALES

ARGENTINA
- La Seguridad Social es concebida como el conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado y que tienen por finalidad mantener un determinado nivel de vida de la población y asistir a todos aquellos en estado de necesidad. La presencia del Estado se ve reflejada en el otorgamiento de diversas prestaciones en dinero y servicios, cuando un determinado colectivo es afectado por contingencias consideradas socialmente protegibles. - Es una misión fundamental del Estado proporcionar a la población los suficientes bienes requeridos para la satisfacción de las necesidades sociales. - La Seguridad Social tiene fundamento en la aplicación de los siguientes principios rectores: solidaridad, obligatoriedad, universalidad, integridad, inmediatez, subsidiariedad, participación e igualdad. - Las prestaciones que otorga la seguridad social tienen relación directa tanto con los trabajadores como con sus familiares a lo largo de su vida laboral. - El sistema de Seguridad Social da cobertura a todos los trabajadores que trabajen tanto en relación de dependencia como por cuenta propia.
COSTA RICA
- La Seguridad Social costarricense tiene un desarrollo tardío en el ámbito iberoamericano, aunque ha logrado, en corto plazo, una cobertura significativa. Su institucionalización surge en la década de los años cuarenta del siglo pasado, con la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social. - En materia de protección relativa a la Invalidez, Vejez y Muerte, se cuenta con un sistema de cuatro niveles de protección: (1) Solidario y universal, que protege a los adultos mayores y otra población vulnerable en estado de pobreza; (2) Básico, que entrega una pensión mínima garantizada a los afiliados que cumplen con los requisitos de contribución así como un beneficio definido; (3) Complementario, de cuenta individual que permite mejorar las prestaciones básicas; y, (4) Voluntario, de cuenta individual y con incentivos fiscales. - En materia de protección de salud, según datos de la CCSS, en el año 2007 el seguro de salud tiene una cobertura contributiva de un 87,60% en relación con la población nacional, un 61,91% de cobertura de la población económicamente activa total (PEA total), un 65% de cobertura de la población económicamente activa asalariada, así como un 57,36% de la población económicamente activa no asalariada (este dato no incluye la PEA no remunerada, ni la que busca trabajo por primera vez). - Por condición de aseguramiento, el 28,20% eran asegurados directos, el 11,5% por cuenta del Estado y sus familiares, el 6,22 pensionados, el 41,68% tenía seguro familiar y el 12,4% no estaba asegurado.
ECUADOR
El Sistema de Seguridad Social de Ecuador es público y universal, basándose en principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia y se ven plasmados en la organización y funcionamiento del Seguro General Obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que protege a los afiliados contra las contingencias que afectan su

capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad laboral en caso de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte e invalidez , incluida la discapacidad y cesantías. • El Seguro Universal Obligatorio se extiende a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La Ley definirá el mecanismo correspondiente. • El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la Ley, es el responsable de la prestación de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio de sus afiliados. • La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la Ley; sus entidades de seguridad social forman parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.
MÉXICO
• La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 123 las normas mínimas con base en las cuales la seguridad social de México debe organizarse erigiendo como obligatorio el cubrimiento de los riesgos derivados de los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. De igual forma, la Constitución estableció el cubrimiento del grupo familiar de los trabajadores cotizantes por los riesgos de enfermedad general y maternidad, en cuanto se trata de prestaciones asistenciales. • Desde la creación del sistema en 1943, México ha realizado importantes reformas que se ocuparon de la indexación de las pensiones, el cubrimiento por los riesgos de enfermedad general para los pensionados del sistema, cobertura progresiva de grupos poblacionales sin capacidad de pago y aumento de las prestaciones económicas del sistema. • En 1995 se transforma el Sistema de Seguridad Social de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la expedición de la Ley del Seguro Social estableciendo que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. • La modificación realizada en 1997 llevo al cambio de un sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales.
URUGUAY
• El desarrollo de los programas de seguridad social ha sido percibido por la sociedad uruguaya como uno de los principales factores de identidad nacional. • El sistema de seguridad social uruguayo (SSSU) cubre los riesgos de invalidez, vejez y supervivencia (riesgos IVS), así como los riesgos de desempleo, enfermedad común, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las cargas de familia. • El SSSU, en cuanto al alcance de la cobertura, es de carácter profesional, ligado por lo tanto al mercado formal de trabajo, tanto en calidad de asalariados como de trabajadores por cuenta propia y empleadores. Existe, sin embargo, desde 1919, un programa de prestaciones no contributivas por vejez e invalidez, de cobertura selectiva bajo prueba de ingresos, dirigido a la población en situación de carencia de recursos. • El Banco de Previsión Social (BPS) administra directamente la mayor parte del sistema de seguridad social del país, ya sea por la variedad de riesgos atendidos como por el número de personas asistidas, la cuantía de las prestaciones servidas y los recursos que recauda de las contribuciones a la seguridad social.
CHILE
• El Estado debe asegurar el acceso de todas las personas a prestaciones básicas uniformes, tanto a

través de instituciones públicas como privadas y ha de supervisar el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social. Se consagra la protección de la salud, garantizando el libre y equitativo acceso a estas prestaciones, se otorguen por entes públicos o privados. Para el acceso a cada prestación se establecen requisitos y condiciones determinadas.

- El régimen es contributivo y general para todos los afiliados. De adscripción voluntaria para los trabajadores independientes., y obligatoria para los trabajadores por cuenta ajena. La excepción la constituyen los miembros de las fuerzas armadas, policía, personal uniformado y asimilado, quienes cuentan con su propio régimen previsional.
- Junto al sistema contributivo existe uno de financiamiento solidario en favor de las personas que carecen de recursos y no pueden acceder a prestaciones en algún régimen previsional.
- La cobertura por vejez, invalidez y supervivencia, por salud, por riesgos laborales y por cesantía, se otorga a través de seguros sociales. Algunos de ellos se estructuran en régimen financiero de reparto (salud y riesgos laborales), otro, mezcla capitalización con reparto, mientras que el de pensiones lo hace a través de un régimen financiero de capitalización individual que, en la actualidad, convive con uno de reparto simple, en extinción. Las aportaciones financieras a los seguros sociales provienen, en general, de cotizaciones de los trabajadores.
- Están a cargo de los empleadores, las cotizaciones por riesgos laborales. En el caso del seguro de cesantía, efectúan aportaciones los trabajadores, los empleadores, y el Estado, este para beneficios solidarios. En materia de pensiones, en lo que se refiere a los trabajadores de actividades calificadas como pesadas, también aportan los empleadores. Las cotizaciones se determinan como porcentajes de las remuneraciones mensuales imponibles, existiendo un mínimo y un máximo, como base y tope de cotización.
- La gestión del sistema es mixta. Existe una larga tradición de los sectores privados en la gestión, especialmente por entes sin fines de lucro. Respecto del sistema de pensiones, general y permanente, la administración privada la realizan entidades con fines de lucro (sociedades anónimas de giro exclusivo) lo mismo ocurre con el seguro de cesantía. En el sector de la salud, y respecto de los afiliados que se excluyen del sistema general, se prevé la actuación de gestores privados (ISAPRES), que pueden tener o no ánimo de lucro.
- La acción estatal se manifiesta en la promulgación de las leyes, en el control jurisdiccional y en la fiscalización y dirección de la gestión. El Estado interviene en ella del modo siguiente: administra en exclusiva el antiguo sistema de pensiones en extinción; participa fuertemente en la gestión de las prestaciones de salud; una entidad pública es el ente administrador natural del seguro por riesgos laborales y de los regímenes de prestaciones familiares y de subsidio de cesantía. Los entes privados intervienen en la gestión de las prestaciones por pensiones, salud, riesgos del trabajo y prestaciones familiares y gestionan, en exclusiva, el nuevo sistema de pensiones y el seguro de cesantía. Las autoridades públicas, a través de organismos de control, (Superintendencias), fiscalizan y regulan el sistema. Por otra parte, el Estado administra las prestaciones asistenciales de salud, pensiones y prestaciones familiares, en favor de las personas que carecen de recursos.
- El Estado efectúa importantes aportaciones al sistema contributivo: garantiza pensiones mínimas; cubre los déficits presupuestarios de algunos regímenes de pensiones y de salud; financia acciones de salud; contribuye con el fondo solidario del seguro de cesantía; garantiza el pago de los «*bonos de reconocimiento*» en el nuevo sistema de pensiones y responde de la financiación de las prestaciones familiares y de los subsidios de cesantía.

FUENTE: BANCO DE INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL IBEROAMERICANOS OISS, Edición 2012

ESTRUCTURA DEL SISTEMA, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ACCIÓN PROTECTORA

TABLA 27: SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL COMPARATIVO — ESTRUCTURA DEL SISTEMA, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ACCIÓN PROTECTORA

ARGENTINA
- El Sistema Nacional de Seguridad Social cubre las siguientes contingencias: a) Vejez, invalidez y muerte: a través del Sistema Integrado Previsional Argentino–SIPA– b) Desempleo: a través del Seguro Nacional de Empleo. c) Cargas de familia: a través del Sistema de Asignaciones Familiares, Asignación por embarazo y Asignación Universal por Hijo. d) Riesgos del trabajo y enfermedades profesionales: a través del Sistema de Riesgos del Trabajo. e) Enfermedad: (Servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud de los jubilados y pensionados) y (Seguro Nacional de Salud). - Esta cobertura integral alcanza prácticamente a la totalidad de los trabajadores en relación de dependencia aunque con algunas excepciones. Las mismas serán desarrolladas seguidamente, al analizar cada subsistema en particular. - Para el caso de los trabajadores autónomos, estos solo se encuentran comprendidos obligatoriamente en el subsistema previsional, es decir que solo tiene cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte.
COSTA RICA
- El sistema de la Seguridad Social se estructura con base en los distintos Seguros: Salud, Pensiones (Invalidez, vejez y muerte) y Riesgos del Trabajo. - Además con la introducción de la Ley de Protección al Trabajador, se crea el “Sistema Complementario de Pensiones” que corresponde a la cobertura complementaria del Seguro de IVM y los regímenes sustitutos a cargo de las Operadoras de Pensiones Complementarias.
ECUADOR
- Son sujetos de protección todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella. Los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y que tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia, se encuentra protegido por el Seguro Social Campesino. - La universalización de la seguridad social extendió la cobertura a quienes no tienen relación de dependencia y realizan actividades no remuneradas como es el caso de las amas de casa por ejemplo. - El sistema de pensiones se basa en un régimen mixto que recibe las aportaciones y contribuciones obligatorias y otorga las prestaciones en forma combinada. En este sistema los afiliados aportan a los regímenes de jubilación por solidaridad intergeneracional y por ahorro individual obligatorio y voluntario. - En el área de salud los afiliados y sus familias (hijos hasta los 6 años) se encuentran amparados por el Seguro General de Salud que da cobertura frente a las contingencias de enfermedad no profesional y

maternidad. Para dar cobertura a los accidentes y enfermedades profesionales existe el Seguro General de Riesgos del Trabajo, ambos seguros están a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

MÉXICO

- Están comprendidos dentro del Seguro de Enfermedad General y Maternidad: el trabajador afiliado o asegurado; el pensionado por los riesgos de invalidez, vejez, viudez u orfandad y por cesantía por edad avanzada; el cónyuge o persona con quien haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, los hijos menores de dieciséis años del asegurado y de los pensionados; los hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional; Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los de los pensionados por incapacidad permanente; el padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de este; y, el padre y la madre que dependan económicamente del asegurado o pensionado.
- En materia de pensiones, en México, con el fin de recuperar la viabilidad financiera y eliminar inequidades que a través del tiempo se presentaron, en 1997 surge la nueva Ley de Seguro Social, la cual se aplica de manera obligatoria para todos los trabajadores del sector privado. Entre las innovaciones fundamentales de este ordenamiento jurídico esta la creación de las cuentas individuales para el retiro de los trabajadores. Su manejo se encomienda a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).
- Para todos los trabajadores del Estado o de empresas de propiedad del Estado existe un régimen similar al establecido para los trabajadores del sector privado, por ejemplo ISSSTE y PEMEX, producto de la permanente intención del gobierno nacional de mantener la diferencia de regímenes entre el sector privado y público.
- En materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, todos los trabajadores dependientes deberán ser obligatoriamente afiliados por parte del empleador, el cual deberá realizar sus contribuciones en función del tipo de riesgo al que están expuestos los trabajadores.
- En materia de vivienda, con el fin de establecer un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito para la adquisición de una habitación, el empleador realiza de forma obligatoria aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

URUGUAY

- El Banco de Previsión Social (BPS) gestiona el principal programa a nivel nacional, que comprende tanto a los trabajadores por cuenta propia y empleadores, como a todos los asalariados (públicos o privados), a excepción de cinco regímenes especiales: empleados bancarios, notarios y empleados de notarías, profesionales universitarios y personal de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior.
- El régimen general de prestaciones IVS, vigente desde el 1o de abril de 1996, aplicable a los afiliados al BPS se define como un régimen mixto conformado por dos pilares plenamente integrados: un pilar de solidaridad intergeneracional complementado, en ciertos casos, con un pilar de ahorro individual obligatorio al que puede sumársele el ahorro voluntario adicional.

- El sistema cubre a las Prestaciones de invalidez y vejez, Seguro Social de Enfermedad, Asignaciones familiares y maternidad, Desempleo, Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

CHILE

- En Chile existe un régimen obligatorio de pensiones, basado en la capitalización individual que convive con un sistema de reparto, en extinción. Este último sistema solo está vigente para las personas incorporadas antes de 1983 y que no se han afiliado al nuevo sistema. Durante 2006, el INP llegó a tener cerca de 300.000 cotizantes, en tanto que, en el mismo periodo, los afiliados al sistema de capitalización individual llegaron a 7.683.451 y los cotizantes alcanzaron la cifra de 3.474.839. Por su parte, los pensionistas del antiguo sistema contributivo eran, en ese año, 982.019 incluidos Fuerzas Armadas, Policía y asimilados, (160.238) y otro tipo de pensiones (10.703). La cifra de pensionistas del nuevo sistema era de 606.342. La población del país a junio de 2006 era de 16.432.674 personas.
- En el sistema de pensiones, son personas protegidas los trabajadores por cuenta ajena y los independientes, que se incorporan de forma voluntaria.
- En el sistema de Salud todas las personas están protegidas. Se garantiza el acceso a prestaciones a todos.
- En materia de accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, son personas protegidas los trabajadores por cuenta ajena (públicos y privados), así como ciertos trabajadores independientes incorporados gradualmente, los estudiantes y dirigentes sindicales.
- La afiliación al seguro es obligatoria y automática para todos los trabajadores por cuenta ajena.
- La población cubierta, respecto a las prestaciones familiares, está constituida, en general, por los trabajadores por cuenta ajena y los pensionistas, que perciben las prestaciones si tienen familiares a su cargo como son, en general, los hijos y la cónyuge. También se asegura esta prestación para los beneficiarios de subsidios del seguro de cesantía.
- Las personas cubiertas por el seguro de cesantía son los trabajadores dependientes. Se trata de un seguro social que otorga prestaciones a todo evento y en relación al saldo de su cuenta individual. Para acceder a prestaciones solidarias se requiere reunir, entre otros requisitos, causal de despido no imputable. Se mantiene vigente un subsidio de cesantía para trabajadores con cotizaciones en el régimen de pensiones, que no se han incorporado al seguro de cesantía y que pierden su empleo por causales que no les son imputables.

FUENTE: BANCO DE INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL IBEROAMERICANOS OISS, Edición 2012

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

TABLA 28: SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL COMPARATIVO – ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

ARGENTINA

- El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) –vejez, invalidez y muerte– prevé la administración por el Estado a través de la **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)**. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) también es el organismo –Estatal– encargado de la administración del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (Ley N.º 24.013) y del Sistema de

Asignaciones Familiares (Ley N.º 24.714).

- Las prestaciones de salud están a cargo de un elevado número de obras sociales (de carácter gremial o corporativo- Ley N.º 23.660), existiendo un organismo público, la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), ente con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, económica y financiera, que tiene a su cargo el control de las entidades mencionadas.
- En cuanto al Sistema de Riesgos del Trabajo, las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales están a cargo de instituciones privadas, creadas específicamente para estas finalidades, denominados Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART) que, a su vez, están controladas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) dependiente de la Secretaría de Seguridad Social. Respecto a las prestaciones por enfermedades comunes y por maternidad, existen disposiciones legales que obligan al empleador a continuar abonando el salario al trabajador, durante un tiempo determinado, y quien a su vez también tiene derecho durante esas contingencias a conservar su puesto de trabajo por un determinado periodo de tiempo.
- La recaudación de todos los conceptos anteriormente indicados, y que gravitan sobre los salarios de los empleados, al igual que las aportaciones establecidas para los trabajadores independientes, se efectúa por la **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**, organismo que depende del Ministerio de Economía y Producción. Este Organismo tiene también a su cargo la recaudación de los tributos nacionales, inclusive aquellos provenientes del comercio exterior.

COSTA RICA

- Las prestaciones de asistencia sanitaria, así como las de naturaleza económica en razón de enfermedad, están a cargo de la **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)**. Las prestaciones de asistencia sanitaria se suministran directamente por la CCSS, a través de sus diferentes instalaciones hospitalarias y de atención ambulatoria. Existe una escasa participación del sector privado, bajo la modalidad de libre elección médica, donde se reconoce parte del costo y bajo otras formas de la cooperación con el sector privado, como el sistema médico de la empresa o la administración de clínicas del seguro por parte de cooperativas médicas.
- La supervisión y fiscalización del Régimen de Pensiones Complementarias se encuentra bajo la Superintendencia de Pensiones y la administración de los fondos de pensiones le corresponde a las operadoras de pensiones complementarias.
- La CCSS administra y gestiona el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, seguro que es el sistema mayoritario en la atención de estos riesgos en Costa Rica, aunque existen regímenes especiales, como es el caso de algunos grupos de empleados públicos. La CCSS también gestiona el régimen no contributivo a favor de las personas sin recursos económicos para la contingencia de viudez, orfandad o invalidez.
- La administración de los riesgos del trabajo corresponde, se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y del Instituto Nacional de Seguros. Las prestaciones son suministradas directamente en las instalaciones del Instituto o contratando servicios en otras instalaciones públicas, como la CCSS o en Entidades privadas.
- Por último, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante la Dirección Nacional de Pensiones, administra otros regímenes contributivos (Hacienda, Magisterio Nacional, Ferrocarriles, Comunicaciones, Registro Público, Obras Públicas y Transportes, Músicos) y otros regímenes no contributivos (Guerra, Gracia, Beneméritos, Guardia Civil y Ex -Presidentes), cuya financiación principal proviene del Estado. La mayoría de los regímenes contributivos indicados fueron unificados en el año 1992 con la Ley 7302 de 15 de julio de 1992 (conocida popularmente con Ley Marco de Pensiones).

ECUADOR
• El Seguro General Obligatorio es prestado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad pública descentralizada, creada por la Constitución de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio. • El Instituto tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, para lo cual está sujeto a las normas del derecho público, y rige su organización y funcionamiento por los principios de autonomía, división de negocios, desconcentración geográfica, descentralización operativa, control interno descentralizado y jerárquico, rendición de cuentas por los actos y hechos de sus autoridades y garantía de buen gobierno. • Para el cumplimiento de su objetivo el IESS se encarga de administrar directamente las funciones de afiliación, de recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio y, a través de las direcciones especializadas de cada seguro, administrar las prestaciones que le corresponde otorgar. • La dirección y gobierno del IESS está a cargo de un Consejo Directivo, órgano máximo de gobierno, que es responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio, la Dirección General, responsable de la organización, dirección y supervisión de todos los asuntos relativos a la ejecución de los programas de protección previsional de la población, de la administración de los fondos del IESS y de los recursos del Seguro General y la Dirección Provincial que tiene como misión principal la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia. • Asimismo cuenta con órganos de dirección especializada a cargo de la gestión en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el Seguro General en cada rama, por lo cual el IESS cuenta con la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, la Dirección del Sistema de Pensiones, la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo y la Dirección del Seguro Social Campesino.
MÉXICO
• El sistema de seguridad social de México ha venido estructurándose a la sombra del Instituto Mexicano del Seguro Social desde su creación en 1943, el cual se ha erigido en el Órgano Gestor más importante de la seguridad social mexicana. No obstante, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo las directrices generales para hacer efectivo el derecho a la seguridad social con base en las normas mínimas establecidas en la Constitución, en lo referente a las prestaciones económicas de largo plazo y la Secretaría de Salud en lo concerniente al seguro de enfermedad y maternidad. • El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la siguiente estructura de una Dirección General del Instituto de la cual dependen las siguientes direcciones. • Dirección de Prestaciones Médicas. • Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. • Dirección de Incorporación y Recaudación. • Dirección Jurídica. • Secretaría General. • Dirección de Finanzas. • Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones. • Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico. • Unidad de vinculación.

- Órgano interno de control.
- Coordinación de comunicación social.
- Las prestaciones asistenciales se otorgan a través de la red propia de clínicas, hospitales y centros especializados de atención, y a través de redes privadas de atención médica.
- En el Régimen de Pensiones a través de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro se creó CONSAR, que es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y su labor fundamental es la de regular el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual está constituido por las cuentas individuales a nombre de los trabajadores que son manejadas por las Afores (Administradoras de fondos para el retiro).

URUGUAY

- La política de seguridad social es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Salud Pública, en lo relativo a la política de salud, del Ministerio de Defensa Nacional, en lo relativo a la cobertura de su personal y del Ministerio del Interior, en relación al suyo.
- La gestión o administración del SSSU está a cargo de instituciones públicas con diversos grados de descentralización o autonomía y de instituciones privadas. El SSSU tiene una estructura de administración relativamente concentrada en el **Banco de Previsión Social**.
- El BPS es una institución creada por la Constitución de la República vigente desde 1967. Es un ente autónomo, cuyo Directorio está integrado por siete miembros, cuatro de los cuales son designados por el Poder Ejecutivo, con la venia de la Cámara de Senadores y los otros tres representan, respectivamente, a los trabajadores, los pensionados y los empresarios. Administra los programas de cobertura de los riesgos IVS (primer pilar para quienes están comprendidos en el sistema mixto), desempleo, enfermedad común, maternidad y cargas de familia. Su presupuesto anual se sitúa en el entorno del 15% del PBI.
- La atención de salud que tiene a su cargo en el Seguro Social de Enfermedad (riesgo enfermedad común) se otorga a través de Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) contratadas al efecto, mediante un pago mensual por afiliado. Las IAMC son empresas privadas de origen mutual o cooperativas de médicos, reguladas por el Ministerio de Salud Pública.
- La legislación prevé que la cobertura del riesgo de enfermedad común de los trabajadores de la actividad privada se haga a través de Cajas de Auxilio o Seguros Convencionales de Salud, creados por convenio colectivo, sustitutivos del régimen general que administra el BPS. Deben tener dirección paritaria y ofrecer por lo menos los mismos servicios que el régimen general.
- El segundo pilar de cobertura de los riesgos IVS está a cargo de sociedades anónimas, de libre elección del afiliado, llamadas AFAP, y de empresas aseguradoras. Las primeras tienen a su cargo la administración de los fondos acumulados durante la vida activa en cuentas individuales y a las segundas les compete el pago de las prestaciones.
- La operación de ambos tipos de instituciones está controlada por el Banco Central del Uruguay. La legislación no prevé instancias de participación de los afiliados, sin perjuicio de que cada AFAP pueda darse una organización que las contemple.
- **La recaudación de las cotizaciones destinadas a estas instituciones está centralizada en el BPS.**
- Existen cinco regímenes especiales de cobertura de los riesgos IVS, a cargo de instituciones gestoras específicas, según el respectivo ámbito de actividad: Servicio de Retiros y Pensiones Militares (Ministerio de Defensa), Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (Ministerio del Interior), Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales y Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias. Los dos Servicios mencionados en primer término son dependencias jerarquizadas a los respectivos Ministerios y no se prevé participación de los afiliados en su gestión.

- Las otras tres Cajas mencionadas son entes públicos no estatales, cuya gestión está a cargo de los propios interesados, con partición minoritaria de representantes del Poder Ejecutivo. Estos cinco regímenes se encuentran bajo examen durante el año 1996, con la finalidad de adecuarlos al régimen general vigente para el BPS. El gasto total de estos regímenes especiales se sitúa en aproximadamente el 3,5% del PBI.

Existen, asimismo, Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social (SAFCPS), que ofrecen prestaciones complementarias relativas a los riesgos IVS. Son asociaciones civiles sin fines de lucro, de afiliación voluntaria y autogestionaria, controladas por el BPS y el Banco Central del Uruguay.

CHILE

- En el ámbito de las pensiones, la gestión del antiguo sistema de reparto corresponde a una entidad pública, el Instituto de Normalización Previsional (INP). En el sistema de capitalización individual, la gestión se efectúa por entidades privadas, con fines de lucro y objeto exclusivo, denominadas **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**.
- En el ámbito del sistema de salud, participan en la gestión tanto instituciones públicas como privadas. En el sector público existen dos modalidades de atención Institucional y Libre Elección. En esta última se contempla la participación de los entes privados, vía conciertos. La tercera modalidad, totalmente privada, está encomendada a las ISAPRES.
- En el área de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, el seguro es administrado por entidades públicas y privadas. El administrador natural es el Instituto de Normalización Previsional (INP), en conjunto con el Sistema Nacional de Servicios de Salud o con las entidades de salud con quienes se concierte. La participación de este binomio en el total de afiliados, representa 1.182.980. El sector privado participa a través de las Mutualidades de Empleadores y, en determinadas circunstancias, se autoriza una especie de autoaseguro a algunas empresas.
- Administración Delegada. Ella representa a 26.022 de los trabajadores protegidos. El empleador puede libremente optar por el ente público o privado en el que afilia a sus trabajadores.
- En la actualidad, las Mutualidades de Empleadores son las administradoras de mayor importancia. De los 4.393.991 trabajadores, en promedio asegurados en el año 2006, cerca del 70% se encontraban afiliados a las Mutuales. Tales entidades son corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro y objeto exclusivo, creadas por los empleadores, que deben contar con la autorización del Presidente de la República para poder actuar y con participación de los trabajadores y empleadores en sus Directorios.
- En la gestión de las prestaciones familiares intervienen entidades públicas y privadas: el Instituto de Normalización Previsional (INP), las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), las Mutualidades de Empleadores, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las Compañías de Seguro y los Servicios Públicos.

FUENTE: BANCO DE INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL IBEROAMERICANOS OISS, Edición 2012

INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS Y AFILIACIÓN DE TRABAJADORES Y BENEFICIARIOS

TABLA 29: INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS Y AFILIACIÓN DE TRABAJADORES Y BENEFICIARIOS

PAÍS	MINISTERIO O DEPARTAMENTO DE DIRECCIÓN O TUTELA	ORGANISMOS GESTORES PÚBLICOS	ORGANISMOS PRIVADOS
ARGENTINA	Ministerio de Economía y Producción (MEOP).	- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dependiente del MEP. - Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) dependiente del MTE y SES.	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Obras Sociales.
COSTA RICA	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	- Caja Costarricense de Seguro Social. - Instituto Nacional de Seguros.	Operadores de Pensiones complementarias (OPC).
ECUADOR	- Superintendencia de Compañías - Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	- Superintendencia de Compañías - Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	Cámaras de Comercio
MEXICO	- Secretaría de Trabajo y Previsión Social de los Estados Unidos Mexicanos - Secretaría de Salud de los Estados Unidos mexicanos.	Instituto Mexicano del Seguro Social.	Administradoras de Fondos para el Retiro – Afores.
URUGUAY	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Banco de Previsión Social	- Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional. - Compañías de Seguros. - Sociedades Administradoras de Fondos complementarios de Previsión Social.
CHILE	- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. - Superintendencias de AFP - Seguridad Social y de Salud.	Instituto de Normalización Previsional (INP).	- Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). - Compañías de Seguros.

FUENTE: BANCO DE INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL IBEROAMERICANOS OISS, Edición 2012

RECAUDACIÓN DE LAS COTIZACIONES Y DE LOS DEMÁS INGRESOS

TABLA 30: RECAUDACIÓN DE LAS COTIZACIONES Y DE LOS DEMÁS INGRESOS

PAIS	MINISTERIO O DEPARTAMENTO DE DIRECCIÓN O TUTELA	ORGANISMOS GESTORES PÚBLICOS	ORGANISMOS PRIVADOS
ARGENTINA	• Secretaría de Ingresos Públicos, dependiente del ME y OSP. • Secretaría de Seguridad Social, dependiente del MTSS. • Organismos similares de cada una de las Administraciones. Provinciales y de organismos descentralizado.	• Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). • Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).	
COSTA RICA	• Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	• Caja Costarricense de Seguro Social. • Instituto Nacional de Seguros.	• Operadoras de Pensiones complementarias (OPC).
ECUADOR	• Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	• Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	
MEXICO	• Instituto Mexicano del Seguro Social.	• Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).	
URUGUAY	• Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	• Banco de Previsión Social	• Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). • Compañías de Seguros. • Sociedades Administrad. de Fondos Complementarios de Previsión Social (SAFCPS), en lo relativo a los recursos aportados por sus afiliados.

CHILE	• Ministerio de Trabajo y Previsión Social. • Ministerio de Salud • Superintendencias de AFP, de Seguridad Social y de Salud.	• Instituto de Normalización Previsional (INP).	• Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). • Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). • Mutualidades de Empleadores. • Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF). • Administradora de Fondos de Cesantía, AFC.
-------	---	---	--

FUENTE: BANCO DE INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL IBEROAMERICANOS OISS, Edición 2012

ORGANIGRAMAS DE INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SISTEMAS CENTRALIZADOS

A continuación expondremos los organigramas que permiten visualizar la estructura organizacional implementada **en los sistemas centralizados de seguridad social**, en países que hemos considerado pueden ser un referente para el caso de la seguridad social ecuatoriana, como lo son la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), el Banco de Previsión Social del Uruguay (BPS) y el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMMS).

COSTA RICA - La Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS)

El 1 de noviembre de 1941, mediante Ley Nº 17, se crea la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) como una Institución Semiautónoma, y el 22 de octubre de 1943, la Ley de la creación de la Caja fue reformada, constituyéndose en una Institución Autónoma, destinada a la atención del sector de la población obrera y mediante un sistema tripartito de financiamiento.

El 12 de mayo de 1961, mediante la Ley Nº 2738, se aprueba la Universalización de los Seguros Sociales a cargo de la CCSS. En 1975, se extiende el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a los trabajadores agrícolas y se le asigna a la CCSS la administración del Sistema de Pensiones del Régimen No Contributivo, con el fin de otorgar protección económica a los ciudadanos de bajos recursos. A partir de 1982, se inicia el proceso de integración de servicios entre la CCSS y el Ministerio de Salud; y en 1993 la CCSS asume en forma integral la prestación de servicios a los ciudadanos (promoción de la salud, prevención de la enfermedad, curación y rehabilitación).

Desde el año 2000, con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador, la CCSS adquiere la responsabilidad de recaudar las cuotas obrero patronales relacionadas con los fondos de capitalización laboral y el fondo de pensión complementaria, con el propósito de distribuir las a las diferentes operadoras de pensiones definidas por el trabajador.

Por las características de los Regímenes de Salud y de Pensiones a cargo de la Institución, se dispone de una estructura organizacional compleja dirigida y administrada estratégicamente por la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y seis Gerencias, las mismas que son las responsables de gestionar los macroprocesos relacionados con las áreas: médica, financiera, administrativa, logística, de infraestructura y tecnología; y, de pensiones.

Gráfico 9: Organigrama Estructural Nivel de Administración Gerencial – Caja Costarricense de Seguridad Social



Dentro de las Gerencias Nacionales encargadas de los macroprocesos referidos, nos corresponde concentrarnos en la estructura definida para la Gerencia Financiera, que será la responsable del manejo, contable, financiero y presupuestario de la Caja Costarricense de Seguridad Social, así como también de la prestación de coberturas especiales; y, sobre todo, de los procesos relacionados con las gestiones de aseguramiento y fiscalización de los servicios, control contributivo, atención a los patronos, control de la morosidad, y gestión del cobro tanto a los patronos como a los trabajadores independientes.

Entonces a nivel decisorio, en las Direcciones de Inspección y de Cobros, y a nivel operativo de cada una de ellas, el organigrama de la CCSS se expresa con el siguiente organigrama:

Gráfico 10: Organigrama Estructural Nivel Decisorio y Operativo – Caja Costarricense de Seguridad Social



URUGUAY - El Banco de Previsión Social (BPS)

El Banco de Previsión Social de Uruguay -BPS- es un ente autónomo, originado desde la Constitución de 1967, la que en su artículo 195 establece la creación de este organismo cuyo cometido central es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

Para ello, el BPS se encuentra estructurado bajo la dirección de una Gerencia General, que es la encargada de ejecutar las políticas impartidas por el Directorio, coordinando y emprendiendo las acciones conducentes al cumplimiento y a la ejecución de los planes estratégicos y operativos del organismo. Como unidades de apoyo cuenta con una Secretaría General y un área de Asesoría General en Seguridad Social.

Existe una unidad de Control que es la Auditoría Interna, y es la encargada de asesorar al Directorio con el fin de fortalecer los sistemas de control interno, proponiendo acciones tendientes a prevenir, mitigar y gestionar los riesgos que puedan afectar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Como unidades asesoras y de apoyo, adicionalmente el BPS cuenta con las unidades de Planificación y Presupuestación; de Asesoría Informática y Tecnología; y el Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración.

Las siguientes son las áreas operativas del Banco:

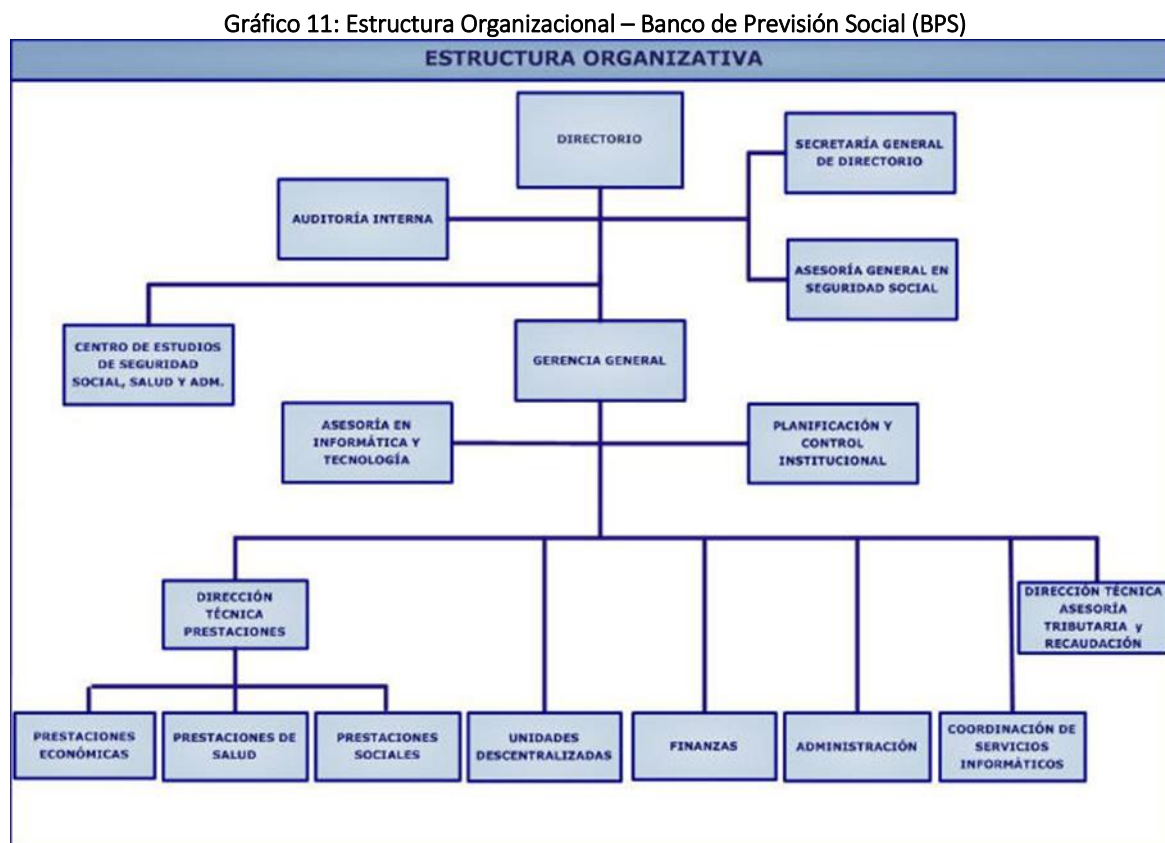
- **DIRECCIÓN TÉCNICA DE PRESTACIONES:** Encargada de brindar las prestaciones económicas, sociales y de salud destinadas a cubrir las contingencias derivadas de la vejez, invalidez, sobrevivencia y salud, en forma eficiente y oportuna, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias, asegurando el bienestar integral de los beneficiarios.
- **DIRECCIÓN TÉCNICA DE ASESORÍA TRIBUTARIA Y RECAUDACIÓN (ATyR):** responsable de asegurar la recaudación de las obligaciones procurando el máximo cumplimiento voluntario y una rápida detección y cobro a los contribuyentes evasores y morosos, mediante una eficaz aplicación de las normas legales y reglamentarias efectuando la registración de la historia laboral y la distribución de los aportes personales de los trabajadores.
- **GERENCIA DE UNIDADES DESCENTRALIZADAS:** que brinda integralmente los servicios del Instituto en los diferentes puntos del país, a través de modelos de atención adaptados y orientados a las realidades locales y las necesidades de sus actores, ampliando así el servicio y facilitando el acceso ciudadano.

Por último, el BPS cuenta con dos Direcciones responsables de los procesos de apoyo de:

- **FINANZAS:** que administra y controla en forma eficiente los flujos financieros y económicos del Organismo, brindando el asesoramiento requerido en forma oportuna y registrando los hechos económicos de acuerdo a las normas legales y reglamentarias así como los criterios técnicos vigentes.
- **ADMINISTRACIÓN:** encargada de proponer políticas, estrategias y planes de implementación en materia de gestión de recursos humanos, bienes y servicios, con el fin de satisfacer oportunamente las necesidades de la Institución, de acuerdo al marco normativo vigente, atendiendo la relación costo-beneficio y la calidad de los resultados obtenidos.

- **COORDINACIÓN DE SERVICIOS INFORMÁTICOS:** responsable de administrar los servicios informáticos del BPS basados en TICs (tecnologías de información y comunicación). Brinda servicios de desarrollo, operación de infraestructura tecnológica, asesoramiento y aseguramiento de niveles de calidad preestablecidos para el Instituto, mediante la aplicación sistemática de metodologías, estándares y mejores prácticas de tales tecnologías.

Como se puede apreciar, su estructura es simple y puede estar visualizada a través del siguiente Organigrama:



FUENTE: Estructura Organizativa. BPS <http://www.bps.gub.uy/1365/estructura-organizativa.html>

MÉXICO - El Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)

El IMSS, es la institución responsable en la atención a la salud y en la protección social de los mexicanos desde su fundación en 1943. Para ello, combina la investigación y la práctica médica, con la administración de los recursos para el retiro de sus asegurados. Hoy en día, el Instituto Mexicano de Seguridad Social es el más grande en su género, en América Latina, y la complejidad de esa entidad hace que su estructura guarde la misma característica.

Este Instituto está integrado por sus órganos de gobierno, que son las autoridades máximas del Instituto, y están conformadas por los siguientes grupos:

- La **Asamblea General**, que es la autoridad suprema del Instituto, y que está compuesto por 30 miembros, representantes del: ejecutivo federal, organizaciones patronales, y organizaciones de trabajadores. La Asamblea determina el estado de ingresos y gastos, además de revisar la suficiencia de recursos, y es presidida por el Director General del IMSS.

- El **Consejo Técnico**, que es el representante del Instituto ante la ley, se conforma por el Director General y miembros que pertenecen a diferentes Secretarías como: Hacienda y Crédito Público, Salud y Trabajo y Previsión Social. Su función principal es promover el equilibrio financiero.
- La **Comisión de Vigilancia**, que tiene la función de vigilar que las inversiones se realicen para el propósito a las que fueron destinadas, además sugerir ahorros para el retiro y con ello, responder a la demanda de servicios y a las necesidades de la población, dentro de un marco de oportunidad y transparencia, y
- El **Director General**, que es la encargado de ejecutar todos los acuerdos establecidos por la Asamblea General y el Consejo Técnico, y anualmente se encarga de presentar informes de actividades, programas de labores, presupuestos de ingresos y egresos, balances contables, informes financieros y actuariales.

Adicionalmente, cuenta con una **Secretaría General**, que es la encargada de dar seguimiento al cumplimiento de acuerdos y asuntos especiales que surgen en los grupos colegiados, así como asuntos específicos que someten a consideración del Consejo Técnico, la Dirección General, los Órganos Normativos, los Consejos Consultivos y Unidades Médicas de Alta Especialidad.

Para dar cumplimiento a las múltiples funciones del Instituto, existen grandes áreas operativas llamadas **Direcciones Normativas**, las cuales se encargan de regular y vigilar el adecuado otorgamiento de los servicios y prestaciones que el IMSS debe proporcionar a los distintos grupos como son afiliados, beneficiarios, patrones, proveedores, profesionales de la salud y ciudadanía en general.

Las Direcciones normativas existentes son:

- Dirección de Prestaciones Médicas.
- Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales.
- Dirección de Incorporación y Recaudación.
- Dirección Jurídica.
- Dirección de Finanzas.
- Dirección de Administración.
- Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones.
- Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico.

Cuenta también con un Órgano Interno de Control, que brinda asesoría permanente para mejorar los controles internos, revisa y audita procesos administrativos y vigila que el desempeño de los servidores públicos se apegue a la ley.

Existen además 35 delegaciones distribuidas por todo el país, donde se realizan trámites relacionados con: el registro de patrones y sujetos obligados, la verificación de la vigencia de derechos, para hacer uso de prestaciones en especie y dinero, la contratación del seguro de salud familiar, la gestión de trámites relacionados con pensiones y liquidaciones de cuotas obrero patronales; y la autorización, rechazo o modificación de pensiones.

Y, por último, el IMSS cuenta con 25 Unidades Médicas de Alta Especialidad, a nivel nacional, y que son hospitales de especialidades, también conocidos como UMAE's o de 3er nivel, donde se brindan servicios médicos especializados de acuerdo a determinadas enfermedades o padecimientos.

A continuación se incorporan los organigramas correspondientes al IMMS, en lo que corresponde a su estructura a nivel de las seis (6) direcciones normativas del Instituto, representadas por Direcciones Nacionales, para luego concentrarnos en la representación de la estructura a nivel de Divisiones dentro de la Dirección de Incorporación y Recaudación, por ser estos los procesos de nuestro interés.

A ese nivel, se visualizan las tres (3) Coordinaciones de: Planeación y Evaluación, de Seguimiento a la Operación del Nivel Descentralizado, y de Servicios Administrativos y de Mejora Continua de los Procesos relacionados con Afiliación y Recaudación. Las funciones y responsabilidades de esas Coordinaciones se organizan a través de sus Divisiones.

Gráfico 12: Organigrama Estructural – Instituto mexicano de Seguridad Social



Gráfico 13: Organigrama Estructural a Nivel de Divisiones – Instituto mexicano de Seguridad Social



PARTE III

3. Los Procesos de Afiliación y Recaudación

3.1. Los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS.

Como bien se señaló ya en la parte introductoria de este documento, y previo a sugerir cualquier propuesta en torno a una apropiada estructura organizacional que garantice una efectiva y eficiente ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS, se estima pertinente incorporar en este capítulo algunos aspectos que el resto del Equipo Consultor haya logrado identificar como los más relevantes para ser sujetos de mejoramiento.

Cabe volver a anotar lo ya advertido al inicio, en el sentido de que los estudios encargados a esos Consultores tendrán como resultado la propuesta de cómo sugieren ellos que los procesos en análisis deban ser implementados en el IESS. Decíamos anteriormente que ese será el insumo básico para construir a futuro la respectiva estructura orgánica de Afiliación y Recaudación; y que, mientras no se cuente con una propuesta clara en ese sentido, y sobre todo no se haya definido y aprobado oficialmente por el Instituto los procesos rediseñados en consenso, el sugerir una nueva estructura organizacional para la ejecución de los procesos en análisis carecería de un sustento técnico básico.

En función de lo expuesto, consideraremos la manifestación de algunos nudos críticos encontrados en los procesos en estudio y algunas conclusiones a las que abordaron los análisis de los equipos de consultores asignados tanto al proceso de Afiliación como al de Recaudación.¹⁰

En lo concerniente a Afiliación:

- Las directrices recibidas a través de resoluciones del Consejo Directivo, relacionadas con Afiliación y Cobertura, no consideran el proceso vigente y las limitaciones normativas, lo que obliga al proceso de Afiliación a interpretar y ajustar las actividades a los procesos existentes.
- No existe un proceso de Afiliación y Cobertura aprobado. Por las entrevistas realizadas con los responsables de procesos y tecnología se conoce que se está levantando este proceso.
- No existe un flujo de procesos de Afiliación y Cobertura aprobado.
- No existe un proceso interrelacionado entre “Afiliación y Cobertura” y “Recaudación y Gestión de Cartera”.
- Dentro del alcance del proceso de Afiliación y Cobertura se encuentra la “gestión” de los afiliados, entendiéndose como el control, la verificación y la actualización de la información generada en afiliación. Esto demanda el diseño de un subproceso que no ha sido desarrollado y que no consta el proceso actual.
- No existen funciones descritas para la actividad de Control y Fiscalización.

10 En este Capítulo, y solo con fines metodológicos, se incorpora material técnico generado en los estudios liderados por los Consultores Ing. Paulo Rodríguez (en lo concerniente al proceso de Afiliación) y por el Econ. Diego Martínez (en lo pertinente al proceso de Recaudación), por lo que el valor de su contenido les corresponde en su totalidad.

- Existe una Unidad de Gestión de Información de Afiliación que no tiene una descripción de tareas y que no consta en el proceso actual.
- El enfoque de universalización de la seguridad social vigente, requiere que se identifiquen claramente los segmentos de afiliados adicionales a los que se atiende en la actualidad, a los que se debe prestar los servicios, lo que implica la necesidad de perfilar los segmentos, dimensionarlos y proyectar actividades de cobertura y fidelización.
- La necesidad de atender a nuevos segmentos demanda el desarrollo de procesos que faciliten el diseño de paquetes prestacionales respaldados en cálculos actuariales consistentes. Lo que no ocurre en la actualidad.
- El enfoque en nuevos segmentos y diferentes paquetes prestacionales, demanda que la función de promoción y capacitación, del proceso de Afiliación y Cobertura, sea considerada con mayor importancia.
- La forma de acceso a la Afiliación, a través de la página web, despliega y permite las diferentes opciones tanto para relación de dependencia como para no dependientes. Sin embargo, en el caso de los afiliados en relación de dependencia el proceso es muy elaborado debido a las diferentes opciones de contratos existentes, lo que se convierte en un factor limitante para la afiliación.
- La opción de afiliación a través de la página web, para los afiliados sin relación de dependencia, no es suficiente ya que un porcentaje de este segmento no tiene la facilidad para acceder y manejar este medio o canal.
- La función de relacionamiento con otras organizaciones no tiene una descripción de actividades y no consta en el proceso actual.
- El enfoque hacia afiliados con relación de dependencia aún mantiene una fuerte incidencia en el área de Afiliación y Cobertura y esto se refleja en el proceso que actualmente se aplica.
- La información generada y administrada por unidad de Gestión de la Información no toma en consideración las necesidades del proceso de recaudación y se consideran como departamentos diferentes con requerimientos y necesidades distintas.

En lo concerniente a Recaudación:

- Los problemas en la recuperación de cartera por la vía coactiva no pasan por falta o insuficiencia normativa. El marco jurídico que rige los procedimientos de cobro por vía coactiva se limita al Código de Procedimiento Civil, como norma general y las leyes orgánicas o reglamentos internos de cada entidad pública que goza de jurisdicción coactiva. Se trata de un esquema más bien simple, sin complejidades.
- En el caso específico del IESS se ha señalado que la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales deja expedita la posibilidad de perseguir el pago de las obligaciones incluso en los

herederos de los obligados, disposición que seguramente habrá generado resultados positivos en la recaudación por vía coactiva, al abrir el abanico de responsables por las obligaciones.

- Los derechos de los trabajadores en lo que respecta a aportes, responsabilidad patronal y demás conceptos que ya hemos detallado, son imprescriptibles.
- El procedimiento coactivo es un procedimiento en realidad sumario, que no reviste mayor complejidad, ofrece la posibilidad de ordenar de manera inmediata medidas preventivas o cautelares que compelen al obligado a cancelar los valores adeudados. Los tiempos previstos en la normativa son tiempos cortos, luego de lo cual se puede ordenar el secuestro, embargo y remate de bienes para cubrir las obligaciones. Es un procedimiento abreviado, que ofrece pocos o ningún resquicio para dilatar o incidentar el procedimiento
- Los nudos críticos identificados no son de carácter normativo, más bien se relacionan con la operatividad de los procedimientos.
- Al igual que en el caso del proceso de recaudación y como resultado del mismo, la imprecisión o falta de actualización, especialmente de los domicilios ocasiona que no sea posible notificar las glosas, o que se realice en domicilios que ya no son los del obligado, lo que a su vez genera impugnación de las glosas en fase administrativa, antes de que inicie el procedimiento coactivo, enervando la acción. Es fundamental contar con información depurada y actualizada de los obligados. Esta debilidad de la información genera de inicio una baja expectativa de lograr la recuperación. Ante la debilidad de la información inicial, que muchas veces impide citar con el auto de pago al deudor, las medidas preventivas terminan convirtiéndose en el mecanismo más efectivo para lograr la recuperación.
- Los tiempos en general son dilatados. Se estiman alrededor de seis meses para lograr que se aprueben, avalúos de garantías y celebración de convenios de purga de mora. Mientras dura el trámite, las medidas preventivas se mantienen vigentes, ya sea retención de fondos, prohibición de salida del país, impedimento de enajenar bienes muebles, equipos o bienes inmuebles.
- Existe un íterin desde el día 91, en que se emite la glosa para ser notificada. Sin embargo, el juicio coactivo inicia cuando notificada la glosa, el deudor no ha pagado en el término concedido. Entonces se dicta el auto de pago, que es la providencia inicial que dicta el Juez de Coactiva y que marca el inicio formal del juicio coactivo.
- Los problemas en torno al juicio coactivo tiene que ver más con la gestión administrativa previa, la información que sirve de base para iniciar el juicio coactivo y los plazos que toma realizar los trámites administrativos al interior del IESS, para lograr una mejora de los procesos de recaudación.
- No se identifica orgánicamente un área que se dedique a una gestión de cobranza extrajudicial. Un adecuado proceso de cobranza implica dos escenarios: (i) uno de cobranza extrajudicial que se lo lleva a efecto mediante llamadas telefónicas, correos electrónicos, mensajes SMS, entre otros, que suele ser efectiva si está bien diseñada y ejecutada (que corresponde al área de afiliación). Este procedimiento, como se ha presentado, debería verificarse entre el día 16 y el día 90 del subproceso de recaudación. Siempre el proceso de cobranza extrajudicial es menos costoso que el procedimiento judicial; y, (ii) la cobranza judicial que es el inicio del juicio coactivo propiamente

dicho, cuando todas las demás etapas del subproceso de recaudación han fallado. De acuerdo a los temas abordados en el taller del día 3 de diciembre de 2015, no existe un proceso de cobranza extrajudicial.

- Revisada la Resolución No. 497 de 18 de septiembre de 2015, se encuentran varias atribuciones de la Dirección Nacional de Recaudación y Control de Gestión de Cartera. Estas unidades y la Unidad de Control de Gestión de Cartera, especialmente, cuentan con facultades que les permitirían implementar un proceso de cobranza extrajudicial eficiente. En el auto de pago se ordena pagar la obligación, se dicta medidas preventivas y se dispone la citación. En esta providencia, las medidas preventivas son el mecanismo más efectivo para lograr la recuperación.

Los resultados obtenidos en los estudios realizados por los respectivos Equipos de Consultores deberán también ser sometidos a una validación y ser analizados en conjunto con los diversos actores involucrados con los procesos, para establecer los criterios adecuados que permitan, de forma consensuada, ir construyendo los nuevos procesos y subprocesos de Afiliación y Recaudación.

3.2. Evaluación de la Estructura Orgánica de los Procesos

A fin de evaluar la eficiencia de la estructura orgánica que el IESS mantiene vigente para la ejecución de los procesos de afiliación y recaudación, se realizaron entrevistas a directivos del Instituto vinculados con la supervisión de esos procesos, así como también se llevó a cabo una encuesta al personal técnico responsable de la ejecución de los mismos. Ese personal es el que asistió a los talleres en los que, conjuntamente con el equipo consultor en pleno, se revisó cómo se estaba ejecutando en la actualidad la gestión de la afiliación y la recaudación, y cómo esos actores consideraban que debía desarrollarse.

Tanto las entrevistas como las encuestas referidas tuvieron como único objetivo contar con una aproximación válida de cómo, al interior de la institución, conciben estos procesos, cómo consideran que la normativa correspondiente está siendo aplicada; y si estiman que la actual estructura orgánica del IESS es el reflejo de los procesos en estudio y si ella requiere de un mejoramiento en su concepción actual.

En esta etapa, y considerando que el análisis se concentra en la estructura organizacional de los procesos de Afiliación y Recaudación, básicamente se contó directamente con información del Director Nacional de Recursos Humanos del IESS. La obtención de informes y criterios de los líderes nacionales de los procesos en estudio; esto es tanto la Directora Nacional de Afiliación y Cobertura, como el Director Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, más bien fueron aportantes de criterios a los estudios realizados por los Equipos de Consultores que se encargaron de evaluar cada proceso.

Con respecto a las encuestas, estas fueron aplicadas al personal técnico que cada Director Nacional de las Áreas en estudio dispuso asistir a los Talleres. Se desarrollaron un total de 35 encuestas, que representan el universo (100%) del personal que participó en esos talleres, de los cuales 18 corresponden a técnicos de Afiliación y los 17 restantes a aquellos relacionados con el proceso de Recaudación.

En función de lo expuesto, a continuación detallamos en una primera instancia el contenido de la encuesta realizada, para luego exponer los principales hallazgos generados como resultado de la aplicación de esa encuesta:

EVALUACIÓN DE LA ACTUAL ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL CON RELACIÓN A LOS PROCESOS DE AFILIACIÓN, FISCALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN EN EL I.E.S.S.

IMPORTANTE: NO SE REQUIERE IDENTIFICAR EL NOMBRE DEL FUNCIONARIO EVALUADOR	FECHA DE EVALUACIÓN:
---	----------------------------

DIRECCIÓN, DEPARTAMENTO, JEFATURA O GRUPO DE TRABAJO DONDE CUMPLE SUS FUNCIONES EL EVALUADOR:

POR FAVOR MARQUE SU SELECCIÓN CON UNA X:

MARCO NORMATIVO	NADA	MEDIANAMENTE	EN SU TOTALIDAD
Conoce usted el marco normativo de la Constitución de la República del Ecuador que tiene relación con la Seguridad Social?			
Tiene usted conocimiento de los objetivos estratégicos del actual Plan Nacional del Buen Vivir, que tienen relación con la Misión, competencias, funciones y plan estratégico del IESS?			
Usted conoce y aplica el contenido de la Ley de Seguridad Social vigente, en lo que respecta a las funciones y procesos a su cargo?			
Conoce usted la Resolución del Consejo Directivo que está actualmente vigente para la aplicación del actual Reglamento Orgánico Funcional del IESS?			
Usted conoce y aplica el contenido de la Resolución CD 301, que corresponde a la "Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo"?			
Usted conoce y aplica otras Resoluciones del Consejo Directivo relacionadas con la ejecución de los procesos de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo?			

GESTIÓN POR PROCESOS	SI	NO
Según su criterio, en el actual Reglamento Orgánico Funcional y en la vigente Estructura Orgánica del IESS, están claramente definidos los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación?		
Según su criterio, los procesos que actualmente se ejecutan en el IESS cuentan con la adecuada normativa? Es decir, para usted, existen adecuados reglamentos, manuales e instructivos para implementar los procesos y procedimientos relacionados con Afiliación y Recaudación?		
Para el cumplimiento de sus funciones en su área de trabajo, Usted cuenta con los respectivos Reglamentos, Manuales de Procesos e Instructivos de Procedimientos bien definidos?		
Usted conoce los procedimientos específicos que, paso a paso, se deben cumplir para la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación, en los que Usted interviene?		
A su criterio, y en función de la práctica real en el cumplimiento de sus funciones, considera que es necesario realizar un levantamiento técnico de los procesos; y, sobre esa base, definir los manuales de procedimientos que correspondan?		

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	SI	NO
Conoce usted cuál es la Misión Fundamental del IESS establecida en la propia Ley de Seguridad Social?		
Tiene usted claridad en la estructura orgánica que está actualmente vigente en el IESS?		
Según su criterio, en el actual Reglamento Orgánico Funcional del IESS se encuentran bien definidas las atribuciones y responsabilidades de la Dirección, Departamento, Jefatura o Grupo de Trabajo donde actualmente usted cumple sus funciones?		
A su criterio, el actual REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL del IESS refleja lo que realmente corresponde a los procesos de Afiliación y Recaudación?		

A su criterio, la actual ESTRUCTURA ORGÁNICA del IESS refleja lo que realmente corresponde a los procesos de Afiliación y Recaudación?		
En procura del fortalecimiento de la Institución y del mejoramiento de los procesos de Afiliación y Recaudación, usted considera que es necesario actualizar el Reglamento Orgánico Funcional del IESS?		
Tiene Usted muy claras sus funciones y responsabilidades para desarrollar los procesos o procedimientos que están a su cargo?		
Cree usted que existe la interrelación adecuada entre las áreas encargadas de los procesos de Afiliación y Recaudación?		
Cree Usted que los niveles de coordinación y supervisión , dentro de los procesos de Afiliación y Recaudación, cumplen con sus funciones y son los apropiados?		
Considera Usted que actualmente existe en el IESS una adecuada desconcentración geográfica (hacia las Direcciones Provinciales) en cuanto a la estructura orgánica y a la definición de funciones, procesos y procedimientos?		
A su criterio, existen algunas inconsistencias en la actual estructura orgánica del IESS, en lo que tiene relación con los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación, en los que Usted participa?		
Cree Usted que para los procesos específicos de Afiliación y Control actualmente se han definido con claridad las respectivas responsabilidades y funciones y se cuenta con el organigrama que realmente corresponde?		

Señale por favor cuál es la Misión Fundamental del IESS:

Por favor, señale a continuación los principios que rige el Seguro General Obligatorio:

1.	2.	3.	4.
5.	6.	7.	8.

Cuál es el Reglamento Orgánico Funcional que actualmente está vigente en el IESS, contenido en Resolución del Consejo Directivo?

a.	Resolución CD No. 021	
b.	Resolución CD No. 457	
c.	Resolución CD No. 483	

A su criterio, los cambios implementados vía resoluciones del Consejo Directivo, tanto a la normativa relacionada con los procesos como a aquella vinculada con la estructura organizacional, son el resultado de:

a.	una real necesidad de un mejoramiento continuo de los procesos	
b.	la falta de institucionalidad en el IESS	
c.	la permanente movilidad de la alta dirección	

ESTAMOS TRABAJANDO CONJUNTAMENTE (USTED Y NOSOTROS) PARA MEJORAR LOS ACTUALES PROCESOS DE AFILIACIÓN, CONTROL Y RECAUDACIÓN EN EL I.E.S.S. POR FAVOR, AYÚDENOS COMPARTIENDO SUS RECOMENDACIONES GENERALES, CON RESPECTO A:

1.- REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA NORMATIVA:

2.- REVISIÓN Y MEJORAMIENTO DE LOS PROCESOS DE AFILIACIÓN, CONTROL Y RECAUDACIÓN:

3.- REVISIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PARA ESOS PROCESOS:

PRINCIPALES HALLAZGOS EN LA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA:

CON RESPECTO AL MARCO NORMATIVO:

MARCO NORMATIVO	AFILIACIÓN		
	NADA	MEDIANAMENTE	EN SU TOTALIDAD
Conoce usted el marco normativo de la Constitución de la República del Ecuador que tiene relación con la Seguridad Social?	0	11	7
	0%	61%	39%
Tiene usted conocimiento de los objetivos estratégicos del actual Plan Nacional del Buen Vivir, que tienen relación con la Misión, competencias, funciones y plan estratégico del IESS?	0	14	4
	0%	78%	22%
Usted conoce y aplica el contenido de la Ley de Seguridad Social vigente, en lo que respecta a las funciones y procesos a su cargo?	0	2	16
	0%	11%	89%

Conoce usted la Resolución del Consejo Directivo que está actualmente vigente para la aplicación del actual Reglamento Orgánico Funcional del IESS?	0	2	16
	0%	11%	89%
Usted conoce y aplica el contenido de la Resolución CD 301, que corresponde a la “Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo”?	0	3	15
	0%	17%	83%
Usted conoce y aplica otras Resoluciones del Consejo Directivo relacionadas con la ejecución de los procesos de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo?	0	5	13
	0%	28%	72%

MARCO NORMATIVO	RECAUDACIÓN		
	NADA	MEDIANAMENTE	EN SU TOTALIDAD
Conoce usted el marco normativo de la Constitución de la República del Ecuador que tiene relación con la Seguridad Social?	1	11	5
	6%	65%	29%
Tiene usted conocimiento de los objetivos estratégicos del actual Plan Nacional del Buen Vivir, que tienen relación con la Misión, competencias, funciones y plan estratégico del IESS?	4	9	4
	24%	52%	24%
Usted conoce y aplica el contenido de la Ley de Seguridad Social vigente, en lo que respecta a las funciones y procesos a su cargo?	0	4	13
	0%	24%	76%
Conoce usted la Resolución del Consejo Directivo que está actualmente vigente para la aplicación del actual Reglamento Orgánico Funcional del IESS?	1	3	13
	6%	18%	76%
Usted conoce y aplica el contenido de la Resolución CD 301, que corresponde a la “Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo”?	0	3	14
	0%	18%	82%
Usted conoce y aplica otras Resoluciones del Consejo Directivo relacionadas con la ejecución de los procesos de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo?	0	7	10
	0%	41%	59%

Con respecto al **Marco Normativo que rige para la seguridad social en el Ecuador**, podíamos señalar que el 61% del personal técnico encuestado, y que corresponde al área de Afiliación, dice conocer medianamente la base constitucional que rige para la seguridad social, y un 39% dice conocerlo en su totalidad. Por su parte, y en este mismo aspecto, la tercera parte del personal de Recaudación (29%) señala que lo conoce en su totalidad, medianamente (35%) y el (6%) afirma no conocer nada sobre el marco constitucional que rige al sistema de seguridad social en el Ecuador.

Con respecto a la pregunta de si tienen **conocimiento de aquellos objetivos estratégicos del actual Plan Nacional del Buen Vivir, que guardan relación con la misión, competencias, funciones y plan estratégico del IESS**, el 78 % del personal de Afiliación señala que lo conoce medianamente y un 22% afirma conocerlo por completo. En este mismo ámbito de consulta, algo más de la mitad del personal técnico del área de Recaudación (52%) señala que conoce medianamente esos objetivos estratégicos, mientras que el resto dice no conocer nada al respecto (24%) o conocerlo a cabalidad (24%).

Entonces, podríamos llegar a concluir que el conocimiento de la norma constitucional que marca el desenvolvimiento del sistema de seguridad social en el Ecuador, así como de los objetivos estratégicos que la planificación institucional liga con la misión fundamental y objetivos propios del IESS no son conocidos en su totalidad por la gran mayoría del personal técnico que lleva a cargo la gestión de los procesos de afiliación y recaudación en el Instituto. Por ello se hace necesario diseñar e implementar unos programas de profunda y permanente socialización de la norma jurídica básica.

En lo que tiene que ver con el **conocimiento y aplicación del contenido de la Ley de Seguridad Social vigente**, en lo que respecta a las funciones y procesos a cargo del personal técnico encuestado, se ha observado que en el Área de Afiliación el 89% dice conocerlo a plenitud mientras que el 11% restante señala conocerlo y aplicarlo medianamente. Por su parte, ante esta misma interrogante, el 76% del personal de Recaudación dice conocerlo totalmente, frente al 24% que señala que lo conoce medianamente.

En cuanto a la **normativa que tiene relación con la estructura organizacional** del IESS, el 11 % de personal técnico de Afiliación dice que conoce medianamente cuál es el Reglamento Orgánico Funcional que hoy en día debe aplicarse en el IESS, mientras que el 89% de ese personal dice saber a ciencia cierta cuál es el Reglamento que está en vigencia. Algo muy parecido ocurre en el área de Recaudación, donde el 18 % de su personal técnico señala conocer medianamente cuál es el Reglamento Orgánico Funcional que hoy se aplica, mientras que el 76% dice saber con certeza cuál es el Reglamento vigente. De todas maneras, en esta última área llama la atención que personal de ese nivel, aunque fuere un 6%, señale no saber nada al respecto. ¿Cómo puede existir dentro de una organización personal que no sepa cuál es el Reglamento Orgánico que caracteriza la gestión de la entidad y que facilita el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades? Este es un ámbito que también debe ser reforzado por las autoridades del IESS mediante la información y socialización permanente de la información correspondiente, hasta alcanzar la meta del 100% del personal técnico y directivo de afiliación y recaudación con pleno conocimiento de la normativa relacionada con la Ley de Seguridad Social y la vigente estructura organizacional del IESS.

Con respecto a si el personal técnico **conoce y aplica el contenido de la Resolución CD 301**, que corresponde a la “Codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo”, las dos áreas encuestadas coinciden en señalar que solo alrededor del 18 % del personal dice conocerlo medianamente, mientras que el 82% restante afirma que esa norma es de su total conocimiento y aplicación.

Mientras tanto, al ser consultados si es que conocen y aplican otras Resoluciones del Consejo Directivo relacionadas con la ejecución de los procesos de “Afiliación, Recaudación y Control Contributivo”, el 72% de Afiliación y el 59% de Recaudación respondieron que ello es de su total conocimiento. En esta misma consulta, el 28% del Afiliación y el 41% de Recaudación señalaron solo conocer medianamente esa normativa secundaria.

Esto nos haría pensar que aún no existe total claridad en la normativa vigente que rige la ejecución de los procesos en análisis por parte del propio personal encargado de su gestión, lo que hace imprescindible que las autoridades dispongan acciones urgentes para elaborar una **Codificación Actualizada** de la normativa relacionada con los procesos y procedimientos que corresponden a las funciones de afiliación, recaudación, y control; y, una vez expedida esa nueva Codificación, iniciar con un programa de socialización y difusión permanente de esa nueva norma, a fin de que todas las áreas interrelacionadas con la gestión de los procesos en estudio manejen criterios homogéneos para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

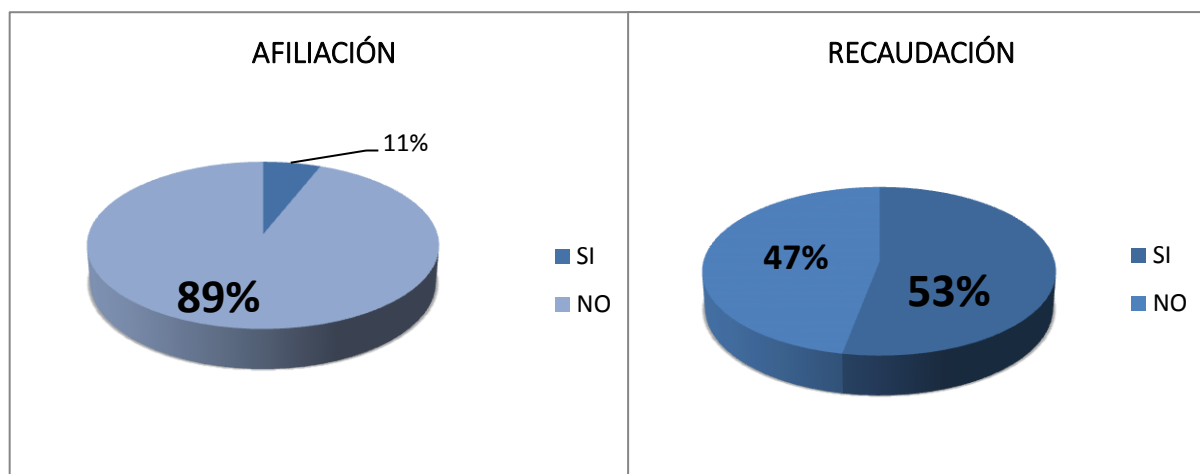
CON RESPECTO A LA GESTIÓN POR PROCESOS:

GESTION POR PROCESOS	AFILIACIÓN			
	ENCUESTAS		PORCENTAJE	
	SI	NO	SI	NO
Según su criterio, en el actual Reglamento Orgánico Funcional y en la vigente Estructura Orgánica del IESS, están claramente definidos los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación?	2	16	11%	89%
Según su criterio, los procesos que actualmente se ejecutan en el IESS cuentan con la adecuada normativa? Es decir, para usted, existen adecuados reglamentos, manuales e instructivos para implementar los procesos y procedimientos relacionados con Afiliación y Recaudación?	1	17	6%	94%
Para el cumplimiento de sus funciones en su área de trabajo, Usted cuenta con los respectivos Reglamentos, Manuales de Procesos e Instructivos de Procedimientos bien definidos?	4	14	22%	78%
Usted conoce los procedimientos específicos que, paso a paso, se deben cumplir para la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación, en los que Usted interviene?	13	5	72%	28%
A su criterio, y en función de la práctica real en el cumplimiento de sus funciones, considera que es necesario realizar un levantamiento técnico de los procesos; y, sobre esa base, definir los manuales de procedimientos que correspondan?	18	0	100%	0%

GESTION POR PROCESOS	RECAUDACIÓN			
	ENCUESTAS		PORCENTAJE	
	SI	NO	SI	NO
Según su criterio, en el actual Reglamento Orgánico Funcional y en la vigente Estructura Orgánica del IESS, están claramente definidos los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación?	9	8	53%	47%
Según su criterio, los procesos que actualmente se ejecutan en el IESS cuentan con la adecuada normativa? Es decir, para usted, existen adecuados reglamentos, manuales e instructivos para implementar los procesos y procedimientos relacionados con Afiliación y Recaudación?	6	11	35%	65%
Para el cumplimiento de sus funciones en su área de trabajo, Usted cuenta con los respectivos Reglamentos, Manuales de Procesos e Instructivos de Procedimientos bien definidos?	9	8	53%	47%
Usted conoce los procedimientos específicos que, paso a paso, se deben cumplir para la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación, en los que Usted interviene?	12	5	71%	29%
A su criterio, y en función de la práctica real en el cumplimiento de sus funciones, considera que es necesario realizar un levantamiento técnico de los procesos; y, sobre esa base, definir los manuales de procedimientos que correspondan?	17	0	100%	0%

Al consultar si, a criterio del personal técnico, en el actual Reglamento Orgánico Funcional y en la vigente Estructura Orgánica del IESS, están claramente definidos los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación, las áreas en estudio tienen apreciaciones diferentes. En las dependencias relacionadas con el proceso de Afiliación es más marcado el hecho de que la gran mayoría (89%) considera que no están bien definidos esos procesos, frente al 47% del personal de Recaudación que coincide con esa afirmación.

Gráfico 14: Resultado de Encuesta – Definición de Procesos

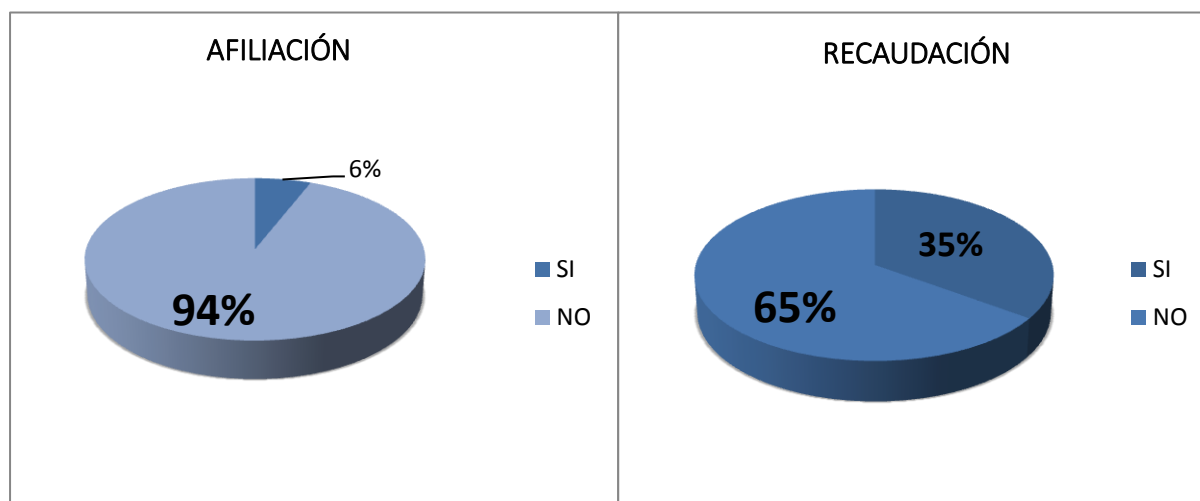


ELABORACIÓN: PROPIA

Por lo señalado, es necesario que las autoridades analicen la conveniencia institucional de iniciar, en el menor tiempo posible, acciones concretas que conduzcan a definir con total claridad los correspondientes macroprocesos, procesos, y subprocesos relacionados con la gestión de Afiliación y Recaudación, como un todo relativo a las fuentes de recursos de la seguridad social. Al respecto, podríamos sugerir, como ejercicio, que se parta de una concepción técnica que conciba de partida al Macroproceso de “Afiliación y Recaudación”, como ese todo, debajo del cual se irían ubicando los procesos de “Afiliación” por un lado, y de “Recaudación” por otro. Cada uno de esos procesos tendrá cobijados bajo su gestión a los subprocesos que corresponda; por ejemplo: promoción, difusión, inscripción de afiliados, ampliación de cobertura, gestión de cartera, gestión coactiva, gestión preventiva de cobro, o los que el análisis técnico lo defina.

Sobre este mismo aspecto, se preguntó si los procesos que actualmente se ejecutan en el IESS cuentan, a criterio de los técnicos consultados, con la adecuada normativa; es decir, si actualmente existen aquellos reglamentos, manuales e instructivos que permiten implementar los procesos y procedimientos relacionados con Afiliación y Recaudación, de forma clara y oportuna.

Gráfico 15: Resultado de Encuesta – Desarrollo de procesos bajo Normativa

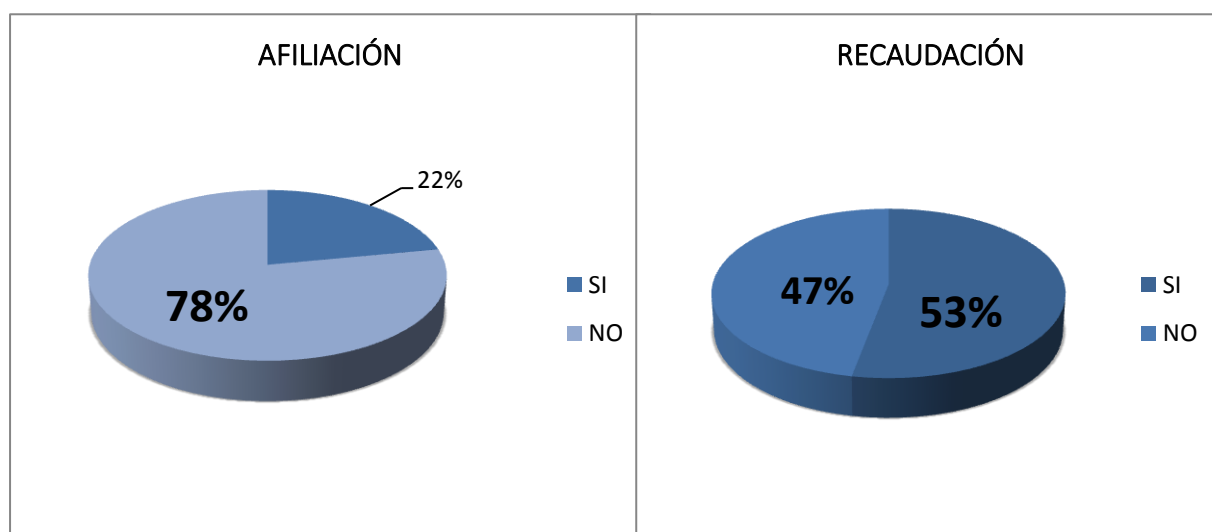


ELABORACIÓN: PROPIA

Según la información obtenida de la muestra, preocupa conocer que casi la totalidad (94%) del personal de Afiliación y las dos terceras partes (65%) del personal de Recaudación señalan que los procesos que son de su responsabilidad en la actualidad no cuentan con la normativa adecuada, hecho que es coincidente con lo ya antes manifestado, en el sentido de que se hace necesario disponer acciones urgentes para actualizar la Codificación de la normativa relacionada con los procesos y procedimientos que corresponden a las funciones de afiliación, recaudación, y control; y, proceder de inmediato con la socialización y difusión permanente de esa nueva norma, así como el control y evaluación de su estricta aplicación.

En otro aspecto, se consultó también si el personal técnico cuenta con los respectivos Reglamentos, Manuales de Procesos e Instructivos de Procedimientos bien definidos para el cumplimiento de sus funciones, ante lo que se pudo observar que 4 de cada 5 funcionarios del área de Afiliación señalan no disponer de esa normativa en condiciones claras y bien definidas, mientras que ese criterio es compartido casi por la mitad del personal de Recaudación.

Gráfico 16: Resultado de Encuesta – Reglamentos para las actividades del Personal Técnico

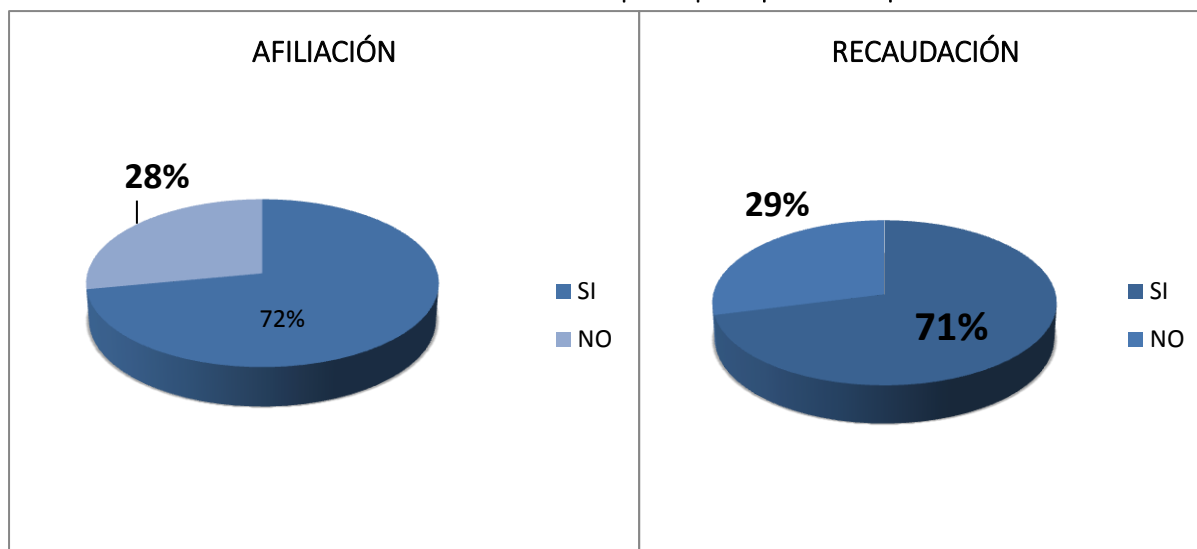


ELABORACIÓN: PROPIA

Claro está entonces, según el criterio del propio personal técnico del Instituto, que resulta imprescindible analizar la necesidad técnica de revisar los reglamentos, manuales e instructivos que actualmente se encuentran vigentes en el IESS, en el ámbito de la Afiliación y la Recaudación, mediante un proceso participativo que involucre: (a) a los representantes del propio Consejo Directivo, como máximo órgano de gobierno; (b) a los directivos nacionales y provinciales, responsables de liderar la ejecución de esos procesos, (c) a los Líderes de Procesos, (d) a una muestra importante de técnicos que son los responsables de ejecutar directamente esos procesos y subprocesos relacionados; y (e) a una muestra representativa de los clientes externos que experimentan diariamente los aciertos y las deficiencias en el cumplimiento de las funciones de Afiliación y Recaudación por parte del IESS.

El estudio consultó también si los técnicos conocen los procedimientos específicos que paso a paso se deben cumplir para la ejecución de los procesos en análisis, encontrándonos que no todo el personal lo conoce a plenitud. Resulta preocupante presumir que casi una tercera parte de los técnicos, tanto de Afiliación (28%) como de Recaudación (29%) dicen no conocer cómo deben actuar para proceder “paso a paso” para el cumplimiento de las funciones que la Constitución, las leyes y la norma interna manda sobre el seguro general obligatorio, y los procesos de afiliación y recaudación.

Gráfico 17: Resultado de Encuesta – Conocimiento “paso a paso” para el Cumplimiento de la Normativa



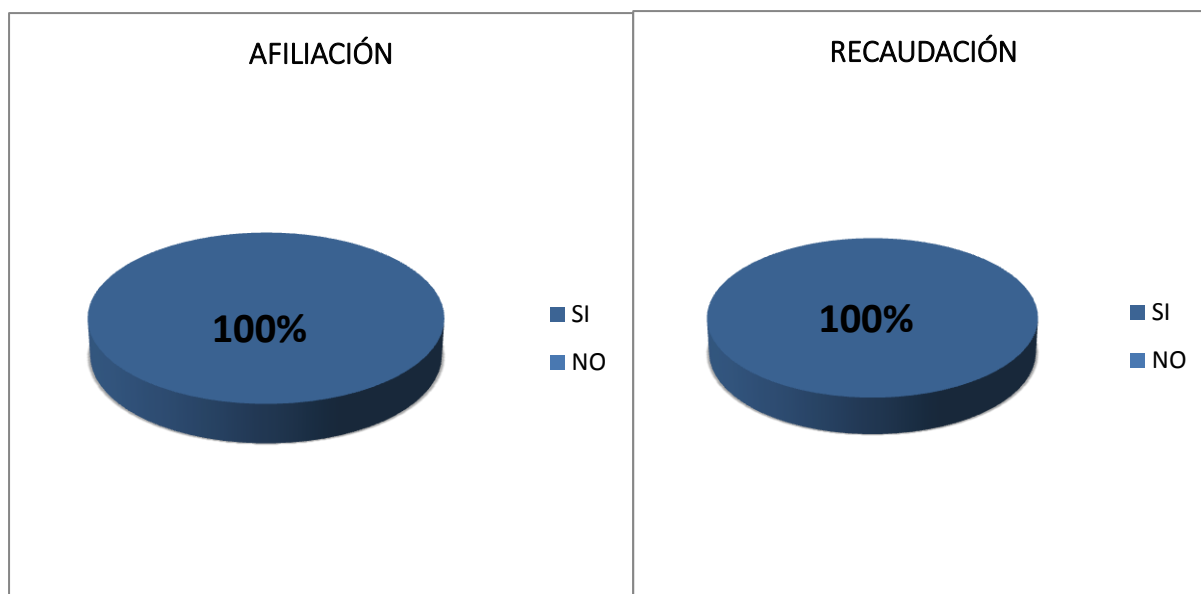
ELABORACIÓN: PROPIA

Lo aquí observado debe ser conocido por las respectivas Direcciones Nacionales como una información preliminar que debería ser validada de inmediato para someter a consideración del Consejo Directivo la necesidad urgente de disponer acciones concretas que, en el menor tiempo posible, le permitan al IESS asegurar que su personal técnico conoce al 100% todos aquellos procedimientos que deben observarse para la ejecución de los procesos de afiliación y recaudación. Las Direcciones Nacionales responsables de esos procesos deberían encargarse de formular e implementar programas nacionales de Capacitación de Procedimientos a todo el personal involucrado.

Por último, en lo pertinente a la temática relacionada con la Gestión por Procesos, y en función de la práctica real ya en el cumplimiento de sus funciones, se consultó el criterio del personal técnico sobre si es necesario realizar un levantamiento técnico de los procesos de su responsabilidad para, sobre esa base, definir los manuales de procedimientos que correspondan. Al respecto, y en las dos áreas involucradas, todo el personal consultado dijo estar de acuerdo con esa necesidad institucional.

Por ello, las Direcciones Nacionales de Afiliación y de Recaudación deberían presentar, a través del órgano regular, una propuesta para que se disponga el Levantamiento Técnico de los Procesos en análisis, y sobre esa base se redefinan los respectivos Manuales de Procedimientos. Para tal efecto, las Autoridades del IESS deberían considerar la conveniencia institucional de contratar ese estudio de manera externa al Instituto, en procura de lograr cierta independencia de criterios técnicos, y una visión más ligera que no inicie incorporando errores que han dejado de ser vistos desde el interior del Instituto, por cuanto los técnicos responsable de la ejecución de esos procesos lo hacen casi automáticamente, sin percibir sus incidencias. En todo caso, ese estudio técnico debería ser el resultado de un trabajo coordinado entre el equipo consultor externo y la contraparte institucional responsable de la Gestión por Procesos del IESS.

Gráfico 18: Resultado de Encuesta – Necesidad de Levantamiento de Procesos



ELABORACIÓN: PROPIA

CON RESPECTO A LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	AFILIACIÓN (1)			
	ENCUESTAS		PORCENTAJE	
	SI	NO	SI	NO
Conoce usted cuál es la Misión Fundamental del IESS establecida en la propia Ley de Seguridad Social?	18	0	100%	0%
Tiene usted claridad en la estructura orgánica que está actualmente vigente en el IESS?	12	6	67%	33%
Según su criterio, en el actual Reglamento Orgánico Funcional del IESS se encuentran bien definidas las atribuciones y responsabilidades de la Dirección, Departamento, Jefatura o Grupo de Trabajo donde actualmente usted cumple sus funciones?	5	13	28%	72%
A su criterio, el actual REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL del IESS refleja lo que realmente corresponde a los procesos de Afiliación y Recaudación?	3	15	17%	83%
A su criterio, la actual ESTRUCTURA ORGÁNICA del IESS refleja lo que realmente corresponde a los procesos de Afiliación y Recaudación?	3	15	17%	83%

En procura del fortalecimiento de la Institución y del mejoramiento de los procesos de Afiliación y Recaudación, usted considera que es necesario actualizar el Reglamento Orgánico Funcional del IESS?	16	2	89%	11%
--	----	---	-----	-----

	AFILIACIÓN (2)			
	ENCUESTAS		PORCENTAJE	
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	SI	NO	SI	NO
Tiene Usted muy claras sus funciones y responsabilidades para desarrollar los procesos o procedimientos que están a su cargo?	10	8	56%	44%
Cree usted que existe la interrelación adecuada entre las áreas encargadas de los procesos de Afiliación y Recaudación?	2	16	11%	89%
Cree Usted que los niveles de coordinación y supervisión , dentro de los procesos de Afiliación y Recaudación, cumplen con sus funciones y son los apropiados?	1	17	6%	94%
Considera Usted que actualmente existe en el IESS una adecuada desconcentración geográfica (hacia las Direcciones Provinciales) en cuanto a la estructura orgánica y a la definición de funciones, procesos y procedimientos?	4	14	22%	78%
A su criterio, existen algunas inconsistencias en la actual estructura orgánica del IESS, en lo que tiene relación con los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación, en los que Usted participa?	15	3	83%	17%
Cree Usted que para los procesos específicos de Afiliación y Control actualmente se han definido con claridad las respectivas responsabilidades y funciones y se cuenta con el organigrama que realmente corresponde?	4	14	22%	78%

	RECAUDACIÓN (1)			
	ENCUESTAS		PORCENTAJE	
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	SI	NO	SI	NO
Conoce usted cuál es la Misión Fundamental del IESS establecida en la propia Ley de Seguridad Social?	16	1	94%	6%
Tiene usted claridad en la estructura orgánica que está actualmente vigente en el IESS?	13	4	76%	24%
Según su criterio, en el actual Reglamento Orgánico Funcional del IESS se encuentran bien definidas las atribuciones y responsabilidades de la Dirección, Departamento, Jefatura o Grupo de Trabajo donde actualmente usted cumple sus funciones?	5	12	29%	71%
A su criterio, el actual REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL del IESS refleja lo que realmente corresponde a los procesos de Afiliación y Recaudación?	8	9	47%	53%
A su criterio, la actual ESTRUCTURA ORGÁNICA del IESS refleja lo que realmente corresponde a los procesos de Afiliación y Recaudación?	7	10	41%	59%
En procura del fortalecimiento de la Institución y del mejoramiento de los procesos de Afiliación y Recaudación, usted considera que es necesario actualizar el Reglamento Orgánico Funcional del IESS?	15	2	88%	12%

	RECAUDACIÓN (2)			
	ENCUESTAS		PORCENTAJE	
Tiene Usted muy claras sus funciones y responsabilidades para desarrollar los procesos o procedimientos que están a su cargo?	13	4	76%	24%
Cree usted que existe la interrelación adecuada entre las áreas encargadas de los procesos de Afiliación y Recaudación?	4	13	24%	76%
Cree Usted que los niveles de coordinación y supervisión , dentro de los procesos de Afiliación y Recaudación, cumplen con sus funciones y son los apropiados?	3	14	18%	82%

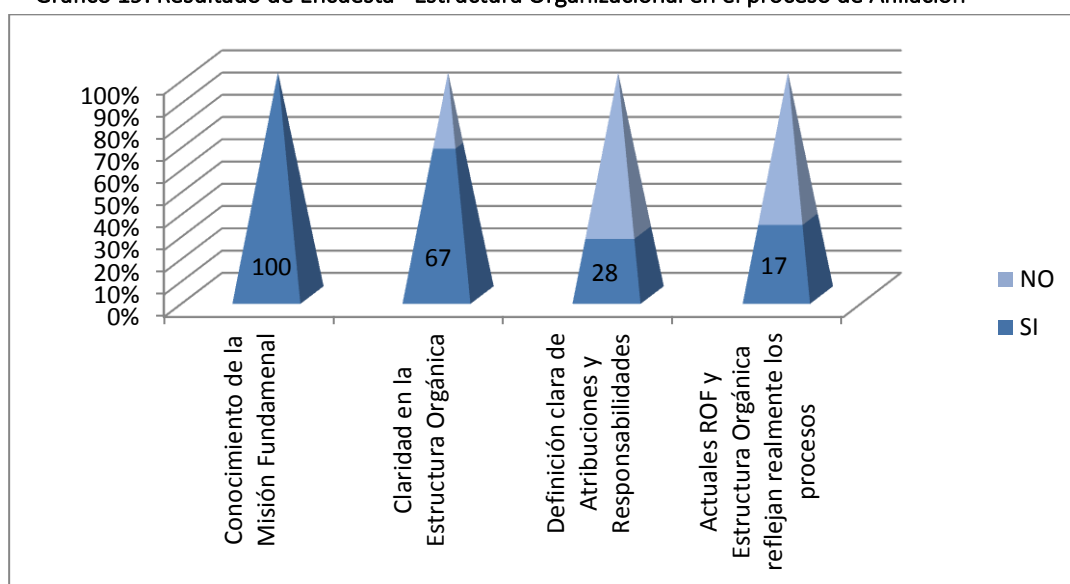
Considera Usted que actualmente existe en el IESS una adecuada desconcentración geográfica (hacia las Direcciones Provinciales) en cuanto a la estructura orgánica y a la definición de funciones, procesos y procedimientos?	1	16	6%	94%
A su criterio, existen algunas inconsistencias en la actual estructura orgánica del IESS, en lo que tiene relación con los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación, en los que Usted participa?	12	5	71%	29%
Cree Usted que para los procesos específicos de Afiliación y Control actualmente se han definido con claridad las respectivas responsabilidades y funciones y se cuenta con el organigrama que realmente corresponde?	5	12	29%	71%

LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL EN EL PROCESO DE AFILIACIÓN:

De conformidad con los resultados obtenidos en la encuesta realizada, podemos señalar los criterios expuestos por el personal técnico del área relacionada con el proceso de Afiliación:

- Si bien el 100% del personal dice conocer la Misión Fundamental del IESS (por lo tanto todos saben lo que le corresponde hacer al Instituto), solo un 67% señala que tiene claridad en el contenido de su estructura orgánica.
- Apenas la tercera parte del personal técnico (28%) afirma que están bien definidas las responsabilidades y atribuciones del Área donde cumple sus funciones.
- Tan solo un 17% cree que el actual Reglamento Orgánico Funcional y la actual Estructura Orgánica del IESS reflejan lo que realmente corresponde al proceso de Afiliación.

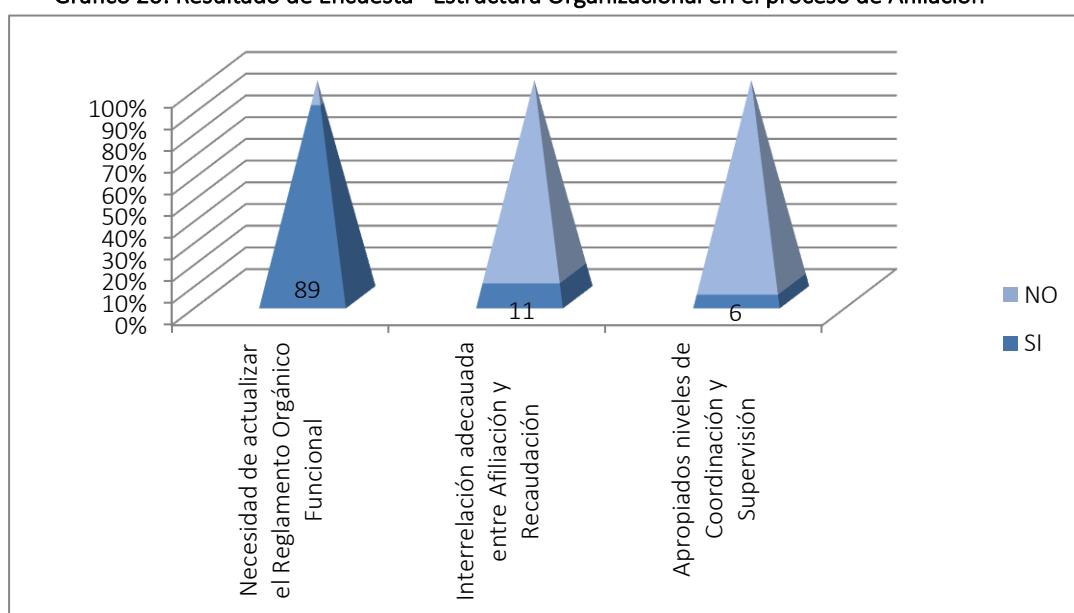
Gráfico 19: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Afiliación



ELABORACIÓN: PROPIA

- En consistencia a los criterios antes señalados, el 89% del personal encuestado considera que es necesario actualizar el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, en beneficio de un fortalecimiento de la Institución y del mejoramiento de los procesos a su cargo.
- Con relación a la gestión misma resultante de la vigente estructura organizacional, tan solo el 11% del personal técnico considera que existe una adecuada interrelación entre las áreas encargadas de los procesos de Afiliación y Recaudación; y, apenas un 6% estima que SI cree que los niveles de coordinación y supervisión cumplen con sus funciones y son los apropiados.

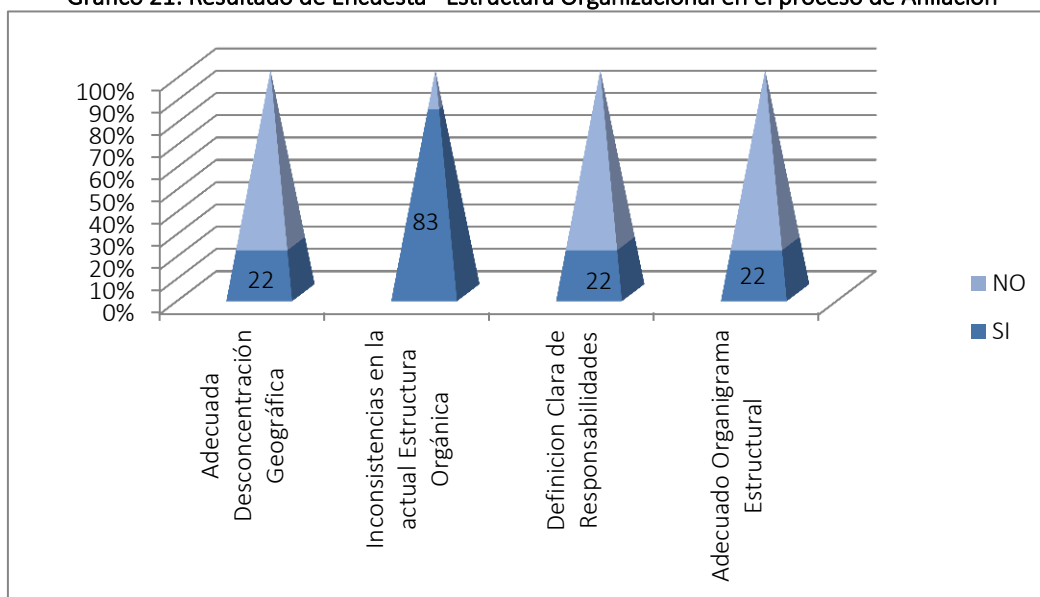
Gráfico 20: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Afiliación



ELABORACIÓN: PROPIA

- Con respecto a la aplicación del principio de organización que rige al IESS en lo pertinente a una adecuada desconcentración geográfica hacia las respectivas Direcciones Provinciales, solo uno de cada cinco técnicos afirma estar de acuerdo con que eso se aplica bien en el IESS.
- Alrededor del 80% del personal técnico de Afiliación está de acuerdo con que existen algunas inconsistencias en la actual estructura orgánica del IESS, en lo que tiene relación sobre todo con los procesos a su cargo, y es en esa misma proporción que el personal se manifiesta que no están actualmente definidas con claridad sus responsabilidades y funciones, y que no se cuenta con el Organigrama Estructural que realmente corresponde.

Gráfico 21: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Afiliación



ELABORACIÓN: PROPIA

Como se ha podido observar, en las áreas relacionadas con el proceso de AFILIACIÓN, y sobre la base de la encuesta realizada al personal técnico que asistió a los talleres dirigidos por el Equipo Consultor, la actual estructura organizacional no tiene claridad en su composición, pues no existe definición clara en las atribuciones y responsabilidades de las áreas involucradas, no refleja lo que realmente corresponde al Proceso de Afiliación y a sus subprocesos, no existen las adecuadas interrelaciones de áreas involucradas a los procesos, ni tampoco una eficiente coordinación y supervisión en lo pertinente a la ejecución de los mismos. Así también se caracteriza por la presencia de algunas inconsistencias en la actual estructura orgánica y su Organigrama Estructural no refleja actualmente lo que en verdad corresponde al proceso de Afiliación.

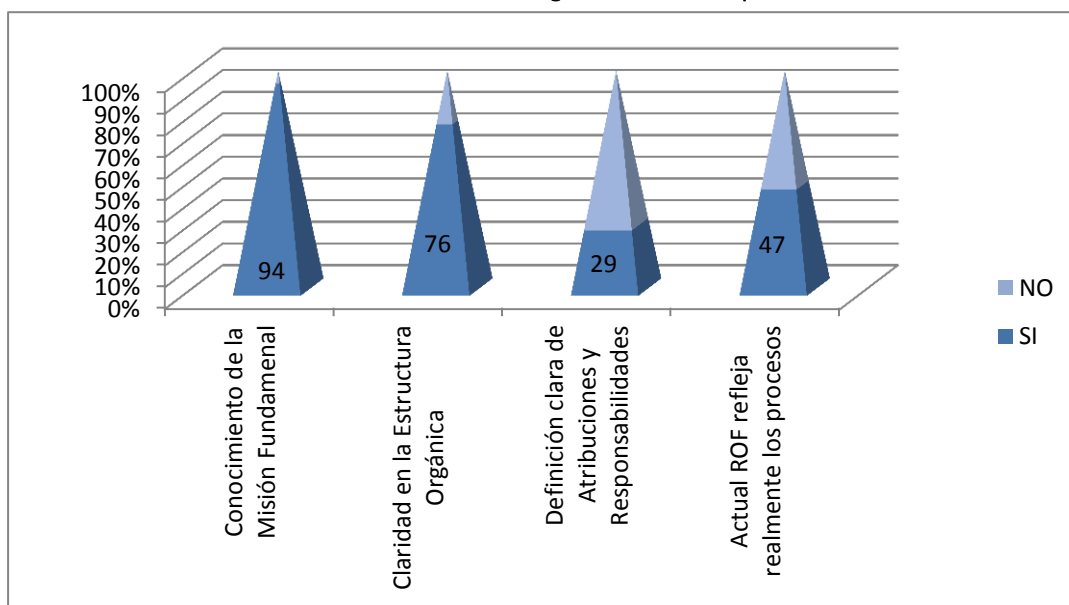
LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL EN EL PROCESO DE RECAUDACIÓN:

Por su parte, y atendiendo las mismas consultas, el personal técnico de Recaudación emitió su criterio en los términos que a continuación se describe:

- Casi la totalidad (94%) del personal dice conocer la Misión Fundamental del IESS, mientras que solo el 76% manifiesta tener claridad en el contenido de su estructura orgánica.
- Al igual que el personal técnico de Afiliación, solo el (28%) afirma que están bien definidas las responsabilidades y atribuciones del Área donde cumple sus funciones.

- Recordemos que apenas el 17% del personal de Afiliación estima que el actual Reglamento Orgánico Funcional y la actual Estructura Orgánica del IESS reflejan lo que realmente corresponde al proceso de Afiliación. En el caso de Recaudación, este porcentaje se ve incrementado, pues el 47% de su personal técnico se siente identificado con la validez del actual Reglamento Orgánico Funcional, y con respecto a la Estructura Orgánica el 41% se pronuncia en ese mismo sentido. Esto pensaríamos que es el reflejo de la expedición de la Resolución CD 497, con la que el Consejo Directivo del IESS, el 18 de septiembre del 2015, creó la Unidad Provincial de Coactivas en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí, y se establecieron funciones y responsabilidades específicas para las Unidades de Recaudación y de Control de Gestión de Cartera.

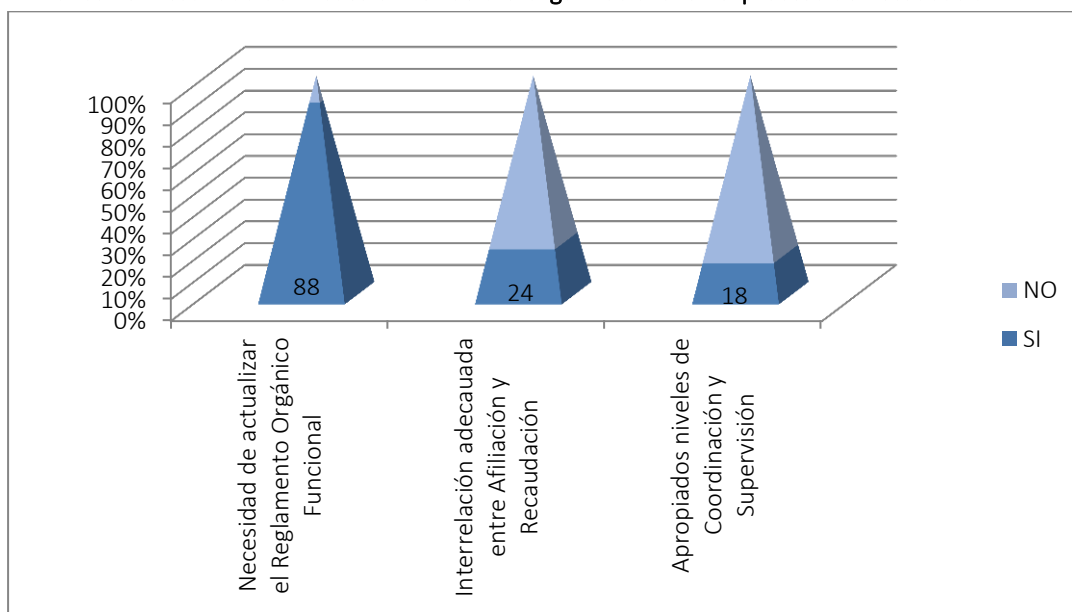
Gráfico 22: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Recaudación



ELABORACIÓN: PROPIA

- Coincide esta Área con la de Afiliación en el sentido de que el 88% del personal encuestado estima necesario actualizar el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, en beneficio de un fortalecimiento de la Institución y del mejoramiento de los procesos a su cargo.
- El 24% de su personal técnico considera que existe una adecuada interrelación entre las áreas encargadas de los procesos de Afiliación y Recaudación; y, el 18% estima que los niveles de coordinación y supervisión SI cumplen con sus funciones y son los apropiados.

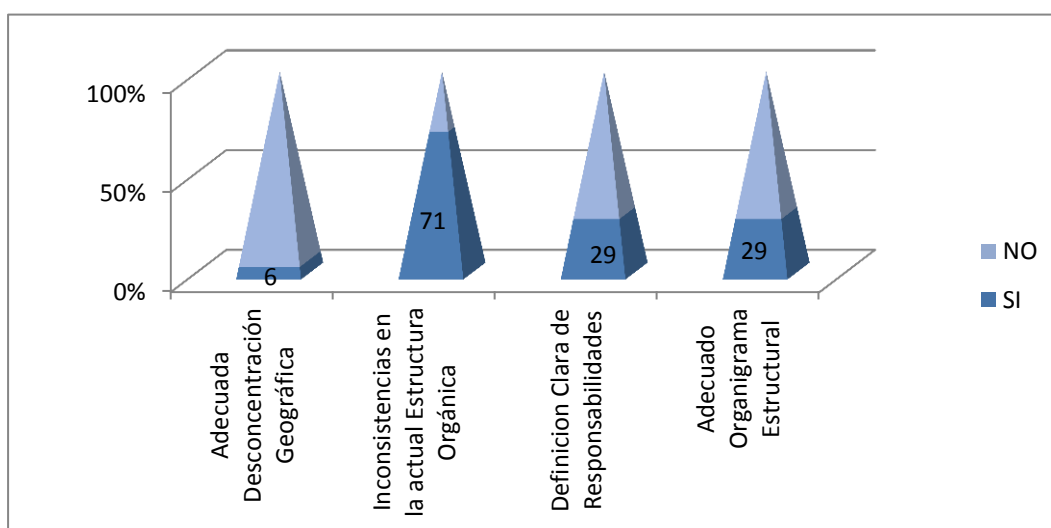
Gráfico 23: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Recaudación



ELABORACIÓN: PROPIA

- Tan solo el 6% del personal de Recaudación manifiesta que existe una adecuada desconcentración geográfica hacia las respectivas Direcciones Provinciales.
- Muy cercano a lo que manifestó el personal de Afiliación (80%) el 71% del personal técnico de Recaudación afirma que existen algunas inconsistencias en la actual estructura orgánica del IESS, en lo que tiene relación con los procesos a su cargo, y señalan que actualmente NO están definidas con claridad sus responsabilidades y funciones; y, además, que NO se cuenta con el Organigrama Estructural que realmente corresponde.

Gráfico 24: Resultado de Encuesta –Estructura Organizacional en el proceso de Recaudación



ELABORACIÓN: PROPIA

Conforme lo observado, la actual estructura organizacional del área de Recaudación también debe ser revisada, pues si bien existe mayores definiciones de atribuciones y responsabilidades, en comparación con lo que hoy dispone Afiliación, aún corresponde seguir trabajando en esa línea en el área de Recaudación. Coinciden las dos áreas encuestadas en que la actual Estructura Organizacional no refleja debidamente su proceso y sus subprocesos, ni tampoco existen las adecuadas interrelaciones de las áreas involucradas, ni una eficiente coordinación y supervisión en lo pertinente a la ejecución de esos procesos. Al igual que lo manifestado por el personal técnico de Afiliación, el Área de Recaudación también se caracteriza por la presencia de algunas inconsistencias en la actual estructura orgánica y su Organigrama Estructural no refleja lo que corresponde al proceso en su conjunto.

Se requiere entonces una disposición del Consejo Directivo en procura de que se realice una revisión de la actual Estructura Organizacional, para lo cual se hace técnicamente necesario que se inicie con una redefinición de los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS; y, como ya se ha venido manifestando permanentemente en el transcurso de este análisis, sobre esa base se diseñaría tanto la nueva Estructura Organizacional del IESS como los correspondientes Reglamentos, Manuales de Procesos y de Funciones, e Instructivos de Procedimientos.

En este punto, cabe señalar que se realizó una Reunión de Trabajo con el actual Director Nacional de Talento Humano del IESS, con el que se compartió algunos criterios técnicos surgidos como resultado de este diagnóstico y, sobre todo, se pudo contar con la información oficial de que el propio Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se encuentra elaborando a su interior el nuevo Estatuto Orgánico por Procesos, que sería el que reemplazaría al actual Reglamento Orgánico Funcional, así como también los respectivos Manuales de Procedimientos, y de Funciones y Puestos, en sujeción a lo previamente dispuesto por el Consejo Directivo del IESS, herramientas de gestión administrativa y operativa que estarían por ser concluidas en el primer trimestre de 2016.

PARTE IV

4. Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Síntesis y Conclusiones del Estudio

Se ha logrado compilar la normativa principal relacionada con la seguridad social en el Ecuador, en lo que tiene que ver con la Afiliación y Recaudación, incluyendo las diferentes estructuras organizacionales que han estado vinculadas a esos procesos y las variaciones que han experimentado desde la promulgación de la actual Ley de Seguridad Social hasta la presente fecha.

La normativa que ha sido enunciada en este documento, ha procurado guardar cierta consistencia dentro del correspondiente ordenamiento jurídico, partiendo del concepto más fundamental de que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, y que la seguridad social es un derecho garantizado por el Estado y constituye además un derecho irrenunciable de todas las personas, y es deber y responsabilidad primordial del Estado.

En síntesis, la normativa señala que:

- El Estado garantiza y hace efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.
- Conforme lo estipulado por la propia Constitución, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se compone, entre otros, de los ámbitos de la educación, salud, hábitat y vivienda, cultura, y seguridad social.
- Este Sistema se articula al Plan Nacional de Desarrollo y al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; se guía por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funciona bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.
- Por su parte, el Sistema de Seguridad Social es público y universal, no se puede privatizar y atiende las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hace efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guía por los principios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad. El Sistema de Seguridad Social comprende las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funciona con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.
- De conformidad con lo que manda la Constitución con respecto al Sistema de Seguridad Social y a la entidad responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus

afiliados, el 13 de noviembre del 2001, el Congreso Nacional del Ecuador aprobó la Ley de Seguridad Social, la misma que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 465, de 30 de noviembre de 2001. De conformidad con el Art. 1 de esa Ley, el Seguro General Obligatorio forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan también en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es la entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política de la República, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional.
- La Ley de Seguridad Social establece las normas generales para la aplicación del seguro general obligatorio; la naturaleza jurídica, la misión fundamental y principios de organización del IESS; su estructura orgánica, la competencia y responsabilidades de sus órganos de gobierno y dirección; así como también las disposiciones para el cumplimiento de las funciones de afiliación y recaudación; y, lo relativo a la mora y responsabilidad patronal.
- El IESS es quien administra directamente las funciones de afiliación, recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio y, a través de las direcciones especializadas de cada seguro, administra las prestaciones que le corresponde otorgar. Al IESS también le corresponde recaudar de manera global los aportes obligatorios, personales y patronales, y los demás recursos que, por otras disposiciones legales o contractuales, se destinan a financiar los seguros administrados por el mismo Instituto.
- En cada circunscripción territorial, la Dirección Provincial del IESS está obligada a recaudar las aportaciones al Seguro General Obligatorio, personales y patronales, que paguen los afiliados y los empleadores, directamente o a través del sistema bancario.
- Esa Ley, con las mínimas reformas que ha sufrido a su contenido, es la que está vigente en la actualidad, y es la que determina como la misión fundamental del IESS proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte. Esa misión ha permanecido intacta desde la expedición de la Ley en el 2001.
- La referida Ley es la que dispone al Consejo Directivo del IESS, como su máximo órgano de gobierno, entre otros aspectos, expedir la normativa correspondiente a la estructura organizacional y a la determinación de funciones y responsabilidades que se asignan a las diferentes unidades administrativas creadas para el cumplimiento de la misión fundamental del Instituto.
- El Reglamento Orgánico Funcional del IESS debe contener las atribuciones, deberes y responsabilidades de las dependencias encargadas de los procesos operativos y de apoyo administrativo para la aplicación del seguro general obligatorio. El primer Reglamento Orgánico Funcional del IESS fue expedido por el Consejo Directivo en octubre de 2003, mediante Resolución CD 021.

- Por su parte, en lo que respecta a la “reglamentación interna” relacionada con la ejecución de los procesos de Afiliación y Recaudación”, el Consejo Directivo expidió varias Resoluciones, entre el 2010 y el 2015, teniendo como base la CD 301, del 11 de febrero de 2010, y que constituyó una Codificación de la anterior reglamentación de afiliación, recaudación y control contributivo.
- Tanto la Resolución CD 021, en lo relativo a estructura organizacional, como la Resolución CD 301, en lo pertinente a normativa de procesos, han sufrido reformas en el tiempo como resultado de las necesidades de mejora institucional de sus procesos y también como reflejo del modelo de gestión que ha procurado imprimir en el IESS cada Administración.

RESOLUCIÓN CD No.	FECHA	CONTENIDO	ESTADO
021	13-oct-2003	Reglamento Orgánico Funcional del IESS	Derogado
457	12-ago-2013	Reglamento Orgánico Funcional del IESS	Reformado
483	13-abr-2015	Reformas al Reglamento Orgánico Funcional del IESS contenido en Res CD 457	Vigente
491	11-jun-2015	Normativa para que el Director General pueda contratar Gerentes Institucionales	Vigente
497	18-sep-2015	Reforma al Reglamento Orgánico Funcional Resolución CD 457, con el que se crea la Unidad Provincial de Coactivas del IESS y se establece más responsabilidades a la Dirección Nacional de Recaudación	Vigente

RESOLUCIÓN CD No.	FECHA	CONTENIDO	ESTADO
301	11-feb-2010	Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Reformada
304	23-feb-2010	Reforma Resolución CD 301	Reformada
321	2-jun-2010	Reforma Resolución CD 301	Reformada
380	1-sept-2011	Reforma Resolución CD 301 Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Vigente
384	19-oct-2011	Reforma Resolución CD 301 Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo.	Vigente

434	8-nov-2012	Reforma Res. CD 301 Reglamento de aplicación por parte del IESS de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.	Reformada con CD. 460
467	20-mar-2014	Reforma CD 390, y CD 347 Reglamento de Afiliación al IESS de las personas sin relación de dependencia o independiente y ecuatorianos domiciliados en el exterior.	Vigente

En términos generales, cabe señalar también que:

- La normativa y reglamentación interna generada en el IESS se ha enmarcado en lo que manda la Constitución y en lo que dispone la Ley de Seguridad Social, así como también han estado encaminadas dentro de los objetivos estratégicos contenidos en el Plan Nacional del Buen Vivir, en lo que tiene que ver con materia de seguridad social.
- Algunas reformas a la normativa generada son el resultado de necesidades operativas de las propias unidades responsables de la gestión de cada proceso, y no representan una visión en conjunto de los requerimientos institucionales, provocando además que las reformas implementadas en el muy corto plazo tengan que volver a ser revisadas.
- La misión fundamental del IESS es la consagrada en la propia Ley de Seguridad Social, y esa no ha sido modificada desde la promulgación de esa ley.
- A la presente fecha no se cuenta aún con el Reglamento para la aplicación de la Ley de Seguridad Social expedida en el 2001. Quizás sea la carencia de esa norma fundamental la que ha provocado que se genere al interior del IESS una variada normativa secundaria, que ha debido ser modificada permanentemente.
- Los cambios implementados vía resoluciones del Consejo Directivo, tanto a la normativa relacionada con los procesos como a aquella vinculada con la estructura organizacional, puede ser el resultado de la necesidad de un mejoramiento continuo de los procesos. La permanente movilidad de la alta dirección, generada en los últimos años, no permite que la entidad defina estrategias y políticas a largo plazo.
- Los cambios producidos en los últimos años en la estructura organizacional del IESS podrían ser percibidos al interior de la entidad como un debilitamiento institucional, que incide de alguna manera en un desmejoramiento de la identidad corporativa en el talento humano, que deja de creer en la valía de las últimas reformas, pues supone que esas no perdurarán en el tiempo, y correrán con la misma suerte de las anteriores.
- Toda organización, para experimentar un real desarrollo, debe también ser sujeto de mejoras continuas, y éstas deben garantizar que su implementación obedezca a una mejora en el servicio al cliente, a un progresivo crecimiento en la cobertura de sus productos y al permanente avance tecnológico, pero no necesariamente ser el resultado de decisiones sustentadas en las características de un particular modelo de gestión.

- Una Unidad encargada de la revisión y mejora permanente de procesos y estructuras organizacionales debe estar más bien ligada al máximo órgano de gobierno (Consejo Directivo), y la permanencia del talento humano de esa Unidad dentro de la institución debería estar garantizada al menos dentro de los períodos que la Ley asigna a ese mismo órgano. Con ello, la Institución garantizaría que los procesos implementados por el IESS para el cumplimiento de su misión fundamental guarden siempre consistencia con la Ley, su misión fundamental, y su planificación estratégica.
- Es notorio entonces que la normativa relacionada con los procesos y la estructura organizacional vinculada con la gestión de afiliación y recaudación requiere, más que de una nueva reforma, de la unificación de lo expedido últimamente vía reglamentos e instructivos, para concentrarlos en una sola normativa, clara y simple, que abarque qué se debe hacer (procesos) para cumplir con lo que manda la Constitución y la Ley con respecto a la afiliación y recaudación; para, sobre esa base, establecer cómo se debe hacer (procedimientos) y a través de qué unidades se implementan esos procesos y procedimientos, cumpliendo específicas funciones y responsabilidades (estructura organizacional).

En lo que concierne a la **“estructura organizacional” del IESS**, y en particular a lo que tiene relación con las funciones de Afiliación y Recaudación que por Ley le competen desarrollar, en las dos instancias de este estudio se ha concluido que:

- El primer Reglamento Orgánico Funcional, contenido en la Resolución CD 021, en su intento de armonizar la nueva Ley de Seguridad Social con la estructura orgánica por procesos, definió por primera vez los principios de organización del IESS; los niveles de su estructura orgánica; la división geográfica y la circunscripción territorial sobre las que se diseñó la correspondiente estructura organizacional; y, se concentró en asignar, de forma más generalizada, las competencias, funciones y responsabilidades a los órganos de gobierno y dirección.
- Para el 2013, con la Resolución CD 457 se generó un nuevo Reglamento Orgánico Funcional, producto del análisis y de la práctica misma de la norma existente, y sobre todo de los requerimientos y objetivos que pudo haber tenido el respectivo Consejo Directivo de ese entonces. Esa Resolución estuvo diseñada más bien con un criterio de organización más centralizada, que procuraba coordinar y supervisar directamente desde la Matriz la gestión de los principales macroprocesos y procesos del IESS.
- Con ese Reglamento, por un lado se creó una Unidad Administrativa, ubicada a nivel de Matriz, y que dependía jerárquicamente de la Dirección General del IESS, que es la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, y se incorporaron más unidades administrativas para la gestión de los procesos de Afiliación y Recaudación; y, por otro lado se incorporó la Coordinación General de Territorio, que dependía también de forma directa de la Dirección General, y que era la responsable de coordinar y supervisar la formulación del presupuesto y de la gestión de siete direcciones provinciales zonales, las mismas que tenían a su cargo la jurisdicción de algunas provincias.
- Si bien en ese nuevo Reglamento se logró establecer funciones y responsabilidades para los procesos de afiliación y recaudación, de forma más específica que en la Resolución CD 021, también es cierto que se afectó la estructura organizacional haciéndola más compleja y lineal, al incorporar una Coordinación General y una Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y

Reservas. La interrelación que existía entre las Direcciones Provinciales y la Dirección General para el cumplimiento de las funciones que les asignaba la propia Ley de Seguridad Social, probablemente pudo haber perdido efectividad.

- Al reformarse el nuevo Reglamento Orgánico Funcional en abril del 2015, a través de la Resolución CD 483, se corrigió la implementación de esa estructura organizacional lineal y se eliminó tanto la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, como la de Territorio, así como también la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas. Sin embargo, este Reglamento reformado solo dispuso las acciones de suprimir estas Unidades dentro de la estructura orgánica del Instituto, sin considerar las modificaciones adicionales que esas acciones implicaba. En todo caso, esta Resolución procuró una línea de mando más corta que la dispuesta en el Reglamento reformado. Al no existir la Coordinación General de Aportes, Fondos y Reservas, entonces la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura y la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cartera, pasaron a depender y reportar directamente a la Dirección General del IESS. Así también, al haber sido eliminada la Coordinación General de Territorio, se hizo más directa la relación entre las direcciones provinciales y la Dirección General, así como también se hizo más liviana su gestión.
- En lo pertinente a las Direcciones Provinciales, al disponerse la eliminación de la Subdirección Provincial de Aportes, Fondos y Reservas, desaparecieron con ella la Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura y la Unidad Provincial de Gestión de Cartera. Sin embargo, las funciones que habían sido asignadas a esa Subdirección Provincial no fueron consideradas en esa Resolución.
- La actual estructura orgánica correspondiente a los procesos de afiliación y recaudación se caracteriza por presentar bien definidas dos áreas específicas en el Organigrama estructural del IESS: (1) la relacionada con Afiliación y Cobertura y (2) la vinculada con Recaudación y Gestión de Cartera; sin embargo, en el Reglamento Orgánico Funcional no se ha dado el mismo tratamiento a las dos áreas cuando ha correspondido definir sus funciones y responsabilidades.
- Las propuestas de reformas a la estructura organizacional, que inclusive fueron acogidas por el propio Consejo Directivo en su oportunidad, no son el resultado de un trabajo conjunto entre las dos áreas, por lo que la actual estructura organizacional es más bien la consecuencia de acciones y resoluciones aisladas, que no han concebido a la Afiliación y a la Recaudación como un solo conjunto, que debe ser tratado como un solo MACROPROCESO, que no pueda ser mejorado, corregido, suprimido o reformado por partes, si no que cualquier tratamiento se lo asimile en su conjunto.
- Estas dos áreas cumplen sus funciones separadamente, por cuanto no encuentran líneas de coordinación internas entre sus procesos y subprocesos. Si bien Afiliación es la generadora natural de insumos para la Recaudación, no existen hilos de articulación organizacional bien definidos dentro de la estructura orgánica que dejen ver que entre las dos áreas se realiza un trabajo coordinado.
- Aun cuando la normativa existe, está no está traducida con claridad en la estructura orgánica. Los subprocesos de Afiliación y de Recaudación no están reflejados *in estricto* en la estructura de cada proceso. En lo concerniente a Recaudación, no se ve reflejada la Gestión de Cartera en sus fases, sin priorizar la importancia y el tratamiento diferenciado que pueden tener tanto la Gestión preventiva, como la extrajudicial y la Judicial o coactiva.

- En términos generales, a criterio del propio personal técnico de Afiliación, la actual estructura organizacional no tiene claridad en su composición, pues no existe una definición clara en las atribuciones y responsabilidades de las áreas involucradas con su proceso, por lo que se hace necesaria su revisión, al igual que la correspondiente al área de Recaudación, pues si bien para esta área existen mayores definiciones de atribuciones y responsabilidades, en comparación con lo que hoy dispone Afiliación, aún corresponde seguir trabajando en esa línea. Coinciden las dos áreas en estudio en que la actual Estructura Organizacional además de no reflejar debidamente su Proceso y sus subprocesos, tampoco consideran las adecuadas interrelaciones de las áreas involucradas, ni una eficiente coordinación y supervisión en lo pertinente a la ejecución de esos procesos.
- En definitiva, la actual estructura organizacional no es el producto de un análisis previo, detenido, técnico y sobre todo coordinado, de los objetivos estratégicos, de las funciones y responsabilidades, de los procedimientos; y, del organigrama correspondiente. La actual estructura es más el resultado de necesidades y urgencias que se han ido atendiendo en el tiempo para disponer de diversos reglamentos e instructivos, modificados con reincidencia, y que no han sido socializados ni difundidos por el personal que debe aplicarlos.

Por último, cabe señalar que en cuanto al conocimiento de la norma constitucional que marca el desenvolvimiento del sistema de seguridad social en el Ecuador, así como de los objetivos estratégicos que la planificación institucional liga con la misión fundamental y objetivos propios del IESS, estos no son conocidos en su totalidad por la gran mayoría del personal técnico que lleva a cargo la gestión de los procesos de afiliación y recaudación en el Instituto. Así también, a criterio de ese personal, en el actual Reglamento Orgánico Funcional y en la vigente Estructura Orgánica del IESS, no están claramente definidos los procesos y/o subprocesos de Afiliación y Recaudación. Casi la totalidad del personal de Afiliación y las dos terceras partes del personal de Recaudación señalan que los procesos que son de su responsabilidad en la actualidad no cuentan con la normativa adecuada. El 80% del área de Afiliación señala no disponer de esa normativa en condiciones claras y bien definidas, mientras que ese criterio es compartido casi por la mitad del personal de Recaudación.

Y, por otro lado, al parecer no todos los técnicos conocen los procedimientos específicos que se deben cumplir para la ejecución de los procesos en análisis. Resulta preocupante presumir que casi una tercera parte de los técnicos, tanto de Afiliación (28%) como de Recaudación (29%) dicen no conocer cómo deben actuar para proceder “paso a paso” para el cumplimiento de las funciones que la Constitución, las leyes y la norma interna manda sobre el seguro general obligatorio, y los procesos de afiliación y recaudación. En función de la práctica real en el cumplimiento de sus funciones, el personal de Afiliación y de Recaudación considera en su totalidad que es necesario realizar un levantamiento técnico de los procesos de su responsabilidad para, sobre esa base, definir los manuales de procedimientos que correspondan.

4.2. Recomendaciones de Política Institucional

En función de los resultados obtenidos y de las conclusiones generadas en las dos etapas del estudio, esta Consultoría pone a consideración de la OIT las siguientes recomendaciones de política institucional, debiéndose tomar en cuenta que tal como dispone la Ley y la reglamentación vigente, es el Consejo Directivo del IESS el máximo órgano de gobierno, encargado de emitir las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio, así como también expedir la normativa de organización y funcionamiento de los seguros generales

administrados por el IESS, la elaboración del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social y sus reformas, y la expedición de todos los reglamentos que se generen al interior del IESS:

Para la formulación de una normativa posterior, deberá tenerse siempre presente lo contenido en el **Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017**, en lo que respecta a las políticas, objetivos y lineamientos estratégicos, abordados en el acápite 1.2.2 de este documento.

1. **VALIDACIÓN DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS:** Los resultados obtenidos en los diferentes estudios presentados por los respectivos Equipos de Consultores, contratados por OIT con el propósito de realizar una evaluación técnica de los procesos de afiliación y recaudación, así como también de la normativa, reglamentación y estructura organizacional que corresponden a esos procesos, deben ser analizados en conjunto, al interior del IESS, entre los diversos actores involucrados, y sometidos a una validación y/o rectificación para establecer los criterios adecuados que permitan, de forma consensuada, ir construyendo los nuevos procesos y subprocesos de Afiliación y Recaudación.
2. **EXPEDICIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL:** Varias reformas a la normativa generada son el resultado de necesidades operativas de las propias unidades responsables de la gestión de cada proceso, y no representan una visión en conjunto de los requerimientos institucionales, provocando además que las reformas implementadas en el muy corto plazo tengan que volver a ser revisadas.

A la presente fecha no se cuenta con el Reglamento General para la aplicación de la Ley de Seguridad Social, que fuere expedida en el 2001. Quizás sea la carencia de esa norma fundamental la que ha provocado que se genere al interior del IESS una variada normativa secundaria, que ha debido ser modificada permanentemente.

Sería recomendable que las autoridades del IESS analicen la necesidad urgente de que, en estricta sujeción a lo que manda la Ley del 2001, se disponga la revisión de los textos preliminares que ya se han trabajado en varias administraciones en torno al Proyecto de Reglamento General a la Ley de Seguridad Social; y, sobre la base de ese análisis se elabore un documento actualizado, el mismo que sería sometido a un proceso de mejoramiento y revisión más profunda con diversos actores involucrados con la temática de la seguridad social, nacional e internacional, para obtener un Reglamento final que sería aprobado por el Consejo Directivo del IESS, en beneficio exclusivo de la correcta y oportuna aplicación de la legislación y de la normativa vigentes.

3. **REDISEÑO DE PROCESOS:** Por todo lo señalado durante este estudio, es necesario que las autoridades analicen la conveniencia institucional de iniciar, en el menor tiempo posible, acciones concretas que conduzcan a definir con total claridad los correspondientes macroprocesos, procesos, y subprocesos relacionados con la gestión de Afiliación y Recaudación, como un todo, que tiene que ver con las fuentes de recursos de la seguridad social. Al respecto, podríamos sugerir, como ejercicio, que se parta de una concepción técnica que conciba de inicio al Macroproceso de “AFILIACIÓN y RECAUDACIÓN”, como ese todo, debajo del cual se irían ubicando los procesos de “AFILIACIÓN” por un lado, y de “RECAUDACIÓN” por otro. Cada uno de esos procesos tendrá cobijados bajo su gestión a los subprocesos que corresponda; esto es: promoción, difusión, inscripción de afiliados, ampliación de cobertura, gestión de cartera, gestión coactiva, gestión preventiva de cobro, o los que el análisis técnico lo defina.

Para ello, las Direcciones Nacionales de Afiliación y de Recaudación deberían presentar, a través del órgano regular, una propuesta conjunta para que se disponga el Levantamiento Técnico de los Procesos en análisis, y sobre esa base se redefinan los respectivos Manuales de Procedimientos. Para tal efecto, las autoridades del IESS deberían considerar la conveniencia institucional de contratar ese estudio de manera externa al Instituto, en procura de lograr cierta independencia de criterios técnicos, y una visión más ligera que no inicie incorporando errores que han dejado de ser vistos desde el interior del Instituto, por cuanto los técnicos responsable de la ejecución de esos procesos lo hacen casi automáticamente, sin percibir sus incidencias. En todo caso, ese estudio técnico debería ser el resultado de un trabajo coordinado entre el equipo consultor externo y la contraparte institucional responsable de la Gestión por Procesos del IESS.

En este aspecto cabe también señalar que el estudio técnico, realizado de forma particular por el resto del Equipo Consultor a los procesos de Afiliación y Recaudación, identificó que no existe una coordinación ideal entre las áreas responsables de los procesos analizados, pues la creación de políticas y procedimientos es realizada por una unidad operativa y no por una unidad estratégica, por lo que ese Equipo ha recomendado establecer una figura de coordinación entre las Direcciones de Afiliación y Recaudación. Así, esas Unidades manejarían exclusivamente los procesos operativos, mientras que el área de coordinación se encargaría de los procesos estratégicos, siendo la responsable del *diseño de las políticas y procedimientos de Afiliación para los diferentes segmentos de población, contando para el efecto con un equipo investigativo que identifique las estrategias de ampliación de la cobertura en base a estudios de los segmentos de la población, y considerando variables como la capacidad contributiva, percepciones de los segmentos hacia incentivos o desincentivos para vincularse a la seguridad social, primas de cotización entre otros*. Se entendería que esta recomendación podría conducir a revisar la conveniencia de crear una Coordinación General de Afiliación y Recaudación, que tenga a su cargo la supervisión, control, coordinación y articulación de la gestión de las Direcciones Nacionales de Afiliación y de Recaudación.

4. **NUEVA CODIFICACIÓN DE LA REGLAMENTACION DE PROCESOS:** Se debe realizar una nueva codificación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, que recoja en un solo nuevo documento la normativa base de la Resolución CD 301 y sus posteriores reformas. Esta Codificación debe ser el resultado de un estudio que garantice el involucramiento en el análisis de todos los actores ligados con la ejecución de los procesos de afiliación y recaudación, tanto al interior como al exterior de la institución, esto es, nutriéndose también de la experiencia real del propio cliente del IESS, que son su afiliados.

Esta nueva Codificación sería expedida mediante Resolución del Consejo Directivo del IESS.

5. **MANUAL ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS:** Sobre la base de esa nueva Codificación, corresponde definir los procedimientos que se deben efectuar para el eficiente y eficaz cumplimiento de las funciones que la Ley manda en torno a la Afiliación y Recaudación. Lo señalado debería ser recogido a través de un “Manual Único de Procedimientos para la Afiliación y Recaudación”, que el Director General lo aprobaría a través de una Resolución Administrativa, cuyo contenido debe estar en sujeción a lo que determine el Reglamento Codificado de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo, expedido previamente mediante Resolución del Consejo Directivo del IESS.

La normativa relacionada con los procesos y la estructura organizacional vinculada con la gestión de afiliación y recaudación, más que de una nueva reforma, requiere de la unificación de lo expedido últimamente vía reglamentos e instructivos, para concentrarlos en una sola normativa, clara y simple, que abarque qué se debe hacer (procesos) para cumplir con lo que manda la Constitución y la Ley con respecto a la afiliación y recaudación; para, sobre esa base, establecer cómo se debe hacer (procedimientos) y a través de qué unidades se implementan esos procesos y procedimientos, cumpliendo específicas funciones y responsabilidades (estructura organizacional).

6. **REVISIÓN COORDINADA DE LA ACTUAL ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:** Sobre la base de la redefinición de los procesos de Afiliación y Recaudación en el IESS; y contando con la nueva reglamentación para la implementación de esos procesos y la observancia estricta de sus procedimientos, el Consejo Directivo debería disponer se elabore una propuesta técnica para reformar la actual estructura organizacional del IESS, la misma que debe ser el resultado de una “revisión coordinada” de toda la normativa existente al respecto, que procure armonizar todos los procesos del IESS con su misión fundamental consagrada en la Ley.

Muchos han sido los esfuerzos por trabajar en este sentido, pero casi todos demuestran haber sido desarrollados de forma aislada, sin ninguna coordinación entre sus actores. Es imprescindible que el máximo órgano de gobierno del IESS disponga una nueva actualización del Reglamento Orgánico Funcional del IESS, pero que este no obedezca a “modelos de gestión” si no a la lógica de “gestión por procesos” de la Institución.¹¹

7. **CREACIÓN DE LA UNIDAD DE GESTIÓN PREVENTIVA DE CARTERA:** Si bien se ha insistido en que técnicamente debe esperarse primero el análisis, la revisión y los acuerdos entre los actores involucrados, que conlleven a una eficiente redefinición de los Procesos en estudio, merece una mención especial resaltar la necesidad de que se ponga énfasis en la conveniencia de incorporar en la estructura organizacional del Proceso de Recaudación una Unidad Administrativa de “Gestión Preventiva de Cartera”, muy bien reforzada con personal interno altamente capacitado, y que tenga como principal responsabilidad reducir la mora y evitar la acción coactiva.¹²

8. **RECOMENDACIONES ADICIONALES DEL EQUIPO CONSULTOR RELACIONADAS CON AJUSTES A LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:** El Equipo Consultor que se encargó del análisis particular de los procesos de Afiliación y Recaudación, como resultado de su estudio estableció algunas conclusiones sobre las que se sustentó para recomendar que, cuando se revise la actual estructura organizacional, se considere adicionalmente la pertinencia de realizar los siguientes ajustes:

11 Conforme la Disposición Transitoria Sexta de la Resolución CD 483, se dispuso que una Comisión de Asesores designada por el Consejo Directivo y la Dirección General prepare y presente el proyecto de revisión integral de la nueva estructura orgánica del IESS, en función del Plan Estratégico Institucional. Si es que aún es pertinente, la Comisión designada podría tener en consideración alguna de los criterios aquí expuestos.

12 De conformidad con los resultados obtenidos por el Equipo Consultor de OIT, encargado de la evaluación del Proceso de Recaudación, y que han sido incorporados en la página 118 de este Documento: “No se identifica orgánicamente un área que se dedique a una gestión de cobranza extrajudicial. Un adecuado proceso de cobranza implica dos escenarios: (i) uno de cobranza extrajudicial que se lo lleva a efecto mediante llamadas telefónicas, correos electrónicos, mensajes SMS, entre otros, que suele ser efectiva si está bien diseñada y ejecutada (que corresponde al área de afiliación). Este procedimiento, como se ha presentado, debería verificarse entre el día 16 y el día 90 del subproceso de recaudación. Siempre el proceso de cobranza extrajudicial es menos costoso que el procedimiento judicial; y, (ii) la cobranza judicial que es el inicio del juicio coactivo propiamente dicho, cuando todas las demás etapas del subproceso de recaudación han fallado.”

- **CENTROS INTEGRALES DE SERVICIO DE AFILIACIÓN Y ASESORÍA:** Según el estudio respectivo, la existencia de un solo canal (página web) no es suficiente para alcanzar a ciertos segmentos afiliables (analfabetismo digital), por lo que se haría necesario *desarrollar Centros Integrales de Servicio de Afiliación y Asesoría (centro multiservicios) que dependan de una instancia de Gestión de los Afiliados y Usuarios.*
 - **CENTRO DE ATENCIÓN AL CLIENTE:** Como hallazgos del estudio realizado por el resto del Equipo Consultor se determinó que no existe un Centro de Servicio para el Afiliado y el Empleador que se responsabilice de brindar respuestas y soluciones sistemáticas a las consultas de los usuarios, especialmente a los empleadores que ven afectada su gestión, y que brinde servicios especializados que tengan relación con cada segmento de cliente.
9. **ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL:** Los cambios implementados vía resoluciones del Consejo Directivo, tanto a la normativa relacionada con los procesos como a aquella vinculada con la estructura organizacional, pueden ser el resultado de la necesidad de un mejoramiento continuo de los procesos; sin embargo, la permanente movilidad de la alta dirección, generada en los últimos años, no ha permitido que la entidad defina estrategias y políticas a largo plazo.

Las modificaciones producidas en los últimos años en la estructura organizacional del IESS dejan ver hacia el interior cierto debilitamiento institucional, que provoca inclusive un desmejoramiento de la identidad corporativa en el talento humano, que deja de creer en la valía de las últimas reformas, pues supone que esas no perdurarán en el tiempo, y correrán con la misma suerte de las anteriores.

Si bien es cierto que toda organización, para experimentar un real desarrollo, debe también ser sujeto de mejoras continuas, éstas deben asegurar que su implementación obedezca a una mejora en el servicio al cliente, a un progresivo crecimiento en la cobertura de sus productos y al permanente avance tecnológico. Sería recomendable disponer al área que actualmente esté vinculada con la Gestión Estratégica, formule un Programa de Fortalecimiento Institucional, el mismo que (conforme lo señalamos al inicio de este documento, en el capítulo relacionado con algunas conceptualizaciones básicas), debe considerar todas aquellas acciones, herramientas, procedimientos, normas y recursos que permiten que la organización, en su conjunto, y las áreas responsables de los diferentes procesos, de forma específica, puedan contribuir de manera eficaz y eficiente al cumplimiento de la misión de la empresa y del logro de sus objetivos y metas; y que además considere como elemental la incorporación de políticas y/o códigos de Institucionalidad

10. **CREACIÓN DE LA DIRECCION NACIONAL DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL:** Se recomienda analizar la conveniencia institucional de crear una Dirección Nacional, dentro del nivel de apoyo al Consejo Directivo, que sea la que se responsabilice del permanente Mejoramiento Institucional, que dependa directamente del Consejo Directivo como una unidad asesora, cuyo titular no sea designado por el Director General si no directamente por el Consejo Directivo del IESS, previo a cumplir con los mismos requisitos y habilidades que la Ley ha previsto para el Director General, Subdirector General o Directores de Seguros Especializados; y, si la Ley faculta, que sea nombrado para un período fijo de al menos cuatro años.

Lo aquí sugerido busca que esa Unidad tenga alguien que la dirija con igual estabilidad que la que protege a los miembros del propio Consejo Directivo, procurando alcanzar mejores niveles de institucionalidad en el IESS, y garantizando que los procesos implementados por el Instituto para el cumplimiento de su misión fundamental guarden siempre consistencia con la Ley y su planificación estratégica.

11. **FUNCIONES DE LA DIRECCION NACIONAL DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL:** En una primera instancia, esa Unidad sería la encargada de, entre otros aspectos, definir los criterios básicos de institucionalidad que deben ser siempre observados por todos los órganos del IESS; calificar el plan estratégico institucional y los planes operativos anuales de los seguros especializados, preparados por las unidades pertinentes; calificar los proyectos de reformas a reglamentos, manuales e instructivos relativos a los procesos institucionales; proponer y dirigir programas y/proyectos relacionados con la mejora continua de procesos institucionales. Esta Dirección Nacional debe diferir de la actual Coordinación General de Gestión Estratégica, en cuanto esta última es una unidad *operativa de apoyo* a la Dirección General, mientras que la Unidad sugerida pretendería ser la que *apoye y asesore* al máximo órgano de gobierno, mejorando los niveles de gobernanza y validando siempre que la normativa relativa a procesos y estructura organizacional guarden consistencia entre la Constitución, la Ley, la planificación nacional y la misión fundamental del IESS.
12. **PLAN DE DIFUSIÓN, CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE:** El conocimiento y aplicación de la actual normativa que tiene relación con la legislación y reglamentación interna del IESS, así como de la aplicación de manuales, instructivos y de la propia estructura organizacional del IESS, debe ser reforzada por las autoridades del Instituto mediante la difusión y socialización de la información correspondiente, y de forma permanente hasta alcanzar la meta del 100% del personal técnico y directivo de afiliación y recaudación con pleno conocimiento de la normativa relacionada con la Ley de Seguridad Social y la vigente estructura organizacional del IESS, a fin de que todas las áreas interrelacionadas con la gestión de esos procesos manejen criterios homogéneos para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. El Consejo Directivo del IESS debería disponer el diseño urgente de un “Plan de Difusión y Capacitación para la Aplicación de la Normativa y la Evaluación de su Cumplimiento”.

Referencias Bibliográficas

1. **Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISII)**, Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS. Edición año 2012. Madrid, España.
2. **Constitución de la República del Ecuador**. Publicada en el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008. Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011.
3. **Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social del Ecuador**. DURAN VALVERDE, Fabio. Junio 2008. (http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_211.pdf.)
4. **Ley de Seguridad Social**. Publicada en el Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre del 2001. Incluye reformas aprobadas por la Ley No. 1, publicada en el suplemento del Registro Oficial 587 de 11 de mayo del 2009.
5. **Metodología para la medición del Empleo en el Ecuador**. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INEC. Octubre 2014, Quito, Ecuador.
6. **Modelos comparados de recaudación de cotizaciones en América Latina**, BERTIN, Hugo. (http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20120712/asocfile/20120712145704/hugo_bertin_1.pdf.)
7. **Plan Nacional del Buen Vivir. 2013-2017**. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. SENPLADES. 2013. Quito, Ecuador.
8. **Resoluciones de Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ESS:**
 - *Reglamento Orgánico Funcional del IESS*. Resolución CD 021, de 13 de octubre de 2003.
 - *Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo*. Resolución CD 301, de 11 de febrero de 2010; y, sus reformas contenidas en la Resoluciones CD 304 de 23 de febrero de 2010, CD 321 de 2 de junio de 2010 y CD 380 de 1 de septiembre de 2011.
 - *Reglamento de registro, afiliación y concesión de prestaciones de los trabajadores de temporada de la industria azucarera*. Resolución CD 428, de 4 de septiembre de 2012.
 - *Reglamento de aplicación por parte del IESS de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales*. Resolución CD 434, de 8 de noviembre de 2012.
 - *Reglamento Orgánico Funcional del IESS*. Resolución CD 457, de 12 de agosto de 2013.
 - *Reglamento de Afiliación al IESS de las personas sin relación de dependencia o independiente y ecuatorianos domiciliados en el exterior*. Resolución CD 467, de 20 de marzo de 2014.
 - *Reformas al Reglamento Orgánico Funcional del IESS contenido en Resolución CD 457*. Resolución CD 483, de 13 de abril de 2015.
 - *Normativa para la contratación de Gerentes Institucionales en el IESS*. Resolución CD 491, de 11 de junio de 2015.
 - *Reglamento para la afiliación de las personas que realizan Trabajo no Remunerado en el Hogar*. Resolución CD 492, de 18 de junio de 2015.
 - *Reforma al Reglamento Orgánico Funcional contenido en la Resolución CD 457*. Resolución CD 497, de 18 de septiembre de 2015.

Información adicional obtenida en páginas:

9. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>
(Página principal de la Organización Internacional del Trabajo. Acerca de la OIT)
10. https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Internacional_del_Trabajo (Organización Internacional del Trabajo. Historia, Órganos, Normas, Convenios)
11. <http://www.ccss.sa.cr/cultura> (Página principal de la Caja Costarricense de Seguridad Social. Cultura Organizacional)
12. <http://www.imss.gob.mx/estructura> (Página principal del Instituto Mexicano de Seguridad Social. Estructura Orgánica).
13. <http://www.bps.gub.uy/1365/estructura-organizativa.html>. (Página principal del Banco de Previsión Social del Uruguay. Estructura Organizativa).

Soportes Técnicos

1. Reuniones de Trabajo con el Equipo Consultor de OIT y el Jefe de Equipo
2. Asistencia a Talleres de Trabajo, con personal técnico de las áreas de Afiliación y Cobertura y de Recaudación y Gestión de Cartera
3. Entrevista con Director Nacional de Talento Humano del IESS
4. Informes preliminares de los diferentes Equipos de Consultores de OIT