

La situación del Instituto de Seguro Social

Académico Dr. Zoilo Cuéllar-Montoya
Presidente Academia Nacional de Medicina de Colombia

Un poco de historia

El día 26 de julio del año de 1945, durante la primera Presidencia de la República del Doctor Alberto Lleras Carnargo, el entonces Ministro de Trabajo de dicha Administración, el Doctor Adán Arriaga Andrade, presentó, al Congreso de la República, un proyecto de ley sobre el "Seguro Social Obligatorio" el cual, al concluir su recorrido parlamentario, se convirtió en la Ley 90 de 1946, que estableció el Seguro Social Obligatorio y creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). De acuerdo a la ley, eran tres las entidades que asociaba el nuevo Instituto: los empleadores, los trabajadores y el Gobierno, el cual no realizó los aportes a los cuales se había comprometido, de tal manera que en estos sesenta años, que se cumplen en el presente, el Instituto se nutrió de los aportes de los empleadores y de los trabajadores, exclusivamente. A 2004, de acuerdo a información personal suministrada por el Doctor Jaime Arias Ramírez, la deuda del Gobierno Nacional al Instituto de Seguros Sociales podría llegar a los 58 billones de pesos en pensiones, a lo cual se deben adicionar 3.2 billones de pesos que el Gobierno adeuda a la EPS.

Es a partir del año de 1995 cuando, como consecuencia de la implementación de la reforma de la seguridad social implantada por la puesta en vigencia de la Ley 100 de diciembre de 1993, se comienza a configurar la crisis financiera del ISS y, el hecho de manejar simultáneamente los riesgos profesionales, las pensiones y la salud hizo que la misma lucha del ISS por mantener los tres negocios le resultara fatal, pues el de salud arrastró a los demás.

Aseguradora de Riesgos Profesionales (ARP-IS)

La aseguradora de Riesgos Profesionales del ISS tiene aún una reserva financiera cercana a los 3.2 billones de pesos, a pesar de que el Gobierno la ha utilizado para subvencionar a la EPS: con sus reservas

podría funcionar, sin problemas, por más de cincuenta años como empresa líder en su campo en Colombia.

Aseguradora de Pensiones (AP-ISS)

La aseguradora de Pensiones del ISS, mantiene casi la mitad de los afiliados al sistema pensional en Colombia; es una aseguradora excelente y maneja costos administrativos inferiores a las demás Administradoras Financieras de Pensiones (AFP), pero su problema es financiero: a partir de 2004, cuando se agotaron sus reservas, se vio obligada a cumplir con sus obligaciones con 2.3 billones de ingresos propios, por cotizaciones; 3 billones en bonos y cuotas partes y el Gobierno debió destinar 4.3 billones del presupuesto nacional para completar el monto de las obligaciones pensionales del ISS, que podemos interpretar como una iniciación en el pago de la deuda del Gobierno Nacional al Instituto.

Aseguradora de Salud (EPS-ISS)

La aseguradora de Salud, la EPS del ISS, a pesar de ser una empresa buena, es hoy insostenible financieramente: tiene el 21 % de los afiliados al sistema, su presupuesto, cercano a los 2 billones, es deficitario en más de seiscientos mil millones de pesos, carga con el desprestigio del ISS y carece de sistemas actualizados de información y control. La antigua IPS se transformó en siete ESE regionales, de las cuales, la Almirante Prudencio Padilla, de la costa atlántica, ya se liquidó y a ésta las seguirán, muy probablemente, las demás: ya desde 1998, un estudio actuarial de la OIT demostró que las clínicas y hospitales del ISS no eran viables y otro estudio, realizado en el año 2000, demostró que al ISS debería abrirse en cuatro negocios y que la IPS (ESE's de hoy) era inviable y arrastraría en su caída, primero, a la EPS y luego a las demás.

Administradora General

Adicionalmente, el ISS cuenta con una administradora general, que tiene un déficit anual de seiscientos mil millones de pesos, administradora que estaría de más si se separasen los negocios del ISS.

Posibles causas del descalabro del ISS

Incumplimiento gubernamental en los aportes

Ya se había mencionado inicialmente, pero no sobra repetir que una de las causas importantes, a pesar de que quien realizó el cálculo actuarial para el Presidente Carlos Lleras Restrepo cuando éste amplió el cubrimiento del ISS a riesgos de invalidez, vejez y muerte, en la década de 1960, lo realizó bajo la suposición de que el Gobierno no cumpliría con su parte. Sin embargo, a partir de la Administración del Doctor Misael Pastrana Borrero, se hizo costumbre, por razones puramente políticas, que no se ajustasen los puntos de cotización de trabajadores y empleadores, lo que terminó desestabilizando financieramente, por razones gubernamentales, al Instituto, de acuerdo a la información personal del Académico Adolfo De Francisco Zea, por esa época Presidente del Instituto.

Politiquería

A pesar de que quienes realmente han sido los socios del Instituto no tienen vínculos oficiales, tanto el Gobierno como los políticos lo han considerado siempre como una fuente de empleo para sus compromisos electoreros, razón por lo cual se ha incrementado, anormalmente, su responsabilidad laboral.

Corrupción

Indudablemente, este es un factor de alta importancia en la problemática económica del Instituto: remito al lector a las múltiples investigaciones, a todo nivel, que en el curso de los años han sacado a flote toda suerte de hechos de esta índole.

Desorden administrativo

En el curso de los años se ha hecho una verdad de a puño la existencia de innumerables problemas que se derivan de dicho desorden administrativo. En el ámbito de sus afiliaciones, por mencionar sólo uno, es muy grave la presencia de multifiliaciones al sistema, que terminan recargando sus finanzas y dando lugar a sanciones y a un incremento de la llamada selección adversa.

Deficiencia y atraso en la información

Un sistema de información caduco, inoperante, ineficiente, es el responsable de multitud de deficiencias del Instituto que, al sumarse al desorden administrativo y, muchas veces siendo causa de parte de éste, impacta negativamente el funcionamiento y la situación financiera del ISS.

Selección adversa

Permanentemente, desde la puesta en marcha de la Ley 100, la EPS del ISS se ha convertido en el centro principal de afiliación de personas de alto riesgo, bien sea por edad, bien sea por padecer afecciones catastróficas como el cáncer, el SIDA, y tantas más. Las demás EPS tienen siempre a mano argumentos suficientes para realizar este tipo de selección, que más bien deberíamos llamar "perversa". Este hecho, que puede superar el 60 % de dichos usuarios de alto riesgo a nivel nacional, explica las grandes erogaciones y el índice anormalmente alto en la consulta a las IPS's del ISS.

Voluntad política negativa

Se habla de que no existe voluntad política para salvar el Instituto, pero hoy estoy convencido de que lo que realmente si existe es una voluntad política frente al ISS, pero ésta es claramente negativa. Como la Ley 100, definitivamente, le ha hecho tanto daño al ISS y quienes insisten en su perfección ven en la situación del Instituto un argumento en contra de su percepción de perfección frente a dicha ley e intentan tapar el sol con las manos, lo que más les conviene es la desaparición del Instituto. Así, la salvación del Instituto es un parto que no debe darse y es mejor que desaparezca para que no existan más argumentos contra el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Lo dicho: voluntad política negativa.

Competencia

Las propias deficiencias internas lo han colocado en una posición casi de indefensión frente al competido mercado de la salud, situación que se ve agravada aún más por la selección adversa. Sus competidores, cada día más poderosos, hacen cada vez más difícil la posibilidad de competencia para el Instituto.

Presiones sindicales

¿Qué tanto han influido, en el curso del tiempo, las convenciones laborales? Ciertamente que también tienen su grano de arena en el problema, a pesar de que en épocas recientes, voluntariamente, cosa que se debe resaltar, han hecho concesiones en su con-

vención que hoy pueden significar alrededor de ciento ochenta mil millones al año, cifra que aunque está lejos de compensar el déficit total del Instituto, es mucho lo que ha ayudado a retrasar la defunción del Instituto.

Depresión económica

A toda esta situación catastrófica de la situación financiera del Instituto se deben sumar los años de depresión económica nacional, con todas sus funestas consecuencias.

Posibles soluciones

Como posibles soluciones se pueden anotar:

1. Debe desaparecer la Administradora general del ISS.
2. Debe mantenerse la ARP del ISS como está, pero como empresa independiente.
3. La Aseguradora de Pensiones debe independizarse para que administre el pago de pensiones, lo cual podría también hacer, directamente, el Ministerio de Hacienda. Aparentemente, y según el Doctor Jaime Arias Ramírez, no sería financiable la admisión de nuevos afiliados al régimen de prima media, lo cual se debe estudiar muy a fondo.
4. Las EPS del ISS deberían continuar con consideraciones especiales, puesto que atienden a una población más vulnerable, de más alto riesgo, que demanda mayores gastos en la UPC. Deberá organizarse como una ARS pública.
5. A los extrabajadores del ISS deben respetárseles sus prestaciones y pensiones, pues constituyen un derecho adquirido, pero no debe permitírseles que continúen coadministrando algunas de sus dependencias.
6. Se debe ensayar el sistema de "Consortios" o de Administración Delegada, propuestos hace años y hoy en prueba en la Clínica Henrique de la Vega de Cartagena, entregada a los Hermanos Hospitalarios de San Juan de Dios, en la Clínica de la Guajira, entregada en administración delegada al Hospital público.
7. Blindar todos sus estamentos contra la politiquería.
8. Acordar con el Gobierno un sistema racional del pago de sus acreencias.
9. Controlar la selección perversa de los usuarios o, quizás, compensarla con una UPC diferencial, más alta para este tipo de usuario y mucho más baja para aquellos de bajo o muy bajo riesgo.
10. Actualizar y perfeccionar sus sistemas de información.
11. Trabajar, ojalá el país entero, en lograr un cambio en la voluntad política, transformándola en positiva.
12. Intensificar una lucha frontal y efectiva contra la corrupción.
13. Buscar y lograr una verdadera y efectiva reestructuración administrativa, haciéndola lo más rigurosa posible y, naturalmente, frente a la competencia y a la necesidad de mejorar los ingresos del Instituto.
14. Optimizar al máximo la gestión.