

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio
Convocatoria 2011 – 2014

Tesis para obtener el título de doctorado en Economía del Desarrollo

Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de
estudio: Ecuador, periodo 1923 – 2015

María Victoria Cisneros Campaña

Directora: Betty Espinosa

Lectores: Andras Uthoff, William Waters, Oscar Arteaga y Meitner Cadena

Quito, enero de 2018

Dedicatoria

A mi mami y a papá Aníbal

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos	XI
Introducción	1
Problemática	2
Contexto actual en América Latina	2
Ecuador: Modelo de Desarrollo y Sistema de Pensiones	5
Pregunta	8
Estado del Arte	8
Objetivos.....	9
Objetivo General.....	9
Objetivos Específicos	9
Metodología.....	10
Enfoque epistemológico	10
Caso de estudio: Ecuador.....	12
Período de análisis: 1923 - 2015	12
Método y Técnica	13
Capítulo 1	15
Marco teórico y conceptual. Relaciones entre desigualdad y sistema de pensiones en países de baja cobertura. Caso Ecuador	15
1.1. Introducción	15
1.2. Contexto de estudio: La seguridad social y los sistemas de pensión en América Latina. Una revisión numérica.....	16
1.2.1. América Latina	16
1.2.2. Ecuador: Modelo de Desarrollo y Seguridad Social	20
1.2.3. Características de la población: Una aproximación a la problemática sobre el envejecimiento.....	25
1.3. Estado de arte: seguridad social, pensiones e igualdad.....	30
1.3.1. Seguridad Social.....	30
1.3.2. Sistema de Pensiones	45
1.3.3. Racionalidad, solidaridad e igualdad: Algunos debates en construcción.....	64
1.3.4. Conceptos de desigualdad en la Teoría Económica	94
1.4. A modo de conclusión	102

Capítulo 2	104
La Construcción del Sistema de Pensiones en el Ecuador desde el siglo XX.....	104
2.1. Introducción	104
2.2. Periodo I (1923 – 1934) diferenciación del sistema de pensiones: Primeros intentos de un sistema de pensiones y los primeros beneficiarios	105
2.2.1. Contexto social.....	105
2.2.2. Respuestas de la sociedad en busca de una seguridad social: Reivindicaciones de los trabajadores	107
2.2.3. Respuesta del Estado.....	112
2.2.4. Nacimiento de la Caja de Pensiones	114
2.2.5. A modo de conclusión periodo caracterizado por las diferenciación del sistema	128
2.3. Periodo II (1935 – 1969) Institucionalidad: Cambio institucional y nuevas prestaciones beneficiarios	131
2.3.1. Contexto Social	131
2.3.2. Evolución del sistema de pensiones	138
2.3.3. A modo de conclusión periodo caracterizado por el cambio institucional e incremento de prestaciones y beneficiarios.....	193
2.4. Periodo III: Universalización del Sistema de Pensiones. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Cambio institucional (Periodo III: 1970 – hasta la actualidad)	198
2.4.1. Contexto social	198
2.4.2. Respuesta del Estado	207
2.4.3. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: su inicio y evolución.....	213
2.4.4. A modo de conclusión período caracterizado por buscar la “universalización” del sistema	241
2.5. Conclusiones sobre la Construcción del Sistema de Pensiones.....	246
Capítulo 3	248
La condición de igualdad en la Seguridad Social en el Ecuador.....	248
3.1. Introducción	248
3.2. La seguridad social como instrumento de una política de igualdad	249
3.3. La condición de desigualdad en la seguridad social en el Ecuador	258
3.4. A modo de conclusión	273
Conclusiones.....	275

Resultados de la Investigación.....	275
Reflexión sobre los aportes del marco analítico - teoría y metodología – propuesto para la investigación	283
Recomendaciones	287
Anexos.....	290
Lista de referencias.....	322

Lista de Ilustraciones

Figuras

Figura 1: Beneficiarios de la seguridad social en 1930	118
Figura 2: Hitos principales del periodo I	130
Figura 3: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1950) - porcentajes -	133
Figura 4: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1965) - porcentajes -	136
Figura 5: Edad Mediana de la población en el Ecuador desde 1950 a 1970	137
Figura 6: Índice de envejecimiento* en el Ecuador desde 1950 a 1970.....	137
Figura 7: Relación de apoyo potencial en el Ecuador desde 1950 a 1970	138
Figura 8: Administración del seguro social en el periodo II	189
Figura 9: Hitos principales del periodo II.....	196
Figura 10: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1950) - porcentajes -	199
Figura 11: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1970) - porcentajes -	202
Figura 12: Edad Mediana de la población en el Ecuador desde 1950 a 2015	203
Figura 13: Índice de envejecimiento* en el Ecuador desde 1950 a 2015.....	203
Figura 14: Relación de apoyo potencial en el Ecuador desde 1950 a 1970	204
Figura 15: Tasa de ocupación adecuada (15 y más años) – porcentajes -	205
Figura 16: Empleo en el sector informal – Total nacional	205
Figura 17: Índice de Gini en el Ecuador.....	206
Figura 18: Población protegida años 1978 - 2010.....	228
Figura 19: Pensionistas del seguro general por tipo vejez. Años 1978 - 2010.....	229
Figura 20 Hitos principales del periodo III	245
Figura 21: Población cubierta Periodo 2014 enero – diciembre (Desagregación nacional/ unidad de medida millones).....	260
Figura 22: Número de afiliados, diciembre 2014 /Desagregación: Provincial (porcentajes)	261
Figura 23: Distribución de afiliados por sector. Periodo 2014 diciembre / Desagregación Nacional (porcentaje)	261

Figura 24: Evaluación de la recaudación acumulada Periodo 2007 – 2014 / Desagregación Nacional (millones USD)	262
Figura 25: Número de prestaciones. Periodo 2007 - 2014 / Desagregación nacional por tipo de prestación (números)	262
Figura 26: Pensión promedio. Periodo 2007 - 2014 / Desagregación nacional por tipo de prestación (dólares).....	263
Figura 27: Empleo adecuado y seguridad social. Total nacional	264
Figura 28: Empleo adecuado por sexo: Total nacional	264
Figura 29: Empleo inadecuado y seguridad social: Total nacional	265
Figura 30: Empleo inadecuado por sexo: Total nacional	265
Figura 31: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IEES, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según el Área (Porcentajes /PEA 15 años y más)	266
Figura 32: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IEES, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según la Etnia (Porcentajes /PEA 15 años y más)	267
Figura 33: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IEES, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según Edad (Porcentajes /PEA 15 años y más).....	268
Figura 34: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IEES, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según los Quintiles (Porcentajes /PEA 15 años y más)	269
Figura 35: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IEES, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según el Género (Porcentajes /PEA 15 años y más)	270
Figura 36: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IEES, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según el Género (valores absolutos)	270
Figura 37: Empleo en el sector informal: Total nacional	273

Tablas

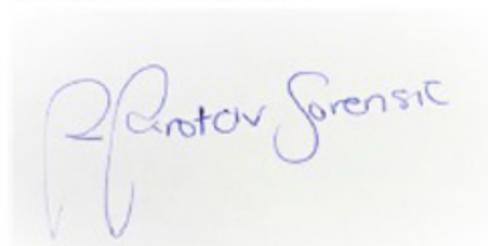
Tabla 1: Preguntas de Investigación.....	13
Tabla 2: Modelos y características de las reformas de pensiones en América Latina....	63
Tabla 3: Índice de los Decretos más importantes dictados en el período para la Legislación del Seguro Social de 1900 – 1934	116
Tabla 4: Beneficiarios periodo 1935 - 1969	118
Tabla 5: Monto de la pensión según edad y años de aportación	120
Tabla 6: Ingresos de la Caja de Pensiones.....	124
Tabla 7: Egresos de la Caja de Pensiones.....	124
Tabla 8: Aportes periodo 1935 - 1969.....	124
Tabla 9: Presupuesto mensual para pagos de empleados 1928 - 1931	126
Tabla 10: Inicios de la Caja de Pensiones	128
Tabla 11: Índice de los Decretos y Normativas más importantes dictados en el período para la Legislación del Seguro Social de 1935 a 1969.....	155
Tabla 12: Beneficiarios periodo 1935 - 1969	161
Tabla 13: Prestaciones de vejez antes y después de la Ley de 1942	164
Tabla 14: Prestaciones de vejez a partir de la Ley de 1942 con sus particularidades ..	165
Tabla 15: Propuesta de jubilación especial para el magisterio	166
Tabla 16: Prestaciones periodo 1935 - 1969	170
Tabla 17: Evolución de las prestaciones en el periodo II.....	172
Tabla 18: Caja Nacional del Seguro Social. Beneficiarios de una seguridad social en el Ecuador.....	194
Tabla 19: Edad y años de prestación para acceder a las pensiones	231
Tabla 20: Coeficiente para el cálculo de la pensión mensual (1983)	234
Tabla 21: Coeficiente para el cálculo de la pensión mensual (2005)	235
Tabla 22: Revalorización de la pensión promedio 1998 – 2006	236
Tabla 23: Evolución del Salario Básico Unificado Mensual, SBUM, 2012 - 2016.....	236
Tabla 24: Pensiones Mínimas 2013 - 2016	237
Tabla 25: Pensiones Máximas 2013 - 2016.....	237
Tabla 26: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Periodo III.....	243

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Victoria Cisneros Campaña, autor-a de la tesis titulada Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923 – 2015 declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Economía del Desarrollo concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2018



María Victoria Cisneros Campaña

Resumen

El estudio se basa en la hipótesis de que el sistema de pensiones reproduce las desigualdades persistentes en la sociedad, para lo cual, parte de la siguiente pregunta ¿cuáles son las relaciones entre sistema de pensiones y desigualdad en el Ecuador en el periodo 1923 – 2015 con una cobertura de seguridad social baja?. El objetivo principal es analizar las relaciones entre desigualdad y seguridad social en el Ecuador en el período 1923 – 2015; y como objetivos específicos: establecer una periodización del sistema de pensiones en el Ecuador, considerando los diferentes tipos de prestaciones, las características de los beneficiarios; examinar las relaciones, transferencias y elementos de solidaridad entre grupos que participan en el sistema de pensiones ecuatoriano desde 1923 hasta 2015; y analizar la condición de igualdad en la seguridad social para establecer si la seguridad social es o no un dispositivo de reproducción de la desigualdad.

La metodología se basa en una comprensión del sentido de las acciones sociales considerando lo simbólico, sus tradiciones, códigos y significados que se desarrollan dentro de un contexto histórico y social y que no responden a una racionalidad única; es así que dejamos a un lado la racionalidad del homo economicus y seguimos bajo la línea crítica de Sen aceptando la heterogeneidad individual como principio de igualdad. El análisis partirá desde un enfoque heterodoxo y bajo el método comprensivo para esclarecer las relaciones entre desigualdad y seguridad social.

En un primer momento la investigación analiza el concepto de seguridad social, su origen y sus soportes, la constitución de la propiedad privada y la propiedad social – protección social y seguridad social – el surgimiento del Estado del Bienestar bajo los principios de solidaridad y los modelos Bismark, Beveridge y Paineano o de ingreso mínimo universal. Además, se apunta a comprender al sistema de pensiones y sus dimensiones de análisis: cotizaciones, prestaciones, financiamiento y administración. Posteriormente se revisarán los enfoques teóricos de la desigualdad, principalmente de Amartya Sen, para comprender a la seguridad social como una herramienta de desigualdad.

En un segundo momento se realiza una genealogía del sistema de pensiones a través de una periodización del sistema considerando el concepto de regímenes de desigualdad de Sergio Costa (2011) que permite realizar un análisis sistemático de largos periodos de tiempo bajo ciertas dimensiones: lógica de estratificación de la sociedad, discursos representativos y reglamentaciones legales.

Y finalmente, se analiza la seguridad social como un instrumento de políticas de igualdad o desigualdad considerando la estructura del mercado laboral y contrastando los análisis teóricos con la realidad ecuatoriana.

Las principales conclusiones señalan que la seguridad social fue un derecho de ciertos grupos a un inicio y posteriormente fue ampliando su cobertura hasta convertirse en un derecho para todos; no obstante, en la práctica la cobertura de la seguridad social ha sido y es baja y son ciertos grupos los que pueden acceder persistiendo la existencia de grupos excluidos. Por otro lado, si bien existe un aumento de la cobertura en los últimos años, al realizar un análisis desagregado se puede verificar que persisten las brechas e incluso en ciertos casos han aumentado. En definitiva, se comprueba la hipótesis, es decir que el sistema de pensiones reproduce las desigualdades existentes en la sociedad.

Agradecimientos

A todos los profesores de la FLACSO por sus enseñanzas durante el Programa Doctoral de Economía del Desarrollo y en especial a Betty Espinosa por su incondicional apoyo durante los estudios y su asesoramiento en esta investigación.

A Juan Ponce, Fander Falconí, Hugo Jácome, Alberto Acosta, Fernando Martín y Wilson Pérez, porque fueron parte de mi formación académica y profesional en el Programa de Economía de FLACSO.

A mi familia, por su confianza, apoyo y fortaleza. Y a los grandes amigos del doctorado Alfredo, César, Ale, Diego y Andrea, que hicieron de las largas horas de estudio momentos muy agradables.

Introducción

La desigualdad en América Latina es marcada, aunque algunos países presentan brechas mayores, se podría decir que es la región más desigual en el mundo con un Gini de 0.57 en relación a África Subsahariana (0.45) o países de la OECD (0.34) (Utthof 2013). La desigualdad se puede apreciar en todos los aspectos, incluidos los sociales y económicos por lo que cabe preguntarse ¿Cuál es el rol de la Seguridad Social en temas de desigualdad?

La seguridad social nace en la época industrial con un mercado laboral muy distinto al actual y que de alguna manera surgió para dar una respuesta a los riesgos laborales que estaban expuestos los trabajadores de la época. Hoy en día el mercado laboral en la región es distinto, caracterizado por la informalidad - casi la mitad de las personas que tienen trabajo es informal - (OIT 2012) con un 47% en el año 2013 (OIT 2015); además de niveles altos de empleo inadecuado; que lleva a preguntarse ¿Qué sucede con la Seguridad Social y el mercado laboral?

Vemos que algunos indicadores dan muestra de las desigualdades y del acceso a la seguridad social en los países de la región; alrededor del 50% del quintil 5 tiene cobertura de la seguridad social y apenas el 16% del quintil 1 está asegurado; lo mismo sucede con brechas entre hombres y mujeres (25% y 15%), urbano formales y urbanos informales (68% y 19%), lo que nos da cuenta de una aparente desigualdad a la que se ve expuesta la población económicamente activa que en promedio tiene una cobertura de 37% (Utthof 2013).

Esta baja cobertura de la seguridad social es lo que permitiría que se den las desigualdades en estos países, muy distinto es lo que sucede en países como Europa en los cuales la cobertura es de aproximadamente el 100% y no se podría hablar de desigualdad precisamente; es así, que estudios muestran una relación positiva entre la seguridad social y la pobreza (Justino 2007). Por lo que, es importante analizar la relación de desigualdad y de seguridad social en países de baja cobertura, como es el caso del Ecuador, que tiene una cobertura del 43,62% del total de la PEA para junio del 2015 (ENEMDU 2015).

Algunas respuestas se han dado frente a estas realidades sociales, por un lado está el sistema que caracteriza a los países latinoamericanos al estilo Bismarck, que busca una seguridad social muy ligada al empleo; por otro lado, una seguridad social con el enfoque Beveridge, que enfatiza la universalización de los servicios; y por último, un sistema de ingreso mínimo universal o renta mínima universal, que es proporcionar un ingreso mínimo a todos sin importar su condición económica y social, bajo principios de igualdad (Van Parijs 2001). En definitiva, las políticas sociales se están debatiendo entre la focalización o la universalización de los sistemas en términos de cobertura y en temas de financiamiento hacia sistemas contributivos y no contributivos.

Si bien la literatura existente sobre seguridad social es muy amplia y se la ha trabajado por mucho tiempo, por lo general se centra en el problema de la cobertura de los sistemas de seguridad social y cómo motivar a un mayor acceso, sea a través de un sistema contributivo o no contributivo. Sin embargo, hace falta un análisis de las implicaciones en los hogares y su relación con el empleo (CEPAL 2011).

Por lo cual, se analizarán las relaciones entre desigualdad y sistema de pensiones bajo el contexto laboral; específicamente el caso ecuatoriano por ser un país con una cobertura de seguridad social baja; desde un enfoque metodológico comprensivo a través de un análisis histórico, legal y de las acciones, como también desde el análisis cuantitativo, considerando las bases de datos existentes en el Ecuador; desde el período 1923 – 2015.

Problemática

Contexto actual en América Latina

El contexto actual en los países latinoamericanos se caracteriza por una gran economía informal, finanzas públicas débiles y pro – cíclicas, acelerada transición demográfica, bajo e inestable crecimiento económico y de generación de empleo; y por limitaciones como son: desigualdad económica y restricciones presupuestarias (Uthoff 2013).

Los países latinoamericanos han experimentado cambios sociales por el deterioro de las condiciones de trabajo – altas tasas de desempleo, subempleo, precarización laboral y sus impactos en pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso (Isuani 2010) - . Esto ha llevado a un nuevo tipo de exclusión conformado por quienes “una vez

integrados al mercado de trabajo capitalista, fueron perdiendo acceso a partir de las grandes transformaciones socioeconómicas de las últimas dos décadas. Se trata de sectores urbanos caídos en el mundo del desempleo, el subempleo y la precarización laboral” (Isuani 2010, 24); en definitiva, los nuevos excluidos serían las personas que no fueron parte del sector salarial y los desplazados.

Esta nueva exclusión social se da justamente por la crisis de la sociedad salarial, es decir, “el fin de la promesa keynesiana de que, en algún momento del futuro, todos seríamos asalariados del sector formal de la economía protegidos por la seguridad social” (Isuani 2010, 24). En el siglo XIX y XX se pensaba que aquellas personas que no estaban en el mercado laboral salarial constituían un ejército de mano de obra en reserva; es decir, como si los trabajadores fueran bienes intercambiables; sin embargo, hoy en día, no es así, se considera al conocimiento como “el elemento más dinámico de la estructura productiva” (Isuani 2010, 24). Por lo cual, el problema del mercado laboral, estará relacionado a su estructura laboral y como ésta se constituye, tenemos un sector informal cada vez más creciente en la región, “casi el 50% de la población ocupada no agrícola tiene un empleo informal, sean asalariados, trabajadores domésticos o auto empleados” (García 2013¹).

Una de las grandes limitaciones en el contexto latinoamericano es la desigualdad, siendo América Latina y el Caribe la región más desigual con un Gini del 0,486 (2013); a pesar de que el Coeficiente de Gini en América Latina ha disminuido entre 2002 y 2013 de 0,542 a 0,486 (Panorama Social, CEPAL 2014). Según datos del 2011, la desigualdad tuvo un descenso leve pero estadísticamente significativo en países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay (CEPAL 2012c). Si revisamos el PIB en América Latina creció durante el 2011 en un 4,3% y el desempleo registró disminuciones en países como Panamá, Ecuador, Chile y Colombia (CEPAL 2012c).

Además, en relación al gasto público social como proporción del PIB, vemos un incremento, en primer lugar a comienzos de los años noventa se puede observar que el gasto social se encontraba en un 12,6 % del PIB (1991 – 1992) y se dieron algunos incrementos hasta llegar al bienio 2007 – 2008 al 17,8%; a partir de este periodo se dio

¹http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/un-piso-de-proteccion-social-en-america-latinalatina/?utm_source=Emailbrain&utm_medium=email&utm_term=Newsletter

un incremento mayor y llegó al 2009 al 19,6%. En años posteriores los países realizaron algunos ajustes fiscales que implicaron una disminución del gasto social (2011 – 2012 alcanzó el 19% del PIB); no obstante, posteriores mejoras han permitido que se registre un alza del 19.5% del PIB regional (CEPAL 2015).

Por otro lado, se han generado cambios en la seguridad social en América Latina a través de reformas estructurales y paramétricas caracterizadas por cambios en los sistemas de reparto de manera total o parcial hacia sistemas privados o cambios no tan sustanciales como condiciones de acceso, aumentos de edad mínima o años de contribución, entre otras (Isuani 2010). Sin embargo, estas reformas no tuvieron el impacto esperado, en el caso de países que realizaron reformas estructurales se dio una caída de la cobertura por dar un ejemplo (Isuani 2010). A nivel mundial, aproximadamente cerca del 80% de la población no tiene acceso a una protección social integral (García 2013²).

La desigualdad en relación a los afiliados a la seguridad social pertenecientes a la población económicamente activa en la región es del 25,5% de hombres y 15,4% de mujeres; la diferencia entre urbano y rural es del 43,9% y 23,9% respectivamente; por otro lado, los datos muestran que en urbano formal (68,4%) será mayor a urbano informal (19,6%) y, la distribución de los ingresos por quintiles de igual forma, muestra una gran desigualdad (Quintil 5 51,3%, Quintil 1 16,3%) (Utthof 2013).

Esta evidencia sobre la desigualdad es una constatación de las principales críticas a la seguridad social

Sin embargo, esta tendencia no es intrínseca a la política de seguridad social, sino al modelo de desarrollo y al grado de modernización de los países. Los beneficiarios de la seguridad social son, mayoritariamente, aquellas personas que tienen un contrato de trabajo fijo en el sector urbano moderno de la economía (Espinosa 2010, 400).

Los datos de mayor cobertura en la región muestran que los países que tienen un mayor acceso son Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil con niveles de cobertura de

²http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/un-piso-de-proteccion-social-en-america-latinalatina/?utm_source=Emailbrain&utm_medium=email&utm_term=Newsletter

la población económicamente activa que superan el 50%. (Rofman y Oliveri 2011), mientras que el Ecuador (43,52 junio 2015³) se encuentra por debajo del promedio.

Ecuador: Modelo de Desarrollo y Sistema de Pensiones

El Ecuador desde fines del siglo XIX hasta la década de los 70 tenía un modelo de desarrollo exportador; y la preocupación por los ámbitos sociales estaba a cargo de actores locales privados que bajo principios de caridad y filantropía hacían acciones de beneficencia; es el caso en Guayaquil de la Junta de Beneficencia - fundada en 1888 - ; en la ciudad de Quito surgen instituciones de caridad, basadas en una lógica hacendaria, y ligadas a “modernos dispositivos higienistas y de planificación urbana” (Kigman 2010 citado en Espinosa 2010, 384), mientras que en la Amazonía la presencia de congregaciones religiosas son las que intervinieron en los servicios sociales.

En este periodo el Ecuador fue parte de una tradición asistencialista, en la que la protección social fue otorgada por instituciones locales privadas y de la iglesia, al respecto “la ayuda se concibe como concesión, como un deber de los que detienen los recursos, las acciones se definen desde los dominantes y se fortalecen los lazos de dependencia y subordinación” (Espinosa 2010, 384).

En términos de seguridad social, en el Ecuador surge la Caja de Pensiones bajo los principios de la caridad. En 1935 la ley del seguro social obligatorio y la Caja del Seguro Social, además del Instituto Nacional de Previsión como institución rectora de las dos Cajas, va constituyendo una seguridad social que al llegar al año 1963, se crea la Caja Nacional del Seguro Social.

A partir de la década de los 70, el Ecuador vivió un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual estuvo caracterizado por altos ingresos petroleros y la construcción del sector social. Sin embargo, las políticas sociales estuvieron destinadas prácticamente a las clases medias, quienes podían acceder a un trabajo formal, seguridad social, servicios de salud y educación. Con respecto a la seguridad social, en los años 70 se genera un cambio a nivel institucional y se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que aún tenía un acceso limitado.

³Enemdu 2015.

En la década de los 80, surge un nuevo periodo de desarrollo, caracterizado por la disminución del precio del petróleo y una deuda externa considerable; será la “década perdida”⁴. En la década de los 90 a través del Consenso de Washington se generan políticas de ajuste estructural, que enfatizaron en ajustes fiscales, privatizaciones, disminución del gasto, entre otros. El Ecuador destinaba menos del 7% del PIB a temas de gasto social (CEPAL 2012c), la tasa media de desempleo era del 9,6% (1990 -1999); siendo en el año de la crisis económica, 1999, la tasa más alta del periodo, 14,4%. Además en esta década, se evidenció un deterioro en la distribución de los ingresos; esta desigualdad se ve en “la relación de ingresos entre el decil más pobre y el más rico del país prácticamente se duplicó al pasar de 19.7 veces en 1990 a 41.2 veces en el año 2000” (Banco Central del Ecuador 2010, 68). Por otra parte, la desigualdad también la podemos ver con la fluctuación del coeficiente de Gini, en 1990 fue 0.46 mientras que en 1999 alcanzó el 0.57⁵ (Banco Central del Ecuador 2010).

En relación a la seguridad social, el Ecuador, en la década de los 90 podemos observar que la población afiliada tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 3,4%; y la relación de la población afiliada en relación a la población económicamente activa, PEA, tuvo un promedio de 31,1% (Banco Central del Ecuador 2010).

A inicios del 2000, el Ecuador pasó por un proceso de dolarización que significó el reemplazo de la moneda nacional, sucre, por la moneda de Estados Unidos, dólar; siendo ésta, una medida con grandes efectos en materia de política monetaria. Por lo que se podría plantear un período de pos dolarización a partir del año 2000. En términos de evolución del gasto social, del periodo de 2001 a 2006, este varió entre 4,5% a 4,70% del PIB, y a partir del 2007 se da un crecimiento progresivo hasta llegar al 2010 a un 9,70% del PIB (Belletini 2012) que respondería entre otros motivos a la política social del gobierno de turno. Sin embargo, estos valores siguen estando por debajo del promedio de América Latina – 14,5% (2010) - (Belletini 2012).

⁴ Década perdida es una expresión dada por la CEPAL, para describir los diez años de crisis que sufrieron los países de América Latina a partir de 1980; la expresión apareció en un documento de Norberto González, como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, posteriormente en el Cuaderno de la CEPAL, No. 54 se empleo la frase década perdida para hacer referencia a este periodo.

⁵ Solo en el periodo de 1994 – 1996, el coeficiente de Gini disminuyó, pero en el resto de años y, sobre todo en 1997 aumentó (Banco Central del Ecuador 2010).

Por otro lado, en el periodo de 2000 – 2009 la tasa de desempleo disminuyó a 8,6%; siendo la tasa más baja en el 2007 de 6,1% (Banco Central del Ecuador 2010). En relación a la desigualdad con el coeficiente de Gini, se puede constatar que éste continuó aumentando hasta alcanzar en el 2001 el 0,62; en el 2006 el coeficiente fue de 0,56 (Banco Central del Ecuador 2013); es a partir del 2007 que empieza a disminuir (Banco Central del Ecuador 2010), hasta llegar al 0.46 en el 2015 (INEC 2015b).

Los datos de informalidad, entre el periodo de 2001 – 2004, muestran que el sector informal más el subempleo se estabilizó y llegó al 55% de la PEA; dos años más tarde aumentó hasta llegar al 65% de la PEA, para que posteriormente – 3 años más tarde – la informalidad llegue a estabilizarse cerca del 60% (Oleas y Ricaurte 2010)⁶. Para junio de 2015, el 58,62% de personas con un empleo, se encontraban en el sector informal (INEC).

Al analizar la seguridad social en el periodo 2000 – 2009 la tasa de crecimiento promedio anual de la población afiliada aumentó a 5%, sobre todo a partir del 2007 (Banco Central del Ecuador 2010). Sin embargo, la relación entre población afiliada y PEA apenas aumentó a 43,62% del total de la PEA para junio del 2015 (ENEMDU 2015).

En este periodo la seguridad social mantiene una baja cobertura, sea por las políticas de flexibilidad laboral, como por la estructura del mercado laboral; es así que si revisamos las estadísticas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS “en el 2008 se encontraba afiliada al seguro general del IEISS un 12,57% de la población total del país” (Espinosa 2010, 397) y en lo concerniente a “la población económicamente activa (PEA), solamente un 23,6% de ella se encontraba cubierta por la seguridad social” (Espinosa 2010, 397).

Por otro lado, al revisar por sector, la población con cobertura perteneciente al sector privado es del 62% y sin cobertura el 38%; mientras que en el caso del servicio

⁶ Los datos recogen los valores del sector informal y del subempleo.

doméstico con cobertura es del 44% y sin cobertura el 56% (Granda 2013)⁷. Y, por quintiles la desigualdad persiste para el año 2015, el 69,73% del quintil 5 de la PEA están afiliadas a la seguridad contributiva, mientras que en el quintil 1, de menores ingresos, únicamente acceden el 19,22%.

Pregunta

Es importante analizar las relaciones entre desigualdad y sistema de pensiones que se generan en un nuevo contexto de mercado laboral en países donde la cobertura de seguridad social es baja; como es el caso ecuatoriano. Es así que planteamos la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las relaciones entre sistema de pensiones y desigualdad en el Ecuador en el período 1923– 2015 con una cobertura de seguridad social baja?

Se analizarán dos dimensiones: la construcción histórica del sistema de pensiones ecuatoriano y la condición de desigualdad en la seguridad social en el Ecuador; y se plantearán las dos siguientes preguntas adicionales:

1. ¿Qué tipo de prestaciones, cuáles son las características de los beneficiarios y cómo son las relaciones, transferencias y elementos de solidaridad entre los diferentes grupos que participan en el sistema de pensiones en el Ecuador en el período 1923 – 2014?
2. ¿Es la seguridad social un dispositivo de reproducción de la desigualdad persistente en la sociedad?

Para lo cual, se parte de la hipótesis de que el Sistema de Pensiones reproduce las desigualdades persistentes en la sociedad.

Estado del Arte

En esta sección realizaremos un análisis del concepto y origen de la seguridad social, y tomará definiciones de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, Comisión Económica para América Latina, CEPAL y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS. Para entender el origen de la Seguridad Social, es necesario comprender

⁷ Presentación Desafíos: Ampliación de Cobertura, en Seminario Internacional de Seguridad Social, Quito, 29 y 30 de enero de 2013, fuente: Enemdu 2011)

los soportes que hay detrás para lo cual nos remontamos a las explicaciones de Castels y la constitución de la propiedad privada y la propiedad social, entendida esta última como protección social y la seguridad social.

A través de los soportes y la constitución de la propiedad social, se puede entender al Estado de Bienestar basado en un sistema asegurador bajo principios de solidaridad en un contexto de Industrialización que dio paso al surgimiento de los asalariados y por ende, de reivindicaciones que apuntaron hacia la necesidad de un seguro social (Castel, Haroche 2003). Además, analizamos los 3 modelos del Estado de Bienestar: el modelo bismarkiano, beveridgeano y paineano - que nosotros le llamaremos como ingreso mínimo universal; y otros elementos indispensables por ser analizados será la focalización o la universalización de las prestaciones.

El sistema de pensiones es uno de los elementos fundamentales de la Seguridad Social, para lo cual se considerará 4 dimensiones de análisis: cotizaciones, prestación, financiamiento y administración y, sus respectivas reformas en América Latina.

Estas conceptualizaciones y análisis de la seguridad social y de los sistemas de pensiones, permitirán esclarecer el objeto de estudio – sistema de pensiones – por lo cual en un segundo momento será necesario revisar los enfoques teóricos de la desigualdad; así como el pensamiento de Amartya Sen y las principales medidas que se utilizan para calcular la desigualdad.

Objetivos

Objetivo General

Analizar las relaciones entre desigualdad y seguridad social en el Ecuador en el período 1923 – 2015.

Objetivos Específicos

1. Establecer una periodización del sistema de pensiones en el Ecuador, considerando los diferentes tipos de prestaciones, las características de los beneficiarios; así como las relaciones, transferencias y elementos de la solidaridad entre grupos que participan en el sistema de pensiones ecuatoriano desde el año 1923 al año 2015.

2. Analizar la condición de igualdad en la seguridad social para establecer si la seguridad social es o no, un dispositivo de reproducción de la desigualdad persistente en la sociedad ecuatoriana.

Metodología

Estas dos preguntas responden a las dimensiones que queremos analizar en la tesis – construcción histórica, contexto actual y la condición de desigualdad en la seguridad social - y que a su vez nos ayudarán a responder a la pregunta de investigación que nos hemos planteado ¿Cuáles son las relaciones entre desigualdad y seguridad social en el Ecuador en el período 1923 – 2015 con una cobertura de seguridad social baja?

Enfoque epistemológico

Weber (1846 – 1920) plantea una sociología comprensiva que “de cuenta de la acción social de los individuos y del sentido que dichos individuos dan a su acción” (González 1988, 26); es decir, no es solo un análisis interno de los fenómenos sino también de los factores externos. El enfoque busca las conexiones causales que puedan dar las explicaciones sobre todo a lo intencional de la acción.

Entre las aportaciones principales de Weber se encuentra su método comprensivo que integra tres herramientas: la acción social, la relación social y la interpretación causal; y para ello utiliza un procedimiento particular - los tipos ideales -; que no son suma de generalidades, sino más bien como la esencia, es la

Conjunción de algunas notas o cualidades elegidas a voluntad, que han sido esterilizadas, purificadas y llevadas a un alto grado de claridad y precisión. Es una imagen mental, general y concreta, de carácter utópico, que no se confunde con lo real, y que es el sustituto positivo del concepto de esencia (Poviño 2005, 797).

Es así que el tipo ideal es esa abstracción teórica de la realidad que considera su historia, ya que los hechos sociales siempre serán históricos.

Los tipos ideales se dividen en dos, tipos puros que intentan establecer una ordenación racional de la realidad; y por otro lado, los tipos promedio a través de los cuales se establecen categorías de la realidad.

Weber plantea una interdependencia entre los hechos sociales, por lo cual hay que analizar cuáles son las acciones y reacciones; y para esto, se debe tomar un hecho como variable y estudiar sus efectos sobre las otras variables- (Poviño 2005). Es así que Weber (1903), estudia el fenómeno religioso como variable para comprender su influencia en el fenómeno económico – La ética Protestante y el espíritu del capitalismo- .

En definitiva, el planteamiento de Weber motiva a comprender la acción social a través de la interpretación; es decir una comprensión del sentido de las acciones sociales considerando lo simbólico, las tradiciones, los códigos y los significados que se enmarcan dentro de un contexto histórico y social; que no responden a una racionalidad única.

Herbert Simon, premio nobel de Economía (1978), criticó a la racionalidad y propuso la existencia de una racionalidad limitada o acotada; que permita dejar a un lado el supuesto de que las decisiones consisten en optimización de algún criterio y “más bien apostar por la satisfacción en cierto grado (acotamiento) de una pluralidad de criterios (pluridimensionalidad)” (Álvarez 2009, 181). Si bien existe evidencia que sustenta las contradicciones de los supuestos del modelo de elección racional, muchos economistas persisten con este enfoque y siguen hablando del homo economicus, como un *tipo ideal* que representa las conductas de los individuos. Sen critica este planteamiento y señala “el hombre puramente económico es casi un retrasado mental desde el punto de vista social. La Teoría Económica se ha ocupado mucho de este tonto racional arrellenado en la comodidad de su ordenamiento único de preferencias para todos los propósitos” (Sen 1986, 202). La posición crítica de Sen hacia el modelo de elector racional, y señala “la posible inexistencia de un curso óptimo; sin embargo, pudiera ocurrir que no fuera único” (Álvarez 2009, 189).

La racionalidad limitada es un concepto clave a la hora de interpretar las acciones colectivas; dentro de esta postura se encuentra Amartya Sen y la economía heterodoxa, en la cual se considera diversas razones y no sólo una; además, mira no solo los individuos como unidades, sino también acepta la existencia de instituciones, culturas,

reglas y organizaciones; es decir, todo un contexto que cubre a este tejido institucional complejo.

Es por esta razón que nuestro enfoque de análisis partirá desde esta mirada de la heterodoxia, recogiendo el pensamiento de Sen y el método comprensivo, para esclarecer las relaciones entre desigualdad y seguridad social.

Caso de estudio: Ecuador

El Ecuador es uno de los países con menor cobertura de seguridad social en América Latina; es por tal motivo que se decidió como caso de estudio, al Ecuador. En América Latina países como Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil presentan niveles de cobertura de la población económicamente activa que supera el 50%. (Rofman y Oliveri 2011), mientras que el Ecuador se encuentra por debajo del promedio (43,62%).

Período de análisis: 1923 - 2015

Al analizar el sistema de pensiones como objeto de investigación determinamos que el inicio de la problemática son las reivindicaciones de los trabajadores en el Ecuador que surge a fines del siglo XIX e inicio del siglo XX, sin descartar que años atrás existieron algunos intentos de diferentes sectores. Es necesario remontarnos a la historia de los movimientos de los trabajadores en el Ecuador para comprender sus reivindicaciones laborales y así entender la necesidad de una Seguridad Social y como ella surgió, cuáles fueron sus raíces y entender cómo el sistema de pensiones, es una reproducción de las desigualdades de la misma sociedad.

En 1928, surge la Caja de Pensiones como la primera institución de Seguridad Social en el Ecuador y posteriormente se dieron varias reformas, como la primera Ley de Seguro Social Obligatorio (1935) el Instituto Nacional de Previsión (1936), La Caja del Seguro (1937), reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio en la década de los 40. Se fusionan las cajas de previsión para formar en 1963 la Caja Nacional del Seguro y, en 1970 se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS. En la década de los 80 se fortalece la normativa y la gestión del IESS, en la década de los 90 hay intentos por privatizarla. En 2001 se expide una Ley de Seguridad Social que algunos artículos fueron determinados como inconstitucionales en el 2004; y a través de la Constitución del 2008 se señala a la seguridad social como un derecho irrenunciable con carácter

público y universal (Art. 367). Actualmente, la Reforma a la Seguridad Social está en debate en el país.

Método y Técnica

La investigación responderá a un análisis histórico, legal y de la acción que permitirá determinar el tipo de prestaciones existentes; y así comprender según la realidad ecuatoriana el debate entre políticas de focalización versus universalización, sistemas contributivos versus no contributivos; y, las dimensiones de cotización, prestación, financiamiento y administración.

Para lo cual, haremos uso del análisis de la acción dentro del enfoque del método comprensivo de Weber, es decir, recurrimos a la construcción de tipos ideales para comprobar una relación causal. Es así que en nuestro estudio estamos planteando dos subtemas: periodización del sistema de pensiones y la condición de igualdad en la seguridad social. Los cuales responden a preguntas e hipótesis – tipos ideales – que se muestran en el cuadro a continuación tabla 1:

Tabla 1: Preguntas de Investigación

SUBTEMAS	Preguntas de Investigación
Periodización del sistema de pensiones	¿Qué tipo de prestaciones, cuáles son las características de los beneficiarios y cómo son las relaciones, transferencias y elementos de solidaridad entre los diferentes grupos que participan en el sistema de pensiones en el Ecuador en el período 1923 - 2015?
Condición de Igualdad en la Seguridad Social	¿Es la seguridad social un dispositivo de reproducción de la desigualdad persistente en la sociedad?

Fuente: Producto de la investigación

Para este análisis revisaremos la literatura existente sobre el caso ecuatoriano desde la constitución de la Caja de Pensiones – 1928 –, incluidas las reformas que se han realizado en materia de seguridad social; además, realizaremos entrevistas a actores que han sido partícipes de este proceso, y especialistas en seguridad social; como también, revisaremos datos cuantitativos.

Para analizar la construcción del sistema de pensiones desde su inicio, se realizará una genealogía del sistema de pensiones, a través de una periodización del sistema, para lo cual se considerará el concepto de regímenes de desigualdad de Costa (2011) que permite hacer un estudio sistemático de largos periodos de tiempo y que considera algunas dimensiones. Para este estudio, en específico, se recurre a las siguientes dimensiones: a. la lógica de estratificación de la sociedad (clasificación de grupos de trabajadores, públicos y privados, y según sus gremios), b. los discursos más representativos; y, c. las reglamentaciones legales (leyes, reformas, normas, códigos), lo cual ha permitido evidenciar los mecanismos mediante los cuales se reproduce la desigualdad persistente en la sociedad.

Para realizar esta periodización del sistema de pensiones, se recurrirá a documentos del Instituto Nacional de Previsión Social y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, se han revisado alrededor de 100 documentos desde 1940, que dan cuenta de la historia del sistema de pensiones en el Ecuador.

Para analizar a la seguridad social como una condición de igualdad o desigualdad, además de un análisis teórico sobre el concepto de igualdad y su relación con desigualdad, se acudirá al análisis de datos, para comprobar la hipótesis planteada. Para lo cual, se recurrirá a la información proporcionada por IESS, INEC, SNI.

Capítulo 1

Marco teórico y conceptual. Relaciones entre desigualdad y sistema de pensiones en países de baja cobertura. Caso Ecuador

1.1. Introducción

América Latina es una de las regiones más desiguales y en donde persisten problemas de cobertura de seguridad social y de sistema de pensiones; por lo cual, es pertinente analizar las relaciones de desigualdad y sistemas de pensiones en países donde la cobertura es menor, como el caso ecuatoriano.

El Ecuador es uno de los países con menor cobertura de seguridad social en América Latina; es por tal motivo que hemos tomado como caso de estudio al Ecuador. En América Latina países como Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil presentan niveles de cobertura de la población económicamente activa que supera el 50%. (Rofman y Oliveri 2011), mientras que el Ecuador se encuentra por debajo del promedio (43,52% junio 2015⁸).

En los siguientes apartados se analizarán el contexto de estudio y el marco conceptual que se utilizará en esta investigación. En un primer momento se revisará la Seguridad Social y las pensiones en América Latina y en el Ecuador en el último período, considerando el contexto de la transición demográfica y desde una perspectiva del envejecimiento. En un segundo momento se revisarán conceptos como: Seguridad social, pensiones e igualdad o desigualdad. Sobre la seguridad social: su origen, la relación con el Estado de Bienestar; sobre pensiones: qué son, cuáles han sido las reformas en América Latina y cuál es la visión de la teoría económica, considerando algunas distinciones entre afiliados y beneficiarios, la informalidad y el subempleo; además considerando algunas categorías de los sistemas de pensiones como son: los tipos de esquemas – contribuciones definidas o beneficios definidos y mecanismos de financiamiento – sistemas contributivos: de reparto o capitalización, o sistemas no contributivos - .

⁸ INEC, Enemdu.

Además, se analizará la Igualdad, un debate entre Rawls, Habermas y Sen; partiendo desde la concepción de la racionalidad limitada de Herbert Simon para tratar de comprender qué es comportarse racionalmente, las formas de privación humana y la vulnerabilidad que Sen y Dréze exponen. Además, considerando los principios de igualdad y solidaridad dentro de un esquema de seguridad social.

1.2. Contexto de estudio: La seguridad social y los sistemas de pensión en América Latina. Una revisión numérica

1.2.1. América Latina

El contexto actual en los países latinoamericanos se caracteriza por: un amplio porcentaje de economía informal, finanzas públicas débiles y pro – cíclicas, acelerada transición demográfica, bajo e inestable crecimiento económico y de generación de empleo; y con limitaciones como son desigualdad económica y restricciones presupuestarias (Uthoff 2013).

Los países latinoamericanos han experimentado cambios sociales por el deterioro de las condiciones de trabajo – altas tasas de desempleo, subempleo, precarización laboral y sus impactos en pobreza y desigualdad en la distribución de ingresos (Isuani 2010). Y esto ha permitido llevarnos a un nuevo tipo de exclusión conformado por quienes “una vez integrados al mercado de trabajo capitalista, fueron perdiendo acceso a partir de las grandes transformaciones socioeconómicas de las últimas dos décadas. Se trata de sectores urbanos caídos en el mundo del desempleo, el subempleo y la precarización laboral” (Isuani 2010, 24); en definitiva, los nuevos excluidos serían las personas que no fueron parte del sector salarial y los desplazados. Es decir, el problema del mercado laboral, estará relacionado a su estructura laboral y como ésta se constituye; tenemos un sector informal cada vez más creciente en la región, “casi el 50% de la población ocupada no agrícola tiene un empleo informal, sean asalariados, trabajadores domésticos o auto empleados” (García 2013⁹).

Una de las grandes limitaciones en el contexto latinoamericano es la desigualdad, siendo América Latina y el Caribe la región más desigual con un Gini del 0.57 (Uthoff 2013). Históricamente los coeficientes de Gini muestran un creciente deterioro, en la

⁹ http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/un-piso-de-proteccion-social-en-america-latinalatina/?utm_source=Emailbrain&utm_medium=email&utm_term=Newsletter

década de los 70 - el Gini era del 0,48 - y fue aumentando en la década de los 80 a 0,50 hasta llegar a la década de los noventa a 0,52 (Klikberg 2005) Según datos del 2011, la desigualdad tuvo un descenso leve pero estadísticamente significativo en países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay (CEPAL 2012c). Por otro lado, el PIB en América Latina creció durante el 2011 en un 4,3% y el desempleo registró disminuciones en países como Panamá, Ecuador, Chile y Colombia (CEPAL 2012c).

En relación al gasto público social como proporción del PIB, vemos un incremento, en primer lugar a comienzos de la década de los noventa, el gasto social se encontraba en un 12,6 % del PIB (1991 – 1992) y se dieron algunos incrementos hasta llegar al bienio 2007 – 2008 al 17,8%; a partir de este periodo se dio un incremento mayor y llegó al 2009 al 19,6%. En años posteriores los países realizaron algunos ajustes fiscales que implicaron una disminución del gasto social (2011 – 2012 alcanzó el 19% del PIB); no obstante, posteriores mejoras han permitido que se registre un alza del 19.5% del PIB regional (CEPAL 2015).

En este sentido, si revisamos en términos relativos la igualdad, CEPAL señala que Uruguay es de los más igualitarios, mientras que países como Bolivia y Ecuador son los más desiguales, seguidos por Costa Rica, Panamá y República Dominicana (CEPAL 2012c).

Se dice que durante la década de los 70 se ha dado un aumento de la cobertura de la seguridad social en América Latina; con excepción de Argentina, Chile, Uruguay y Perú; sin embargo, Argentina, Chile y Uruguay ya en la década de los 70 había alcanzado una cobertura considerable (entre el 74% al 78%) de la PEA asegurada (Isuani 1985). Por otro lado, se han dado cambios en la seguridad social en América Latina a través de reformas estructurales y paramétricas caracterizadas por cambios en los sistemas de reparto de manera total o parcial hacia sistemas privados o cambios no tan sustanciales como condiciones de acceso, aumentos de edad mínima o años de contribución, entre otras (Isuani 2010). No obstante estas reformas no tuvieron el impacto esperado, en el caso de países que realizaron reformas estructurales se dio una caída de la cobertura por dar un ejemplo (Isuani 2010). Si revisamos a nivel mundial, aproximadamente cerca del 80% de la población no tiene acceso a una protección social integral (García 2013).

La desigualdad en relación a los afiliados a la seguridad social pertenecientes a la población económicamente activa en la región es del 25,5% de hombres y 15,4% de mujeres; la diferencia entre urbano y rural es del 43,9% y 23,9% respectivamente; y si analizamos en urbano formal (68,4%) será mayor a urbano informal (19,6%) y la distribución de los ingresos por quintiles de igual forma muestra una gran desigualdad (Quintil 5 51,3%, Quintil 1 16,3%) (Utthof 2013)¹⁰.

Esta evidencia sobre la desigualdad es una constatación de las principales críticas a la seguridad social

Sin embargo, esta tendencia no es intrínseca a la política de seguridad social, sino al modelo de desarrollo y al grado de modernización de los países. Los beneficiarios de la seguridad social son, mayoritariamente, aquellas personas que tienen un contrato de trabajo fijo en el sector urbano moderno de la economía (Espinosa 2010, 400).

Nuestro mercado laboral es heterogéneo y no podemos hablar solo de un sector formal, sino de otras formas laborales; reconociendo que hemos heredado modelos basados en hacienda, y hoy en día hablamos de la agroexportación; que son estructuras que no necesariamente responden a la lógica industrial en la cual nace la Seguridad Social.

Los datos de mayor cobertura en la región muestran que los países que tienen un mayor acceso son Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil con niveles de cobertura de la población económicamente activa que superan el 50%. (Rofman y Oliveri 2011), mientras que el Ecuador se encuentra por debajo del promedio (43,52 junio 2015¹¹).

Al analizar el sistema de Pensiones en América Latina en los últimos años se puede observar que todavía persiste una cobertura muy baja en muchos países de la región y solo en países como Costa Rica, Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Brasil tienen promedios de 60% o más (Rofman y Lucchetti 2006). En América Latina los sistemas de pensiones se caracterizan por financiarse de manera contributiva y esto limita la

¹⁰Presentación Andras Uthoff, fuente: CEPAL, Panorama Social 2008, Promedio 19 países de América Latina según encuesta de hogares

¹¹ INEC, Enemdu.

cobertura en muchos países; sin embargo en otros donde existen sistemas no contributivos, tienen una cobertura mayor como Uruguay y Argentina.

Por otro lado, la relación entre los sistemas de pensión y la desigualdad por grupos muestran que los hombres tienen una mayor cobertura en relación que las mujeres a excepción de Uruguay (Rofman y Lucchetti 2006). En relación a la edad, la cobertura en países con una mayor cobertura la tendencia es a aumentar la cobertura junto con la edad y esto se debe a que algunos individuos continúan su trabajo y retrasan su jubilación más allá de la edad que señala la ley; y se dice que la brecha de cobertura por edad está creciendo cada vez más en países con una mayor cobertura. En países donde no existe todavía una solidez de los sistemas de pensión parecería que se da el caso contrario, es decir, hay una disminución de la cobertura cuando los individuos son mayores (Rofman y Lucchetti 2006).

La relación de las pensiones con el área – urbano o rural – muestra que la mayoría de las aportaciones y beneficiarios pertenecen a los individuos de las zonas urbanas y esto se relaciona con un mercado de trabajo mucho más organizado en las ciudades, es decir, existe una marcada brecha entre los individuos de las zonas urbanas y rurales a excepción de Brasil que cuenta con un sistema de pensiones cuasi no contributivo para el sector rural. En el caso del análisis por quintiles, hay una mayor cobertura en los grupos con mayores ingresos (Rofman y Lucchetti 2006).

En relación a la cobertura según países, Rofman y Lucchetti realizan una clasificación en la que países como Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Paraguay y México tienen una protección baja – menor al 40% de cobertura – en cualquier grupo de ingreso, lo que podría considerarse como sistemas “universalmente bajos e inequitativos”. Otros países como Colombia, Perú, Venezuela y Panamá tienen una mayor cobertura en grupos con mayores ingresos y una incidencia muy baja en grupos pobres y el tercer grupo de países conformado por Costa Rica, Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Brasil, tienen desigualdades y la cobertura en los grupos de menores ingresos es significativo; algunas explicaciones muestran que es por los beneficios que tienen de sistemas no contributivos (2006).

La literatura ha mostrado la relación entre los niveles de educación y los ingresos de toda la vida; por lo que la tendencia entre nivel de educación y pensiones es muy similar que el de los ingresos.

1.2.2. Ecuador: Modelo de Desarrollo y Seguridad Social

El Ecuador desde fines del siglo XIX hasta la década de los 70 tenía un modelo de desarrollo exportador; y la preocupación por los ámbitos sociales estaba a cargo de actores locales privados que bajo principios de caridad y filantropía hacían acciones de beneficencia; es el caso en Guayaquil de la Junta de Beneficencia - fundada en 1888 - ; en la ciudad de Quito surgen instituciones de caridad, basadas en una lógica hacendaria, y ligadas a “modernos dispositivos higienistas y de planificación urbana” (Kigman 2010 citado en Espinosa 2010, 384), mientras que en la Amazonía la presencia de congregaciones religiosas son las que intervinieron en los servicios sociales. Por su parte, el Estado no se preocupaba de los temas sociales y estaba concentrado en “la seguridad externa, la consolidación del naciente Estado y el mantenimiento del orden interno” (Espinosa 2010, 383).

En definitiva, en este período el Ecuador fue parte de una tradición asistencialista, en la que la protección social fue otorgada por instituciones locales privadas y de la iglesia y “la ayuda se concibe como concesión, como un deber de los que detienen los recursos, las acciones se definen desde los dominantes y se fortalecen los lazos de dependencia y subordinación” (Espinosa 2010, 384).

La seguridad social surge en el Ecuador como institución a través de la Caja de Pensiones bajo los principios de la caridad. En 1935 se establece la obligatoriedad a través del Instituto Nacional de Previsión y aparece la Caja del Seguro para ampliar la cobertura a nuevos grupos de la población y se va constituyendo hasta llegar a 1963 a ser Caja Nacional del Seguro Social.

A partir de la década de los 70 el Ecuador vivió un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual estuvo caracterizado por altos ingresos petroleros y la construcción del sector social. Sin embargo, las políticas sociales estuvieron destinadas prácticamente a las clases medias, quienes podían acceder a: un trabajo

formal, seguridad social, servicios de salud y educación. Y es en 1970 cuando surge el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, aunque con un acceso limitado.

En los años 80 surge un nuevo periodo de desarrollo, caracterizado por la disminución del precio del petróleo y una deuda externa considerable; considerada para muchos como la década pérdida.

En los años 90 a través del Consenso de Washington se dan las políticas de ajuste estructural, que enfatizaron en ajustes fiscales, privatizaciones, disminución del gasto, etc. El Ecuador destinaba menos del 7% del PIB a temas de gasto social (CEPAL 2012b), la tasa media de desempleo era del 9,6% (1990 -1999); siendo en el año de la crisis económica, 1999, la tasa media de desempleo más alta del periodo, 14,4%; además en la década de los noventa se evidenció un deterioro en la distribución de los ingresos; esta desigualdad se ve en “la relación de ingresos entre el decil más pobre y el más rico del país prácticamente se duplicó al pasar de 19,7 veces en 1990 a 41,2 veces en el año 2000” (Banco Central del Ecuador 2010, 68). Por otra parte, la desigualdad también la podemos ver con la fluctuación del coeficiente de Gini, en 1990 fue 0.46 mientras que en 1999 alcanzó el 0.57¹² (Banco Central del Ecuador 2010).

Al analizar los datos de la Seguridad Social en el Ecuador en la década de los noventa podemos observar que la población afiliada tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 3,4% y la relación de la población afiliada en relación a la población económicamente activa, muestra un promedio de 31,1% (Banco Central del Ecuador 2010).

A inicios del año 2000 el Ecuador pasó por un proceso de dolarización que significó el reemplazo de la moneda nacional, sucre, por la moneda de Estados Unidos, dólar; siendo ésta una medida con grandes efectos en materia de política monetaria. Por lo que, podemos hablar de un período de pos dolarización a partir del año 2000.

En la década del 2000, podemos revisar una evolución del gasto social, del periodo de 2001 a 2006, este varió entre 4,46% a 4,74% del PIB, y a partir del 2007 (8.81%) se da

¹² Solo en el periodo de 1994 – 1996, el coeficiente de Gini disminuyó, pero en el resto de años y sobre todo en 1997 aumentó (Banco Central del Ecuador, 2010)

un crecimiento progresivo hasta llegar al 2010 a un 9,84% del PIB (CEPAL 2012b) que respondería entre otros motivos a la política social del Gobierno de turno. Sin embargo, estos valores siguen estando por debajo del promedio de América Latina -14,5% (2010) - (Belletini 2012).

Por otro lado, en el periodo de 2000 – 2009 la tasa de desempleo disminuyó a 8,6%; siendo la tasa más baja en el 2007 de 6,1% (Banco Central del Ecuador 2010). Si analizamos la desigualdad con el coeficiente de Gini este siguió aumentando hasta alcanzar en el 2001 el 0.62; en el 2006 el coeficiente fue de 0.56 y es a partir del 2007 que empieza a disminuir (Banco Central del Ecuador 2010), hasta llegar al 0.44 en el 2011, siendo el mismo valor registrado en el año 2012 (Banco Central del Ecuador 2013) y posteriormente con un incremento hasta llegar al 0.46 en el 2015 (INEC 2015b).

Los datos de informalidad, entre el periodo de 2001 – 2004, muestran que el sector informal más el subempleo se estabilizó y llegó al 55% de la PEA (Oleas y Ricaurte, 2010)¹³. Si analizamos el empleo en el sector informal, para marzo de 2015, el 58,6% de las personas tenían un trabajo en el sector informal de la economía (INEC 2015a).

Al revisar la Seguridad Social en el periodo 2000 – 2009, la tasa de crecimiento promedio anual de la población afiliada aumentó a 5%, sobre todo a partir del 2007 (Banco Central del Ecuador 2010). Sin embargo, la relación entre población afiliada y PEA aumentó a 43,62% del total de la PEA para junio del 2015 (ENEMDU 2015).

En este periodo la Seguridad Social mantiene una baja cobertura ya sea por las políticas de flexibilidad laboral y por la estructura del mercado laboral; es así que si revisamos las estadísticas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS “en el 2008 se encontraba afiliada al seguro general del IESS un 12,57% de la población total del país” (Espinosa 2010, 397) y en relación de la población económicamente activa el 23,6% de la PEA accedía a ella (Espinosa 2010).

¹³ Los datos recogen los valores del sector informal y del subempleo.

Si revisamos por sector, la población con cobertura perteneciente al sector privado para el 2011 es del 62% y sin cobertura el 38%; mientras que en el caso del servicio doméstico con cobertura es del 44% y sin cobertura el 56% (Granda 2013)¹⁴. Y por quintiles la desigualdad persiste “para el año 2009, el 34% del quintil 5 tiene acceso a un seguro público, mientras que en el quintil 1, de menores ingresos, solamente el 13% accede” (Espinosa 2010, 399). Actualmente, el porcentaje de personas afiliadas a la seguridad social contributiva tanto del IESS-Seguro Campesino, ISSFA, ISSPOL, es del 43,62% (2014)¹⁵, de los cuales el 46,8% pertenece al sector urbano y el 37,14% al rural (abril 2015) y si analizamos por quintiles, las brechas continúan, el 19,22 pertenece al quintil 1 y el 69,73% al quintil 5.

Si analizamos la cobertura de las pensiones, para el año 2005 se calculaba aproximadamente 1.3 millones de personas en edad igual o más de 60 años; sin embargo, estaban cubiertas aproximadamente 124 mil; es decir, el 9.3% de la población de 60 o más años (Durán 2008). Sin embargo, en el Ecuador existen programas de Protección Social bajo esquemas no contributivos como es el Bono de Desarrollo Humano, el cual cubriría a 10 mil adultos mayores. En definitiva, tanto la cobertura contributiva y no contributiva no sobrepasaría el 10% de adultos mayores (Durán 2008).

Si analizamos la cobertura de pensiones según género, hay desigualdades y parecería ser que existen mayores beneficiarios de hombres; es así que la cobertura en hombres es del 14.4% y de mujeres el 8.6% (Durán 2008).

Actualmente, el Ecuador está atravesando un cambio en el enfoque de sus políticas sociales hacia una promoción de un sistema de inclusión económica y social, para lo cual la construcción de políticas de protección social es fundamental en el contexto actual. Una protección social con un enfoque de garantía de derecho (Cecchini y Martínez 2011) que considera a los sistemas contributivos y no contributivos bajo principios de integralidad e inclusividad tiene como objetivo alcanzar niveles mínimos

¹⁴ Presentación Desafíos: Ampliación de Cobertura, en Seminario Internacional de Seguridad Social, Quito, 29 y 30 de enero de 2013, fuente: Enemdu 2011)

¹⁵ Porcentaje de personas afiliadas a la seguridad social contributiva IESS-Seguro Campesino, ISSFA, ISSPOL (PEA 15 años y más)

de protección social; como se dijo, se basará en derechos económicos, sociales y culturales con la meta de alcanzar la universalización de los servicios y para ello considerara los programas de focalización que le permiten reducir las brechas de desigualdad y optimizar los recursos – costo – beneficio - .

En los últimos años, se da un giro a la política social, con un fuerte impulso a esta área que tradicionalmente había sido desplazada por otros intereses políticos y económicos; siendo así que hoy en día el área social se lo considera como un elemento fundamental. Y son las actuales políticas de protección social que se enmarcan dentro de las definiciones y planteamientos dados por la Constitución del Ecuador de 2008 y a los Planes Nacionales de Desarrollo – Buen Vivir – en sus tres versiones: 2007 – 2010, 2009 – 2013 y, 2013 – 2017.

Dentro de las estrategias principales del Plan Nacional del Buen Vivir, 2013 – 2017, se encuentran: i) cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular; ii) derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir; y iii) transformación económica productiva a partir del cambio de la matriz productiva (SENPLADES 2013, 80).

Sobre el cambio de la matriz productiva, podríamos decir que tiene sus orígenes desde el Plan Nacional 2007 – 2010, en el cual, si bien no se decía de un cambio de matriz productiva, se hablaba de una diversificación de bienes y servicios para exportar. En el Plan Nacional 2009 – 2013, se habla de cambios en el ciclo económico y ya se menciona un paso del modelo primario exportador hacia una nueva matriz que apoye la diversificación productiva y que además sea eco-eficiente. En el PNBV 2013 – 2017, ya se plantea un objetivo para implementar la transformación de la matriz productiva.

En la actualidad, el gobierno se encuentra impulsando la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, ENCMP. A través de Decreto Ejecutivo 1505, del 15 de mayo de 2013, se ordena la conformación de un Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva y la creación de una Secretaría Técnica. Sin embargo, hasta el momento solo está conformada el Comité y la Secretaría no está institucionalizada, aunque funciona como un proyecto de inversión dentro de la Vicepresidencia.

A pesar de que no esté institucionalizada la Secretaría, existe la visión de un cambio de matriz productiva, lo cual tiene grandes connotaciones a la hora de pensar la estructura del mercado laboral y como esto puede influenciar en la misma seguridad social.

Cuando pensamos en la protección social, el Gobierno se encuentra impulsando la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza, ENIEP; que está estrechamente relacionada con la ENCMP; es así que la ENIEP plantea tres componentes de acción:

- i. Bienes superiores para la garantía de derechos (como son: salud, agua, vivienda y saneamiento).
- ii. Protección integral al ciclo de vida (protección y seguridad social, cuidados y protección de derechos)
- iii. Revolución productiva y del trabajo.

Dentro de los elementos que el Gobierno considera fundamental para esta construcción de políticas de protección social, a más de las estrategias mencionadas – ENCMP y ENIEP - se encuentra la Reforma a la Seguridad Social y la Reforma al BDH.

La Reforma a la Seguridad Social busca cumplir con el mandato constitucional y alcanzar la universalización de la seguridad; además de consolidar la red integral de salud pública que articule las prestaciones de un Sistema Contributivo con las del Sistema Nacional Público del Ministerio de Salud Pública, MSP; entre otros elementos importantes que recogen la propuesta que están trabajando al interior del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS. En relación a la reforma del BDH, se considera a éste como una de los principales programas de protección social no contributiva con el que cuenta el Ecuador, que no solo se preocupa por las madres sino que también por adultos mayores y discapacitados.

1.2.3. Características de la población: Una aproximación a la problemática sobre el envejecimiento

El envejecimiento es un problema que se está acrecentando en los países en vías de desarrollo, debido al aumento de la esperanza de vida y por la disminución de las tasas de fecundidad. En América Latina para el año 2000 la población de adultos mayores alcanzaba casi el 8% (Bravo 2000) y se espera que para el 2020 las personas de 65 años

o más en América Latina y el Caribe sea del 8,7% (Freire 2010). De igual manera, nos enfrentamos con una población cada vez más longeva y que alcance para el periodo 2015 – 2020 los 78,1 años (Freire 2010, Bravo 2000). El Ecuador tiene esta misma tendencia y se espera que la población de adultos mayores para el 2015 alcance el 12,6% o más del total de la población (Freire 2010). La relación de dependencia¹⁶ de los adultos mayores para el año 2000 fue de 8,3, y se estima que para el 2025 sea del 14,1 y para el 2050 del 25,1 (Inec 2003).

Sin embargo, el envejecimiento no es un problema homogéneo en América Latina, en algunos países todavía persiste una población bastante joven como Nicaragua, Honduras, Bolivia; mientras que en otros ya se encuentran relativamente envejecidos como Uruguay y Argentina; esta heterogeneidad también persiste al interior de los países si analizamos según grupos socioeconómicos y por género (Bravo 2000).

Frente al incremento de los adultos mayores, nos vemos enfrentados a algunos retos como son: la transición epidemiológica, “mayor carga de discapacidad, incremento de demanda de servicios para atender a un mayor número de personas que envejecen, feminización del envejecimiento” (Freire 2010, 6), entre otros. Los resultados de la encuesta SABE - Salud, Bienestar y Envejecimiento - realizada en el 2010 en el Ecuador, muestra algunos datos sobre las condiciones en las cuales viven los adultos mayores, y se señala que una importante proporción de adultos mayores viven en condiciones desfavorables, es decir, “más de cuatro de cada diez viven en condiciones regulares, y más de tres de cada diez en condiciones malas o de indigencia” (Freire 2010, 48).

En relación a la pobreza, la encuesta SABE, señala que los bajos ingresos y bajos niveles de educación están presentes en la población de adultos mayores; lo cual se agravará su condición por los problemas de salud que se van acentuando al pasar de los años.

Además, hay que entender el envejecimiento no solo como un problema de la creciente proporción de adultos mayores sino de un desequilibrio en los grupos de edades; es

¹⁶ Relación de dependencia de los adultos mayores (65+/15-64)

decir, al disminuir la tasa de fecundidad se disminuirá la población joven y por ende poco a poco irá disminuyendo la población activa – en algunos países con mayor rapidez que en otros – y aumento de personas mayores y muy mayores. Las repercusiones de este envejecimiento de la población conlleva a un incremento de la tasa de dependencia de la población pasiva y activa y un aumento de la tasa de dependencia entre la población sana y enferma.

Este envejecimiento de la población también tiene repercusiones en la Seguridad Social, por un lado en la sostenibilidad del sistema de pensiones, una mayor demanda de asistencia de cuidados de larga duración y un riesgo de pobreza general para las personas que pertenecen al grupo de adultos mayores, entre otros. Por lo cual, el envejecimiento contribuirá a modificar radicalmente todos los aspectos de la vida y la emergencia de una sociedad longeva – una sociedad en la que deberá establecerse un nuevo contrato generacional.

En el marco legal, se considera al adulto mayor como un grupo vulnerable que necesita del apoyo del Estado y es así que la Constitución del 2008 del Ecuador, se refiere una sección a los derechos de los adultos mayores, definiendo como adulto mayor a aquel individuo de 65 años o más y señalan dentro de sus derechos, la gratuidad en la atención de salud, el trabajo remunerado sin limitaciones, una jubilación universal, acceso a una vivienda y algunas exoneraciones y descuentos en ciertos servicios (Asamblea Constituyente 2008).

Es decir, la misma Constitución del Ecuador señala como derecho del adulto mayor la jubilación universal; sin embargo, es una tendencia de pensar en la seguridad social como una respuesta universal a los problemas de inseguridad social y sobre todo a los problemas del adulto mayor.

Sobre los indicadores del Envejecimiento

Como se ha mencionado el analizar al envejecimiento nos permite tener una entrada a la problemática que conlleva la transición demográfica y la misma transición epidemiológica; es decir, frente a un aumento de adultos mayores podrá aumentar la carga de discapacidad, incrementar la demanda de servicios de salud; entre otros. El problema se ahonda cuando estos adultos mayores no cuenten con los recursos

necesarios para combatir las dificultades y nos veremos frente a un escenario de empobrecimiento de la vejez.

De igual manera se relaciona el problema del envejecimiento con los sistemas de seguridad y las repercusiones que se darían; al igual que el problema de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, el aumento de demanda de asistencia de cuidados de larga duración, el riesgo de pobreza general; etc.

No es la intención realizar un recuento de los indicadores relacionados con el envejecimiento, sino más bien un cuestionamiento de como el envejecimiento es un problema actual de la región y que tiene repercusiones a la hora de hablar de sistemas de pensiones.

No obstante, se ha incluido una serie de indicadores sobre envejecimiento que nos permitirá tener un panorama más claro sobre la población adulta mayor; en fin, cuáles son sus necesidades y requerimientos de políticas de protección social.

Considerando que la transición demográfica es distinta en la región, existen varios procesos de envejecimiento: envejecimiento incipiente, envejecimiento moderado, envejecimiento moderadamente avanzado, envejecimiento avanzado (Anexo 1), según datos de la CELADE para el 2007 el Ecuador se encontraba en un envejecimiento moderado. Además, cuando se habla de envejecimiento es importante considerar la tasa global de fecundidad y el índice de envejecimiento que se detallan a continuación:

- La tasa global de fecundidad: nos permite observar como “a medida que desciende la fecundidad en el corto plazo se produce un envejecimiento en la base piramidal, puesto que disminuye la proporción de niños respecto de la población total” (Huenchuan 2009, 57).
- El índice de envejecimiento¹⁷ es la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la de niños y jóvenes (CEPAL 2012) en palabras de

¹⁷ El índice de envejecimiento calcula: “el cociente entre el número de personas de 60 años y más con respecto al de menores de 15 años y multiplicándolo por 100. Si el índice está por debajo de 100,

Huenchuan es “un indicador de la estructura demográfica por edad, cuyo aumento puede significar tanto que las personas están viviendo más años cuanto que están teniendo menos hijos” (Huenchuan 2009, 57).

Cuando se quiere analizar sobre los efectos del envejecimiento sobre los sistemas de pensiones, Bravo (2000) plantea el uso de variables:

- a) el gasto anual en pensiones, expresado como porcentaje del PIB;
- b) el balance anual del sistema de pensiones —es decir, ingresos menos gastos—, que puede expresarse como una fracción de los ingresos del sistema o del PIB;
- c) la obligación pensional implícita denominada también deuda pensional implícita,
- d) la rentabilidad implícita (o interna) del sistema, que corresponde a los flujos de los pagos de contribuciones y de las sumas percibidas por concepto de pensiones durante la vida de una cohorte.

Por otro lado, tenemos como indicador del envejecimiento demográfico la relación de dependencia demográfica total¹⁸ que permite analizar la relación entre la población en edades inactivas y la PEA. Este indicador se lo puede dividir en dos: relación de dependencia de los niños (considerando como población inactiva a los niños menores de 15 años) y la relación de dependencia de la vejez o de adultos mayores considerando como población inactiva a los mayores de 60 años.

Pero además, al hablar de envejecimiento es necesario tener un indicador de nivel de salud, la literatura plantea el indicador de esperanza de vida sana el cual si se compara

significa que hay menos personas de edad que menores de 15 años; por encima de 100 significa que el número de personas de edad supera el de niños y adolescentes” (Cepal 2012, 26).

¹⁸ Se calcula el *cociente entre la suma de las poblaciones de menores de 15 años y de mayores de 60 años y la población de entre 15 y 59 años* (Cepal 2012).

con la esperanza de vida al nacer se puede obtener el tiempo de vida en mal estado de salud (CEPAL 2012).

Además existe una serie de indicadores sobre calidad de vida propuestos para adultos mayores que tienen que ver con: asuntos residenciales, hogares con jefatura adulto mayor, redes de apoyo social a las personas mayores, violencia por maltrato, participación social, vivienda segura, entre otros. (Anexo 2).

1.3. Estado de arte: seguridad social, pensiones e igualdad

1.3.1. Seguridad Social

Conceptos como protección social y seguridad social, han sido utilizados de diversas formas en distintos contextos, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, los diferencia¹⁹. Para la OIT la seguridad social cumple un rol en la sociedad, en el crecimiento económico y en el desarrollo social. La seguridad social es un derecho humano que “promueve ciudadanía y cohesión social y proporciona un nivel mínimo de redistribución de ingreso” (Casalí 2013, 3); además que, en términos económicos, incentiva el empleo formal y mejora la productividad y “fortalece la capacidad de recuperación económica” (Casalí 2013, 3) y como necesidad social “reduce la pobreza y vulnerabilidad e incentiva la inversión en capital humano” (Casalí 2013, 3).

Actualmente, la propuesta de la OIT se basa en el nuevo consenso sobre la seguridad social del 2001 estableciendo pisos de protección social dentro de los sistemas integrales de seguridad social; es decir, implementar “un estándar básico de beneficios sociales para el conjunto de la sociedad” (García 2013²⁰). La propuesta tiene dos dimensiones: horizontal y vertical. Desde la perspectiva horizontal se promueve un incremento progresivo de niveles más elevados de protección; y en la dimensión vertical garantiza acceso a la atención en salud básica y a una seguridad mínima de ingreso para todos (Casalí 2013).

¹⁹ la *protección social* tiene un sentido más general que el concepto de seguridad social e incluye “específicamente la protección que los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí” (OIT 2011). Mientras que la *seguridad social*, considera medidas relacionadas con las prestaciones para garantizar una protección frente a sucesos como desempleo, enfermedad, discapacidad, maternidad, invalidez, vejez o muerte de algún familiar; y que estos sistemas de seguridad social pueden ser tanto contributivos como no contributivos (OIT 2012)

²⁰ http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/un-piso-de-proteccion-social-en-america-latinalatina/?utm_source=Emailbrain&utm_medium=email&utm_term=Newsletter

Tanto para la OIT como para la Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS²¹, el desafío es ampliar la cobertura, para lo cual la propuesta de la AISS es combinar

Enfoques de seguridad social y asistencia social, y hace hincapié en las necesidades de los países de ingresos bajos y medios, y exhorta a las organizaciones de seguridad social a que utilicen su capacidad para incluir en los regímenes a los trabajadores informales y excluidos (Mesa – Lago 2012, 25).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en su publicación *Protección Social un cambio de enfoque 2006*, promueve un nuevo Pacto Social que considere los derechos sociales; además de las limitaciones de desigualdades y restricciones presupuestarias bajo el principio de solidaridad integral entre contributivos y no contributivos (Uthoff 2013). En definitiva, un “contrato centrado en derechos sociales con las restricciones financieras” (CEPAL 2006 citado en Uthoff 2013, 9).

Para la CEPAL, la protección social no puede basarse solo en esquemas contributivos asociados con el mercado laboral, e insiste en la necesidad de buscar mecanismos de solidaridad. Por su parte reconoce el elevado grado de informalidad en el sector laboral y el bajo nivel de cobertura, es así que en su Informe sobre *la Hora de la Igualdad*, 2010, señala

La cobertura media de la seguridad social es inferior al 40% en la región, supera apenas el 45% en zonas urbanas y es menor al 22% en las rurales. Los países con mayor cobertura apenas superan el 60% de los trabajadores urbanos que cotizan (Chile, Costa Rica, Panamá, el Uruguay) (CEPAL 2006 citado en CEPAL 2010, 215).

²¹ La Asociación Internacional de Seguridad Social define a la seguridad social como: “Podemos definir la seguridad social como todo programa de protección social establecido por una ley o por cualquier otro acuerdo obligatorio que ofrezca a las personas un cierto grado de seguridad de ingresos cuando afrontan las contingencias de la vejez, supervivencia, incapacidad, invalidez, desempleo o educación de los hijos. También puede ofrecer acceso a cuidados médicos curativos o preventivos. La seguridad social, tal y como la define la Asociación Internacional de la Seguridad Social, puede incluir programas de seguridad social, programas de asistencia social, programas universales, programas de mutuas, cajas de previsión nacionales y otros sistemas, incluidos los enfoques orientados al mercado que, de conformidad con la legislación o práctica nacional, formen parte del sistema de seguridad social de un país.” (AISS 2013)

La CEPAL, reconoce que actualmente está en debate los sistemas no contributivos de pensión uniforme de base universal o focalizados (CEPAL 2006a, Filgueira y otros 2006, Tanzi 2008 citados en CEPAL 2010). Sin embargo, la CEPAL, no considera que estos sistemas resuelvan el problema de “reemplazo de los ingresos de los trabajadores en la vida activa. No es esa su función, sino garantizar un nivel básico de renta en forma sostenible desde el punto de vista fiscal y justa desde el punto de vista intergeneracional” (CEPAL 2010, 217).

Es importante considerar que el objetivo de la Seguridad Social es suavizar los ingresos de por vida y garantizar el bienestar en la cara de mala suerte (como enfermedad) o necesidad previsible (como la vejez) (CEPAL 2010) lo cual, corresponde con los conceptos iniciales de la Seguridad Social.

Por lo que, nos preguntamos ¿Por qué surge la seguridad social?, la seguridad social se origina como respuesta a una economía industrializada que buscaba proteger a una clase trabajadora desprovista de propiedad privada. La seguridad social será la idea central del estado de bienestar que se basará en principios de redistribución y que surge bajo motivaciones sociales y políticas (Isuani 1991).

Surgimiento de la Seguridad Social

Para entender el origen de la Seguridad Social es necesario comprender los soportes que hay detrás para lo cual nos remontamos a las explicaciones de Castels y la constitución de la propiedad privada y la propiedad social, entendida esta última como protección social y seguridad social.

Castel parte de la hipótesis “de que un individuo no existe como una substancia y que para existir como individuo es necesario tener soportes, y por lo tanto debemos interrogarnos sobre lo que hay detrás del individuo para permitirle existir como tal” (Castel y Haroche 2003, 12). Frente a esta incógnita de que hay detrás del individuo que le permite su existencia, Castel inicia su explicación haciendo mención a Locke, para quien, el individuo existe por sí mismo a través de la propiedad – teoría de la apropiación - , es decir, “es alguien que se apropia y transforma la naturaleza por su trabajo, que deviene así propietario y que por intermedio de dicha apropiación se vuelve capaz de existir por sí mismo como individuo” (Castel y Haroche 2003, 13). En

definitiva, el individuo será considerado como dueño de sí mismo y de su trabajo; por lo cual, en el momento que depende de algo o alguien dejaría de existir como individuo.

Por lo que, para no depender de nada ni de nadie, el individuo necesita de bienes – apropiarse de la naturaleza por su trabajo – y por ende, al ser propietario de dichos bienes es considerado como individuo. Sin embargo, nos preguntamos ¿Qué sucede con quienes no tienen bienes? Parecería ser que al no tener bienes no son individuos, en la medida que si no tienen bienes, dependen y al depender de otros no podrán ser individuos por sí mismo.

Hemos hablado de la propiedad y como ella es el soporte para que el individuo pueda existir, es de esta manera que la propiedad parecería ser un algo muy general y que podría referir a la vida, las acciones – trabajo -, los bienes o la misma libertad; es así que la propiedad quedaría como un algo genérico.

En busca de una genealogía del individuo será Locke quien proponga al trabajo como un soporte de existencia del individuo; es decir, el trabajo como la capacidad de relación, apropiación y transformación con la naturaleza. En definitiva, vemos como la propiedad se va configurando sobre la dominación del individuo y sobre la naturaleza a través de su trabajo.

Pero además de la propiedad privada, Castel señala otro soporte del individuo, la posesión de derechos, que también permitirá la independencia del individuo. Sin embargo, hasta el siglo XIX la clase no propietaria no tenía derechos sociales, porque no tenían bienes.

Ya en la modernidad no solo se hablará de la relación hacia las cosas – Dumont – sino la relación hacia los hombres. Ya no es solo propietario de bienes, sino también propietario del trabajo de los otros; en definitiva, se da una separación de la propiedad y del trabajo “que tendrá enormes consecuencias sociales con el desarrollo del asalariado y que entrañará nuevas formas de subordinación jerárquica fundados sobre la explotación del trabajo” (Castel y Haroche 2003, 27).

Y es así como en el siglo XIX ya se dan problemas de pauperismo, por esta mayoría de no propietarios, y como respuesta entre los siglos XIX y XX crean un equivalente de “la propiedad para los no propietarios” que no es sino el sistema de protección. Este sistema de protección se desarrolla en base al trabajo, y cuando el obrero deje de trabajar entonces tendrá acceso a una protección; es decir, “el tendrá la posibilidad de estar en la seguridad sin ser propietario” (Castel y Haroche 2003, 38), estas nuevas formas de “propiedad” se llamarán la propiedad social – “no es la propiedad privada pero constituye una suerte de analogon de la propiedad que cumpla la función de propiedad privada para los no – propietarios y que les garantiza la seguridad” (Castel y Haroche 2003, 38) - .

Esta propiedad social incluirá una serie de “bienes colectivos provistos por la sociedad y puestos a disposición de los no propietarios para asegurarles un mínimo de recursos, que les permita escapar de la miseria, de la dependencia y de la degradación social” (Castel y Haroche 2003, 38). De alguna manera, será la propiedad social la que permita a los individuos ser independientes y dueños de sí.

Este sistema asegurador se basará en principios de solidaridad expresados de distintas formas a lo largo de la historia; es así que vemos como en las sociedades tradicionales, la cohesión social es natural, luego vendrá la sociedad moderna que a partir del siglo XVII surge la doctrina del contrato “en la cual el vínculo social resulta de una institución voluntaria y artificial” (Rosanvallon 1995, 18) y el mercado, además que junto con el contrato aparece el seguro (Rosanvallon 1995).

Siguiendo con el análisis vemos a lo largo de la historia algunas expresiones de apoyo social; por un lado, la **caridad**, entendida ésta como una relación de dependencia y protección que se define como la “ayuda a un prójimo que se encuentra en dificultades o en riesgo de distanciamiento social” (Espinosa 2010, 383); no es el Estado necesariamente el que se preocupa del excluido, sino pueden ser actores particulares que al tener recursos suficientes pueden ayudar al otro sin recibir nada a cambio.

Por otro lado, la **filantropía**, de igual manera es una relación de dependencia y protección, pero se da en contextos modernos “a través de relaciones de tutelaje y

patronato, concebidas como relaciones personales y afectivas entre clases distintas” (Espinosa 2010, 383).

Estas dos visiones de política social parten desde una “perspectiva asistencialista se asemejan a la relación paternal asimétrica, en la que una sola de las partes es quien sabe qué hacer y escoge lo que es conveniente para el otro” (Espinosa 2010, 385). En definitiva, es una perspectiva jerárquica que mirará siempre al otro como débil y frágil ante un suceso.

Y será el Estado Social o Estado de Bienestar, el cual se basa justamente en las políticas de seguridad social, como un derecho de corte desarrollista. A través de los soportes y la constitución de la propiedad social, se puede entender al Estado de providencia – **Estado de Bienestar** -, que pretendió “la separación de la propiedad y del trabajo [y] que marcó los comienzos de la revolución industrial” (Castel y Haroche 2003, 38) pero además el Estado de bienestar se desarrolla justamente alrededor del sistema asegurador “en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales riesgos de la existencia (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etc.)” (Rosanvallon 1995, 17).

El Estado social se diferencia de las dos anteriores – caridad y filantropía - “por su intento de romper con la relación de dependencia directa entre clases sociales, a través de acciones que tiene como características una cierta imparcialidad, objetividad y el recurso a un modelo de derechos” (Espinosa 2011, 285).

El Estado es el intermediario que capta recursos por las cotizaciones y los impuestos para luego distribuirlos y cubrir las necesidades económicas, sociales, etc. Sin embargo, esto puede conllevar a “políticas clientelares muy cercanas a una filantropía estatal” (Espinosa 2011, 285).

En definitiva, la propiedad social no es sino la propiedad privada para los no propietarios (Castel y Haroche 2003) y que en términos sociales responde a mecanismos de protección social como se han venido desarrollando a lo largo de la historia, a través de la caridad, la filantropía, la asistencia social. Hoy en día y como se verá en el análisis posterior; estamos frente a políticas de protección social con un enfoque de garantía de

derechos y que se sustenta a través de Pactos (Cecchini y Martínez 2011). Es así por ejemplo, que la Constitución del Ecuador del 2008, señala a la seguridad social como un derecho que se basará en la universalidad como principio de política. Es de esta manera, que en el país se está debatiendo la reforma a la Ley de Seguridad Social y que justamente se remonta a este idea de la propiedad social; entendiendo a la propiedad social como ese derecho de los no propietarios - (o lo podemos entender como los individuos que no tienen cobertura) – para que puedan acceder a un sistema de protección social.

Estado de Bienestar y Seguridad Social: Revisión de los modelos y de las perspectivas en debate

El Estado de Bienestar surge desde antes de la Gran Depresión – 1930 – bajo motivaciones sociales y políticas y operó en el terreno de la redistribución, es decir, con el objetivo de aumentar el acceso a la población para el consumo de bienes y servicios. El Estado de Bienestar estuvo formado por instituciones públicas que tenían como objetivo elevar la calidad de vida tanto de trabajadores como de la población en general; para lo cual, su preocupación era reducir las diferencias sociales surgidas por el mercado y sus medidas se basaron en: transferencias monetarias directas o indirectas, provisión de bienes y prestación de servicios (Isuani 1991).

Y es así como, “la maduración de los procesos de industrialización y urbanización, y el surgimiento de los asalariados como fuerza social (...) crearon las condiciones para que se iniciara una etapa” (Isuani 1991, 2) en la política social del Estado: el Seguro Social.

El Estado de Bienestar se desarrolla por dos determinantes, primero por el mantenimiento del orden social, es en esta época que surge el movimiento obrero como actor social y político; y en segundo lugar, el Estado de Bienestar no respondió a una sola orientación ideológica; es decir, tanto los conservadores como liberales y socialistas estaban de acuerdo en la necesidad de dicho estado (Isuani 1991). Es decir, lo que determina el origen del Estado de Bienestar es un conflicto social y una competencia política.

En los inicios del Estado de Bienestar el interés era la seguridad más que la igualdad, y será en 1945 con el fin de la Segunda Guerra Mundial que se crea este sentimiento de

igualdad que se representa en prácticas de solidaridad nacional a través de “regulación pública del consumo, control de mercados y distribución más equitativa de las cargas que impuso la etapa bélica” (Isuani 1991, 3), lo cual a su vez permitió el surgimiento “de ideas más universalistas y esquemas de prestación de servicios más igualitarios” (Isuani 1991, 3).

Phillippe Van Parijs (2001) realiza una clasificación de los 3 modelos del Estado de Bienestar: el modelo bismarkiano, beveridgeano y paineano - que nosotros le llamaremos como ingreso mínimo universal -; y los analiza bajo los principios del seguro, la equidad y la solidaridad.

El **modelo bismarkiano**, parte de la concepción del seguro y de riesgo. El riesgo es considerado como un hecho que tiene una probabilidad de suceder y que no será deseado, Castels lo define como “un acontecimiento previsible, cuyas probabilidades de producirse se pueden estimar, así como el costo de los daños que provocará” (Castel 2004, 77); es decir, para el caso de seguridad social es el riesgo a una enfermedad, a la vejez, invalidez, entre otras. Frente a estos hechos no deseados el individuo busca asegurarse; es decir, estamos frente a una aversión al riesgo; y buscamos en el seguro ese control de los riesgos (Castel 2004); a través de un pago que el asegurado está dispuesto a realizar “para garantizarse unos ingresos más seguros” (Van Parijs 2001, 229).

La seguridad social como un modelo bismarkiano, surge como un sistema de seguros obligatorios para todos los trabajadores asalariados; es decir nos preguntamos siguiendo las palabras de Van Parijs *¿por qué hacer obligatorio lo que de todas formas estaría en el interés personal de cada uno?* Algunas razones responden a temas administrativos y menores costos de transacción; es decir es conveniente para todos los trabajadores pertenecer a un mismo régimen porque así los costos son más baratos; una segunda razón responde a “externalidades positivas que son atribuidas a protección contra el desempleo” (Van Parijs 2001, 230). Sin embargo, la obligatoriedad no responde más que a un artificio para poder alcanzar más eficazmente los objetivos que tendrán cada uno. En definitiva, estamos frente a una contribución de carácter “universal” – todos los trabajadores asalariados – y quienes recibirán las indemnizaciones serán aquellos que

atravesen algún riesgo. El Modelo de Bismark se caracteriza por que es para los trabajadores asalariados, y el financiamiento es a través de primas.

Por otro lado, el **Modelo Beveridge**, responde ya no solo al hecho de asegurar, sino más bien de resolver el problema de desigualdad en la sociedad, es decir, “la injusticia contenida en el hecho de que algunos tienen la suerte de ser talentosos y otros la mala suerte de ser discapacitados” (Van Parijs 2001, 233); en definitiva, como las capacidades de una persona no son transferibles a otra para poder igualarlos; entonces es necesario “asegurar compensaciones, mediante recursos externos” (Van Parijs 2001, 233); pero surge la inquietud de cuál sería el nivel justo para compensar? Siguiendo la lectura de Van Parijs que realiza a Dworkin, “se debe determinar recurriendo a un hipotético procedimiento de “seguro bajo velo de ignorancia” (Van Parijs 2001, 233), sin embargo, este seguro no será necesariamente muy justo y corregirá las desigualdades; por lo que será necesario más bien un ingreso mínimo garantizado bajo una noción de solidaridad, es decir, reconocer los intereses de todos y tener una “solidaridad con aquellos a los que la suerte natural o social ha ubicado, desde el principio, en situaciones menos favorables” (Van Parijs 2001, 236). Es decir, aquí existe un alto componente de solidaridad fuerte que se preocupa de los menos favorecidos; y es así que el Modelo Beveridge se caracteriza por tener una cobertura universal, contar con una red de centros de salud propios y porque el financiamiento es a través de impuestos.

Y por último, el **Modelo Paineano**, o **un ingreso/renta mínimo universal**; es decir, sin ninguna condición entregar a todo individuo un ingreso; no se pide contribuciones y entrega a todos por igual un monto; es decir, radica bajo los principios de universalidad y de entregar a todos los individuos un poder adquisitivo que pueda ser utilizado en el mercado competitivo. Siguiendo a Thomas Paine (1796) sería una prestación universal; sin embargo, queda la inquietud de que ¿ésta prestación de carácter universal no nos llevaría a niveles de bienestar desiguales? Sin embargo, el principio de estas transferencias es “dar a cada uno una parte igual de nuestro patrimonio común” (Van Parijs 2001, 241).

En definitiva, nos vemos frente a tres modelos que se justifican por principios de solidaridad, igualdad, equidad y redistribución. Estos tres modelos estarían

caracterizando a un Estado Social que de alguna manera hace hincapié en la **universalidad** – una seguridad para todos, una solidaridad de los que más tienen hacia los que menos tienen y una prestación universal para todos – y que se fundamente en la intervención del Estado con una política social activa que fue lo que se vivió en América Latina hasta la década de los setenta.

Este modelo desarrollista en América Latina basado en la industrialización por sustitución de importaciones fracasa y se impone un régimen neoliberal caracterizado por “la liberalización de los mercados nacionales, una economía integrada a los mercados mundiales, un mercado que funciona como mecanismo central de asignación de recursos, el fortalecimiento de las privatizaciones y la liberalización, así como una intervención estatal selectiva y subsidiaria que busca la libertad y la responsabilidad individuales” (Calcagno y Calcagno 1995; Franco 2001; Roberts 2001; Saraví 2007; Sottoli 2000; Valencia, Gendreau y Tepichin 2000 en Hevia 2011, 331) haciendo hincapié a políticas sociales de **focalización** y abogando por la disminución del gasto social.

El cambio de modelo de desarrollo influyó en la política social de diferentes maneras, los programas sociales emergentes intentaron fortalecer redes de apoyo a comienzos de la década de 1990 y programas de transferencias condicionadas en efectivo (o *conditional cash transfers programs*) al final de esa década. Los argumentos centrales para implementar estos programas fueron el efecto regresivo de las políticas con pretensiones universales pero discriminatorias en la práctica, su falta de equidad y los problemas financieros resultado de los procesos de ajuste (Cohen y Franco 2006; González de la Rocha 2001; Lustig y Legovini 2000; Saraví 2007; Sottoli 2000 en Hevia 2011).

El éxito relativo de estas políticas, apoyadas y difundidas por los organismos de crédito internacional, y en particular por el Banco Mundial, consistió en que lograron establecer en la región el paradigma de la focalización como un requisito de la política social efectiva y eficiente (Hevia 2011).

Sin embargo, está en debate los enfoques de dichas políticas, la universalización vs la focalización y Olivera señala algunas ventajas y desventajas de cada enfoque, por un

lado, la focalización: disminuye el costo fiscal en la medida que solo se trabaja con una población objetivo, sin embargo se etiqueta de pobre al que recibe el beneficio y esto produce una mayor “distancia social” con los no beneficiarios y pueden prestarse a un clientelismo político (2013). Mientras que la universalización, representa un gasto mayor y dependerá de la sostenibilidad fiscal, sin embargo, implica un derecho para todos los ciudadanos, y permite una mejor igualdad de oportunidades y de distribución de ingresos (Olivera 2013).

Si bien las políticas de focalización y universalización tienen sus ventajas y desventajas, estas pueden ser complementarias; es así que actualmente se hablan de la focalización como un medio para alcanzar el objetivo de la universalización de la protección social (Cecchini y Martínez 2011). Es decir, no necesariamente son antónimos, sino que más bien y como se ha visto, se está trabajando justamente en Sistemas de Protección Social que tienen como objetivo la universalización y para ello utilizan la focalización como una herramienta efectiva.

Otro punto a debatir son la forma de financiamiento de los sistemas de seguridad social, por un lado, están sistemas contributivos, como el Sistema Bismarck que todos dan un porcentaje de su salario para un fondo de reparto- sistemas públicos - o hacia una capitalización individual – propia de los sistemas privados -; mientras que existen sistemas no contributivos como son las transferencias condicionadas de dinero, que no necesitan de aportaciones y son financiadas por gasto fiscal por ejemplo.

En definitiva, todas estas características y principios del Estado Social y luego un Estado Neoliberal nos han llevado a ver la seguridad social desde una perspectiva de política social que se fundamenta en la ayuda o recompensa “al trabajador que ha perdido su fuente de ingreso, considerada como mecanismo de redistribución” (Mesa – Lago 1977 citado en Rulli 2010, 27) a través de un Estado interventor – en mayor o menor medida - a través de políticas que tenían el objetivo de regular la fuerza de trabajo y que a su vez influyan en las condiciones de vida; es decir, se vincula la intervención social del Estado con la estrategia de crecimiento económico (Cortes y Marshall 1993). En este sentido, el objetivo de la política social ha sido “facilitar la reproducción de las relaciones capitalistas, uno de cuyos ejes sustantivos se vincula a la

fuerza de trabajo” (Repetto 1998, 59), “es a la vez asegurar la acumulación y sostener la legitimidad estatal”(O’Connor 1973)” (citado en Rulli 2010, 27).

Pero además, podemos ver a la seguridad social desde las motivaciones económicas. Es decir, la seguridad social es importante porque es un factor para generar un aumento en la productividad del trabajo, genera incentivos en el mercado de mano de obra, apoya con “un ingreso mínimo al desocupado para ayudar a romper una recesión o evitar una depresión económica garantizando un nivel estable de demanda y consumo” (Rulli 2010, 27).

Pero también, tiene su enfoque político, Mesa – Lago sostiene que la seguridad social en América Latina surge como resultado de una estructura económica y sociopolítica basada por los grupos de presión (Rulli 2010). Y para comprender estos grupos y su poder es necesario analizar la estructura ocupacional (Rulli 2010). ¿Quiénes son estos actores que ejercen su poder? Rulli (2010), señala que son el Estado y ciertos grupos de la sociedad. El Estado

Aparece como la fuerza principal que determina la estratificación de la seguridad social. El Estado es el impulsor de los sistemas de seguridad social, por propia iniciativa. El ejemplo más claro y típico es el de Bismark en Alemania a partir de 1880 y las leyes de seguridad social que implementó en un intento de controlar al proletariado industrial y mantener el statu quo (Rulli 2010, 28).

Mientras que los grupos de presión serían sectores como militares, policías, políticos, grupos económicos, sindicales y los no asegurados (Rulli 2010). Estos grupos de presión para Mesa – Lago, son el lazo conector entre la estratificación social y la estratificación de la seguridad social (Rulli 2010), la principal fuente de las dos estratificaciones es la estructura ocupacional; es decir se agrupan según sus líneas de ocupación y sus fuentes de poder (Rulli 2010).

Hay otros actores, los que no pertenecen al sistema de seguridad social; los excluidos. Se dice que al hablar de los excluidos se trata de “distancias y diferencias y no positividad descriptivas corrientes (ingreso, profesión, nivel de formación, etc.)” (Rosanvallon 1995, 194). Se definen desde una postura negativa como son los

“malogros de su existencia” (Rosanvallon 1995, 195) y no tienen un interés común “más que compartir una misma carencia” (Castel 2004, 63) la seguridad social. Estos excluidos de los sistemas de seguridad social, se localizan en la informalidad, se trata de individuos que se encuentran en el desempleo, subempleo y la precarización laboral (Isuani 2010).

Por otro lado, nos preguntamos, ¿Qué sucede con la seguridad social y su relación con la estructura social? Espinosa, en su artículo *Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas*, señala a la seguridad social como un elemento clave para la configuración de clases medias “puesto que es [la seguridad social] el dispositivo estatal que se constituye en su soporte y contribuye a que las personas aflojen los lazos de dependencia de las clases dominantes” (Espinosa 2010, 401).

Sobre los modelos de Estado de Bienestar hacia los Modelos Desarrollistas y de Industrialización

Anteriormente se realizó una breve revisión de los principales sistemas de seguridad social que se han dado en la Región, considerando algunos elementos. Si bien no se precisa la descripción histórica, lo que se pretende es recoger los elementos conceptuales importantes para comprender los sistemas de seguridad social de los últimos tiempos. Es así que se revisó elementos característicos del Estado de Bienestar y sus tres modelos: Bismarkiano, Beveridge y Paineado o ingreso mínimo universal, elementos sobre la universalización y la focalización, sus ventajas y desventajas.

No obstante, es importante clarificar esta relación entre los modelos de desarrollo y los sistemas de protección social; se dice que las políticas de protección social están determinadas por los modelos de desarrollo, el rol del Estado y las posibilidades de financiamiento. Los procesos de protección social en la historia se han ido complejizando al pasar de los años, empezaron como estructuras sociales comunitarias con tinte religiosas, luego institucionales, gremiales, políticas e incluso económicas (Castro Jiménez 2011), es así que las críticas en este sentido señalan que

Los sistemas de protección social existen porque las personas bajo ciertas circunstancias no tienen la capacidad de generar ingresos monetarios, lo que no les permite resolver las necesidades materiales y sociales, las cuales en una economía

capitalista se resuelven a través del mercado. Lo anterior ha sustentado la crítica con respecto a que el diseño de la protección social ha sido muy economicista (Vergara, 2008 citado en Castro Jiménez 2011, 127).

Y nos preguntamos ¿Cuáles son los modelos de desarrollo que han estado detrás de la evolución de la política social? Autores como Marchesi (2004), Cohen y Franco (2006), Andrenacci y Repetto (2006), Cecchini y Martínez (2011) hablan de cuatro momentos (Anexo3):

- i. Etapa previa a la Gran Depresión de 1929 /Modelo de desarrollo: liberal primario
- ii. Etapa de mayor industrialización y crecimiento hacia adentro, hasta la década de 1980 /Modelo de desarrollo: Industrialización por sustitución de importaciones
- iii. Etapa de economía de mercado y globalización, iniciada en las últimas dos décadas del siglo XX /Modelo de desarrollo: de disciplina y austeridad fiscal
- iv. Siglo XIX / Modelo de desarrollo: competitividad sistémica

Estas cuatro fases tienen sus características particulares en relación al desarrollo de las políticas de protección social (contributiva y no contributiva) y el rol del Estado en la construcción de políticas sociales.

En el primer momento, **Modelo liberal primario, con crecimiento hacia afuera**, podríamos señalar que inicia en el siglo XIX y finaliza hasta las primeras décadas del siglo XX; las prácticas de protección social estarían caracterizadas por la caridad²², en la cual se involucra organizaciones de la sociedad civil y la iglesia. Es así que la protección social estaría a cargo de las élites económicas, políticas y sociales como proveedores y financistas de los servicios sociales.

Poco a poco van surgiendo algunas instituciones de protección social contributiva y será a inicios de los años veinte que en países del Cono Sur principalmente aparecen los

²² Caridad entendida como “una acción humanitaria de ayuda a los más necesitados” (Cecchini y Martínez 2011, 29)

primeros sistemas de seguridad social al estilo Bismark²³ (Cecchini y Martínez 2011, Mejía y Franco 2007) y además en el Ecuador con el surgimiento de la Caja de Pensiones en 1928.

Un segundo momento, a partir de la Gran Depresión, 1929, y que abarcó la primera y la segunda Guerra Mundial, se vio caracterizada por el desarrollo del **Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones**, con crecimiento hacia adentro, los temas de protección social que preocuparon fueron los de justicia, orden social y seguridad social. Pero una seguridad social preocupada por el trabajador asalariado (Franco 1996), con problemas en la cobertura; sin embargo, se pensaba ya en una universalización, en términos de Duhau lo llamaría como universalismo fragmentado o estratificado. Por otro lado, también aparecen algunos programas de protección social no contributiva como programas de alimentación y a través de subsidios a los alimentos y combustibles. Luego de la Segunda Guerra Mundial, surgen las propuestas de Beveridge (fines de 1942) basadas en principios universales de solidaridad, equidad y justicia social, “rescata la responsabilidad estatal y de la sociedad en la PS y se erige como derecho fundamental” (Mejía y Franco 2007, 473).

El tercer momento, en los años 80 y con la crisis de la Deuda surge un nuevo modelo neoliberal de crecimiento hacia afuera con disciplina y austeridad fiscal, aplicaron medidas para la reducción de la inflación y fomentar el crecimiento económico (Cecchini y Martínez 2011), sin embargo, se dejó a un lado el problema de la distribución del ingreso. Es en esta época en la cual se aplican las medidas del Consenso de Washington que consistieron en recomendaciones de políticas en materia fiscal, gasto público, reforma impositiva, liberalización de tasas tanto de interés como de cambio, liberalización del comercio a nivel internacional y de la entrada de inversión extranjera directa, privatización de empresas públicas y desregulación de mercados y derechos de propiedad (Williamson, 1994 citado en Cecchini y Martínez 2011).

²³ Los principales elementos del Modelo de Seguridad Social de Bismark ha sido desarrollado en el documento del Marco Teórico, presentado.

En esta etapa la política social se caracteriza por la focalización hacia los más pobres con el objetivo de optimizar el uso de los recursos más escasos. Es en este momento como lo señala Cecchini y Martínez que la preocupación era

Por la eficiencia en la gestión, asociada a los requerimientos de disciplina fiscal, es un elemento prioritario que, con el tiempo, fue pasando a ser un complemento importante, pero no único, del objetivo de maximizar el impacto o la efectividad de los programas. De este modo, ya no solo importa gastar para producir bienes y servicios, sino gastar bien para alcanzar los objetivos perseguidos (2011, 31).

Y el cuarto momento, desde mediados y fines de los años 90 surge una nueva etapa de desarrollo: paradigma de la competitividad sistémica en donde se topan elementos fundamentales como capital humano y transmisión intergeneracional de la pobreza. Pero además también surge otro enfoque estaría relacionado con la garantía de derechos (Cecchini y Martínez 2011). Los dos coinciden en su preocupación por la reducción de brechas de desigualdad y mejorar los niveles de distribución de los beneficios. En términos de política social, si bien es una nueva etapa en desarrollo no se puede definir claramente; sin embargo hay algunos elementos que se deben considerar para el análisis, la universalización y la focalización son dos elementos complementarios; es decir se piensa en “focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales (...) políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea” (Cecchini y Martínez 2011, 33) ideas que vienen de la misma CEPAL desde el año 2000²⁴. Es en este momento en el cual surgen nuevos debates sobre la protección social y como poder articular sistemas de capitalización individual con la solidaridad²⁵ por ejemplo, o la flexiseguridad laboral y sus experiencias en los países escandinavos, o el planteamiento del ingreso mínimo universal.

1.3.2. Sistema de Pensiones

¿Qué son las pensiones en términos generales?

Uthoff señala que los sistemas de pensiones son diseñados “para dar cumplimiento a un contrato social que permita, entre otras cosas, establecer derechos y obligaciones para

²⁴ Cepal 2000 y Ocampo 2001

²⁵ Cepal 2006a y Uthoff 2006

que la ciudadanía se sienta protegida ante los riesgos que entrañan la invalidez, la vejez y la muerte” (Uthoff 2010, 28). Otros miran a los sistemas de pensiones como programas del Estado que tienen como finalidad dar una seguridad de ingresos a la población adulta mayor en un contexto de cambio que se han perdido los acuerdos informales tradicionales (Rofman y Lucchetti 2006).

En definitiva, surgen los sistemas de pensiones, en respuesta a los nuevos cambios en las sociedades; por un lado, en las sociedades tradicionales los adultos mayores estaban bajo el cuidado de la familia, o de organizaciones privadas o no gubernamentales que en base a principios de caridad y filantropía brindaban apoyo a este grupo de individuos; y también estaban los adultos mayores excluidos de estas prácticas que caían en la mendicidad y pobreza. Sin embargo, con el desarrollo de las sociedades se dan nuevas prácticas laborales – ya no solo trabajo asalariado, sino aumento de la informalidad laboral – y las transiciones demográficas, surge la necesidad de nuevas alternativas que den una respuesta al incremento de adultos mayores con respecto al de adultos jóvenes que puedan sostener dichos acuerdos informales (Rofman y Lucchetti 2006).

Para poder evaluar los sistemas de pensiones, hay tres elementos a considerar: i) la cobertura –proporción de adultos mayores protegida por los sistemas de pensiones²⁶ -, ii) la suficiencia de las prestaciones y la capacidad de sostener un nivel suficiente de consumo y iii) la sostenibilidad financiera - Estado para mantener los sistemas de pensiones en funcionamiento- (Rofman y Lucchetti 2006).

Sin embargo, el problema principal de los sistemas de pensiones sigue siendo la cobertura, a pesar de las reformas estructurales y no estructurales o paramétricas que se han realizado en América Latina a partir de los noventa en la mayoría de los países de la región. Las reformas estructurales plantean una reestructuración del sistema público a través de la sustitución por un sistema privado o en su defecto introduciendo algún componente privado en el sistema público o a su vez creando un sistema privado que compita con el público (Mesa – Lago 2004b); y las reformas paramétricas realizan algunos cambios con el objetivo de fortalecer la sostenibilidad financiera en el largo

²⁶ La cobertura en los sistemas de pensiones se podría señalar que tiene dos fases, la primera es cuando el beneficiario aporta y la segunda fase se refiere a la cobertura de los adultos mayores, es decir, cuando percibe los beneficios monetarios en su edad avanzada (Rofman y Lucchetti 2007).

plazo a través de algunas medidas como son aumentar la edad de retiro o regular la fórmula de cálculo de la pensión, entre otras (Mesa – Lago 2004b).

La literatura plantea como objetivos centrales de los sistemas de pensiones: prevenir la pobreza en la vejez y asegurar el consumo a lo largo del ciclo de vida (Rofman y Lucchetti 2006; Uthoff 2010); aunque Uthoff señala que se debe homogenizar el consumo a lo largo del ciclo de vida. Para alcanzar estas funciones sociales Uthoff señala que se deben implementar la obligatoriedad del ahorro a través de “contribuciones relacionadas con los ingresos durante la vida activa, a cambio de lo que se otorgan derechos en forma de pensiones y jubilaciones” (Uthoff 2010, 28) de esta manera “para homogenizar el consumo, mediante la transferencia de ahorro desde los años activos hacia los años pasivos de una persona.” (Uthoff 2010, 28). Y por otro lado, se debería buscar otra fuente de financiamiento bajo principios de solidaridad para prevenir la pobreza en la vejez.

Como objetivos o aspectos secundarios están los efectos en el ahorro, en la acumulación de capital, en el mercado laboral y en las políticas fiscales (Rofman y Lucchetti 2006). Sin embargo, en la literatura se encuentran algunas divergencias; habrá quienes piensan que el objetivo principal de los sistemas de pensiones es justamente el alivio a la pobreza; otros desde una perspectiva más macro apoyaran los sistemas de pensiones como la redistribución de los ingresos de la sociedad y por último hay quienes preocupados por el mercado laboral promocionan los sistemas de pensiones como acuerdos laborales materializados en salarios postergados (Rofman y Lucchetti 2006).

Otro de los puntos de debate es el medio como alcanzar el mayor acceso a los sistemas de pensiones, y son tres aspectos que se discuten. En primer lugar en relación al mercado laboral y las pensiones; es decir surge el cuestionamiento de quienes deberían recibir los beneficios, bajo la pregunta *¿salarios postergados o derecho de ciudadanos?* (Rofman y Lucchetti 2006); es decir, la continuación de un salario para los trabajadores asalariados luego de su retiro debe o no ser un beneficio para todos (Rofman y Lucchetti 2006). Una primera postura es que tenemos a los adultos mayores que por su edad ya no pueden continuar en el mercado laboral y por ende ya no seguirían recibiendo sus salarios; frente a esta pérdida surge la alternativa de compensar esta pérdida a través de las pensiones. Por otro lado, la segunda postura señala que no se debe compensar los

ingresos, sino garantizar una adecuada calidad de vida en la que no falte nada para los adultos mayores que ya no pueden generar ingresos en el mercado laboral (Rofman y Lucchetti 2006); es decir, se habla de la pensión como un derecho de todos sin importar su estado laboral en el pasado; la única discriminación posible señalan algunos serían ahorros, ingresos alternativos, etc. (Rofman y Lucchetti 2006).

Un segundo aspecto en debate es sobre los recursos financieros y surge la pregunta de quién debería financiarlos, debería ser por sistemas contributivos o no contributivos?. Sería por los beneficiarios a través de sus propias contribuciones o por la población en general a través de impuestos – no contributivo - . Los primeros señalan que debería ser a través de los trabajadores asalariados activos que aportarían un porcentaje de sus salarios al sistema y en un futuro recibirían un beneficio proporcional a sus aportaciones (Rofman y Lucchetti 2006) ya sea a través de fondos propios o capitalizados o sistemas de reparto - transferencias intergeneracionales - (Rofman y Lucchetti 2006). Mientras los que están a favor de un enfoque no contributivo se centran en las necesidades que tienen los adultos mayores y no se preocupan tanto en las fuentes de financiamiento, solo que ésta debe ser sostenible; dentro de esta postura están quienes apoyan posturas universales – todos tienen que ser beneficiarios – o focalizados – para aquellos que necesitan la asistencia - . Sin embargo, en varios países de la región se encuentran sistemas de pensiones que tienen sistemas de financiamiento contributivos y no contributivos con el objetivo de que juntos se pueda aliviar la pobreza y dar una estabilidad en los ingresos (Rofman y Lucchetti 2006).

El tercer aspecto en debate es sobre el rol del Estado, este debería ser regulador, facilitador o proveedor? Hay quienes solo consideran que el Estado debería ser regulador de mercados financieros y de seguros; es decir, si el Estado regula correctamente el mercado entonces se lograría que los mismos trabajadores ahorren durante su vida laboral para que luego puedan hacer uso de estos una vez que se jubilen; se habla de ahorros a través de planes de ahorro o un sistema de pensiones (Rofman y Lucchetti 2006). Otros señalarán que el Estado debería ser más participativo motivando el ahorro de los individuos. Y un tercer grupo señalan que los roles anteriores no solucionan los problemas de asimetría de información, o de miopía o de incertidumbre; por lo que el rol del Estado debería ser más participativo e intervenir dando apoyo

económico y administrando el sistema de pensiones que deberá ser de participación obligatoria (Rofman y Lucchetti 2006).

Sobre la necesidad de una distinción entre afiliados y beneficiarios

Se ha realizado la respectiva distinción entre los conceptos: afiliados y beneficiarios de la seguridad social. Para lo cual, existen algunos elementos importantes de clarificar a la hora de hablar de cobertura, afiliación, aportación y beneficiario de los sistemas de seguridad social. Es así que en el momento de hablar de afiliado también hay que distinguirlo del aportante a la seguridad social; es decir, no es lo mismo decir afiliado que aportante. Y cuando mencionamos beneficiario, hay que esclarecer el tipo de beneficio al que accede o podría acceder (beneficios presentes o acumulación de beneficios futuros). Por ello, para estas distinciones vamos a empezar esclareciendo algunos elementos de la cobertura de los sistemas de seguridad social y en especial el de pensiones.

Primero, la literatura señala que al hablar de cobertura en programas de protección social – contributiva y no contributiva – nos referimos a la “proporción de personas que reciben un beneficio dentro de un determinado grupo de referencia, al que se considera “población objetivo” (Rofman y Lucchetti 2006, 6). Es decir, existen dos elementos que considerar: i) que tipo de beneficio y ii) cual es la población objetivo. Y sería necesario añadir una tercera consideración: iii) tipo de sistema de protección social al cual se está refiriendo; por ejemplo si hablamos de un sistema universal financiado por las rentas generales, toda la población estará cubierta y no convendría hablar de afiliación o no afiliación. Por lo cual, el problema surge cuando se habla del resto de sistemas (no universales, ya sean contributivos o no contributivos).

Otras definiciones sobre cobertura de seguridad social señalan en términos generales que “los trabajadores están cubiertos si están afiliados o si aportan a un sistema de pensiones” (Rofman y Lucchetti 2006, 5). Es decir, define la cobertura según la aportación o afiliación de los trabajadores; sin considerar si reciben o no los beneficios; por lo cual, esta definición de cobertura estaría centrando su análisis en el segundo elemento antes descrito – ii) cuál es la población objetivo - , por decirlo en otras palabras, la cobertura se estaría definiendo por el número de afiliados o aportantes al sistema.

En realidad, la cobertura de la seguridad social tiene dos fases: a) relacionado con el periodo de aportación del trabajador al sistema y que va acumulando los derechos de recibir beneficios, y la llaman cobertura de la población económicamente activa²⁷ y b) conocida como la cobertura del adulto mayor, que se la define como el periodo en el cual el individuo – adulto mayor – percibe sus beneficios monetarios (pensiones – jubilaciones).

Rofman y Lucchetti, señalan que la cobertura de los trabajadores activos es la que tiene algunas dificultades metodológicas y conceptuales (2006). En términos generales esta definición de cobertura de los trabajadores activos lo que busca es la relación entre población cubierta y la potencialmente cubierta. Los principales indicadores son:

1. Porcentaje de afiliados a los sistemas de pensiones en relación a la PEA: su ventaja es que es sencillo de calcular. Sus dificultades son: algunos de los trabajadores que aparecen en los sistemas de registro “como afiliados no son elegibles para recibir beneficios” (Rofman y Lucchetti 2006, 6), otro de los problemas puede ser que sigan apareciendo en el sistema como afiliados – por que alguna vez se afiliaron – no obstante, ya no han realizado aportaciones en los últimos periodos; o pueden ser trabajadores que han pasado del sector formal o informal, entre otros posibles casos de subregistros lo que conlleva a tener un gran porcentaje de afiliados que no siempre es una muestra de la realidad²⁸.

²⁷ Población Económicamente Activa, PEA.

²⁸ “Este indicador presenta serios problemas al analizarlo con detenimiento, dado que muchos individuos que figuran como afiliados a los sistemas no son elegibles para recibir beneficios. Los registros de instituciones de sistemas de pensiones tienden a engrosar el número real de afiliados, ya que los registros erróneos o duplicados casi nunca se corrigen. Un problema particular que se evidenció después de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina es que los trabajadores pueden inscribirse como afiliados pero sin realizar contribuciones (o efectuando sólo unas pocas en el transcurso de su vida económicamente activa), ya sea porque pierden su empleo o se retiran de la actividad económica (pero sin solicitar beneficios al no cumplir con los requisitos legales) o, simplemente, porque dejan de aportar al sistema, uniéndose al sector informal, pero sin “darse de baja”. Este fenómeno de alternancia entre los estados de inactividad, desempleo, empleo informal y empleo formal en una población económicamente activa, origina un porcentaje de afiliados alto y en constante crecimiento que con el tiempo supera el 100%” (Rofman y Lucchetti 2006, 6)

2. Número de aportantes / número de trabajadores ocupados (cobertura ocupacional) ó Número de aportantes / PEA (cobertura de la fuerza laboral): Estos dos indicadores permiten tener mejores aproximaciones a la cobertura real. La desventaja de estos indicadores radica en que no siempre está claro la definición de estar cubierto y la aportación no es sinónimo de cobertura; por ejemplo, aquellos individuos que no están aportando en el presente pero que ya cumplieron con el número suficiente de aportaciones y pueden recibir los beneficios o en cambio aquellos que están aportando pero no están cubiertos por que no han cumplido con el número necesario para recibir los beneficios.
3. Número de aportantes / número de asalariados (cobertura de asalariados): Para algunos este indicador es conocido también como cobertura legal en el sentido que en varias legislaciones reconocen a la seguridad social como un derecho de los asalariados.

En definitiva, estos indicadores de cobertura de los trabajadores activos, debe ser utilizada considerando sus ventajas y desventajas a la hora de analizar los resultados. Por un lado, considerando que el ser afiliado o aportar²⁹ no significa que el individuo este cubierto por un sistema de seguridad social. Y que la cobertura estaría relacionada con los beneficios que el individuo recibe o recibirá en un futuro.

Se ha resumido los indicadores de cobertura en relación a los Sistemas de Seguridad Social, pero además, se debe considerar como la información ha sido recogida en las distintas encuestas realizadas en los países de la región, para que la información pueda ser comparable. En el sentido que no es sencillo estandarizar los datos sobre la participación en el sistema de seguridad social de los países; algunas encuestas plantean preguntas en relación a los beneficios que reciben en el trabajo o a contribuciones que realizan al sistema de pensiones o a afiliación al sistema de pensiones o al sistema de seguridad social. Esto conlleva a diferentes indicadores; por un lado, la cobertura en términos de aportación y en otros países en cobertura por afiliación; como es el caso

²⁹ Como Rofman y Oliveiri señalan la distinción entre aportantes y afiliados: aportantes “aquellos que aportan al sistema en un determinado momento” y afiliado “aquellos que en algún momento ingresaron al sistema, independientemente de que mantengan sus aportes” (2011, 11).

ecuatoriano que se pregunta por la afiliación de la persona al sistema de seguridad social.

Por otro lado, la cobertura de adultos mayores, basa su medición en el número de individuos que reciben los beneficios; el indicador que se utiliza es: *la proporción de adultos mayores que perciben una jubilación o pensión* (Rofman y Lucchetti 2006, Masse 2009). Pero además, han planteado 3 alternativas de mediciones³⁰:

1. Cobertura individual: es la proporción de la población que percibe un beneficio.
2. Cobertura conjunta: a más de los individuos cubiertos se incluye a los cónyuges de los beneficiarios.
3. Cobertura ocupacional conjunta: incluye a los individuos que permanecen activos en el mercado laboral y a sus cónyuges. Lo importante de este indicador, es que nos puede mostrar realmente a las personas que no están recibiendo ningún ingreso – ni del mercado laboral ni del sistema de pensiones – y por ende su supervivencia dependería de la familia o de sus ahorros y/o realmente está dentro de un estado de vulnerabilidad (Rofman y Lucchetti 2006, Rofman y Oliveiri 2011); en definitiva este indicador de cobertura ocupacional conjunta nos permite ver quienes realmente necesitan del beneficio.

Para la detección de la información en las Encuestas, se utilizaba la condición de ser jubilado /pensionado; sin embargo, esta pregunta conlleva a algunos errores ya que muchas veces los individuos declaran ser jubilado aunque no reciban las pensiones. Para ello es mejor identificar a los jubilados según los ingresos por conceptos de pensiones³¹.

Sobre la relación de informalidad y subempleo

Es importante considerar esta distinción de informalidad y subempleo cuando hablamos del mercado laboral;. La informalidad³² para la OIT está definida en términos de que “la

³⁰ Bertranou, Fabio; Grushka, Carlos y Rofman, Rafael (2001a) “La Política Previsional, en Argentina a comienzos del siglo XXI.” En VI Jornadas Argentinas de Población.

³¹ Se utilizan preguntas en relación a: fuente de ingresos, si percibe ingresos por pensiones y monto de ingresos por pensiones (como es el caso ecuatoriano, esta última).

³² Según la metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, para la medición del sector informal “se considera a las personas que laboran en empresas de hasta 10 trabajadores, que no

relación laboral no está sujeta a la legislación laboral ni a reglas impositivas y no tienen acceso a la protección social ni a beneficios laborales” (MCPE 2011, 2). Según cifras de marzo del 2015, el 58,62% de personas con un empleo, se encuentran en el sector informal³³. En definitiva, parecería ser que el sector informal es una opción de obtener ingresos cuando no se puede – o desea – acceder al sector formal.

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, define a los desempleados como las personas que:

- i) no tienen trabajo (ni empleados asalariados ni independientes),
- ii) tienen disponibilidad de trabajar en el periodo de referencia y,
- iii) se encuentra buscando trabajo (de igual manera en un periodo especificado).

A más de estos, se encuentran los individuos próximos a trabajar, aquellos que no tienen trabajo y están disponibles a trabajar y que ya han realizado algún arreglo para empezar a trabajar posteriormente; sin embargo, en el momento de contabilizarlos se los cuenta dentro de los desempleados.

tienen registros contables completos o no tienen Registro único de contribuyentes – RUC. Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende: i) las empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia, ii) un componente adicional, constituido por las “empresas de empleadores informales”. El sector informal queda definido con independencia de la índole del lugar de trabajo donde se lleva a cabo la actividad productiva, del grado de utilización de activos de capital fijo; la duración de la actividad de la empresa (indefinida, estacional u ocasional)”(MCPE 2011).

³³ El INEC está actualizando su metodología a las recomendaciones realizadas por la OIT. Es el caso para los indicadores de subempleo y sobre la problemática de la informalidad. El problema es que hay dos formas de analizar la informalidad desde la empresa y por otro lado, desde el empleado. Cuando analizas desde la empresa, el empleado asume la categoría de formal o informal según su empresa. Anteriormente, se consideraba a formal a todas las empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, más las personas naturales que tenían RUC y estaban obligadas a llevar contabilidad. Con la nueva metodología lo que se hace es incorporar a este grupo a las personas naturales con RUC y que no tienen obligación de llevar contabilidad. El resto serían informales. Con este cambio de metodología ahora se habla de 39% de informales. No existe un indicador oficial para empleados informales (Jose Rosero, Director INEC, septiembre 2015)

Por otro lado, se ha dado un largo debate sobre el subempleo³⁴ - individuos que no han alcanzado un nivel de pleno empleo³⁵ - ; logrando poder definir de mejor manera al subempleo visible, relacionado a los horarios de trabajo insuficientes; sin embargo, los especialistas del mercado laboral reconocen que hay otras formas de subempleo relacionado a otras limitaciones del mundo laboral como es “la mala distribución de los recursos de mano de obra o un desequilibrio fundamental entre la mano de obra y los otros factores de producción” (Mata 1999, 2). Por tal motivo, la 16ta CIET, en 1998, adopta nuevas definiciones para otras formas de empleo inadecuado.

Como mencionamos el subempleo está relacionado con la condición de no alcanzar un pleno empleo. El pleno empleo significa cumplir con las siguientes condiciones:

- i) exista trabajo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen empleo,
- ii) que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible, y
- iii) que haya libertad para escoger empleo y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y utilizar en ese empleo dicha formación y las facultades que posea (OIT 1985 citado en Mata 1999).

Cuando no se cumpla estas condiciones nos vemos frente a situaciones de desempleo o subempleo. Al no darse la condición i) se da el desempleo; cuando no se cumplen las condiciones ii) o iii) se da el subempleo (Mata 1999).

Como vemos el subempleo podríamos entenderla como una subcategoría del empleo. Mientras que el desempleo nos refiere a aquellas personas que no tienen empleo, pero si

³⁴ “La medición del subempleo se discutió en la 16ta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), la cual se celebró en Ginebra en 1998.(...) Este tema ya se había discutido en la CIET en seis ocasiones anteriores. En 1925, la segunda CIET fue la primera en examinar la cuestión junto con las estadísticas del desempleo. En 1947, la sexta CIET se refirió explícitamente a la necesidad de medir el subempleo y, en 1954, la octava CIET discutió por primera vez una propuesta de definición del mismo. Sin embargo, no fue sino hasta 1957 en que la novena CIET adoptó la primera definición internacional estadística del subempleo. Esta definición sentó las bases para las siguientes directrices internacionales, adoptadas por la 11.a CIET en 1966, y por la 13.a CIET en 1982, la cual revisó algunas partes de la resolución anterior” (Mata 1999, 2).

³⁵ Se habla de pleno empleo cuando se cumple las siguientes condiciones:

quisieran trabajar y están disponibles; en cambio el subempleo tiene un trabajo, pero quisiera tener otro mejor (desean y están disponibles para otro trabajo) (Anexo 4).

Al analizar el subempleo tenemos el subempleo visible o subempleo por insuficiencia de horas, y se las considera si cumplen en un periodo corto (por lo general de una semana) con las siguientes condiciones planteadas por la OIT:

- deseaban trabajar más horas,
- estaban disponibles para hacerlo, y
- habían trabajado menos de un cierto número de horas

Cuando se habla de subempleo por insuficiencia de horas, la literatura recomienda compararla con otras variables; y se dice que hay una alta correlación entre empleo en el sector informal – y más cuando este es precario – y la insuficiencia de horas (Mata 1999).

También existe un subempleo por situaciones de empleo inadecuado y esto se da cuando durante el periodo (por lo general una semana) el trabajador:

- deseaba cambiar su situación laboral actual; y/o
- por razones que limitan sus capacidades y su bienestar.

En definitiva, y resumiendo los conceptos del mercado laboral, entre pleno empleo, desempleo subempleo y sector informal, revisemos la siguiente cita:

Según algunos estudios, la economía tiene una incapacidad de absorber adecuadamente toda la oferta de mano de obra, las personas marginadas del sistema crean estrategias de supervivencia. El subempleo representa una opción. Esta definición puede llevar a considerar dentro de este grupo a personas que no necesariamente tienen una situación laboral inadecuada. Son subempleados tanto la empleada doméstica que no recibe el salario mínimo vital, como el consultor que trabaja menos de 40 horas pero puede obtener ingresos muy altos o el trabajador informal que tiene jornadas superiores a las 40 horas e ingresos que se pueden considerar altos para la economía ecuatoriana. Por tanto, se requiere indagar las características del grupo de subempleados para conocer si por esa condición están condenados a un bajo nivel de vida (MCPE 2011, 5).

Para esta investigación, el concepto que se manejara es de informalidad o sector informal.

Tipo de Esquemas: Contribuciones definidas o beneficios definidos

Cuando hablamos de prestaciones dentro del sistema de pensiones tenemos dos esquemas: contribuciones definidas y beneficios definidos.

Los beneficios definidos está relacionado con un esquema contributivo de reparto y administrados en su mayoría por el Estado y de carácter obligatorio para los empleados y obreros que se encuentran en relación de dependencia (Uthoff 2001, Uthoff 2006). En definitiva, los beneficios definidos en las pensiones se refiere que cuando el individuo sea elegible para la jubilación recibirá una cantidad específica de dinero mensualmente; por lo general este monto se calcula según el número de aportaciones y la edad de jubilación.

Por otra parte, las contribuciones definidas van financiadas por mecanismos de capitalización individual y por una administración privada controlada por el Estado; básicamente son ahorros individuales que cada individuo realiza durante su vida laboral. Las reformas de los sistemas de pensiones que aplican las contribuciones definidas, lo que buscan, como el caso de Chile es:

(a) mejorar las pensiones contributivas mediante el expediente de basarse en retornos a partir del mercado de capitales, (b) eliminar las pensiones de privilegio y reducir el efecto de futuros cambios demográficos, diseñando el cálculo de los beneficios a partir de la capitalización de las contribuciones a lo largo de toda la vida y de la expectativa de vida al jubilarse, (c) promover mayor eficiencia en la administración del sistema mediante la gestión privada de los fondos en un mercado competitivo y libertad de elección; y (d) homologar a los trabajadores y promover su movilidad laboral definiendo sus derechos a partir de sus cotizaciones individuales al sistema (Uthoff 2001, 10).

Mecanismo de Financiamiento: Sistema contributivo (reparto o capitalización) o no contributivo

La protección social es un concepto amplio que abarca los sistemas contributivos y no contributivos. Los sistemas no contributivos o asistencia social incluyen programas de transferencias monetarias o en especie, subsidios, acceso a servicios sociales, entre otros, y que otorga el Estado los servicios a la población, por lo general, son políticas focalizadas; mientras que los sistemas contributivos son los sistemas de seguridad social, en el cual el individuo – trabajador por lo general – aporta una cotización para recibir las prestaciones (régimenes de pensiones y seguros de salud).

Las pensiones no contributivas, son aquellas que no requieren de la aportación, es decir, son “prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez” (Bertranou citado en Ochoa 2006, 3). Es así que para el caso de las pensiones por vejez se considera que cuando el individuo llega a una edad que por lo general limita la capacidad de trabajo se tiene que entregar una pensión para evitar que la persona caiga en una situación de pobreza. Es más, considerando el caso de individuos que ya se encontraban en niveles de pobreza, muy difícilmente ellos podrían haber ahorrado para su vejez, por lo cual, necesitan aún más de esta pensión. El Banco Mundial, señala que las pensiones no contributivas están dirigidas hacia tres grupos: “los pobres crónicos, los trabajadores del sector informal que están en riesgo de volverse pobres si dejan de trabajar, y los trabajadores del sector formal que están cubiertos por la seguridad social, pero que no cumplen con el tiempo de cotización requerido” (Ochoa 2006, 5). Cuando se habla de pensiones no contributivas es importante considerar algunos elementos como el tipo y nivel de cobertura, es decir, cual es la población objetivo, la cantidad de los recursos que se va a asignar y como se va a focalizar; por otro lado hay que considerar el tipo y el nivel de prestaciones, es decir, el monto de la pensión que debería estar analizado en función de las pensiones contributivas, además de la administración: si son programas para combatir la pobreza o si son parte de las instituciones de seguridad social, y por último, el financiamiento, si se lo financiará a través de impuestos generales, específicos o si son esquemas semicontributivos.

Los sistemas contributivos de pensiones son necesariamente financiados una parte con la aportación del afiliado, y en muchos casos con aportaciones adicionales por parte del

Estado y del patrono. Siendo en este sistema uno de los mayores problemas la evasión del pago de las contribuciones.

Tanto los modelos de pensiones – seguridad social – como los esquemas no contributivos tienen dificultades y limitantes tanto en la provisión de los servicios y por temas financieros y administrativos; siendo así que “los sistemas universales tienen como principal limitante los recursos necesarios para su funcionamiento, mientras que los programas focalizados necesitan de una mayor capacidad administrativa para la identificación eficiente de los beneficiarios y el manejo de los programas” (Ochoa 2006, 4).

Sistema contributivo: Esquemas de reparto vs capitalización en cuentas individuales

Los sistemas de reparto, por lo general están asociados a los beneficios definidos, en los cuales se tiene un monto de la pensión predeterminado y que se financia a través de las cotizaciones de los aportes más recursos del Estado que van a un fondo común con el cual se financian las prestaciones. Además, los sistemas de reparto se caracterizan por el principio de solidaridad intergeneracional, es decir, entre los activos y los pasivos.

Una de las críticas a los esquemas de reparto es que tienden a reproducir las desigualdades del mercado laboral dejando sin protección a grupos, como las mujeres, a mediados del siglo XX muchas mujeres no habían ingresado al mercado laboral o si lo habían hecho había sido a actividades de baja productividad precarias y mal remuneradas.

Los sistemas de capitalización están ligados a las contribuciones definidas y las pensiones se financian a través de los aportes que cada afiliado realiza y se capitalizan, ganando así la rentabilidad de las inversiones que realizan con los recursos de los fondos individuales; es decir, las cotizaciones estarían determinados y no así las prestaciones, que dependerán de varios factores, sobre todo del monto acumulado. En el Sistema de capitalización individual, cuando el individuo se puede jubilar recibirá su capital a través de las pensiones; es decir, en este sistema de capitalización individual no existe el principio de solidaridad, más bien se fomenta un individualismo.

¿Qué dice la Teoría Económica sobre las pensiones?

La teoría económica ve a los sistemas de pensiones como métodos para manejar los riesgos de envejecer, para ello se centran desde el consumo³⁶, y como se debe asegurar que la población adulta mayor pueda cubrir sus necesidades; sin embargo, ven a esta población como incapaces de valerse por sí mismo - y por ello necesitan de la intervención, o porque ya no desean ser económicamente activos (Holzmann y Hinz 2005). Sin embargo, ésta postura aseguraría que el adulto mayor por decisión propia sale del mercado laboral, cuando muchas veces no es así, sino que el mismo mercado es el que le expulsa por dar un ejemplo.

Los teóricos económicos parten de un mundo con información asimétrica y mercados imperfectos o incompletos en donde los individuos y las familias estarán expuestos a riesgos durante su ciclo de vida, y entre ellos es no contar con los ingresos suficientes durante la vejez, a eso se añade la incertidumbre de no saber a la edad en la que uno va a morir; no obstante existe una mayor vulnerabilidad en los grupos más pobres razón por la cual se justifica la intervención pública. La literatura señala que las razones para una intervención pública en la provisión de ingresos para la jubilación son: por las fallas del mercado – falta de oferta de productos para el retiro- y la redistribución del ingreso – para aliviar la pobreza - (Holzmann y Hinz 2005). La intervención pública por fallas de mercado se da porque existen deficiencias en la oferta o en la demanda.

Por otro lado, se dice que los individuos no piensan a largo plazo, sino más bien planifican a corto plazo y por ende si no es obligatorio el ahorro, entonces voluntariamente el ahorro será muy poco o nulo. De alguna manera, la teoría económica solo está mirando el ahorro como una decisión personal de si ahorro soy racional o si no ahorro soy irracional; pero nos preguntamos donde queda el contexto, es decir, hay que preguntarse si los ingresos presentes le son suficientes para poder ahorrar? Porque puede ser que los ingresos no son lo suficiente para permitirles ahorrar, y por ello no es por una cuestión de decisión o “mal comportamiento”. Quizás en un mundo utópico Barr señala que los individuos tomarán “decisiones sobre el ahorro, los préstamos, la

³⁶ Básicamente miran a los sistemas de pensiones como mecanismos de asignación de consumo (Holzmann y Hinz 2005); el principio que está atrás es el de “eficiencia en el manejo de los riesgos - la optimización de los retornos esperados en relación con los riesgos a través de la diversificación de los elementos (o activos) del sistema como un todo” (Holzmann y Hinz 2005, 76).

elección de cartera y la renta vitalicia que maximizan sus beneficios a lo largo de toda la vida a partir de una selección completa de opciones de mercado con precios competitivos. En estas circunstancias, la elección del consumidor y los mercados competitivos maximizan el bienestar, puesto que existe una redistribución global” (Barr y Diamond 2009, 10).

Por otro lado, otros miran a los sistemas de pensiones como una redistribución de los ingresos para aliviar la pobreza; y es por ello que el gobierno a través de sistemas contributivos o no contributivos buscan alcanzar este objetivo; entre los instrumentos no contributivos están las transferencias monetarias. Pero hay quienes dirán que la intervención del Estado lo único que logra es desincentivar el ahorro voluntario, creando un problema de riesgo moral (Holzmann y Hinz 2005); frente a este posible comportamiento oportunista algunos expertos sostienen que por ello el Estado debe obligar la participación de los trabajadores en sistemas de pensiones públicos o privados (Holzmann y Hinz 2005).

Los economistas hacen mención a la solidaridad, pero visto desde la redistribución, es decir, redistribución de ingresos entre pobres y ricos y redistribución del riesgo entre los asegurados; para lo cual se puede proponer como medios: la pensión básica o las transferencias para contribuyentes de bajos ingreso.

Weaver (1998, citado en Orszag y Stiglitz 2001) señala que el *documento Averting the Old Age Crisis- Envejecimiento sin crisis -* (1996) menciona que existen varios mitos sobre la seguridad en la vejez; en dicho documento del Banco Mundial se describe un modelo de sistema de pensión de tres pilares: pensiones públicas para reducir la pobreza, ahorro obligatorio o aportes definidos – fully founded - y el ahorro voluntario (Orszag y Stiglitz 2001).

Por su parte, Orszag y Stiglitz (2001) señalan que existen mitos alrededor de la seguridad en la vejez que los dividen en tres grupos: efectos macroeconómico, microeconómicos y de la economía política. Dentro de lo mitos macroeconómicos nos encontramos con hipótesis como que las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional, que las tasas de rentabilidad serían mayores en un sistema de cuentas individuales que en un sistema de reparto, que el mito sobre las reformas de sistemas de

reparto público es que los descensos en las tasas de rentabilidad reflejan una falla en estos sistemas; y por último, otro mito macroeconómico es que la inversión de los fondos fiduciarios públicos en acciones – más que en bonos del Estado – no tendrían efectos macroeconómicos ni en el bienestar social (Orszag y Stiglitz 2001).

Entre los mitos microeconómicos de los sistemas de pensiones, nos encontramos con que los sistemas de cuentas individuales tienen mejores incentivos en el mercado laboral que los sistemas tradicionales de pensiones – prestación definida-, otro mito es que los planes tradicionales de prestación definida proporcionan más incentivos para el retiro anticipado, otro es que la competencia entre los proveedores financieros asegura una disminución de los costos administrativos en sistemas de cuentas individuales (Orszag y Stiglitz 2001).

Y dentro de los mitos de la Economía Política, señalan que los Estados que no son eficientes apuestan por los sistemas de cuentas individuales, o que el Estado dará mayor presión para una protección social bajo un sistema público de prestaciones definidas que uno privado de aporte definido; y por último, que la gestión de la inversión de fondos fiduciarios públicos es deficiente (Orszag y Stiglitz 2001).

En definitiva, los sistemas de pensiones están relacionados con el mercado laboral, el crecimiento económico, el reparto de riesgos y la distribución de ingresos (Barr y Diamond 2009).

Reformas de los sistemas de pensiones en América Latina

Los sistemas tanto público como privado de pensiones de seguridad social pueden analizarse bajo 4 elementos: cotización, prestación, financiamiento y administración. El sistema público se describe por: “cotización no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva y administración pública” (Mesa – Lago 2004a, 60). Mientras que el sistema privado: “cotización definida, prestación no definida, régimen financiero de capitalización plena e individual y administración privada, aunque puede ser múltiple: privada, pública o mixta” (Mesa – Lago 2004a, 60).

Las reformas estructurales consistieron en pasar los sistemas de pensiones de públicos a parcial o totalmente privados. Pero también se dieron reformas no estructurales o paramétricas que consistieron en fortalecer financieramente sistemas públicos a través de medidas como aumento de edad de retiro o aumento de cotizaciones (Mesa – Lago 2004a, 2009).

Desde 1981, empezando con Chile (Mesa – Lago 2008) se han dado 12 reformas estructurales en América Latina (Mesa – Lago 2004a, 2009), las cuales permiten clasificarlas en tres modelos: sustitutos, paralelo y mixto (Mesa – Lago 2004a). El modelo sustituto comprende a países como: Chile, Bolivia, México, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua y se caracteriza por que cierra el sistema público y se lo sustituye por un sistema de pensiones privado (Mesa – Lago 2004a, 2012).

En el modelo paralelo se encuentran Perú y Colombia, y se caracterizó por una reforma al sistema de pensiones público – de manera total en Colombia y parcial en Perú – adicionalmente se crea un sistema de pensiones público y los dos sistemas compiten. Con algunas particularidades, por un lado el sistema de pensiones público en Colombia tiene un financiamiento a través de capitalización parcial colectiva en vez del de reparto y el sistema de pensiones privado tiene las características generales, con excepción que la administración es múltiple (Mesa – Lago 2004a).

Y en el modelo mixto encontramos países como: Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador³⁷ y se integra el modelo público que no se cierra y que da una pensión básica y un sistema privado que da una pensión complementaria (Mesa – Lago 2004a, 2012); tanto en el sistema público como privado, la administración será mixta.

Pero además se han dado reformas no estructurales o paramétricas en otros países, y así han mantenido sus sistemas de pensiones públicos; en este contexto encontramos países como Brasil, Venezuela, Panamá, Guatemala, Honduras y Paraguay; mientras que Cuba y Haití no han realizado reformas (Mesa – Lago 2004a).

³⁷ aunque en 2004 por una resolución de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Social del 2001, no ha entrado en vigor

Se puede señalar algunos beneficios de las reformas estructurales; por un lado la unificación de sistemas diversos en varios países; sin desconocer que en otros todavía persiste una segmentación – Argentina, Colombia y México – (Mesa – Lago 2004a). Se ha permitido una “homologación de las condiciones de acceso y normas de cálculo de las pensiones en la mayoría de los sistemas” (Mesa – Lago 2004a, 62) lo cual ha conllevado a un acceso más igualitario. Por otro lado, al ajustar la edad de retiro con las expectativas de vida ha viabilizado la sostenibilidad financiera (Mesa – Lago 2004a), las garantías del Estado para pagar las pensiones, eliminación de monopolios de los sistemas públicos, entre otras.

A continuación una tabla donde se muestra las características de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina (Tabla 2).

Tabla 2: Modelos y características de las reformas de pensiones en América Latina

	Modelos	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen Financiero	Administración
Reformas Estructurales	Modelo Sustituto Chile, Bolivia, México, El Salvador, R. Dominicana, Nicaragua	Privado	Definida	No definida	Cotización plena e individual	Privada
	Modelo Paralelo Perú, Colombia	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto Cotización plena e individual	Pública Privada
	Modelo Mixto Argentina, Uruguay, Costa Rica, Ecuador	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto Cotización plena e individual	Pública Múltiple
Reformas Paramétricas	Brasil, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá,	Público	No definida	Definida	Reparto o Capitalización parcial colectiva	Pública

	Paraguay, Venezuela					
--	------------------------	--	--	--	--	--

Fuente y Elaboración: Mesa – Lago 2004b.

1.3.3. Racionalidad, solidaridad e igualdad: Algunos debates en construcción

¿Qué es comportarse racionalmente?

Para los economistas el comportarse racionalmente estaría relacionado con la racionalidad individual instrumental; es decir, cuando un individuo “elige el medio que le genera las mejores consecuencias para alcanzar un fin predeterminado” (Gamboa 2005, 91); es aquí cuando podemos señalar que el individuo ha actuado racionalmente. Este accionar de los individuos, visto desde una lógica funcional del comportamiento humano, es considerado como el “homo economicus”³⁸, entendido este como “sujetos dotados de una racionalidad omnipotente, que actúan en todo momento guiados por razonamientos de tipo hipotético-deductivo y tratan, por principio, de maximizar su propio bienestar individual, representado a través de una función de utilidad única y completamente invariable” (Martínez 2009, 5).

A la hora de hablar de la racionalidad del *homo economicus*, hay que analizar la forma en cómo toma las decisiones y las motivaciones que tiene este *homo*. Sobre la forma de la toma de decisiones estará relacionado con el principio de la preferencia revelada; es decir, las preferencias son los intereses de los individuos que se verán reflejados en cada acto de elección del individuo o entendido como decisiones de los *homo economicus* que toman para elegir bienes y servicios dentro del mercado. En definitiva, de manera implícita hablan de los comportamientos individuales dentro de la sociedad, como si las relaciones sociales se resumieran al mercado. El análisis se vuelve tan simplista como considerar por ejemplo que el individuo 1 entre dos canastas – X y Y – escoge la canasta X; entonces se concluye que el individuo 1 tiene una preferencia revelada por la canasta X. Se puede considerar como un análisis simplista en el sentido que no se considera ni el contexto, ni el tiempo, simplemente asemeja que el interés de un individuo se convertirá en su elección y que además, siempre elegirá la canasta X; es

³⁸ Se le atribuye a John Stuart Mill la creación del concepto de hombre económico – *economic man* -, aunque el no uso esté término (Persky 1995) pero se refirió de manera peyorativa al individuo, Luego John Kelss Ingram (1888) hablara de los *money-making animals*; para que luego John Neville Keynes (1890) lo bautice como *economic man*

decir, el individuo maximizará su utilidad siempre por el mismo concepto de consistencia en su toma de decisiones.

Sen señala que los economistas miran el comportamiento de un individuo como racional si “puede explicarse en términos de alguna relación de preferencia consistente con la definición de preferencia revelada” (Sen 1976 citado en Gamboa 2005, 92). Es decir el accionar del individuo que según los economistas es racional estaría dado por la consistencia.

Se puede decir, que este *homo economicus* vive el presente, es decir, se preocupará de su consumo en el tiempo actual y dejará de lado el futuro, en definitiva, tiene una falta de preocupación de las generaciones futuras o de su bienestar en la vejez. No obstante, cabe preguntarse ¿Qué pasa con el tiempo?, en vista de que el individuo no vive en un estado estático, sino dinámico. Es decir, para la Economía que apoya al *homo economicus*, surge la inquietud: ¿Será acaso el tiempo una barrera? Porque los intereses o preferencias o gustos pueden cambiar con el tiempo; entonces nos preguntamos ¿dónde queda la consistencia en la toma de decisiones? Estamos frente unos límites de información, porque no sabemos lo que el individuo pueda escoger.

Sobre las motivaciones que tiene el *homo economicus* para la toma de decisiones, primero hay que considerar que la preferencia de un individuo no será la misma que de otro y no por eso el uno es racional y el otro irracional. Otro elemento a considerar es que la suma de las preferencias de los individuos no nos lleva a la elección social necesariamente. La sociedad está formada por individuos que algunas veces podrán actuar guiados por el egoísmo y el individualismo, pero en otros momentos pueden reaccionar de manera caritativa y/ o vengativa, además que muchas veces si se preocupan por la equidad (Gintis 2000).

Existen algunas refutaciones desde ramas como la economía experimental o la economía del comportamiento que vienen desde perspectivas ligadas a la psicología, es así que Daniel Kahneman conjuntamente con Vernon Smith ganaron el premio nobel 2002 por haber incluido aspectos de la psicología a la economía, en especial sobre la toma de decisiones de los individuos bajo incertidumbre.

Como se ha dicho la economía nos habla de un homo economicus como un agente racional que tiene predeterminadas sus preferencias – bajo la lógica de la teoría del consumidor y modelos de tomas de decisiones bajo riesgos -; sin embargo, la psicología nos dirá que los individuos valoran de manera distinta a las cosas y que como dirá Gintis las “decisiones humanas violan sistemáticamente los axiomas de la teoría de la decisión” (2000, 313).

Porque en el afán de matematizar a las acciones de los individuos han tratado de que sus decisiones sean lineales, y ni siquiera son exponenciales, son más bien hiperbólicas; tal vez se complejiza el análisis para los matemáticos o economistas, pero no pueden encasillar en números o figuras geométricas un accionar que muchas veces responderán a decisiones que serán estratégicas y pro sociales o pueden responder a decisiones impulsivas.

También la teoría económica habla de una maximización de la utilidad y / o bienestar; sin embargo se hablan de experimentos en los cuales los individuos tratan de privilegiar el statu quo, entendido este como la posición actual; y son más bien sensibles a cambios de su status quo.

Por otro lado, los experimentos también han mostrado que son más adversos a las pérdidas que a la ganancia; y se pone como ejemplos a como los individuos pueden dar un mayor valor a lo que tienen que a lo que no lo tienen – efecto de dotación -. Es por ello, que los individuos prefieren mantenerse en su status quo que la posibilidad de una pérdida, aun cuando existe la posibilidad de obtener una ganancia.

Como hemos venido diciendo, se habla de agentes racionales, sin embargo, podríamos decir que existe un razonamiento y un pensamiento intuitivo. Kahneman señala que “el razonamiento se hace deliberadamente y con mucho esfuerzo, mientras que el pensamiento intuitivo parece que se presenta de forma espontánea en la mente, sin cálculo o búsqueda consciente, y sin esfuerzo” (2003, 1469).

Si revisamos como ha sido el accionar de los individuos a lo largo de la historia, podremos ver que muchas de ellas no han sido bajo la lógica del razonamiento, sino más bien han sido guiadas por la intuición, como algo espontáneo. Entonces ¿cómo

explicar nuestras decisiones o nuestra aversión al riesgo desde una función de utilidad basada en la riqueza? Parecería más bien que las preferencias están determinadas por actitudes frente a ganar o perder; y que no necesariamente es que los agentes están razonando mal, sino que más bien actúan frecuentemente guiados por la intuición.

Y siguiendo con las preferencias, la utilidad no se puede separar de las emociones que esta nos da, y las emociones no son atemporales, es decir, están sujetas a cambios; y por ende las utilidades también estarán sujetas a estos procesos de transformación; es por ello que la teoría de la elección debe considerar estos asuntos; por un lado la temporalidad y por otro el comportamiento sobre los sentimientos “como el sufrimiento ocasionado por las pérdidas y el arrepentimiento derivado de los errores” (Kahneman 2003, 1469)

Pero a más de los comportamientos y los sentimientos de los individuos, no podemos olvidarnos que estos “homo economicus” viven en una sociedad y tienen un contexto cultural e histórico; es así que Kahneman señala que “lo que es normal e intuitivo en una determinada situación no es lo mismo para todo el mundo: experiencias culturales diferentes propician intuiciones diferentes acerca del significado de las situaciones, y conductas nuevas se convierten en intuitivas a medida que se van adquiriendo las destrezas” (2003, 1469).

Sin embargo, vemos que todas estas refutaciones están dentro de la misma lógica de mercado, como si fuera este el motor de las sociedades, y más bien se están analizando los comportamientos de los individuos desde una lógica de irracionalidad – como antónimo del agente racional - pero manteniendo el status quo del mercado.

Racionalidad limitada de Herbert Simon y los tontos racionales de Amartya Sen
Herbert Simon, premio nobel de Economía de 1978, criticó a la racionalidad y propuso la existencia de una racionalidad limitada o acotada; que permita dejar a un lado el supuesto de que las decisiones consisten en optimización de algún criterio y “más bien apostar por la satisfacción en cierto grado (acotamiento) de una pluralidad de criterios (pluridimensionalidad)” (Álvarez 2009, 181). Si bien existe evidencia que sustenta las contradicciones de los supuestos del modelo de elección racional, muchos economistas persisten con este enfoque y siguen hablando del homo economicus, como un *tipo ideal*

que representa las conductas de los individuos y como señalará Simon ven en este homo economicus como un ser organizado y que tiene un sistema de preferencias estable (Simon 1955); y es racional en el sentido que tiende a maximizar el beneficio (Simon 1978)

Simon hablará de una racionalidad procesal, es decir, que a través de un proceso se fue generando y el resultado será fruto de una deliberación. Este proceso tiene una dimensión temporal y condicional; y además, un juicio de valor sobre lo apropiado de la decisión (Gamboa 2005). Este principio de lo apropiado es algo subjetivo que va más allá del principio de consistencia del cual hablábamos en referencia a la forma de tomar de decisiones; en cambio, en lo apropiado si tenemos ya juicios de valor sobre lo que el individuo desea. Pero también se consideran que existen fenómenos exógenos a la voluntad del individuo por lo que “pretender que la racionalidad sea entendida como el acto en que un individuo alcanza su interés individual bajo unas condiciones dadas en un proceso de deliberación apropiado, se torna inconsistente” (Gamboa 2005, 96).

Quizás, y por experimentos realizados, se muestra que el individuo frente a situaciones simples que incluso puede ver y recordar fácilmente que está siendo consecuente, entonces tiene un comportamiento de maximización de la utilidad. Pero cuando se enfrenta a elecciones más complejas, el individuo se comportará de una manera menos congruente (Simon 1970).

La racionalidad limitada es un concepto clave a la hora de interpretar las acciones colectivas; dentro de esta postura se encuentra Amartya Sen³⁹ y la economía heterodoxa, en la cual se considera diversas razones y no sólo una; además, mira no solo los individuos como unidades, sino también acepta la existencia de instituciones, culturas, reglas y organizaciones; es decir, todo un contexto que cubre a este tejido institucional complejo.

³⁹ Amartya Sen, premio nobel de Economía en 1998, critica el planteamiento del homo economicus y señala que “el hombre puramente económico es casi un retrasado mental desde el punto de vista social. La Teoría Económica se ha ocupado mucho de este imbécil racional aposentado en la comodidad de su ordenamiento único de preferencias para todos los propósitos” (Sen, 1977 citado en Álvarez 2009, 189).

Los tontos racionales de Amartya Sen

Como hemos venido diciendo, una de las premisas de las que parte la Economía es que todo agente está motivado por su propio interés y Sen señala que ésta concepción del individuo ha estado siempre en los modelos económicos (1986). Se habla de las elecciones racionales cuando un individuo “si, y solo si, todas estas elecciones pueden explicarse en términos de alguna relación de preferencia consistente con la definición de la preferencia revelada” (Sen 1986, 182). Es decir se habla de individuos racionales, conocidos como los *homo economicus* que implican hombres egoístas que toma decisiones maximizando una función de utilidad o un ordenamiento de preferencias. Esta idea de cómo está organizado el sistema social y de comportamiento del individuo, para Sen resulta ser muy simplista.

Si uno escoge una vez X y luego Y y en una segunda ronda sus preferencias cambian siendo Y primero que X, entonces no existe un ordenamiento de las preferencias, y por ende no hay una función de utilidad que pueda maximizar (Sen 1986), frente a esto la teoría económica clásica dirá que este individuo es inconsistente, entendido esto como que las preferencias cambian. Para Sen como se analiza el comportamiento racional nos llevaría a pensar que es un enfoque de una teoría muda; es así que señala que al parecer para los economistas clásicos “el comportamiento deberá explicarse en términos de preferencias, las que a su vez se definen solo por el comportamiento” (Sen 1986, 184), es decir, estamos frente a un razonamiento circular que las preferencias nos llevan al comportamiento y viceversa.

Por otro lado, los economistas señalan que se requiere del principio de la consistencia, para una verificación efectiva; sin embargo como señala Sen, “el paso del tiempo dificulta la distinción entre las inconsistencias y el cambio de los gustos” (1986, 185).

Además, una de las críticas es que la economía no solo se preocupa del comportamiento del consumidor o que solo consumen bienes privados; es así que una “área donde cobra gran importancia la cuestión del compromiso es la de los llamados bienes públicos” (Sen 1986, 193). La diferenciación de los tipos de bienes puede ser dada por que; por un lado, los bienes privados son aquellos que no se pueden utilizar por más de una persona; mientras que los públicos pueden usarlos varios simultáneamente. En muchos modelos

económicos solo se consideran a los bienes privados y se deja a un lado los bienes públicos.

En relación a los bienes públicos, Sen señala que uno de los inconvenientes es la asignación óptima de estos bienes; ya que la teoría económica se centra “en el hecho de que a todos conviene minimizar el beneficio esperado, pero esto puede conducir al rechazo de un proyecto público que se habría justificado si se conocieran los beneficios verdaderos” (Sen 1986, 194). Tal vez no sea el mejor supuesto el comportamiento maximizador de las ganancias, Sen hace referencia a Leif Johansen quien señala que

Sugerir que los individuos son honestos sólo en la medida en que tengan incentivos económicos para serlo. Éste es un supuesto del homo economicus que dista mucho de ser evidente (...) ninguna sociedad sería viable sin ciertas normas y reglas de conducta. Tales normas y reglas son necesarias para la viabilidad exactamente en los campos donde están ausentes los incentivos estrictamente económicos y no pueden crearse (1976, citado en Sen 1986, 196).

Sen se pregunta: “¿Pero es correcto el supuesto de que los individuos tratan siempre de maximizar sus ganancias personales en su comportamiento de votación?” (1986, 198) y señala que no necesariamente el individuo busca una maximización de la utilidad esperada, sino simplemente de encontrar su preferencia (1970 citado en Sen, 1986). En el artículo *Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica*, de Sen, uno de los elementos fundamentales es el compromiso. (1986). Frente al comportamiento egoísta del hombre que maximiza su utilidad, Sen señalará que se pueden dar desviaciones a este comportamiento y se habla de dos conceptos: simpatía y compromiso. Simpatía en relación a la felicidad que fuere generar un individuo hacia sí o hacia otros; mientras que el compromiso para Sen intervienen consideraciones morales y aquí se puede diferenciar lo que sería la elección con el bienestar personal, porque no siempre lo que uno elija le dará su bienestar; lo cual para la Economía tradicional no sería aceptado.

La teoría tradicional tiene muy poca estructura, Sen señala que “se asigna un ordenamiento de preferencias de una persona, y cuando es necesario se supone que este ordenamiento refleja sus intereses, representa su bienestar, resume su idea de lo que

debiera hacerse, y describe sus elecciones y su comportamiento efectivo” (1986, 202) y se dice que cuando un individuo se comporta de esta manera entonces actúa de manera racional; en definitiva ¿Qué es actuar racional? Sen señalará que “ser racional en el sentido limitado de que no revele inconsistencias en su comportamiento de elección, pero si no puede utilizar estas distinciones entre conceptos muy diferentes, diremos que es un tonto” (Sen 1986, 202); si analizamos este individuo desde un enfoque social, coincidiendo con el pensamiento de Sen, se dirá que “el hombre puramente económico es casi un retrasado mental” (1986, 202).

Y nos preguntamos ¿Por qué Sen habla de tontos racionales? Se dice que la teoría neoclásica es muy simplista, es así que un ordenamiento de preferencias abarca conceptos como intereses, bienestar y elecciones; es por eso que los individuos racionales e hipotéticos de esta teoría terminan siendo muy ilusos al pensar que las preferencias serían el sinónimo de tan diversos conceptos; es decir, el tonto vendría por una falta de capacidad para distinguir la diversidad de significados entre intereses, bienestar(es) y elecciones.

Se dice que la racionalidad está muy ligado con la idea del interés propio, es decir, el ser racional u homo economicus justificará cada acto en relación a su interés propio, en palabras de Sen sería “la aceptabilidad del supuesto de la búsqueda invariable del interés propio en cada acto” (Sen 1986, 215).

De alguna manera, Sen enfatiza que las preferencias están relacionadas con el comportamiento y este a su vez en “la evaluación razonada del compromiso” (Sen 1986, 216). Tampoco el comportamiento debe verse desde una óptica extremista, de que si es blanco o negro, egoísmo o utilitarismo – sistemas morales universales - , Sen señalará que “los grupos intermedios entre el individuo y los demás, como la clase y la comunidad proveen el foco de muchas acciones que implican el compromiso” (Sen 1986, 216). Tampoco debe verse al razonamiento como la sabiduría.

Solidaridad un principio de la seguridad social: ¿Es acaso la respuesta a la deuda social?

La solidaridad es uno de los principios fundamentales a la hora de analizar la Seguridad Social, pero que es lo que significa este concepto? Nos preguntamos si es una cuestión

de redistribución de ingresos o una transferencia intergeneracional de favores o es un elemento motor de las relaciones sociales? La solidaridad es jerárquica, implica una relación de dependencia, o es el dar sin esperar recibir? Cuáles son sus implicaciones morales? o es normativa? Hay algunas incógnitas que puede surgir alrededor de este concepto y en este apartado se espera llegar a una aproximación conceptual de este concepto.

La solidaridad es un concepto que ha sido empleado en varios discursos políticos como una herramienta de cambio, pero que puede tener un significado ambiguo (Béland y Zamorano 2000) dependerá muchas veces de los enfoques que escojamos para abordar la solidaridad como lo señala Béland, y Zamorano:

Si se trata de una responsabilidad mutua por una causa común (interdependencia) o la adhesión circunstancial a la causa de otros (unilateralidad) {...} dicho término es empleado tanto por sociólogos que tratan de describir fenómenos sociales como por politólogos juristas y filósofos que desean despertar ciertas obligaciones morales entre los ciudadanos. Al oscilar entre lo descriptivo y lo normativo, la solidaridad puede ser mecánica u orgánica. También puede ser concebida como un arma de combate (solidaridad revolucionaria) o como un factor de integración funcional (2000, 4)

Es decir, nos vemos frente a diversos enfoques y por ende diversos significados; pero ¿cuándo surge este concepto? Su raíz etimológica nos indica que la solidaridad proviene de la raíz *in solidum*, es una expresión legal que implica una relación jurídica relacionada a las obligaciones (Giménez 2012, 56).

Históricamente, algunos harán referencia al concepto de solidaridad como una construcción política del término que empezó en Francia a fines del siglo XIX y “evoca particularmente los propósitos de un movimiento de la época llamado el solidarismo” (Béland y Zamorano y 2000, 5) y para algunos este movimiento tiene su influencia en la creación del Estado de Bienestar.

Sin embargo, remontándonos a siglos anteriores ya se hablaba de un derecho de asistencia en la Constitución Francesa de 1793 – artículo 21⁴⁰ – que señalaba a la asistencia pública como una deuda sagrada para aquellos que no tenían recursos o no podían trabajar (citado en Béland y Zamorano 2000). Es decir, hablamos de una cuestión social entendida como “una deuda del Estado contraída con los pobres” (Béland y Zamorano 2000, 7) – la cual reaparece en 1830 como parte del discurso del pauperismo; es así que la cuestión social hacia referencia

Al mismo tiempo la pobreza y la disolución del vínculo social: los trabajadores eran considerados como bárbaros que sobrevivían en la precariedad socioeconómica y en los linderos del salvajismo. Por este modo de vida, la clase obrera fue considerada también como una clase peligrosa (Béland y Zamorano 2000, 7).

Y es justamente en el siglo XIX que surge la gran revolución industrial y con ella grandes problemas en relación al trabajo (Poblete 1943); el individuo tenía que trabajar para garantizar sus ingresos – sin ser necesariamente suficientes -; sin embargo, esta obligación laboral, parecería ser una continuación de nuevas prácticas modernas de dependencia, por no decir de esclavitud.

En los años de 1830, se habla de solidaridad en dos sentidos, en primer lugar se “hace referencia al mutualismo o principio de ayuda mutua, en el que las personas se comprenden como parte de grupos y redes en los cuales cada uno está protegido por los demás” (Giménez 2012, 57); y un segundo sentido es de “la solidaridad colectiva o fraternidad, en el que la pauta de solidaridad refiere a las responsabilidades con los otros, otros que forman parte de una comunidad o una nación” (Giménez 2012, 57). En definitiva la solidaridad tendría dos puntos centrales: *la responsabilidad social y el apoyo mutuo*. “la responsabilidad social forma parte de la idea de subsidiariedad; en tanto la ayuda produce un sentido de responsabilidad que se sustenta en un orden jerárquico, el que la impone como deber u obligación” (Giménez 2012, 57).

⁴⁰La asistencia pública es una deuda sagrada. La sociedad debe garantizar la subsistencia a los ciudadanos sin recursos, ya sea procurándoles trabajo o bien, garantizando los medios de subsistencia a aquellos que no están en posibilidades de laborar” (Béland y Zamorano 2000, 7)

Frente a esta postura, tenemos el pensamiento de Bandinelli, quien concuerda con Henri de Saint Simon y

Refuerza la idea de solidaridad considerando a la sociedad como un organismo integrado en el cual existe una interdependencia. Esta mirada acerca de solidaridad transforma a la solidaridad en solidaridad social, que significa el deber de cada uno en la comunidad (Giménez 2012, 57).

Pierre Leroux fue de los primeros en “caracterizar a la solidaridad como la base misma de la vida social” (Giménez 2012, 57); es decir, “la solidaridad como un modo de vinculación social, y en último término, como un modo de realización social de lo que consideraba la propiedad universal humana de sociabilidad” (Giménez 2012, 57).

Ya para 1848, se da un debate tanto entre socialistas y liberales sobre el derecho al trabajo, y mientras para los socialistas el Estado tenía como rol garantizar el trabajo y la vida digna para todos, los liberales creerían que esa postura era muy estatista; estaban muy ligados a los conservadores y más bien creían en una economía de mercado (Donzelot 2007) Y como alternativa republicana⁴¹ (Donzelot 2007), a la cuestión social surge esta postura desde la sociología de Durkheim⁴² y el solidarismo⁴³.

La solidaridad en el trabajo de Durkheim

La noción de solidaridad debería ser considerada más como una invención estratégica “como la racionalización de una práctica republicana” (Donzelot 2007, 57). Para entender la solidaridad en Durkheim debemos partir del concepto de conciencia; el autor señala que tenemos dos tipos de conciencia, una que representa la personalidad individual y otra colectiva que determina la conducta, ya que para Durkheim no actuamos guiados únicamente por el interés personal, sino por fines colectivos; las dos conciencias están relacionadas; es decir, en suma son una sola y tiene un mismo sustrato orgánico y son solidarias (Durkheim 1967). Se podría decir, que este elemento de la solidaridad, visto desde la conciencia, estaría uniendo el individuo con la sociedad

⁴¹ Jacques Donzelot, se pregunta ¿la noción de solidaridad podía aportarle a la República la teoría coherente del orden social que parecía estarle faltando? (Donzelot y 2007),

⁴² Emile Durkheim, su gran obra : De la División del Trabajo Social (1893).

⁴³ Uno de los representantes del Solidarismo es Leon Bourgeois, premio nobel de la Paz en 1920 (Béland y Zamorano 2000)

(Durkheim 1967). Pero además, podríamos hablar de una solidaridad social como el conjunto de estados de conciencia comunes a todos los miembros de una sociedad (Durkheim 1967).

Si bien Durkheim reconoce la existencia de dos tipos de solidaridad – negativa y positiva – la negativa no genera por sí misma una integración; por lo que, se queda con la solidaridad positiva que a su vez tiene dos tipos⁴⁴.

En términos generales se dirá que la solidaridad que proviene de las semejanzas alcanzará su máximo “cuando la conciencia colectiva cubre exactamente nuestra conciencia total y coincide con ella en todos los puntos: pero en ese momento nuestra individualidad es nula” (Durkheim 1967, 113); es decir nuestra personalidad se desvanece y dejamos la individualidad para ser el ser colectivo.

Otro elemento importante en el pensamiento de Durkheim es la corporación como:

El nuevo marco de agrupación colectiva del pluralismo social nacido de la industrialización occidental (causa de la superación de las redes tradicionales de solidaridad mecánica), el medio de cohesión entre la individualidad liberal y la colectividad socialista, el articulador necesario de la división funcional del trabajo, y en último término la fuente para cohesionar moralmente a la patria (ante la desaparición de la “viejas solidaridades” familiares, municipales y gremiales, y en especial de la moral religiosa que las fundamentaba) (Fernández 2009, 229).

La división social del trabajo a la que hace mención Durkheim como un proceso histórico y evolucionado determina una sociedad orgánica (Durkheim 1967), en el sentido de que los procesos de integración social estarán condicionados por esta división del trabajo, que no es sino una diferenciación de roles. Las sociedades han ido

⁴⁴ Acerca de los tipos de solidaridad positiva a la que Durkheim hace referencia: “La primera une al individuo a la sociedad directamente, sin ningún intermediario. En la segunda, él depende de la sociedad, porque depende de las partes que la componen. La sociedad no es vista bajo el mismo aspecto en los dos casos. En el primero, lo que denominamos así es un conjunto más o menos organizado de creencias y sentimientos comunes a todos los miembros del grupo: es el tipo colectivo. Por el contrario, la sociedad, de la que en el segundo caso somos solidarios, es un sistema de funciones diferentes y especiales unido por relaciones definidas. Por otra parte, estas dos sociedades no forman más que una. Son dos fases de una sola y única realidad, pero a pesar de eso no deben dejar de distinguirse” (Durkheim 1967, 112)

evolucionando siguiendo este principio de división de tareas y de una mayor complejización por algunos elementos como el crecimiento demográfico y el aumento de intercambios como los comerciales (Donzelot 2007), sin embargo, este paso de formas elementales a otras más complejas de sociedades no implicó una pérdida de cohesión; como señala Donzelot “sencillamente había pasado de una forma de solidaridad, basada en la similitud de las condiciones, a otra, basada en la división social del trabajo, que aumentaba la especificidad de las tareas” (Donzelot 2007, 60); es decir, hacia una solidaridad orgánica.

Y los diversos tipos de derecho son lo que caracterizaran las diferentes formas de solidaridades; es decir, “el Derecho represivo o penal, que comprende el conjunto de normas jurídicas cuya sanción es de naturaleza represiva; y el Derecho restitutorio, que está integrado por el sistema de normas jurídica cuya sanción es de carácter restitutivo” (Monereo 2008, 388). En el derecho represivo se desprende una solidaridad o cohesión social en la cual se ve a los individuos como semejantes que comparten un sistema de creencias y prácticas comunes; es decir, se habla aquí de una solidaridad por semejanza, conocida por Durkheim como la solidaridad mecánica que responde a su vez a sociedades tradicionales. La solidaridad mecánica o por semejanza se caracteriza porque

Existe un vínculo directo entre el individuo y la sociedad de pertenencia, compartiendo el sistema de creencias y valores que constituyen la conciencia común del grupo. La personalidad individual está «diluida», difuminada, en la estructura social absorbente. Es la semejanza lo que asegura la cohesión social; es una cohesión «frágil» porque no se basa en personalidades diferenciadas que a través del consenso refuercen sus condiciones de coexistencia pacífica en el todo social. (Monereo 2008, 389).

En este tipo de estructuras sociales, los individuos se agruparan por las relaciones de parentesco y es la religión la que estará presente en la vida social a través de sus creencias y como una fuerza colectiva y “estas características son favorables a la construcción y perdurabilidad de las sociedades ya que disminuyen las posibilidades de conflicto” (Giménez 2012, 58).

Mientras del derecho restitutorio nos lleva a un tipo de solidaridad orgánica o funcional que responde a un tipo de sociedad moderna caracterizada por “una integración organizada con base al reconocimiento de diferencias complementarias entre los individuos” (Monereo 2008, 389), donde el vínculo entre el individuo y la sociedad es indirecto “ya que se encuentra unido a la sociedad a través de su vinculación en su interior con instituciones específicas y con otros individuos con los que interactúa” (Monereo 2008, 389), hablamos de una sociedad moderna vista como un sistema de funciones, diferenciadas y coordinadas por la división social del trabajo (Durkheim 1967).

En las sociedades modernas se acentúa la individualidad de la persona y su relativa autonomía respecto al todo social. Su carácter orgánico refleja una idea de organismo social complejo en el que los individuos que forman parte de ella asumen de modo coordinado (esto es, en interdependencia funcional) funciones específicas y diferenciadas (Monereo 2008, 389).

En la solidaridad orgánica se va asociar un tipo de estructura social marcado por la diferenciación entre individuos; a través de grupos heterogéneos y jerárquicos (Giménez 2012). En cambio, esta estructura nos llevará a conflictos que podrán ser resueltos a través de la figura de autoridad que impondrá límites y un orden; y nos preguntamos ¿cuál es esta autoridad? Es la conciencia colectiva, es una fuerza externa tanto social como cultura y normativa.

Para Durkheim la solidaridad mecánica y la solidaridad orgánica no son excluyentes entre sí; sin embargo cada una tiene su propio principio de integración. Es decir, pueden coexistir ambas pero habrá una que predomine; por ejemplo en las sociedades modernas prevalecerá

La cohesión basada en la unidad funcional, esto es, en la integración obtenida por lazos de interdependencia mutua y funcional (unidad social basada en las diferencias coordinadas funcionalmente entre sí), más que en el hecho de compartir un sistema de creencias y valores (unidad basada en la semejanza) (Monereo 2008, 390).

Se dice que la fuente principal de la solidaridad es la división del trabajo (Monereo 2008); es decir, a medida que se va dando la división del trabajo se van constituyendo una serie de moralidades y de derechos profesionales (Monereo 2008). Durkheim en su obra *La división del trabajo social*, rescata la dinámica propia que tiene la sociedad y “una representación colectiva de dicha sociedad es el Estado, que tiene la función de garantizar un orden que permita el libre desenvolvimiento de las personas en la sociedad. El Estado es así un estado de la conciencia colectiva” (Monereo 2008, 394).

Podemos ir resumiendo algunos elementos que se han dicho y que caracterizan a las solidaridades – mecánica y orgánica –

La solidaridad mecánica es la propia de un tipo social caracterizado por un sistema de segmentos homogéneos y similares entre sí, donde no hay, o es muy escasa, la división del trabajo social («La división del trabajo social»). Es una sociedad basada en una fuerte conciencia colectiva y en un Derecho esencialmente represivo para hacer frente a las conductas desviantes (Monereo 2008, 394).

Mientras que las sociedades orgánicas se caracterizan por “una acusada división del trabajo y una diferenciación que se ve acompañada, sin embargo, de una interdependencia funcional. En ellas –como tipo social ideal– se refuerza la autonomía individual, y se debilita la homogeneidad y la conciencia colectiva” (Monereo 2008, 395).

En definitiva, tenemos una sociedad tradicional y un tanto subdesarrollada, pero caracterizada por una igualdad y una fuerte conciencia colectiva; con el paso de la industrialización se vinieron cambios y fueron cambios estructurales que nos llevo hacia una sociedad moderna y un nuevo tipo de solidaridad – orgánica – en donde más bien priman las relaciones funcionales entre los individuos; y existirá una falta de cohesión que necesitará de la solidaridad orgánica para garantizar la armonía social; es decir,

Frente a las tendencias disolventes que pueden generar la individualización y la segmentación social, puede contribuir a la recuperación de la necesaria cohesión social, la potenciación de los grupos sociales intermedios que sirven de mediación entre los individuos y el Estado. Esa comunicación permitiría superar las anomalías o patologías

sociales generando la solidaridad como fenómeno esencialmente moral (Monereo 2008, 395).

¿Quiénes fueron los solidaristas y cuáles fueron sus aportes?: Una aproximación a los aportes de Bourgeois

Los solidaristas surgen como una propuesta contra el individualismo, la anomia social y la miseria, estaban de acuerdo de que se debía “favorecer el desarrollo de una vida asociativa y sindical para romper con el individualismo extremo” (Béland y Zamorano 2000, 9); era una tercera postura, que rechazaban el *laissez fairismo*⁴⁵ liberal y el colectivismo socialista, pero que “trataban de construir un orden social en el que el Estado y la sociedad civil pasaban a ser entidades menos abstractas, un mundo donde la cooperación social compensaba los excesos de la competencia económica” (Béland y Zamorano 2000, 9); es decir trataban de conciliar tanto la libertad individual como la justicia social; creían necesario “establecer una moralización de la economía” (Monereo 2008, 399). El rol del Estado sería limitado, sin llegar a los excesos de los liberales, pero tampoco un excesivo poder como los socialistas le otorgaban.

Leon Bourgeois, se inspira en la obra de Emile Durkheim sobre la *División del Trabajo Social*; y mira a la solidaridad como “una opción laica al término cristiano de caridad” (Béland y Zamorano 2000, 10) señalaba que la solidaridad tenía que ver con la dependencia recíproca en una sociedad que no debe basarse en la competencia sino en la cooperación. Pero sobre todo Bourgeois mira a la solidaridad desde un enfoque natural es así que cree que “existe una ley de solidaridad natural de la cual no es posible desentenderse. Los hombres nacen solidarios los unos de los otros” (Poblete 1943, 163).

Los solidaristas reconocen la deuda social y el casi contrato; entendiendo a la deuda social como la obligatoriedad de recompensar porque todos nacemos deudores; es decir, “desde su nacimiento, el individuo tiene una deuda con sus antepasados y sus contemporáneos, pues disfruta de sus esfuerzos acumulados. Así, tiene la obligación de pagar su deuda a las generaciones futuras transmitiendo y, en la medida de lo posible, haciendo fructificar las herencias económicas y culturales que le fueron legadas por la Humanidad” (Béland y Zamorano 2000, 11). Como señala Donzelot, heredamos

⁴⁵ Laissez fairismo: dejen hacer, dejen pasar

solidariamente los bienes y por tal tenemos el derecho de mantenerlos y aumentarlos; y es así como se va generando una deuda social; es decir somos deudores de un patrimonio colectivo (Donzelot 2007). Sobre el casi contrato, Bourgeois trata de vincular el hecho y la norma para que la devolución de la deuda tenga que ser obligatoria.

Las propuestas de Bourgeois tienen que ver con la defensa a la autoprotección obrera desde una visión del mutualismo en el cual el principio de interdependencia social sería el elemento que legitimaría las “reformas contra la inseguridad generada por la industrialización” (Béland y Zamorano 2000, 12). Pero además este principio de interdependencia y de reparto de riesgos le daría un fundamento a las cotizaciones obligatorias; caso contrario estas serían o son consideradas como coartadoras de libertad individual.

Bourgeois, logra que el concepto de solidaridad se encuentre en el centro del republicanismo francés y de esta manera convertirse “en el principio organizador del sistema de seguridad social después de la segunda guerra mundial” (Béland y Zamorano 2000, 12).

En definitiva, el pensamiento de Bourgeois,

Sostenía la instauración del principio de solidaridad entre los individuos por medio de la ley, constituyendo la misma en un medio eficaz de combatir la desigualdad y la injusticia y haciendo responsable al hombre – en un sentido genérico – de las injusticias y de la miseria humana (Giménez 2012, 57).

Otras miradas al principio de solidaridad: Habermas y Komter

La solidaridad para Habermas es vista en términos universales que va más allá de una acción de voluntariado, de caridad o benevolencia; es más señala que debería cambiarse los actos de benevolencia por actos de solidaridad, desde una perspectiva moralista (Giménez 2012); que enfatiza en un bienestar colectivo bajo ideales de igualdad y reciprocidad es así que la idea de solidaridad para Habermas

Se refiere al bienestar de compañeros hermanados en una forma de vida compartida intersubjetivamente. Con esta afirmación, el autor sostiene que la moral tiene una doble tarea, la de hacer valer la integridad de los individuos socializados, exigiendo igual trato y con ello igual respeto a la dignidad de cada uno y, por otro lado, la de proteger las relaciones intersubjetivas del reconocimiento recíproco, exigiendo solidaridad a los individuos como miembros de una comunidad en la que han sido socializados (Giménez 2012, 58).

Si bien algunos ven a la solidaridad como un acto de dar sin esperar recibir, Komter señala que el dar si crea lazos de dependencia y que la solidaridad social si crea un efecto de cohesión y “que mantiene a la gente unida, ya sea por la identificación mutua, como por el compartir ciertas normas y valores o por el contribuir a algunos bienes comunes, o ambos.” (Giménez 2012, 61); y es justamente a través de esta solidaridad – actos de intercambio – lo que se va generando una confianza entre los miembros. Sin embargo, Komter señala que la solidaridad puede ser selectiva, en el sentido de que los individuos pueden apoyar a los individuos más cercanos, como la familia por ejemplo, que incluso a personas desconocidas que quizás necesitan de mayores cuidados.

Esta idea de la solidaridad selectiva nos lleva a otra inquietud, es acaso la solidaridad una obligación o los individuos lo hacen por satisfacción? Porque la motivación que esté detrás de los actos de solidaridad son importantes para esclarecer las relaciones que se van generando.

La solidaridad y la Seguridad Social

Como habíamos mencionado, el concepto de solidaridad está muy ligado a una deuda social, para Donzelot el rol que jugará el Estado será muy importante porque deberá reparar a la sociedad; es decir “de asegurar a sus integrantes contra los riesgos que experimentaban precisamente a partir del hecho de esa interdependencia que los vinculaba en todas sus actividades” (Donzelot 2007, 82), de alguna manera el Estado debía comprometerse a prevenir los riesgos, de asegurar a los individuos contra los riesgos como: incapacidad y enfermedad; porque ya veían a estos problemas no solo como problemas individuales sino colectivos es así que se señala que “éstas no sólo concernían a los individuos afectados, sino al patrimonio común, a la integridad física y moral de toda la sociedad” (Donzelot 2007, 82). El Estado debía “asegurar la equidad

del contrato social mediante la compensación de la deuda social” (Donzelot 2007, 82). Frente a esta situación, se dice que la solidaridad no sería una acción nefasta para el progreso como pensaban los liberales, ni un medio para retrasar la revolución como señalarían los marxistas; sino – para los solidaristas - el medio en sí mismo para el progreso (Donzelot 2007); porque la idea de reivindicar esta deuda social, a favor del colectivo es lo que llevaba hacia el progreso.

Si revisamos de manera histórico el desarrollo de la solidaridad, vemos que la Primera Guerra Mundial, influyó para una reestructuración de la organización económica y social y por ende de una nueva concepción del trabajo, ya no se lo verá como una mercadería, la Carta Internacional del Trabajo señala que “la persona humana tiene su valor, su dignidad debe ser respetada, y deben establecerse condiciones equitativas y humanas de trabajo, basadas en la solidaridad y la justicia social. Desde ese momento el trabajo dignifica.” (Poblete 1943, 163).

Y será a fines de la Segunda Guerra Mundial que el concepto de solidaridad se impondrá en el ámbito político y jurídico. En este periodo (1946) el concepto de solidaridad tiene “dos sentidos diferentes en el campo de la políticas sociales” (Béland y Zamorano 2000, 13) la solidaridad profesional y la solidaridad nacional. La solidaridad profesional entendida como “la protección de grupos profesionales mediante planes autónomos de seguridad social” (Béland y Zamorano 2000, 13) y la solidaridad nacional “la protección del conjunto de la población contra los riesgos sociales (es decir, enfermedad, desempleo, envejecimiento, accidentes de trabajo)” (Béland y Zamorano 2000, 13).

Es así que en 1945 “los dirigentes franceses proclamaron la puesta en marcha de un sistema universal de seguridad social a fin de alcanzar la solidaridad nacional” (Béland y Zamorano 2000, 13). Años más tarde algunos grupos profesionales “obtuvieron una protección particular en el cuadro de los regímenes especiales. Esta fragmentación no impidió que la seguridad social cubriera progresivamente al conjunto de la sociedad” (Béland y Zamorano 2000, 13).

Sin embargo, poco a poco la extensión de la protección social, el concepto de solidaridad fue perdiendo su esencia filosófica y de alguna manera se fue

burocratizando; y es más bien en la década de los ochenta cuando se reactiva el concepto en reacción a la reestructuración económica y al quebrantamiento del Estado de Bienestar; considerando que la crisis económica se caracterizaba por dos fenómenos el incremento y persistencia del desempleo y la insuficiencia de la seguridad social – la cual pensada en una sociedad económica de pleno empleo -(Béland y Zamorano 2000); frente a este nuevo escenario la solidaridad se reactiva para hacer frente a un nuevo fenómeno de la sociedad postindustrial – europea – la exclusión. Y nos preguntamos ¿qué es la exclusión? Son los desempleados, pero específicamente sería la marginación de los desempleos y los individuos que tienen trabajos muy precarios (Béland y Zamorano 2000), la exclusión es el mal social, que desestabilizaría al orden social y por ende es importante re pensar la protección social y el concepto de solidaridad.

¿La igualdad en términos de justicia?: Aproximaciones a los pensamientos de Habermas, Rawls y Sen

Cuando hablamos de la seguridad social, son algunas las inquietudes que surgen, entre ellas, sobre la cobertura, es decir, ¿la seguridad social debería ser para todos? O ¿quiénes deberían financiar la seguridad social? O ¿bajo qué criterios podemos hablar de solidaridad cuando hay de por medio otros cuestionamientos como la igualdad y la justicia? En esta sección queremos analizar el debate entre Habermas, Rawls y Sen.

Jürgen Habermas (1929) es un filósofo alemán, con un pensamiento crítico – Escuela de Fráncfort -, con fuertes raíces del pensamiento Kantiano y de Marx; es importante por sus trabajos enmarcados en una filosofía práctica, en donde se integra la filosofía con la ciencia social, para darnos una teoría social sobre la acción comunicativa. Habermas comparte intereses teóricos con John Rawls.

Rawls (1921 – 2002) es un filósofo político estadounidense, su trabajo se enmarca en la justicia y el liberalismo entre sus grandes obras se encuentran: *Teoría de la Justicia o el Liberalismo Político*; en los cuales se enfatizará la justicia en términos de equidad, bajo principios de una igual libertad.

Y Amartya Sen (1933) filósofo y economista hindú y premio nobel de Economía en 1998, ha sido reconocido por sus cuestionamientos a las teorías clásicas utilitaristas y

propone incorporar nuevos conceptos como la libertad y la justicia a los análisis de desarrollo.

Habermas y Rawls: Algunos debates

Habermas reconoce como uno de los principales principios, por no decir el principal, la libertad, lo mira como un valor en sí, es un a priori que no necesita que se lo fundamente (Elósegui 1997); la preocupación que surge a darle tanto peso a la libertad es que se desconozca la importancia de los derechos sociales. Sin embargo, Habermas si habla del carácter social del individuo y reconoce el rol de la solidaridad en las estructuras sociales; es así que Habermas considera que el ciudadano dialogante debería ser “solidario/a y social que el participante en la posición original, descrita y patentada por Rawls” (Elósegui 1997, 65).

Habermas será quien proponga su propio modelo de democracia deliberativa, que sea procedimental; Habermas será quien critique la razón pública de Rawls⁴⁶. y se va generando un debate sobre la moral y si realmente la moral de Habermas está partiendo desde cero; por que parecería ser que si parte desde una doctrina comprensiva y así alcanzaría una abstracción de la moral y para ello tendrá que presuponer de algunos principios como libertad, igualdad e imparcialidad (Elósegui 1997). Habermas critica a Rawls porque su teoría es muy dependiente de supuestos normativos sustantivos (Elósegui 1997).

Siguiendo el análisis de Habermas parecería que Rawls coincide con el *homo economicus* de la economía clásica, en el sentido de que mira a todos los individuos como iguales y libres y que viven en una sociedad ordenada (Elósegui 1997). Sin embargo, Habermas se pregunta ¿qué es lo que entiende Rawls por lo que es razonable y lo que es verdadero? Mira lo razonable como complementario al concepto de verdad, es decir, “o bien es en el sentido de razón práctica como verdad moral, o bien lo entendemos como «lleno de razón» en relación con puntos de vista debatibles cuya verdad no está de momento decidida, que incluye desacuerdos razonables” (Elósegui 1997, 69).

⁴⁶ John Rawls, filósofo estadounidense, profesor de Harvard University, entre sus obras principales la Teoría de la Justicia (1971) y el Liberalismo Político (1993), ha realizado grandes aportaciones a la filosofía política liberal.

Tanto Habermas como Rawls creen en la concepción pública de una justicia válida para las sociedades avanzadas (Elósegui 1997).

Debate entre Rawls y Sen: la igualdad de bienes primarios y la igualdad de capacidades

Algunos elementos de la Teoría de la Justicia –distributiva y equitativa – de John Rawls

Rawls plantea una teoría de la justicia desde un enfoque del Liberalismo político (Hoyos 2008) que considera a la Igualdad a partir de una concepción de justicia distributiva (Sen 1997a); el rol de la justicia es justamente la rectificación de las desigualdades provenientes del azar social y cultural. Para comprender el planteamiento de Rawls debemos entender la abstracción que realiza al decirnos que todos partimos desde una posición original con un velo de ignorancia en busca de esta sociedad más justa. En definitiva, la igualdad que plantea Rawls es en relación a la libertad moral que todos tenemos; sin embargo, Rawls si reconocerá las heterogeneidades individuales, pero pretende que estas diferencias sean lo más justas posibles – a través del principio de diferencia –; y es por ello que enfatiza en la idea de la posición original y el velo de la ignorancia como mecanismo de imparcialidad. Sin embargo, justamente esta abstracción de igualdad basada en una posición original es lo que causará muchas críticas como veremos más adelante.

Para comprender el planteamiento de la teoría de la Justicia de Rawls debemos partir por entender los argumentos a favor de la igualdad que encontramos en su análisis. Por un lado, se encuentran las **facultades morales**, que es justamente la igual capacidad – o *agencia moral* – que todos los individuos disponemos (Puyol 2004) Y un segundo elemento que a su vez se subdivide en dos es: la capacidad de tener un sentido de justicia y una capacidad de tener una concepción del bien (Puyol 2004). Tener un mínimo de estas capacidades sería la base de la igualdad.

Rawls si acepta las diferencias culturales, biológicas, sociales, etc., entre los individuos, pero confía en que todos tenemos una igualdad moral a la cual le conoce como autonomía moral. La autonomía moral será entendida como el “reconocimiento de la igual capacidad de los seres humanos para formar, revisar y perseguir las ideas del bien”

(Puyol 2004, 117). Para Ángel Puyol⁴⁷ “la prioridad moral de la autonomía del individuo acaba resultando menos igualitarista de lo que Rawls cree” (2004, 119) ya que su libertad moral “no garantiza una igual libertad real para elegir los modos de vida posibles” (Puyol 2004, 119). Es decir, que todos tengamos un mínimo de libertad moral, no implicaría que nuestra elección sea igual; y esto es porque hasta que punto hay una igualdad en la concepción del bien. La heterogeneidad no es solo en el individuo, sino también en las concepciones de bien o mal que las sociedades y por ende los individuos tengamos. Para el caso de la seguridad social, podemos preguntarnos que es Seguridad Social para las diferentes sociedades? O que busca el individuo en la zona rural a diferencia del individuo que reside en la zona urbana con la seguridad social? por dar unos ejemplos.

Pero regresando al planteamiento de Rawls, otro argumento a favor de la igualdad es la **rectificación del azar** y señala que “las personas somos responsables del ejercicio y los resultados de nuestra agencia moral, pero no de los resultados que no provienen de ella” (Puyol 2004, 116). Es decir, se acepta que influyen los factores externos en ciertas tomas de decisiones, pero Rawls también considera que hay una desigualdad producto de nuestras propias decisiones – “fruto de elecciones libres y responsables por parte de quien las padece” (Puyol 2004, 116); estas desigualdades no serían injustas y por ende no deberían ser compensadas. Pero, considerando el primer escenario en el cual nosotros no siempre podemos elegir y que muchas veces nuestras diferencias no son resultado de nuestras elecciones sino de fenómenos exógenos; entonces se justificaría la redistribución para compensar estas desdichas. Con estas premisas, podemos comprender la categoría de Rawls sobre la rectificación del azar como:

Las contingencias sociales y naturales de los individuos que éstos no controlan son inmerecidos, tanto si proporcionan ventajas como desventajas. Ese inmerecimiento se traduce en la legitimidad de una transferencia de beneficios sociales y económicos de los más desfavorecidos con el fin de que todos puedan disfrutar por igual de los beneficios basados en el acervo común, con la única restricción de que la distribución permita los incentivos necesarios (Puyol 2004, 119).

⁴⁷ Angel Puyol, filósofo, aportes a la filosofía moral y política, catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona.

En definitiva, el primer argumento sobre las facultades morales tiene que ver con una igual libertad moral. Mientras que el segundo principio de la rectificación al azar está relacionada con la igualdad equitativa de oportunidades - posibilidades de acceso a las diversas funciones y posiciones (Hoyos 2008) - y el principio de diferencia. Y estos principios tienen un orden, una jerarquía o si queremos decirlo un orden lexicográfico. El principio de igual libertad moral sobre el segundo; y dentro del segundo la igualdad de oportunidades sobre el principio de diferencia.

Se dice que la relación entre estos dos argumentos a favor de la igualdad – facultades morales y la rectificación del azar – “se constata en el hecho de que tanto la igualdad de oportunidades como el principio de diferencia desean “tratar a todos los hombres por igual en tanto que personas morales”, de manera “que no pondere su participación en los beneficios y cargos de la cooperación social de acuerdo a su forma social o a su suerte en la lotería natural” (Puyol 2004, 117).

La igualdad de oportunidades “tiene como objetivo corregir las contingencias sociales” (Puyol 2004, 117) y el principio de diferencia corrige las desigualdades naturales. Y es así que llegamos a la definición de justicia como la rectificación de “las desigualdades derivadas del azar social y natural” (Puyol 2004, 117). Es decir, la igualdad es vista desde una justicia distributiva.

Retomando la rectificación del azar, ésta tiene críticas. La crítica viene de algunos teóricos como Will Kymlicka⁴⁸ que señala que el argumento sobre la rectificación del azar “implica una distinción entre elecciones (de las que hay que responsabilizar a los individuos) y circunstancias (de las que no hay que responsabilizar los individuos) que Rawls no refleja” (Puyol 2004, 120) en su teoría de la Justicia distributiva. Richard Arneson⁴⁹ señalará que no hay que compensar la mala suerte sino su impacto “el objetivo de la verdadera igualdad de oportunidades es que las personas dispongan de elecciones equivalentes – no necesariamente iguales” (Puyol 2004, 121). John Roemer⁵⁰ hablará de un igualitarismo de la suerte, que significa que hay que compensar la mala

⁴⁸ Will Kymlicka, filósofo político canadiense.

⁴⁹ Richard Arneson, filósofo y economista norteamericano

⁵⁰ John Roemer, “economista y pensador igualitarista que ha hecho contribuciones importantes en el campo del marxismo analítico, la filosofía de la economía marxista y la teoría de la justicia distributiva”

suerte involuntaria y no la mala suerte fruto de sus elecciones; no se busca una sociedad más igualitaria sino una sociedad más justa.

Como se dijo, Rawls define su teoría de la justicia en términos de equidad; es decir, la equidad como el valor que conduce a la justicia y por ende las relaciones distributivas; es decir, hablamos de una distribución equitativa traducida en que "las personas necesitan de un sistema de libertades iguales para todos, bienes primarios e igualdad de oportunidades para poder tener una vida buena" (Puyol 2004, 125). Sin embargo, para hablar de una justicia distributiva equitativa para Ángel Puyol le hace falta un concepto, el de la solidaridad; en la medida de que "la ausencia de solidaridad no puede significar otra cosa que la legitimación del egoísmo insolidario como parte del significado de la equidad" (Puyol 2004, 128). Por lo que, nos preguntamos ¿por qué Rawls no incorpora la solidaridad en su planteamiento? Es posible porque "su concepción moral de la persona no contempla la vulnerabilidad y la dependencia mutua de los seres humanos" (Puyol 2004, 128); es decir, parte desde una percepción egoísta e individualista y no contempla del contorno social en el cual se desarrolla el individuo.

Y por otro lado, la igualdad no debería ser vista solo desde un enfoque distributivo o de "corregir los infortunios involuntarios" (Puyol 2004, 122) sino como un ideal moral de ver a la sociedad en su conjunto y que todos merecen ser considerados de igual manera.

Las críticas de Amartya Sen a los planteamientos de la teoría de justicia de Rawls

Las críticas de Sen a los planteamientos de Rawls se los puede clasificar en tres puntos: la heterogeneidad individual, las diferencias en las bases de la información y las desigualdades; a continuación se detallan.

Heterogeneidad individual

Por su parte, Sen es uno de los teóricos más críticos de las teorías de la justicia (Hoyos 2008) y sobre Rawls tiene algunas divergencias en su planteamiento. En primer lugar, Sen critica la importancia de la heterogeneidad individual en relación a la justicia que da Rawls en su planteamiento. Si bien tanto Sen y Rawls reconocen la diversidad de los individuos; cada uno le da un objetivo distinto en la teoría de la justicia (Hoyos 2008).

Rawls acepta esta diversidad por el contexto social pero “considera que estas (diferencias) no pueden incidir en la elección de los principios de justicia” (Hoyos 2008, 159). Para que se de esta elección de los principios, Rawls plantea la categoría posición o situación original como se mencionó anteriormente; es “una situación en la que los individuos desconocen cuál es su posición en la sociedad, su clase o estatus social, y su suerte en cuanto a distribución de ventajas y capacidades naturales” (Hoyos 2008, 159) y es bajo este contexto inicial, que uno tiene que elegir los principios de justicias; es decir, el y los individuos se encuentran bajo un velo de ignorancia.

En esta posición original y bajo el velo de ignorancia, uno no podrá optar por decisiones que le den ventajas hacia sí mismo sino que serán justas para todos; es decir, este velo de ignorancia y/o posición original será lo que le da a la teoría de la justicia una condición de imparcialidad (Hoyos 2008). En definitiva, se dice que la imparcialidad es consistente “en la medida en que las restricciones que introduce garantizan que los principios escogidos por los individuos no respondan a intereses particulares” (Hoyos 2008, 160) y además, porque se evita “la omisión de las diferencias que pueden existir entre los individuos” (Hoyos 2008, 160) y se “asegura que todos se encuentren en una condición de igualdad en el momento de elegir los principios de justicia” (Hoyos 2008, 160).

Sin embargo, Sen señala que esta posición original de Rawls oculta justamente las diferencias entre los individuos. Cada individuo es diferente que otro, no solo por cuestiones externas como son culturales, geográficas, sociales, históricas etc., sino también por cuestiones individuales: edad, sexo, etc. Y “si estas diferencias no se consideran es posible que se llegue a consecuencias poco igualitarias, ya que tratar a todos por igual puede resultar en un trato desigual para aquellos que se encuentran en una posición desfavorable” (Hoyos 2008, 160). Por lo cual, siguiendo la crítica de Sen si no se consideran las diferencias entonces hay limitaciones en el planteamiento de justicia de Rawls.

En definitiva, se dirá que son justos por que fueron escogidos imparcialmente, sin embargo, la crítica a este planteamiento podría ir porque además del velo de ignorancia o posición original, el individuo que va a escoger no es igual al otro individuo, o no será el mismo contexto en el cual va a elegir; por lo que, hay diferencias en el contexto y una

heterogeneidad del individuo. Sin embargo, parecería que sigue primando esa racionalidad del homo economicus que no reconoce la diversidad y que se traduce en un pensamiento de una racionalidad única; cuando podrían existir varias posiciones originales o varias dimensiones de velos de ignorancia.

Hay que pensar en la naturaleza de las desigualdades desde las diferencias interpersonales y como estas diferencias pueden “acentuar o perpetuar las desigualdades” (Hoyos 2008, 161). Otro crítico de la condición de imparcialidad de Rawls es Michael Walzer⁵¹, quien reconoce el contexto diverso en el cual se elige; es decir, no existe tal imparcialidad, si no un conjunto diverso de posibilidades; es por ello que Walzer indica que no hay un solo sistema de distribución de justicia; habla de principios de justicia plurales y diversos procedimientos distributivos (Hoyos 2008). Walzer no hace tanto énfasis en la diversidad individual sino más bien el contexto.

En este análisis creemos en la heterogeneidad individual de Sen, en el estricto sentido que todos somos diferentes, con capacidades y oportunidades distintas, y no coincidimos con la posición original o velo de la ignorancia de Rawls, por que desconoce la diversidad.

Diferencias en las bases de información

Un segundo elemento de crítica por parte de Sen a la teoría de la justicia de Rawls son las **bases de información**. Las bases de información para los utilitaristas son las utilidades, para las teorías libertarias son las libertades; como reconoce Sen, Rawls ha dado mayores avances en las bases de información e incluye varios elementos como bases de información, estos son: “las libertades fundamentales, las libertades de acceso y los poderes y prerrogativas asociadas a las diferentes funciones y posiciones, la renta y la riqueza, y las bases sociales del respeto a sí mismo” (Hoyos 2008, 170).

Sin embargo, tiene limitaciones “debido a que se centra más en los medios para obtener las libertades (bienes primarios)(...), y no tanto en la amplitud de esas libertades” (Hoyos 2008, 170). Esto será importante en la propuesta de Sen porque para él “la tenencia de los bienes en sí mismo no desembocan necesariamente en una mayor

⁵¹ Michael Walzer Filósofo estadounidense contemporáneo, experto en Filosofía Política.

libertad de elección entre combinaciones de funcionamientos alternativos y de otros logros” (Hoyos 2008, 170). Sen hace mención a la libertad real, en referencia a los bienes primarios, porque señala que no se debe evaluar según la posesión de bienes primarios de cada individuo sino más bien las libertades reales que gozan, entendido la libertad real como la libertad “para elegir entre los diferentes modos de vida que tienen razones para valorar” (Sen 1997a, 113) la libertad real “se representa por la capacidad que tiene la persona para conseguir las varias combinaciones alternativas de realizaciones, o de hacer y estares” (Sen 1997a, 113).

Para Sen, Rawls se queda en los bienes primarios bajo el supuesto de que estos “sirven para conseguir todos los distintos fines” (Sen 1995, citado en Hoyos 2008, 172). Sen señala que las bases de información adecuadas para una teoría de la justicia deberían ser tres elementos: libertades, funciones y capacidades. Entendiendo a la capacidad como un tipo especial de libertad: “la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones o en otros términos, la libertad para lograr diferentes estilos de vida” (Sen 1995, citado en Hoyos 2008, 173).

Cabe preguntarse ¿Cuál es la relación entre bienes primarios y capacidades? Los bienes primarios son “cosas que todo hombre racional se supone que quiere e incluyen renta y riqueza, las libertades básicas, libertad de circulación y de elección de ocupación, los poderes y prerrogativas de los puestos y posiciones de responsabilidad y las bases sociales del respeto por uno mismo” (Sen 1997a, 113). Es decir, para Rawls los bienes primarios son los medios para la libertad, y no se los ve en términos de los individuos pueden alcanzar con estos medios (Sen 1997a). El problema está en que nos quedamos en los medios para obtener la libertad y deberíamos centrarnos en la amplitud de la libertad que tiene el individuo.

Otra inquietud es: ¿Por qué ver la amplitud de la libertad? Y la respuesta está porque

La capacidad para convertir estos bienes primarios y recursos en libertad puede variar de persona a persona, la igualdad en las posesiones de bienes o recursos primarios puede ir de la mano de graves desigualdades en las libertades reales de que gozan las diferentes personas (Sen 1997a, 115).

Entonces no se puede valorar por los bienes primarios que poseen sino por las libertades que tienen para elegir entre las distintas formas de vida.

Sen indica que hay que distinguir entre capacidades y bienes primarios y vidas elegidas. Una persona que tiene una incapacidad puede tener más bienes primarios pero menos incapacidad. Otro ejemplo, de esta distinción está en dos individuos las mismas capacidades pero eligen diferentes realizaciones. Otra distinción importante que señala Sen es entre *libertad y los medios para la libertad* y *entre libertad y consecución*. Es decir, entre las capacidades y las realizaciones.

En definitiva, el hecho de tener bienes primarios no me hace más libre necesariamente, concordamos con Sen que es más importante las libertades reales que tienen; y no tenemos que quedarnos en los medios para alcanzar las libertades.

Sobre las Desigualdades:

Un tercer elemento de crítica son las desigualdades admitidas en las evaluaciones de la justicia. Rawls aborda este punto cuando habla del principio de diferencia y señala que

Se admiten las desigualdades sociales y económicas, siempre y cuando sean para el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad y se cumpla con la segunda parte del principio, esto es, con la condición de igualdad equitativa de oportunidades (Hoyos 2008, 175).

Frente a esta premisa que señala Rawls nos preguntamos ¿qué significa estar dentro del grupo de individuos menos aventajados? Primero habrá que “considerar la situación de los individuos con respecto a la tenencia de bienes primarios” (Hoyos 2008, 175); es decir, parecería ser que se reduce a una relación de cantidad de bienes; y la siguiente pregunta será ¿Bajo qué evaluamos para decir que un individuo es menos aventajado que otro?.

Por su parte Sen señala que siempre habrá alguna idea a priori de igualdad; es decir, que frente a valoraciones de justicia “está presente un requerimiento de igualdad de alguna dimensión, y que esa dimensión constituye la variable focal desde la cual se valora la

desigualdad de la justicia” (Hoyos 2008, 176). Pero esta idea a priori de igualdad nos lleva a una siguiente inquietud: ¿igualdad de qué?.

Existe diferencia en la valoración de la igualdad entre Rawls y Sen, el primero señala que “la igualdad debe primar en el campo de las libertades y oportunidades” (Hoyos 2008, 177), mientras que para Sen señala “que no es posible alcanzar una verdadera igualdad en estos ámbitos si no se tiene en cuenta la igualdad de capacidades” (Hoyos 2008, 177). En definitiva, en un análisis de igualdad o desigualdad, para Sen lo importante de la libertad no es

En términos de la tenencia de unos bienes determinados que tendrían que ser distribuidos de manera equitativa, sino la libertad de realización de un individuo, la libertad de elegir aquellas alternativas que se ajustarían más a lo que sería valorado por ese individuo en términos de proyecto de vida (Hoyos 2008, 178).

Lo importante no son las desigualdades en los bienes que tienen, sino las desigualdades en las libertades que tienen los individuos para conseguir determinadas realizaciones (Hoyos 2008); en definitiva, dos individuos pueden tener los mismos bienes pero diferentes libertades para alcanzar sus realizaciones, lo que implicaría que la misma igualdad nos puede llevar a desigualdades; pero ante esta premisa también Sen señala que hay que diferenciar entre la realización y la libertad para realizar (Hoyos 2008).

En resumen, Rawls acepta las desigualdades sociales y económicas pero éstas deben beneficiar a los individuos menos aventajados y no se vulnere el principio de igualdad de oportunidades. En cambio, para Sen lo importante será “reconocer que la exigencia de igualdad en lo que denomina un espacio focal implica aceptar desigualdades en otros espacios focales” (Hoyos 2008, 180).

Respuestas de Rawls a las críticas de Sen y viceversa

Rawls señala que las críticas de Sen a su teoría presuponen que existen una doctrina global, como una concepción única del bien. Por otro lado, Rawls señala que Sen ve a los bienes primarios desde un enfoque materialista, cuando Rawls si lo considera desde el ámbito de los valores morales.

La respuesta de Sen a Rawls es que

No interpreta correctamente la naturaleza de mi crítica. La capacidad refleja la libertad de una persona para elegir entre vidas alternativas (combinaciones de realizaciones) y su valor no se tiene por qué derivar de una doctrina global particular que implique un modo determinado de vida (Sen 1997a, 118).

Sen señala que existen dos posibilidades en la relación entre los medios y los fines

Una posibilidad es que se dé una diferencia entre los fines – las diferentes concepciones del bien que las diferentes personas puede que tengan. La otra es la diferencia entre individuos en la relación entre recursos (tales como los bienes primarios) y la libertad para buscar fines (Sen 1997a, 120).

A Sen le interesa la segunda diferencia entre individuos “en la relación entre recursos y libertades” porque la libertad real para alcanzar los fines de cada individuo dependerá de que fines tiene y de la capacidad que tengan para convertir lo bienes en fines.

Sen habla de la diversidad, “somos diversos, pero somos diversos de modos diferentes” (Sen 1997a, 121) una manera de ser diferentes es por las diferencias que tenemos entre nuestros fines y objetivos y otra forma de ser distintos son las diferencias que tenemos en nuestra capacidad de convertir los bienes en libertades reales. Es así que, “las diferencias relacionadas con el sexo, la edad, la dotación genética y muchas otras características nos dan facultades desiguales para construir la libertad en nuestras vidas aun cuando tengamos el mismo conjunto de bienes primarios” (Sen 1997a, 121).

1.3.4. Conceptos de desigualdad en la Teoría Económica

Revisión de los enfoques teóricos de la desigualdad

A un inicio, la Política Económica centraban su preocupación en el proceso de producción, intercambio, distribución y consumo; sobre todo Ricardo y Marx fueron quienes centraron su interés en la distribución. Posteriormente ya en el siglo XX, la distribución fue un tema que fue variando; siguiendo el pensamiento de Kuznet la preocupación sería el crecimiento económico y su impacto en la distribución. Sin embargo, en las últimas décadas esta causalidad se ha invertido y la preocupación es

como la desigualdad impactaría en el crecimiento; para lo cual si bien el tema está en debate hay estudios de series temporales, de casos, comparativos y de cross – section (Álvarez y Bértola 2010) que tratan de analizar esta relación. Por otro lado, hay estudios que analizarán las desigualdades domésticas, otros consideran las desigualdades internacionales y otros estudios de desigualdad global que consideran los dos enfoques – lo interno y lo externo - (Álvarez y Bértola 2010). Pero además de estudios basados en ingresos y riqueza, hay otros estudios que analizan la desigualdad en dimensiones sociales, como el Índice de Desarrollo Humano, IDH.

Álvarez y Bértola (2010) consideran que existen tres enfoques para analizar la desigualdad y su relación con el crecimiento, estos son: 1) el crecimiento promueve y necesita desigualdad, 2) el crecimiento produce desigualdad en etapas tempranas de desarrollo y luego equidad; y 3) la equidad y el crecimiento son compatibles

En relación al primer enfoque sobre el crecimiento promueve y necesita desigualdad, el pensamiento económico clásico siempre relacionó estrechamente la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Por un lado, teóricos del pensamiento clásico liberal han apoyado la tesis de que la desigualdad favorece al crecimiento en la medida que tanto inversión, nuevas tecnologías y aumento de producción dependerán del ahorro de la economía “por lo que, si la propensión marginal al ahorro aumenta conforme aumentan los ingresos, una sociedad desigual ahorrará más y crecerá más rápidamente” (Kaeble y Thomas 1991 citado en Álvarez y Bértola 2010, 57)”. En cambio, Marx señalaría que la concentración y centralización del capital nos llevaría a una desigualdad mayor dicho en términos actuales (Álvarez y Bértola 2010).

En referencia al enfoque sobre el crecimiento produce desigualdad en etapas tempranas de desarrollo y luego de equidad; por ejemplo los estudios de Lewis (1954) de los países subdesarrollados analizó como existían los polos de producción: un sector tradicional de baja productividad y que contiene el excedente de mano de obra; y por otro, un sector moderno capitalista que impulsa el crecimiento económico y que seguirá creciendo sin incrementar salarios por que tiene el excedente de mano de obra del sector tradicional – oferta ilimitada de mano de obra - y por tanto al no aumentar salarios, el capitalista sigue acumulando capital; por lo cual en esta relación se ve como la desigualdad irá en aumento (Álvarez y Bértola 2010).

Kuznets por su parte quiso analizar de que manera la desigualdad aumentaba o disminuía en relación al crecimiento de las economías y transforman su estructura productiva; sus estudios de Europa y Estados Unidos le permitieron determinar una tendencia de creciente desigualdad a fines del siglo XIX y una caída de desigualdad en las primeras décadas del siglo XX; “esta tendencia, conocida como la “U invertida” de Kuznets, habría sido el resultado de una serie de procesos económicos, demográficos e institucionales que experimentaron estos países en ese período” (Álvarez y Bértola 2010, 59). Sin embargo, esta curva de Kuznets ha sido considerada posteriormente como una ley universal, que implica que en países pobres el crecimiento aumenta la desigualdad, mientras que en los ricos reduce la desigualdad (Forteza, et al. 2010). No obstante, el mismo Kuznets señaló que su resultado respondía a una tendencia histórica concreta. Hoy en día esta ley ha sido desestimada (Álvarez y Bértola 2010).

Por otro lado, cuando se analiza la equidad y el crecimiento son compatibles, tenemos un enfoque neoclásico, por ejemplo Marshall, quien considera que el crecimiento económico genera por si mismo efectos distributivos positivos.

Sin embargo, trabajos más recientes de la línea neoclásica consideran que la desigualdad es un factor negativo para el crecimiento económico como son las teorías de crecimiento endógeno, que hacen hincapié en la importancia del capital humano en la función de producción. Otros estudios señalan que la inequidad no ayuda al crecimiento como los siguientes:

Altos niveles de desigualdad limitarían el acceso de la población al mercado de capitales (Stiglitz y Weiss 1981; Chatterjee 1991; Tsiddon 1992), afectaría la estabilidad social y política (Atkinson: 1998; Barro: 2000; Alesina y Drazen: 1991) y las decisiones de inversión de los agentes económicos (Persson y Tabelini 1992, 1994; Alesina y Rodrik 1992, 1994) (Álvarez y Bértola 2010, 60).

El pensamiento keynesiano y algunos postkeynesianos si reconocerán una relación positiva entre equidad y crecimiento. Keynes reconocía que en economías capitalistas maduras se daba una mayor propensión al ahorro que a la inversión y consumo; por lo que una mejor distribución que favorezca a los sectores con menores ingresos

contribuiría a aumentar la demanda y así se promovería el crecimiento. Siguiendo esta línea podríamos considerar al pensamiento estructuralista latinoamericano, Prebisch señaló que una mejor distribución de ingresos ayuda a superar el subdesarrollo, por que se amplía el mercado interno, se mejora la educación y aumenta la productividad de los sectores aplazados; es decir, “permitiría superar el carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva de los países periféricos” (Álvarez y Bértola 2010, 60).

En los últimos años, el pensamiento Cepalino recoge parte de los enfoques evolucionistas y postkeynesianos-, destacando “la importancia de la competitividad internacional de los países en los procesos de crecimiento” (Álvarez y Bértola 2010, 60); en el 2010, CEPAL, lanza su documento *la Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, en el cual enfatizan la idea de crecer para igualar e igualar para crecer (CEPAL 2010); en definitiva, persiste una tendencia en creer en una relación positiva entre el crecimiento y la distribución.

En cambio, si analizamos la desigualdad desde sus causas; por un lado hay quienes están de acuerdo que la desigualdad se originará en las habilidades y esfuerzos, mientras que otros dicen que están en la estructura social, instituciones, y los sistemas de valores.

El concepto de igualdad de oportunidades fue introducido por Roemer, y desarrollado por otros autores como Bourguignon, Paes de Barros, entre otros (Forteza et al. 2010), en el cual identifican la desigualdad por las diferencias en las elecciones de las personas en un contexto que no está bajo el control de cada individuo, es decir, dependerá mucho de variables como raza, sexo, nivel de educación, ocupación de padres, entre otros; por lo que se consideraría una igualdad de oportunidades si la “desigualdad observada es independiente de esas circunstancias” (Forteza et al. 2010, 96).

No obstante, nos preguntamos ¿Qué es lo que no permite una igualdad de oportunidades entre los individuos? Algunas respuestas podrían ser consideradas como las fallas de mercado; es decir, “los recursos no necesariamente llegan a los lugares donde los retornos son más elevados” (Forteza et al. 2010, 97); por tanto, se considera indispensable la distribución del ingreso y de activos para la distribución de oportunidades; por lo que la desigualdad afecta el crecimiento y por ende limita las oportunidades de las personas que carecen de recursos.

Por otro lado, la desigualdad también es analizada en el contexto político y como esta puede afectar o no al crecimiento; estudios como de Meltzer y Richard (1981) señalan que en países en democracia la desigualdad induce a una redistribución; por otro lado, Acemoglu y Robinson (2005) analizan sociedades no democráticas y como si la desigualdad es pequeña, entonces la población no amenaza con conflictos sociales y por ende las autoridades no organizan programas redistributivos; pero si la desigualdad es mayor se pueden dar conflictos sociales y frente a esto las autoridades utilizarán los programas redistributivos, concesiones democráticas o la represión (Forteza et al. 2010).

Hay cuestionamientos de cómo la desigualdad puede llevar a la redistribución, Saint Paul y Verdier (1996), Barr (1999) y Rodríguez (2004) señalan que las economías más desiguales tienen menos redistribución y se perjudica el crecimiento; y afectaría la calidad de las instituciones (Forteza et al. 2010).

Siguiendo con la misma perspectiva, el Estado de Bienestar tiene varios principios redistributivos que bien pueden o no promover la igualdad de oportunidades. Sin embargo, se ha visto como la redistribución es un problema que afecta directamente a los que menos tienen. Es por ello que la Seguridad Social lo que busca es justamente suavizar los ingresos durante el ciclo de vida.

Estudios muestran que el gasto social beneficia en mayor medida a los que pertenecen en quintiles más altos que a los quintiles más bajos (Le Grand 1982 citado en Esping y Myles 2009); otros estudios señalarán que un aumento de cobertura universal ha implicado que sea la clase media la que se beneficie (Le Grand 1982, Tullock 1983, Goodin and Le Grand 1987, Pampel and Williamson 1989, citado en Esping y Myles 2009).

Esping y Myles (2009) realizan un análisis de 15 países de la OECD sobre la asociación entre gasto social y reducción de la desigualdad después de medidas como impuestos y redistribución de ingresos y encontraron que un aumento de 10% en gasto social representa una disminución de 1% de la desigualdad.

Por otro lado, se ha evidenciado que las contribuciones a la seguridad social no tienen casi ningún efecto redistributivo (Inmmervoll, et.al., 2005 citado en Esping y Myles 2009). Por otro lado, estudios muestran como las pensiones privadas han reducido la desigualdad en Francia, mientras que en Suecia han aumentado (Lefebvre's 2007 citado en Esping y Myles 2009).

Mediciones de la Desigualdad

Existe una serie de indicadores de desigualdad como son: medidas estadísticas – rango de variación, desviación media relativa, varianza, coeficiente de variación, varianza de logaritmos – gráficos - Pen's Parade, frecuencias y función de distribución, curva de Lorenz – e índices como: Coeficiente de Gini, Theil, Dalton y Atkinson, entre otros.

La Curva de Lorenz lo que muestra es el porcentaje acumulativo de ingresos que poseen la unidad de análisis – individuos u hogares – y que estarán ordenados de manera ascendente por su nivel de ingresos (Mancero, s.f.). El coeficiente de Gini es el indicador de desigualdad que se utiliza con mayor frecuencia en los estudios empíricos; y consiste en medir la desigualdad relativa de los ingresos a partir de la curva de Lorenz y la equidistribución; sin embargo tiene algunas limitaciones, por un lado es sensible a las transferencias de los quintiles más altos a los más bajos y a la suma de una constante a cada unidad.

El índice de Theil se basa en la entropía y calcula las diferencias relativas entre individuos y la media. Sin embargo, este índice permite descomponerlo y analizar la distribución intergrupala o intragrupal.

El índice de Atkinson en cambio se basa en funciones de utilidad y se basa en el ingreso igualitariamente distribuido (Mancero, s.f.) con el objetivo de medir el porcentaje de ingreso que puede ser disminuido sin perder el bienestar si el ingreso fuese igualitariamente distribuido (Sen 1999).

Enfoque de Sen sobre las desigualdades

Amartya Sen, aportó al debate del desarrollo, no desde los bienes básicos sino que introdujo los conceptos de funcionamientos y capacidades. Siendo así que los funcionamientos es lo que el individuo puede hacer y ser y son valorables; mientras que

las capacidades es el conjunto de los funcionamientos que puede alcanzar el individuo y “representan la libertad con que cuentan para elegir el estilo de vida que considera que vale la pena vivir” (Pereira 2010, 80); es así que las capacidades están relacionadas con los principios de igualdad y libertad. Siendo la libertad que tienen los individuos para poder desarrollar sus capacidades y la igualdad de posibilidades para poder desarrollarlas (Dieterlen 2009).

Siguiendo este planteamiento el desarrollo será una ampliación de las capacidades en donde la equidad será importante; por lo que, el objetivo del desarrollo será asegurar el acceso de funcionamientos básicos para todos. Es así que la distribución del ingreso no será el problema central de la desigualdad; ya que la desigualdad tiene un carácter más multidimensional. Por lo que, la desigualdad no es un problema instrumental como lo mira el utilitarismo (Pereira 2010) que mira al Estado como “maximizador de inversiones sociales a través de la focalización de recursos” (Espinosa 2011, 286).

El desarrollo tiene que ser visto como el mejoramiento de circunstancias que permitan a los individuos desarrollar las capacidades (Dieterlen 2009). La política de capacidades propuesta por Amartya Sen, se basa en la pluralidad y la “libertad de los ciudadanos para dar contenido a sus derechos, mientras que el Estado se preocupa de hacerlos posibles a través de la distribución que apunta a igualar las capacidades de goce de esos derechos” (De Munck 2008 citado en Espinosa 2011, 286).

Para Sen, el problema no es luchar contra el desempleo, sino de dar a todos los individuos acceso a salud o “prevenir que caigan en la indigencia” (Sen 1997b, 3). Por otro lado, Sen analiza la situación de crisis de Europa y como los ciudadanos tienen que confiar más en su propio esfuerzo y no pensar en el Estado que era quien resolvía sus problemas; aunque para Sen se podría caer en un radicalismo y se perdería “las garantías básicas del Estado benefactor contra la indigencia o la falta de asistencia médica” (Sen 1997b, 4). En definitiva para Sen, “el antiguo valor de la solidaridad con quienes se encuentran en circunstancias adversas se está debilitando muy deprisa -tal vez demasiado deprisa- frente a la relevancia concedida al propio esfuerzo” (Sen 1997b, 4).

La crítica de Sen es justamente hacia la utilidad y los criterios de distribución. Es por ello que Sen al hablar de pobreza se refiere a una privación de capacidades y no necesariamente de ingresos (Drèze y Sen 1991), por que los ingresos es una manera instrumental de valoración y no es el único elemento que contribuye a dicha privación (Sen 1997b, 211 citado en Dieterlen 2009) (Sen 1999) Es así que Sen señala que la desigualdad de oportunidades no dependerá únicamente de ingresos sino “también de la diversidad de características físicas y sociales que afectan nuestras vidas y nos convierten en lo que somos” (Sen 1999, 40); es así que Drèze y Sen señalan que el problema de la pobreza está relacionado con la privación de las condiciones de vida y señalan como ejemplo a falta de alimento – y no de los ingresos para comprar los alimentos; o la exposición a enfermedades prevenibles – y no la incapacidad para comprar medicinas (Drèze y Sen 1991).

El problema se agrava cuando al pensar en desigualdad en términos de ingresos dejamos a un lado otros elementos fundamentales que muchas veces la Economía no considera y de esta manera se crean índices para medir la desigualdad que se basan “en la pérdida social de ingreso equivalente” (Sen 1999, 41), como el de Atkinson, que básicamente mide la pérdida de bienestar social a partir de la desigualdad (Sen 1999).

Lo que sucede con estos índices es que al ver los ingresos únicamente, no se consideran “las dificultades que tengan algunos con respecto a otros al convertir el ingreso en bien – estar y libertades” (Sen 1999, 42).

Cuando nos centramos en el análisis de la Seguridad Social nos encontramos con dos problemas, por un lado la privación persiste y por otro la fragilidad de la seguridad individual. Sobre la privación vemos que es generalizada alrededor del mundo y en términos de Sen se podría señalar un fracaso de las capacidades elementales. Y la fragilidad de la seguridad individual nos ha llevado a un problema de vulnerabilidad, nos enfrentamos con escenarios de precariedad extrema (Drèze y Sen 1991).

Por lo que la pregunta para los formuladores de política será ¿cómo aumentar la seguridad en la vida de todos? (Drèze y Sen 1991). Muchos economistas estarán confiados en que la respuesta está en el crecimiento económico; sin embargo las

mejoras en las condiciones de vida de algunos países caracterizados como “ricos” se deben por lo general a la intervención social más que por un crecimiento económico.

1.4. A modo de conclusión

Este capítulo presenta una revisión de los principales debates teóricos alrededor del tema de la Seguridad Social y el sistema de pensiones. Partimos desde una revisión de datos alrededor de la problemática tanto de América Latina como del Ecuador que será nuestro caso de estudio; en la cual, se evidencia las bajas coberturas y como la seguridad social tiene algunos inconvenientes no solo por su acceso sino que incluso se profundizan las brechas entre los beneficiarios.

Es por este motivo, que la investigación quiere centrarse en el análisis de las relaciones de desigualdad y seguridad social, analizando las pensiones específicamente; y para ello partimos de la premisa de que parecería ser que se da una reproducción de la desigualdad de las sociedades en los sistemas de pensiones.

Por todo esto es importante revisar algunas corrientes de pensamiento que nos podrán dar algunas guías en el desarrollo de esta investigación; es de esta manera, que se analizó el surgimiento de la seguridad social como parte del Estado de Bienestar de una Europa, donde los procesos de industrialización fueron muy distintos a los que tuvimos en América Latina y en el Ecuador.

Pero además, nos adentramos en el debate acerca de las pensiones desde la Economía, y sobre todo de la economía clásica en busca de respuestas a la pregunta ¿Cómo ven los economistas a los sistemas de pensiones?; encontrándonos con algunos lineamientos del mainstream, como por ejemplo que las pensiones ayudan a aliviar la pobreza o que son herramientas para la redistribución de los ingresos.

Además, esta economía del mainstream se basa en el *homo economicus* como el tipo ideal de individuos de la sociedad; caracterizada por una única racionalidad y por un ordenamiento social, como que las estructuras sociales fuesen estáticas. Parecería que olvidaron la dinámica como un principio motor de las sociedades que se encuentran en constantes interrelaciones generando lazos sociales, relaciones y normativas.

Por lo cual, analizamos la crítica a la racionalidad, ¿qué es ser racional? y nos encontramos con críticas desde la misma economía como la de Herbert Simon que hablará de la racionalidad limitada o Amartya Sen con su propuesta de los tontos racionales.

En definitiva, parecería que los heterodoxos van ganando espacio en el debate económico y justamente desde esta perspectiva aborda nuestro análisis; no queremos ver a la seguridad social simplemente como una redistribución del ingreso y cegarnos con la posición original que plantea Rawls en la cual todos somos iguales y partimos desde cero para tomar nuestras propias decisiones.

Este análisis parte de la premisa de que todos somos diferentes, que el contexto temporal es distinto en los diversos casos, que el contexto social, cultural, económico e histórico es diverso; por lo cual no podemos asegurar que todos tienen una igualdad de libertad. Sin embargo, coincidimos que justamente debemos alcanzar esa igualdad de capacidades para poder alcanzar el bienestar de todos los individuos.

Justamente el problema de la desigualdad, va más allá de los ingresos, o de los bienes que posee, hablemos más bien de una desigualdad de las condiciones que muchas veces nos impide tomar decisiones y solo podemos aceptar lo que se nos viene; es decir una desigualdad en las libertades que tiene los individuos para conseguir ciertas realizaciones en términos de Sen.

La economía no puede solo preocuparse del comportamiento de los consumidores; los individuos no son solo consumidores – consumidores de una seguridad social - ; son actores sociales, son actores de la seguridad social.

Capítulo 2

La Construcción del Sistema de Pensiones en el Ecuador desde el siglo XX

2.1. Introducción

Al analizar el sistema de pensiones como objeto de investigación determinó que el inicio de la problemática son las reivindicaciones de los trabajadores en el Ecuador que surge a fines del siglo XIX e inicio del siglo XX, sin descartar que años atrás existieron algunos intentos de diferentes sectores. Es necesario remontarnos a la historia de los movimientos de los trabajadores en el Ecuador para comprender sus reivindicaciones laborales y así entender la necesidad de una seguridad social y como ella surgió, cuáles fueron sus raíces y entender como el sistema de pensiones es una reproducción de las desigualdades de la misma sociedad.

En 1928, surge la Caja de Pensiones como la primera institución de Seguridad Social en el Ecuador y posteriormente se dieron varias reformas, como la primera Ley de Seguro Social Obligatorio (1935) el Instituto Nacional de Previsión (1936), La Caja de Seguro (1937), reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio en la década de los 40; se fusionan las cajas de previsión para formar en 1963 la Caja Nacional del Seguro y en 1970 se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

Para este análisis de la construcción del sistema de pensiones realizaré una periodización del sistema que considera las siguientes dimensiones: a) la lógica de estratificación de la sociedad (clasificación de grupos de trabajadores, públicos y privados, y según sus gremios), b) los discursos más representativos; y, c) las reglamentaciones legales (leyes, reformas, normas, códigos); lo cual ha permitido evidenciar los mecanismos mediante los cuales se reproduce la desigualdad persistente en la sociedad. De esta manera, el sistema de pensiones del Ecuador lo podemos clasificar en tres periodos: i) 1923 – 1934, ii) 1935 – 1969; y iii) 1970 hasta la actualidad.

El primer período de 1923 a 1934 está caracterizado por el surgimiento de los primeros intentos de un sistema de pensiones, a partir de la Ley del Magisterio (1923) , y con la creación de la Caja de Pensiones (1928); y además, por el acceso de los primeros beneficiarios a un precario sistema de pensiones. No obstante, consideramos las

reivindicaciones de los trabajadores en el país como las condiciones contextuales que contribuyeron a la configuración del sistema de seguridad social. En un segundo momento que va desde 1935 a 1969, se caracteriza por el cambio institucional y un incremento de prestaciones de la seguridad social y de beneficiarios. Y finalmente, el tercer periodo que se caracteriza por los intentos de universalizar el sistema de pensiones y con la nueva institución de seguridad social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

2.2. Periodo I (1923 – 1934) diferenciación del sistema de pensiones: Primeros intentos de un sistema de pensiones y los primeros beneficiarios

El periodo I va desde 1923 hasta 1934, sin desconocer que anteriormente pudieron existir diversas manifestaciones por parte de los trabajadores en relación a los principios de seguridad social, no obstante, consideramos las reivindicaciones de los trabajadores desde 1900 como las condiciones contextuales que me permitieron dar inicio a la configuración del sistema de pensiones. Este periodo se caracterizó por ser un sistema de pensiones diferenciado y focalizado, en el cual surgen las reivindicaciones de trabajadores y que da origen a un incipiente sistema fruto de las exigencias sociales y que no partió de análisis técnicos para su creación.

A continuación, detallaremos el contexto socio político del período, las principales demandas de los trabajadores, sus agrupaciones, las respuestas del Estado con la creación de la Caja de Pensiones, el marco normativo, y las principales características de este naciente sistema – beneficiarios, prestaciones, tipos de esquemas, mecanismos de financiamiento, administración, participación, principios - .

2.2.1. Contexto social

En el país, durante este periodo, se da un inicio del sector industrial, hay un descenso del precio del cacao, se da la Ley Moratoria y las medidas de la Junta de Gobierno Militar, además, del surgimiento de organizaciones y manifestaciones de trabajadores; estos son los principales hechos que giran entorno a la seguridad social en el país.

Primero, durante las décadas de fines de 1800 e inicios de 1900 surge un nuevo fenómeno económico y social que marcaría la modernidad del país y fue el despegue del sector industrial en algunas provincias del país: Guayas, Manabí, Pichincha e Imbabura

y con ello el surgimiento de un proletariado industrial que tendría sus propias reivindicaciones distintas a las del sector laboral – artesanal (Núñez 1992c); es decir “empezaron a incluir reivindicaciones típicas de un obrerismo moderno, formado por asalariados que laboraban en relación de dependencia” (Núñez 1992c, 15); y es así como la clase trabajadora en el Ecuador surge con las primeras empresas que se constituyen en el país a fines del siglo XIX e inicio del XX (Anexo 5).

En este período de análisis sucedieron algunos hechos de coyuntura política económica y social, por el descenso del precio del cacao. Las medidas que se tomaron en el país para controlar el proceso inflacionario fue un endeudamiento bancario a través de la expedición de la Ley Moratoria de 1914 que autorizó la emisión de moneda a los bancos sin que estos cuenten con el respaldo de oro; y de esta manera se generó un aumento de circulación de billetes y por ende la pérdida del poder adquisitivo de la moneda⁵²; esto perjudicó a los grupos importadores de la época y favoreció a los exportadores; y además, se mantuvieron congelados los salarios de los trabajadores que tuvieron una notoria disminución de la capacidad adquisitiva (Ycaza 2007).

Otro hecho importante de este período fue que en 1925 se establece una Junta de Gobierno Militar y entre las medidas más importantes fueron la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo “encargado de regular las relaciones obrero – patronales y velar por la aplicación de las leyes laborales” (Núñez 1992c, 32). Luego de la Junta Militar asume la presidencia Isidro Ayora⁵³, quien continúa con la reestructuración del Estado que fue iniciada por la Junta de Gobierno Militar; y su mecanismo para contener las protestas sociales fue la represión; sin embargo se dieron algunas leyes con tinte progresista en relación a mejoras laborales.

Si bien no existe datos oficiales del país en relación a la población, revisando la documentación histórica, la sociedad de la época presentaba algunos matices de desigualdad; es una sociedad incipiente en el sector industrial y con brechas de ingresos;

⁵² Recurrió por dos ocasiones en el bienio 20 – 22 a la devaluación monetaria, que determinó que la cotización del dólar pase de S./ 2.25 a S./7. 4.20 (Ycaza 2007, 75).

⁵³ Luego de la Junta de Gobierno militar se da paso a una Junta de Gobierno civil, integrada por Isidro Ayora quien posteriormente, el 1 de abril de 1926, disuelve la Junta y se designa dictador civil; luego convoca a una Asamblea Constituyente y sería nombrado como Presidente Constitucional de la República.

el mismo acceso de la mujer al mercado laboral que todavía no era común como la misma estructura del campo – lo urbano y rural -.

En definitiva, la estructura del mercado laboral de la época es en términos generales desigual; lo cual ha motivado a la sociedad civil a organizarse y motivar algunos pedidos laborales como se verá en el siguiente apartado.

2.2.2. Respuestas de la sociedad en busca de una seguridad social: Reivindicaciones de los trabajadores

Organizaciones y congresos

El primer intento de organización de trabajadores, fue de los artesanos a través de la Sociedad Artística e Industrial de Pichincha – fundada en Quito el 11 de febrero de 1892, integrado por 200 artesanos, artistas e industriales (Documentos del Ecuador Republicano Quito, 1978. Acta de Instalación de la Sociedad Artística e Industrial de Pichincha citado en Ycaza 2007, 57). Esta Sociedad tenía una ideología apegada a la religión por lo cual era considerada como parte del conservadurismo de la época; es así que en la época liberal fue clausurada y por ende tuvo que trabajar en la clandestinidad - desde 1896 hasta 1905 - (Ycaza 2007). La Sociedad Artística e Industrial fue prácticamente una central obrera que agrupó gremios de artesanos de diferentes oficios y artes, y a los primeros sindicatos industriales de Quito.

Por otra parte, con el triunfo del liberalismo, el 5 de junio de 1895, surgen nuevas iniciativas promovidas por el gobierno para la organización gremial de las agrupaciones mutuales, sobre todo en la ciudad de Guayaquil en donde surgen 25 sociedades artesanales entre el periodo de 1896 - 1914.

La Sociedad Artística e Industrial de Pichincha convocó al Primer Congreso Obrero Ecuatoriano⁵⁴ en 1909 para formar un programa político de la Unión Ecuatoriana de Obreros (Núñez 1992c, 15, Chiriboga citado en Ycaza 2007); a través del Primer Congreso ya se dan las primeras intenciones de exigir derechos de seguridad social frente a los riesgos de accidentes de trabajo y de crear las cajas de ahorro y de préstamos.

⁵⁴ Duró del 17 de agosto al 3 de octubre de 1909, se realizaron sesiones durante los sábados y domingos – 13 sesiones – con 28 delegaciones entre organizaciones obreras y concejos municipales

En 1905 se funda la Confederación Obrera del Guayas de tendencia liberal que agrupaba varios gremios y entre sus intereses relacionados a la seguridad social eran: la expedición de leyes de protección al obrero industrial o artesano, de accidentes de trabajo y al fomento y establecimiento de cajas de ahorro y montes de piedad (Confederación Obrera 1906 citado en Ycaza 2007).

En otros lugares del país se van creando asociaciones de obreros con tendencia conservadora como la Sociedad Alianza Obrera del Azuay o la Sociedad de Artesanos de Ibarra en 1904. Además de varios centros católicos de obreros en diferentes ciudades, el Centro Católico de Obreros en Quito en 1906, dentro de sus planteamientos solicitaban: la disminución de la jornada de trabajo, el aumento de salarios y el apoyo mutuo que buscaba el mejoramiento social y moral de la clase obrera; y tenía como propósito organizar la caja de ahorros, la caja de préstamos o monte de piedad (Centro Católico de obreros 1906 citado en Ycaza 2007).

No obstante, en estas agrupaciones existía una fuerte presencia de burgueses intelectuales e industriales de la época, que conllevó a una fuerte crítica desde otros sectores de “izquierda”⁵⁵. Si bien existía una crítica por el sector de la izquierda ecuatoriana que no estaba de acuerdo con la conformación del Primer Congreso Obrero Ecuatoriano; por otro, la clase dominante del país reconocían de la presencia de la lucha popular y que debían frenarla, estaban conscientes de las desigualdades de los trabajadores y de sus necesidades. Pero más que una preocupación social, era una preocupación por la propia estabilidad del Gobierno y que las luchas populares no se salieran de control. El segundo Congreso Obrero Ecuatoriano se realizó del 7 al 15 de octubre en 1920 con la cual se crea la Confederación Obrera Ecuatoriana con una serie de peticiones en respuesta al descontento social y que buscaban las reivindicaciones para los trabajadores del país, exigiendo sus derechos laborales y de seguridad social (Confederación Obrera 1924 citado en Núñez 1992c, Constitución expedida por Congreso Obrero Ecuatoriano citado en Ycaza 2007).

⁵⁵ ”, como el periódico socialista La Bandera, que aseguraban que estas sociedades realmente no se preocupaban por las condiciones laborales de los trabajadores. Además, la misma Confederación Obrera del Guayas le califica al primer Congreso como: “reunión de ilustres abogados, médicos y sacerdotes, que habían tomado equivocadamente el nombre de Congreso Obrero... para legislar en nombre de la clase obrera” (Acción Social, Órgano de la Confederación Obrera del Guayas 1916, citado en Ycaza 2007, 72.)

En la década de 1920, en la Confederación Obrera Ecuatoriana se empieza a mencionar la necesidad de establecer leyes concretas sobre accidentes de trabajo, protección a la mujer obrera, seguro de enfermedad – asistencia médica gratuita – la creación de cajas de ahorro y montes de piedad; y en general sobre un seguro obrero (Ycaza 2007). Esto es un gran hito en la historia del país, el reconocimiento de la mujer dentro de la fuerza laboral y por ende de la seguridad social ecuatoriana, lo cual en esos años todavía no se mencionaba en los Convenios con la OIT en temas de seguridad social.

Por otro lado, dentro de la misma clase obrera existió un descontento con la Confederación Obrera del Guayas y la Confederación Obrera Ecuatoriana que las tildaron de conservadoras y que no habían logrado defender los intereses de los trabajadores; es así que surge en 1922 la Federación de Trabajadores Regional Ecuatoriana, FTRE⁵⁶.

Huelgas

La primera huelga registrada en el país fue en 1896, organizada por el gremio de carpinteros. En esta huelga ya se exigía la reducción de las jornadas de trabajo a 9 horas diarias y aumento de salarios. La segunda huelga registrada en el país fue en 1898 organizada por la Sociedad Unión de Panaderos, en la cual exigían un aumento de salarios de 3 reales diarios a 2 sucres diarios; sin embargo, esta huelga fue reprimida (Ycaza 2007).

Va surgiendo un movimiento obrero ecuatoriano que se caracterizó por una voluntad de lucha y su herramienta principal fueron las huelgas, “no solo como mecanismo directo de presión contra los patronos sino también un instrumento cohesionador de la fuerza social y movilizador de la solidaridad popular” (Núñez 1992c, 17). Entre las principales manifestaciones se pueden señalar: la del 1 de mayo de 1913 los obreros de las principales ciudades salieron a las calles con el objetivo de lograr el establecimiento de las 8 horas de trabajo, posteriormente, el 1 de mayo de 1915 motivados por los

⁵⁶ La FTRE tenía dentro de sus principios la solidaridad, con el objetivo de que todos cooperen voluntariamente para el bienestar colectivo sea moral como material, bajo los lemas de pan, libertad, amor y ciencia; además tenían como ideal “organización de las fuerzas proletarias, lucha continua según las circunstancias, a fin de conquistar toda la libertad y todo el bienestar que se pueda” (Capelo 1973 citado en Núñez et. al 1992, 15).

carpinteros, se da un nuevo paro que movilizó a los obreros para exigir la consagración oficial del 1 de mayo como Día del Trabajo (Núñez 1992c, Ycaza 2007). Entre 1916 – 1917 se dieron varias huelgas en el país de los trabajadores cacahueros, de las farmacias, operadores de los carros urbanos, de los ferroviarios de sastrería y los zafreros de los ingenios.

En 1919 se dió una gran lucha contra el Código Policial “que obligan a los trabajadores a inscribirse en catastros policiales para poder ejercer su labor” (Núñez 1992c, 18); esta movilización llevó a enfrentamientos contra la policía que terminó con varios obreros muertos y heridos. Entre julio y agosto de 1919, los trabajadores mineros de la empresa South American Development Co. – empleaba a 1000 obreros - se toman las instalaciones “desarman a la policía del campamento, suspenden las comunicaciones telegráficas y obligan al gerente a firmar ante un escribano público sus requerimientos: cumplimiento de la jornada de 8 horas diarias, pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo, mejoramiento del trato, asistencia médica eficaz” (Núñez 1992c, 18). Es decir, se van dando las peticiones ligadas al riesgo de trabajo que es uno de los fundamentos de la seguridad social, ya que la seguridad social surge justamente como una respuesta a los riesgos de los accidentes de trabajo; en la medida que los trabajadores no contaban con un sistema de protección ni los recursos necesarios para cubrir con los gastos.

También se produjo una huelga de los trabajadores tipográficos en Quito a la que se unieron trabajadores textiles y operarios de sastrería de Riobamba. En 1920, en Guayaquil, salieron a protestar los trabajadores de las farmacéuticas. El 17 de octubre de 1922, los trabajadores ferroviarios inician una lucha contra la empresa norteamericana Guayaquil & Quito Railway Co, que solicitaban se respete las 8 horas laborales, “la Ley de accidentes de trabajo, incremento salarial, reglamentación del despido y atención médica adecuada” (Núñez 1992c, 20) y la respuesta del Gobierno fue la militarización de los servicios ferroviarios. Frente a esta actitud en Guayaquil se desatan huelgas de solidaridad, y frente al triunfo de los trabajadores ferroviarios, se da un inicio de nuevas huelgas con protestas similares a varias empresas del puerto. Es de esta manera que el 13 de noviembre la FTRE y otras organizaciones decretan un paro general que contó con el apoyo del grupo de importadores de la burguesía de Guayaquil “que halló en el movimiento popular el medio para conseguir un cambio en la política

económica gubernamental, que favoreciera sus intereses” (Núñez 1992c, 20).

Sin embargo, la respuesta del Gobierno de turno fue de represión; por un lado el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Carlos Arroyo del Río señaló “Si hoy la chusma se levantó riendo, mañana se recogerá llorando” (Espinoza, José Ignacio, citado en Núñez 1992c, 21) y el Presidente de la República, José Luis Tamayo, ordenó al jefe militar de Guayaquil “Espero que mañana a las 6 de la tarde me informará que ha vuelto a la tranquilidad a Guayaquil, cueste lo que cueste” (Espinoza citado en Núñez 1992c, 21). Esta vuelta a la tranquilidad cueste lo que cueste, costó dos mil muertos, fue el 15 de noviembre de 1922 cuando el ejército disparó sin compasión y se dio una masacre en las calles de Guayaquil, frente a una protesta en respuesta de la acumulación de un malestar social que se había reservado durante los últimos años.

Logros de las reivindicaciones de los trabajadores

En términos generales, las primeras luchas de los trabajadores en el país se dieron por iniciativa de obreros y de artesanos que agrupados en sus gremios tenían motivaciones políticas e ideológicas – conservadorismo y liberalismo –; sin embargo, coinciden con las reivindicaciones para los trabajadores, donde también ya se habla de algunos elementos de la seguridad social como son los riesgos de accidentes de trabajo y el establecimiento de cajas de ahorro y montes de piedad, que van más allá de sus convicciones políticas.

Entre las principales reivindicaciones que se lograron por las manifestaciones, fue el respeto de las 8 horas laborales y de los 6 días a la semana; además, se declaró el 1 de mayo como día feriado para los obreros (en el Gobierno de Leonidas Plaza, en 1915). Por otro, en 1917 el Congreso Nacional establece una ley laboral, que si bien no es de carácter de protección social, protegía al trabajador y reconocía sus derechos laborales y es así que por Ley se estableció “jornada diaria ordinaria de ocho horas de trabajo y la jornada semanal de cuarenta y ocho horas, el descanso remunerado para los días domingos y festivos reconocidos legalmente, y el pago de tarifas especiales para el trabajo en horas extraordinarias” (Núñez 1992c, 24). Son grandes avances en materia laboral que permitieron a los trabajadores tener unas mejores condiciones.

Y, el 29 de abril de 1922 el entonces presidente José Luis Tamayo expide una

legislación social basada en: “donación de terrenos municipales para la construcción de sedes sindicales; descanso obligatorio para el 1 de mayo; reducción de la jornada laboral a 8 horas diarias y 6 días la semana; protección de accidentes de trabajo, con su respectiva reglamentación” (Ycaza 2007, 86).

No obstante, hay que considerar que se marcan dos tipos de trabajadores por un lado los obreros y por otro los empleados públicos y de la banca. Para los obreros, estaban enfrentados a situaciones de mayor vulnerabilidad, riesgos de desempleo, accidentes laborales o enfermedades profesionales y sus reivindicaciones estaban concentradas justamente a estas condiciones, como son: “reclamos de indemnización por accidentes de trabajo, creación de casas de retiro para obreros inválidos, “asistencia médica gratuita”, establecimiento de cajas de ahorro y monte de piedad, leyes sobre seguro obrero e inquilinato” (Núñez 1992c, 25).

Y para los empleados públicos y de la banca las demandas iban en función de una alza de salarios y “el establecimiento de un sistema de pensiones de jubilación y montepío” (Núñez 1992c, 25). En definitiva, eran los trabajadores públicos y bancarios quienes estaban preocupados por sus jubilaciones, principalmente los maestros, quienes ya en 1920 exigieron su derecho y plantearon la idea de formar un fondo de capital para el pago de las jubilaciones de su sector idea que fue aceptada y aprobada en el Congreso en 1923.

2.2.3. Respuesta del Estado

Frente a las reivindicaciones de los trabajadores desde el Estado se dieron varias respuestas materializadas en Constituciones, leyes e instituciones. En este sentido a continuación analizaremos como fueron recogidas las peticiones de los trabajadores en los diferentes ámbitos normativos e institucionales.

Constituciones del Ecuador

En este periodo se dan dos Constituciones la de 1906 y la de 1929 que tuvieron intereses distintos pero hace referencia al trabajo en mayor o menor medida; es así que la Constitución de 1906, dentro de las garantías individuales y políticas, en el artículo 26 el Estado garantiza a los ecuatorianos la libertad de trabajo y de industria, nadie

podrá ser obligado a trabajar sin contar con un contrato⁵⁷. No obstante, es el único artículo que hace referencia al trabajo y no hay ninguna mención de los derechos de trabajadores y peor aún de un sistema de seguridad social y menos de pensiones. Lo cual, da muestra de que aún no han sido recogidas las peticiones de la clase obrera del país que ha empezado a agruparse para exigir sus derechos.

La Constitución de 1929, tuvo un tinte social que velaba por los derechos de las personas, es así que dentro de las garantías fundamentales el Estado reconoce la libertad de la protección del trabajo; asimismo, el Estado favorecerá el desarrollo de montes de piedad y cajas de ahorro. Dentro de la protección al trabajo se consideran algunos elementos como determinar la jornada máxima de trabajo, los salarios mínimos, el descanso semanal obligatorio. Dentro de las categorías de seguridad social ya se señala la obligatoriedad de la indemnización por accidentes de trabajo. En el área de salud ya se habla de asistencia, higiene y salubridad públicas especialmente para trabajadores obreros y campesinos, para lo cual el Estado se compromete a trabajar directamente o a través de empresas para la construcción de “casas baratas”. Por otro lado, la Constitución aseguraba la libertad de asociación y agremiación para obreros o patronos, formando sindicatos o asociaciones profesionales.

Convenios internacionales

En relación a los Convenios Internacionales de la OIT en relación a seguridad social, cabe señalar que en 1925 el Ecuador firmó y ha ratificado el Convenio sobre el seguro de enfermedad (industrial) C024⁵⁸, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, adoptado el 15 de junio de 1927 (Anexo 6), concerniente a propuestas relativas a los seguros de: enfermedad de los trabajadores de la industria, el comercio y del servicio doméstico, y que considera como beneficiarios del seguro de enfermedad obligatorio a los obreros, empleados y aprendices de las empresas industriales y de las empresas comerciales, además a los trabajadores a domicilio y al servicio doméstico.

⁵⁷ Constitución del 23 de diciembre de 1906, Título VI. De las Garantías individuales y políticas Artículo 26.- El Estado garantiza a los ecuatorianos: numeral 12: La libertad de trabajo y de industria. Todos gozan de la propiedad de sus descubrimientos, inventos y obras literarias, en los términos prescritos por las leyes; y a nadie se le puede exigir servicios ni impuestos por la ley; ni los artesanos y jornaleros serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de contrato.

⁵⁸ Este Convenio no es aplicable a la gente de mar ni a los pescadores (Art. 2).

También se considera el derecho a la indemnización para el asegurado que no pueda trabajar por problemas de salud físico o mental. Este seguro es gratuito, tanto tratamiento como medicación, pero se da la posibilidad de que el asegurado también participe en los gastos del tratamiento; dando paso a que cada país pueda permitir el gasto de bolsillo de los pacientes. Además, según el país se puede extender el seguro a las familias y sobre la administración de la seguridad social deberá ser proporcionado por instituciones autónomas, en este Convenio ya se habla de la necesidad de formar una Caja del Seguro de Enfermedad. Estos fueron los lineamientos y recomendaciones de la OIT en el tema de seguro de enfermedades donde manifiesta la necesidad de atender a un grupo de la población excluida, como son los obreros que no tenían acceso a una protección social frente a los riesgos de su trabajo. Sin embargo, al ser recomendaciones no son necesariamente ejecutadas en los países; vemos que para el caso ecuatoriano, este Convenio fue muy temprano, estábamos recién pensando en las exigencias de ciertos grupos como: militares, magisterio, de la banca y del sector público que pedían un sistema de pensiones – jubilaciones - y posteriormente, en la década de los 30, será la creación de la Caja del Seguro de los empleados privados y obreros.

2.2.4. Nacimiento de la Caja de Pensiones

Avances normativos

Frente a las exigencias de los trabajadores y principalmente del magisterio, en 1923 se expide la Ley de jubilación del magisterio, aprobado por el Congreso - 10 de octubre de 1923⁵⁹ - , con la cual se realiza el descuento del 5% al personal de educación pública y a los jubilados de ese ramo (IESS 1984) y los montos recaudados por este concepto, se empezaron a depositar en una cuenta especial del Banco de Préstamos (Núñez 1992c, 26).

El art. 11 de la ley en mención indicaba que cuando se alcanzara el monto de 500 mil sucres se fundaría el Banco de Crédito con la posibilidad de realizar todas las operaciones permitidas por la Ley de Bancos, excepto poder emitir billetes. (Núñez 1992c, 35). Es así que a finales de 1927, en el Ecuador, ya se había acumulado los 500 mil sucres que se debía juntar por los ahorros del magisterio para fundar el Banco de

⁵⁹ Ley de Jubilación del Magisterio, del 10 de octubre de 1923, publicado en el Registro Oficial N° 905 del 19 de octubre de 1923

Crédito previsto en la Ley del Magisterio; por lo cual, el Gobierno de Isidro Ayora al analizar el problema consideró que era oportuno crear un sistema de pensiones para el personal de la Administración Pública en su conjunto (IESS 1984). Y es así que el Gobierno de Isidro Ayora, a través del Decreto N° 18 de 8 de marzo de 1928⁶⁰, promulga la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa con la cual se crea la Caja de Pensiones (IESS 1983).

La naciente Caja de Pensiones tenía como objetivo: el pago de las pensiones de jubilación por vejez y montepío, de los empleados públicos, además, recibía los descuentos de los militares en servicio activo para sus posteriores pensiones de retiro (IESS 1979, IESS 1984). Es así que la Caja de Pensiones estaba ampliando la cobertura a todos los empleados públicos y bancarios y además a la afiliación voluntaria con todos los beneficios a excepción del fondo mortuario y cooperativa (Núñez 1992c, 35). En términos de Gestión la naciente Caja de Pensiones y de acuerdo con el título VII de la Ley estaría administrada por un Consejo de Administración⁶¹ (Anexo 7) compuesto por áreas de Contabilidad, Cartera, Estadística y Militar, con un presupuesto para 1928 de 2420 sucres mensuales⁶² (Núñez 1992c), lo que equivaldría a 484 dólares⁶³.

A través del Decreto N° 107 del 11 de septiembre de 1928⁶⁴, se realizan reformas a la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativas (IESS 1983). El 22 de septiembre se aprueban los estatutos de la Caja de Pensiones⁶⁵; y el 6 de octubre de 1928 se dicta la Ley de Jubilación Obligatoria para los empleados de Bancos⁶⁶, con la cual se señalaba la obligatoriedad de la afiliación de los empleados de los bancos a través de un aporte del 5% sobre el sueldo percibido por parte de cada trabajador y

⁶⁰ Decreto N° 18 de 8 de marzo de 1928, publicado en el registro Oficial N° 590, de 13 de marzo de 1928, cuyo Art. 1° del título I, dice “Créase en la Capital de la República la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, retiro y Montepío Militar, Ahorro y Cooperativa, Institución de Crédito con personalidad jurídica, que, organizada de conformidad con esta Ley, se denominará “Caja de Pensiones” (IESS 1984).

⁶¹ Consejo de Administración integrado por: Ministro de Previsión Social y Trabajo (presidente del Consejo), Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Rector de la Universidad Central, Inspector General del Ejército, Presidente del Consejo Municipal de Quito (representante patronal de los municipios), dos delegados laborales (de las asociaciones de empleados) y el Secretario del Consejo era el Gerente de la Caja quien solo tenía un voto informativo.

⁶² Para pagos de Gerente, tres miembros de la Comisión Ejecutiva y nueve empleados.

⁶³ El tipo de cambio en sucre para el año de 1928 era de \$5,00 (promedio anual de venta del mercado oficial) Fuente Banco Central del Ecuador.

⁶⁴ promulgado en el Registro Oficial N°750 del 24 de septiembre de 1928

⁶⁵ (Decreto N°492 y promulgado en el Registro Oficial N°35 del 22 de noviembre de 1928);

⁶⁶ Jubilación de empleados de Bancos (promulgada en el Registro Oficial N°763 del 7 de octubre de 1928)

adicional un 5% “sobre la suma a que ascienden los sueldos de los mismos empleados, pagará, de sus fondos sociales, la respectiva institución” (Art. 2 literal b). De igual manera, en 1928 se expide la Ley de Retiro Militar⁶⁷ y la Ley de responsabilidad por accidentes de trabajo⁶⁸, y en mayo de 1929 se dan otras Reformas a la Ley de Jubilación⁶⁹ (IESS 1983). Para enero de 1930 se da una amplia reforma administrativa para la Caja debido al aumento de trabajo que la Institución tenía, y es así que se crea tres secciones adicionales: de Ingresos, Control de Egresos y Correspondencia.

A partir de 1930 se empiezan a dar algunos debates y acciones en torno a las Reformas de la Ley, en este sentido, se presenta ya un proyecto de reforma al Congreso Nacional en 1931, se da la obligación de consignar descuentos en la Caja de Pensiones en 1932, y se da un decreto sobre tasas de interés en 1933⁷⁰; entre otras acciones previas para la expedición de la Ley del Seguro Social Obligatorio en 1935.

En definitiva, en este periodo las principales normas se detallan en la tabla 3 a continuación:

Tabla 3: Índice de los Decretos más importantes dictados en el período para la Legislación del Seguro Social de 1923 – 1934

Decretos	Detalle
10 de octubre de 1923 – RO N°905 del 19 de octubre de 1923	Ley de Jubilación del Magisterio
Decreto N°18, 8 de marzo de 1928 – RO N°590 del 13 de marzo de 1928	Ley de Jubilación, Montepío civil, Ahorro y Cooperativa
Decreto N° 107 del 11 de septiembre de 1928 – RO N° 750 del 24 de septiembre de 1928	Reforma a la Ley de Jubilación, Montepío civil, Ahorro y Cooperativa
RO N°601 del 26 de marzo de 1928	Ley de Retiro Militar
RO N°763 del 7 de octubre de 1928	Ley de Responsabilidad por accidentes de trabajo

⁶⁷ Ley del Retiro Militar (promulgada en el R.O. N°601 del 26 de marzo de 1928)

⁶⁸ Ley sobre responsabilidad por accidentes del trabajo, R.O. 763 del 7 de octubre de 1928.

⁶⁹ El 22 de mayo de 1929 Reforma a la Ley de Jubilación promulgada en el Registro Oficial N°35 del 28 de mayo de 1929; otra reforma a la Ley de Jubilación el 25 de mayo de 1929 y promulgada en el Registro Oficial N°37 del 30 de mayo de 1929.

⁷⁰ promulgado en el Registro Oficial N°43 del 12 de diciembre de 1933

6 de octubre de 1928 – RO N°763 del 7 de octubre de 1928	Ley de Jubilación obligatoria para los empleados de bancos
Decreto N°429 – RO N°35 del 22 de noviembre de 1928	Aprobación de los Estatutos de la Caja de Pensiones
22 de mayo de 1929 – RO N°35 del 28 de mayo de 1929	Reforma a la Ley de Jubilación, Montepío civil, Ahorro y Cooperativa
25 de mayo de 1929 - RO N°37 del 30 de mayo de 1929	Reforma a la Ley de Jubilación, Montepío civil, Ahorro y Cooperativa
RO N°43 del 12 de diciembre de 1933	Decreto sobre tasas de interés

Fuente: Producto de la Investigación

Beneficiarios

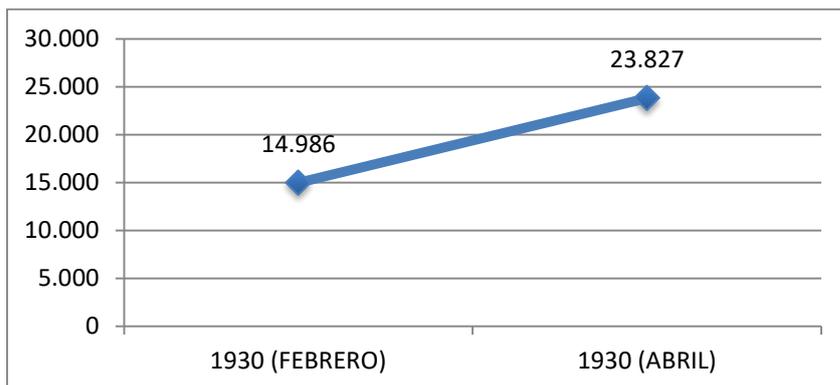
Si analizamos por el grupo de beneficiarios de la seguridad social, cabe señalar que los militares fueron los primeros que contaron con un sistema de protección frente a riesgos de invalidez, vejez y muerte; en realidad hasta la primera década del siglo XX, los militares eran los únicos que contaban con este sistema. Además, desde años atrás existieron las pensiones vitalicias, que las recibían servidores públicos, intelectuales o artistas por sus obras notables, la condición era que habían realizado servicios importantes al país y no contaban con ingresos para su subsistencia (Núñez 1992c, 24); y de igual manera esto era financiado por el Presupuesto General del Estado, bajo un sistema de asistencia, más no de protección social. Para el resto de la población trabajadora no había ningún sistema de protección social que la acogiese.

Con la ley del Magisterio de 1923, los nuevos beneficiarios y tal vez considerados los primeros fueron los maestros. Posteriormente con la creación de la Caja de Pensiones en 1928 a través de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, son beneficiarios los empleados públicos e inmediatamente se integran los empleados de los bancos.

Se realiza el Primer Censo de Afiliados el 1 de febrero de 1930, y se obtiene como resultados que la Caja de Pensiones tenía 14.986 afiliados, de los cuales 12.803 eran hombres y 2.183 mujeres; según el sector de trabajo, la mayoría de trabajadores eran empleados fiscales (12.595), seguido por los empleados municipales (1.821) y empleados bancarios (570) (Anexos 8 y 9).

El segundo Censo de Afiliados se lo realizó el 30 de abril de 1930 y se da un incremento en los afiliados a 23.827, de los cuales 20.622 fueron hombres y 3.205 mujeres; es decir, casi se duplicó el número de hombres afiliados, mientras que el de las mujeres aumentó un 50% (Figura1).

Figura 1: Beneficiarios de la seguridad social en 1930



Fuente: Primer Censo de Afiliados el 1 de febrero de 1930, Núñez 1992c.

En definitiva, la evolución de los beneficiarios en este periodo se detalla en la tabla 4 que muestra el inicio de un sistema de pensiones con maestros, empleados públicos y de la banca y adicionalmente se mantienen los militares y las pensiones vitalicias destinadas para ciertos servidores públicos, intelectuales o artistas que dieron aportes importantes al país.

Tabla 4: Beneficiarios periodo 1935 - 1969

	Hasta 1920	1920 - 1934
Beneficiarios	Militares Servidores públicos, intelectuales o artistas – Pensiones Vitalicias	(1923) Maestros (1928) Empleados públicos y de bancos

Fuente: Producto de la Investigación

Prestaciones

Las primeras prestaciones a las cuales tuvieron acceso los militares fueron frente a riesgos de invalidez, vejez y muerte; además del grupo de servidores públicos, intelectuales o artistas por sus obras notables que recibían pensiones vitalicias.

Posteriormente los maestros, seguidos de empleados públicos y de la banca recibirían las prestaciones en relación a las pensiones de jubilación por vejez y montepío.

Los beneficios que otorga la Caja de Pensiones a su inicio en términos de jubilación fueron por edad considerando la edad y los años de servicio y por incapacidad para el trabajo que también tenía como requisito ciertos años de servicios y se lo entregaba por tiempo determinado con posibilidad de ampliar el plazo; y por haber cumplido un mínimo de 25 años de servicio (Núñez 1992c, 35).

La Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa en su artículo 13 indica que a partir de 1933 empiezan a otorgar las pensiones de jubilación, a excepción de las personas que han llegado al límite de edad o por incapacitación total o parcial por razones del trabajo.

Entre los requisitos para la jubilación (Art. 14) son:

1o) Que el empleado haya consignado el cinco por ciento anual de la renta percibida por razón del cargo, desde el 19 de octubre de 1923, o desde la fecha en que hubiere entrado al desempeño de un cargo, si ésta hubiere sido posterior a aquélla;

2o) Que el empleado haya prestado sus servicios durante diez, veinticinco o treinta años o más, según los casos que se enuncian en la presente Ley.

Los años se computarán por el número de imposiciones, en forma tal que cada doce o veinticuatro consignaciones, equivalgan a un año, según que el 5% se deduzca mensual o quincenalmente. Esta disposición no se refiere al tiempo de servicio anterior al 19 de octubre de 1923, el cual será computado por el número de años (Ley de Jubilación, Montepío civil, Ahorro y Cooperativa 1928).

Además, en relación a los servidores públicos, intelectuales o artistas que publicaban obras de utilidad científica el art. 15 de la Ley de Jubilación, Montepío civil, ahorro y cooperativa, señalaba que “tendrán derecho a que se les abone, por una sola vez, para el efecto de la jubilación o retiro, de uno a tres años, atento al mérito e importancia de la obra” (1928). Entre las exigencias que se solicitaban para recibir la pensión por incapacidad era de que por lo menos haya sido afiliado por lo menos diez años.

En cuanto al monto de la pensión que recibirían por jubilación hay unos requisitos que dependerán según el art. 21 de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Crédito (Tabla 5).

Tabla 5: Monto de la pensión según edad y años de aportación

Años de aportación	Edad (años)	Pensión (porcentaje)
30	-	100%
25	+ 60	100%
25	- 60	80%
+10 – 15	65	20%
+15 - 20	65	50%
+20 – 25	65	60%

Fuente: Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Crédito, 1928.

Por otro lado, se aclara que los funcionarios o empleados a pesar de llegar al límite de edad para retirarse, pueden continuar con sus cargos hasta que cumplan 70 años (Art. 23) siempre y cuando realicen una solicitud y esta sea aprobada. Además, se aclara que las personas que sigan trabajando, aunque cumpla con los requisitos para jubilarse, no pueden “percibir parte alguna de su pensión” (Art. 24). En este sentido, la pensión es la “suma equivalente al promedio de todos los sueldos que el empleado hubiere percibido en el ejercicio de sus cargos, durante los últimos cinco años” Art. 25.

En relación a los militares, “se le concederá la jubilación o retiro, computando todo el tiempo, con sujeción a esta Ley o a las militares, según que el tiempo mayor de servicios corresponda a lo civil o a lo militar” (Art.30).

Tipo de Esquemas (Contribuciones definidas vs beneficios definidos)

Este primer momento se caracteriza por haber sido un híbrido, inicialmente no era un esquema puro de beneficios definidos, ya que cuando inicia con las aportaciones de los maestros se asemejaba más a una capitalización individual y una administración privada, porque incluso los depósitos se realizaban en el Banco de Préstamos (institución privada) y posteriormente surge la Caja de Pensiones, que da paso a una institucionalidad pública y a un naciente tipo de esquema de beneficios definidos, en donde se va estableciendo la prestación para los empleados públicos, de la banca,

maestros y militares; además, algunos requerimientos para acceder a la jubilación y sus cálculos a través del número de aportaciones y la edad de jubilación, características propias de este esquema.

Mecanismos de financiamiento

Al igual que el tipo de esquema, los mecanismos de financiamiento del naciente sistema de pensiones es ambiguo. Al inicio se asemejaba a un sistema de capitalización individual con las aportaciones de los maestros y posteriormente con el nacimiento de la Caja de pensiones surge un sistema de reparto caracterizado por tener beneficios definidos, administrado de manera centralizada (pública) sin competencia privada y se financia con las contribuciones de los trabajadores y adicionalmente, si existía aporte patronal para los empleados de los bancos.

La Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, del 13 de marzo de 1928, señala en el título II sobre los fondos de la Caja:

TITULO II

De los fondos de la Caja

Art. 5°—Son fondos de la Caja, que se asignarán a sus diversos objetos, en la cuantía y forma que establece la presente Ley:

- a) Las cuotas mensuales que los empleados públicos y más personas acogidas a los beneficios de esta Ley cubran por concepto de jubilación, ahorro y montepío;*
- b) El producto del 5% de descuento sobre toda pensión de jubilación;*
- c) Los intereses o ganancias que produzcan los capitales de la Caja;*
- d) El cincuenta por ciento del aumento del primer sueldo mensual del empleado que obtenga mayor remuneración;*
- e) Las imposiciones de las personas señaladas en el Art. 3°;*
- f) Los descuentos y asignaciones que se hagan de conformidad con las Leyes de Retiro y Montepío Militares;*
- g) Toda asignación que hicieren a la Caja el Fisco, las Municipalidades o los particulares.*

Art. 6°. —La cantidad depositada en el Banco de Préstamos por concepto de fondos para jubilaciones, y el producto del 5% creado por esta Ley para igual objeto, formarán el Capital de la Caja en la Sección de Jubilaciones y Montepío Civil; capital que no podrá limitarse a cantidad determinada, ya que, mensual e indefinidamente, se irá incrementando

con el impuesto del 5%.

Art. 7°. —El producto del 5% que las Leyes Militares destinan al Retiro y Montepío formarán el capital de la Caja en la Sección de Retiro y Montepío Militares; capital que se lo incrementará indefinidamente con las imposiciones previstas en dichas Leyes.

Art. 8°. —El producto del 5% a. los imponentes por concepto de ahorro y las utilidades que deban capitalizarse en favor de cada contribuyente, formarán el capital de la Caja en la Sección de Ahorro; capital que no podrá ser limitado a cantidad determinada, desde que, mensual e indefinidamente, se irá incrementando con las cuotas del 5% y las utilidades que no se retiraren.

Art. 9°. —La Caja otorgará a cada uno de los funcionarios pagadores del 5% para jubilaciones y montepío civil, retiro y montepío militares, ahorro y fondo mortuario, un certificado de la cantidad que entregaren, mensual o quincenalmente; debiendo, en lo que respecta al fondo de ahorro, llevarse cuenta nominal de los imponentes. Juan J. Paz y Miño Cepeda 620

Art. 10°. —El fondo acumulado desde 1923, por concepto de descuento a los empleados de Instrucción. Pública y depositado, en el Banco de Préstamos, pasará inmediatamente a la Caja, después de la vigencia de esta. Ley, para constituir la primera base de operaciones.

Art. 11°. —Las utilidades que se obtengan con los capitales de cada una de las Secciones establecidas por los Arts. 6°, 7° y 8°, corresponderán a la respectiva Sección, para los fines previstos en esta Ley y las Militares.

Fuente: La Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, del 13 de marzo de 1928

Al inicio, uno de los más graves problemas de la Caja de Pensiones era el sistema de pagos de jubilación y montepío; “en el caso de la jubilación común, la Ley establecía que ésta debía concederse a partir de 1933 a los empleados que hubiesen aportado el 5% de su renta anual desde octubre de 1922, esto es, que acreditaran 10 años de aportes” (Núñez 1992c, 40); es decir, sin ningún cálculo actuarial, se estableció un número mínimo de aportaciones de 10 años, lo cual era complicado de cumplir con una Caja de Pensiones que empezaba a surgir. Otro problema fue que el Estado dispuso el otorgamiento inmediato de jubilación por vejez – 65 años – o por incapacidad al trabajo – invalidez – y que serían financiados por los fondos de la naciente Caja de Pensiones; es decir, el Estado no otorgó ningún aporte fiscal “que cubriera el pago de prestaciones no financiadas” (Núñez 1992c, 40).

Si ya de por sí, como estaba caracterizada la naciente Caja de Pensiones tenía problemas serios de financiamiento; además dentro de las disposiciones de la Caja, el art.15 se daba al Presidente de la República la posibilidad de conceder premios indefinidamente por uno a tres años de servicio a quienes publicaran obras de importancia científica. Otro de los problemas de la naciente Caja de Pensiones fue que por la ley concedía montepío a los herederos de los jubilados fallecidos, de los empleados activos que se encontraban con derecho a jubilación y de “empleados activos simplemente hubiesen aportado desde 10 años antes del fallecimiento” (Núñez 1992c, 41).

En definitiva, hasta este momento, la naciente Caja de Pensiones se caracterizó por estar financiada únicamente por los fondos de los trabajadores – que aportaban –, el trabajador necesitaba 5% de aportes anuales por 10 años para poder jubilarse y si ya cumplía con la edad de 65 años los trabajadores podían jubilarse inmediatamente; solo existía un aporte patronal de las instituciones bancarias, y no había aportación del Estado. Frente a esto, el Consejo de la Caja reconocía los errores de la aplicación de la Ley de Jubilaciones y querían solicitar la reforma de la misma. En mayo de 1928, el Consejo resuelve fijar en 1000 sucres el máximo de la renta jubilar mensual, lo que equivaldría a \$200 dólares⁷¹, “y establecer un cuadro estadístico de los empleados públicos del país en el que consten la edad y años de servicio, como paso previo a la realización de un sostenido estudio de las reformas legales a solicitarse al gobierno nacional” (Núñez 1992c, 41). De esta manera, vemos un intento de mejorar el financiamiento del sistema de pensiones en base a un estudio técnico a través del levamiento de los datos correspondientes a los empleados públicos.

Por otro lado, en términos financieros, si bien la Caja a un inicio surge sin ningún estudio técnico, ésta “adquirió un rápido prestigio, pese a los riesgos a que las prestaciones dispuestas por la Ley le exponían si no se procedía a una rápida reforma de los requisitos de concesión de éstas” (Núñez, 1992c, pág. 50). En 1928, los ingresos de la Caja fueron de 36.336.36 sucres, para 1930 los ingresos aumentaron a 484.453,39 sucres y para 1931 a 668.997,82 sucres. Este incremento de Capital de la caja y sus operaciones de crédito, le permitió a la Caja ir ganando prestigio dentro de la sociedad (Tabla 6).

⁷¹ El tipo de cambio en sucre para el año de 1928 era de \$5,00 (promedio anual de venta del mercado oficial) Fuente Banco Central del Ecuador.

Tabla 6: Ingresos de la Caja de Pensiones

AÑO	INGRESOS (sucres)	INGRESOS (Dólares)*
1928	36.336,36	7.267,27
1930	484.453,39	95.931,36
1931	668.997,82	132.213,01

Fuente: Núñez 1992c.

*El tipo de cambio en sucre para el año de 1928 era de \$5,00 (promedio anual de venta del mercado oficial). El tipo de cambio en sucre para el año de 1930 era de \$5,05 (promedio anual de venta del mercado oficial). El tipo de cambio en sucre para el año de 1931 era de \$5,06 (promedio anual de venta del mercado oficial). Fuente Banco Central del Ecuador.

Para 1928 los gastos destinados a capitalización fue de 25.000 sucres seguido por gratificación del personal de 6.454,20 sucres y pensiones jubilares de 4.792.16 sucres. Estos gastos se aumentaron significativamente para 1930, sobre todo capitalización (419.043,11 sucres) y pensiones jubilares (40.454,21 sucres). (Tabla 7).

Tabla 7: Egresos de la Caja de Pensiones

	1928		1930	
	Sucres	Dólares	Sucres	Dólares
Capitalización	25.000	5.000	419.043,11	82.978,83
Amortización de los gastos de instalación de la institución	2.090	418	3.399,18	673,10
Pensiones jubilares	4.792.16	958,43	40.454,21	8.010,73
Gratificación del personal	6.454,20	1290,84	21.556,89	4.268,69

Fuente: Núñez, 1992c

*El tipo de cambio en sucre para el año de 1928 era de \$5,00 (promedio anual de venta del mercado oficial). El tipo de cambio en sucre para el año de 1930 era de \$5,05 (promedio anual de venta del mercado oficial). Fuente Banco Central del Ecuador.

En definitiva, las aportaciones en este periodo fueron del 5% para los trabajadores y patrones (Banco) y 10% para los voluntarios como se muestra en la tabla 8 a continuación:

Tabla 8: Aportes periodo 1935 - 1969

Aportes	Desde 1928
Trabajadores	5%

Patrones (Banco)	5%
Voluntarios	10%

Fuente: Producto de la Investigación

Administración /público privado

La Caja de Pensiones surge con autonomía al poder central del Estado y desde un inicio existió un gran debate si esta institución era de derecho público o privado dentro del mismo Consejo de Administración de la Caja “primando finalmente el criterio mayoritario de que se trataba de una entidad de derecho privado, aunque con finalidad esencialmente social” (Núñez 1992c, 42). Al analizar la documentación histórica se puede comprender el carácter autónomo de la institución reflejados en la sesión del Consejo de Administración de la Caja de Pensiones del 21 de febrero de 1930, en la cual se señala:

Este es el verdadero alcance del seguro obligatorio, creado, auspiciado y fomentado por el poder público, es cierto, por tratarse de una institución de carácter social, pero no formado con fondos públicos, porque, justamente, como decimos, se ha querido separar el concepto de cooperación del de beneficencia o asistencia pública (Núñez 1992c, 42).

de igual manera se señala en el documento que la Caja de Pensiones responde como persona jurídica de derecho privado; además, luego de todos los razonamientos jurídicos del Consejo de Administración de la Caja existía la preocupación de “que los fondos sociales confiados a las Cajas de pensiones terminaran cayendo en manos de los gobiernos de turno” (Núñez 1992c, 42) que se puede observar a continuación:

Aun cuando la Caja de Pensiones fuere de derecho público, convendría que no lo sea. Los Institutos o Establecimientos Públicos, no dejan de estar sujetos a fuerzas, influencias y criterios cambiantes de la política, que afectan seriamente al prestigio y solidez de las instituciones de crédito. Es bien sabido entre nosotros como las Legislaturas no se han mantenido extrañas a consideraciones políticas o situaciones personales para el otorgamiento de pensiones vitalicias, de retiro y montepío; y, no conservando a la Caja alejada completamente de toda influencia de esa clase, corremos el grave riesgo de llevarla a su seguro fracaso (citado en Núñez 1992c, 45).

En definitiva, la intención es que nace como una institución para los afiliados, de

carácter social con autonomía institucional y con un recelo a ser parte de la “caja chica” de los gobiernos de turno.

Por otro lado, en temas administrativos analizamos el presupuesto de personal de la Caja de Pensiones a su inicio, 1928, era de 2420 sucres correspondiente para el pago del Gerente, 3 miembros de la Comisión Ejecutiva y 9 empleados. Para 1928 se incrementó el presupuesto a 6450 sucres y el personal aumentó a 25 empleados. Para 1930 con el aumento de trabajo en la Institución, sobre todo despachar trámites de crédito y procesar las comunicaciones, la Caja de Pensiones crea 3 áreas administrativas: Ingresos, Control de Egresos y Correspondencia y con ello se da un aumento a 47 trabajadores y un incremento del presupuesto mensual de 11.300 sucres (Tabla 9).

Tabla 9: Presupuesto mensual para pagos de empleados 1928 - 1931

AÑO	NO. EMPLEADOS	PRESUPUESTO MENSUAL (sucres)	PRESUPUESTO MENSUAL (dólares)*
1928	13	2.420	484 dólares
1929	25	6.450	1.279,76 dólares
1930	47	11.300	2.237,62 dólares
1932		11.000	1.851,85 dólares

Fuente: Núñez, 1992c

*El tipo de cambio en sucre para el año de 1928 era de \$5,00 (promedio anual de venta del mercado oficial). El tipo de cambio en sucre para el año de 1929 era de \$5,04 (promedio anual de venta del mercado oficial). El tipo de cambio en sucre para el año de 1930 era de \$5,05 (promedio anual de venta del mercado oficial). El tipo de cambio en sucre para el año de 1932 era de \$5,94 (promedio anual de venta del mercado oficial). Fuente Banco Central del Ecuador.

Participación /obligatorio – voluntario

La participación es obligatoria para empleados públicos, de la banca y militares (López 1944, Miño, León y Núñez 1992), es así que el art. 54 de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa señala como obligatorio a los empleados que ingresen por primera vez y una excepción para los que ya se encontraban en servicio

Art. 54°. — Los empleados públicos que se hallaren en servicio á la fecha de la vigencia de esta Ley, podrán constituir voluntariamente un fondo de ahorro, imponiendo en la Caja el porcentaje mensual que estimen conveniente. Esta imposición será obligatoria

para los empleados que ingresen por primera vez a la administración pública, los cuales deberán imponer el 5% mensual de sus sueldos.

Por otro lado, la afiliación voluntaria ya existía desde la Ley de 1928, es así que el art. 3 indica:

Art. 3° —Toda persona podrá entrar al goce de los beneficios que concede esta Ley, como si se tratara de empleados públicos, excepto para los efectos del fondo mortuario y cooperativa, que se entenderán únicamente respecto a los empleados públicos, con sólo fijar una renta anual imponible que sirva de base al cálculo del descuento por concepto de jubilación y ahorro

En definitiva, la participación es obligatoria para los empleados públicos, de la banca y militares, no obstante, los individuos que no pertenecían a estos grupos podrían acceder a la afiliación de carácter voluntario.

Principios

La seguridad social al nacer bajo un esquema de beneficios definidos y un sistema de reparto se caracterizó por un principio de solidaridad intergeneracional; es así que el 1 de mayo de 1928 se inaugura la Caja de Pensiones, y en los discursos iniciales tanto del Ministro de Previsión Social como del Gerente de la Caja de Pensiones hacen énfasis en la necesidad de asegurar el ahorro para el futuro – vejez -; bajo estos principios surge una seguridad social en el Ecuador a través de la administración de la Caja de Pensiones (López 1944, Miño, León y Núñez 1992).

El seguro obligatorio era concebido como:

La obligación legalmente impuesta a ciertos grupos sociales – a quienes, por punto general, se supone desprovistos del espíritu de previsión y ahorro-, [...] y gracias a los milagros del interés compuesto, pueden formar, con pequeñas cuotas de sus haberes presentes, un considerable fondo con el que se habrá de atender a las necesidades de los afiliados o sus deudos en los momentos más difíciles: vejez, imposibilidad para el trabajo, enfermedades y muerte. (sesión del Consejo de Administración de la Caja de Pensiones del 21 de febrero de 1930 citado en Núñez 1992c, 45).

2.2.5. A modo de conclusión periodo caracterizado por las diferenciación del sistema

Cabe señalar, que los primeros indicios de una seguridad social en el país, fue a través de programas de protección social no contributiva de tipo asistencialista focalizada a ciertos grupos (militares y servidores públicos, intelectuales y artistas con obras relevantes), para los cuales tenían beneficios definidos, por un lado los militares tenían protección frente a riesgos de invalidez, vejez y muerte, y para este tipo de intelectuales artistas y servidores públicos recibían una pensión vitalicia.

Los maestros se incorporan al sistema precario de seguridad social (1923), siendo esta la primera aproximación a un real sistema de pensiones, en donde ya se contó con la aportación por parte de los afiliados (maestros), un sistema caracterizado por ser de contribuciones definidas y de capitalización individual (híbrida), si bien no contaba con una administración, los depósitos se los realizaba en un Banco privado bajo control del Estado.

Con la Caja de Pensiones se da inicio al Sistema de Pensiones institucionalmente conformado, que agrupaba a ciertos grupos de la población: militares, empleados públicos (entre ellos los maestros) y de la banca, además de los grupos que recibían pensiones vitalicias y los voluntarios; si bien es un sistema de pensiones focalizado, tenía beneficios definidos y se puede decir que era un sistema de financiamiento de reparto, bajo la administración pública (Tabla 10).

Tabla 10: Inicios de la Caja de Pensiones

	GRUPOS			
Beneficiarios	Militares	Servidores públicos, intelectuales y artistas	Maestros (personal de instrucción pública y de los jubilados del sector)	Empleados públicos, de la banca y militares. Voluntarios, intelectuales y artistas

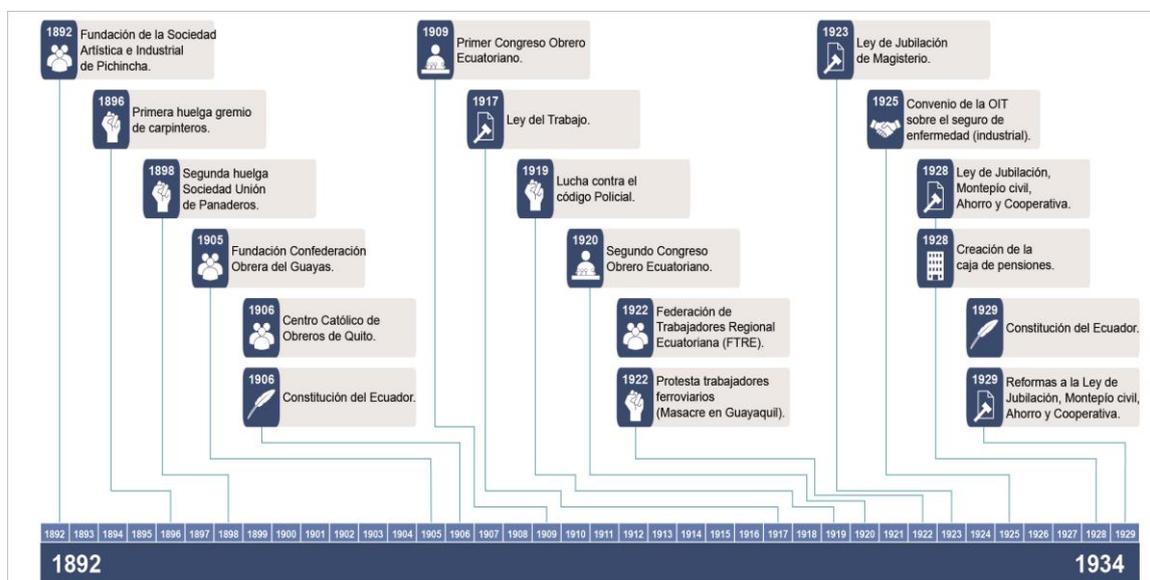
Prestaciones	Protección frentes a riesgos de invalidez, vejez y muerte	Pensiones vitalicias	Jubilación	Jubilación, invalidez, muerte y pensiones vitalicias
Tipo de esquema (Contribuciones definidas vs beneficios definidos)	Beneficios definidos	Beneficios definidos	Contribuciones Definidas	Beneficios definidos
Mecanismos de financiamiento Sistema no contributivo y contributivo (reparto o capitalización)	No contributivo	No contributivo	Contributivo / capitalización individual (híbrido)	Contributivo /reparto
Administración (público – privado)	Estado /precario sin institucionalidad	Estado /precario sin institucionalidad	Público y Privado Estado /Banco de Préstamos (privado)	Público / Caja de Pensiones
Participación (obligatorio – voluntario)	Obligatorio	Voluntario	Voluntario	Obligatorio /Voluntario
Principios	Asistencialista	Asistencialista	Individual	Solidaridad
Normativa			Ley de Jubilación del Magisterio de 1923	Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, 1928

Fuente: Producto de la Investigación

En fin, los principales hitos del periodo se caracterizaron por ser las primeras herramientas de un sistema de pensiones en construcción, caracterizadas por una

normativa que respondió más a las inquietudes y pedidos de sectores laborales y que no realizó un verdadero análisis técnico de los requerimientos para la sostenibilidad de un sistema. A continuación, los principales hitos (Figura 2):

Figura 2: Hitos principales del periodo I



Fuente: Núñez, 1992c

Desde un inicio la Caja de Pensiones tuvo algunas fallas conceptuales y técnicas, en la medida que fue creada sin ningún estudio que revise su efectividad en el contexto de la época, sin estudios demográficos, ni económicos ni laborales que den los fundamentos técnicos para que la Caja de Pensiones pueda funcionar. De alguna manera, la Caja de Pensiones fue creada por una necesidad política para satisfacer a una población que exigía sus derechos; si bien estas intenciones respondían a exigencias sociales de una clase de trabajadores en creciente conflicto, básicamente se vivía una insurgencia laboral que llevó a que la Caja de Pensiones naciera de la improvisación. En definitiva, la Caja de Pensiones si bien nace desde una perspectiva social y humanitaria, no consideró elementos técnicos, lo que pudo haber significado la quiebra de la caja y por ende el fin del reciente sistema de seguridad social del país.

Si bien este primer periodo fue de gran importancia para la seguridad social del país, hay que recalcar que fue una implementación de políticas sociales sin ningún estudio técnico, basados por la improvisación y para dar respuesta a las reivindicaciones de ciertos grupos. En términos de desigualdad, vemos que este periodo estuvo

caracterizado por una seguridad social focalizada hacia ciertos grupos como empleados públicos (entre ellos maestros), de la banca y los militares, siendo excluidos demás grupos del mercado laboral (empleados privados entre ellos los obreros, el campesinado y demás). El financiamiento fue uno de los problemas fundamentales en la medida que se financió por los recursos de las aportaciones de los afiliados, sin apoyo del Estado; y con una institucionalidad frágil – la Caja de Pensiones - .

2.3.Periodo II (1935 – 1969) Institucionalidad: Cambio institucional y nuevas prestaciones beneficiarios

Un segundo momento inicia con la constitución del Instituto Nacional de Previsión, INP⁷², a través de la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1935, el INP inicia sus actividades el 1 de mayo de 1936, posteriormente se crea la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros (1937) y se realizan reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio en 1942. En 1963 se fusionarán las Cajas de Previsión para formar la Caja Nacional del Seguro Social hasta llegar al fin del INP en 1970. Este periodo se caracterizó por el incremento de prestaciones y beneficiarios; y adicionalmente por el fortalecimiento institucional.

A continuación detallaremos el contexto socio político, y las acciones que desde el Estado se han dado para el fortalecimiento institucional del Sistema de Seguridad Social desde el marco normativo y las principales características del sistema, desde las categorías de beneficiarios, prestaciones, tipos de esquemas, mecanismos de financiamiento, administración, participación y principios.

2.3.1. Contexto Social

Cabe anotar algunos antecedentes de la época, en América Latina y el país existía poca experiencia sobre seguros sociales, es así que se contaba con una Caja de Pensiones que en realidad se encargaba mas de funciones mutuales y cooperativas, más que de un

⁷² Mantilla (1992) plantea tres periodos del Instituto Nacional de Previsión: i) Constitución del Instituto Nacional de Previsión a través del discusiones en el Legislativo de un Seguro Social Obligatorio en 1934, la expedición de la Ley de Seguro Social Obligatorio en 1935, el trabajo de una Comisión Organizadora de octubre de 1935 a abril de 1936, el Instituto inicia sus actividades el 1 de mayo de 1936. Este periodo terminará con la expedición de la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1942; ii) Unificación de las Cajas. Desde la ley de 1942 hasta la creación de la Caja Nacional del Seguro Social a través de la fusión de las Cajas (1963); iii) Fin del Instituto Nacional de Previsión (1963 – 1970) para ser sustituido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS.

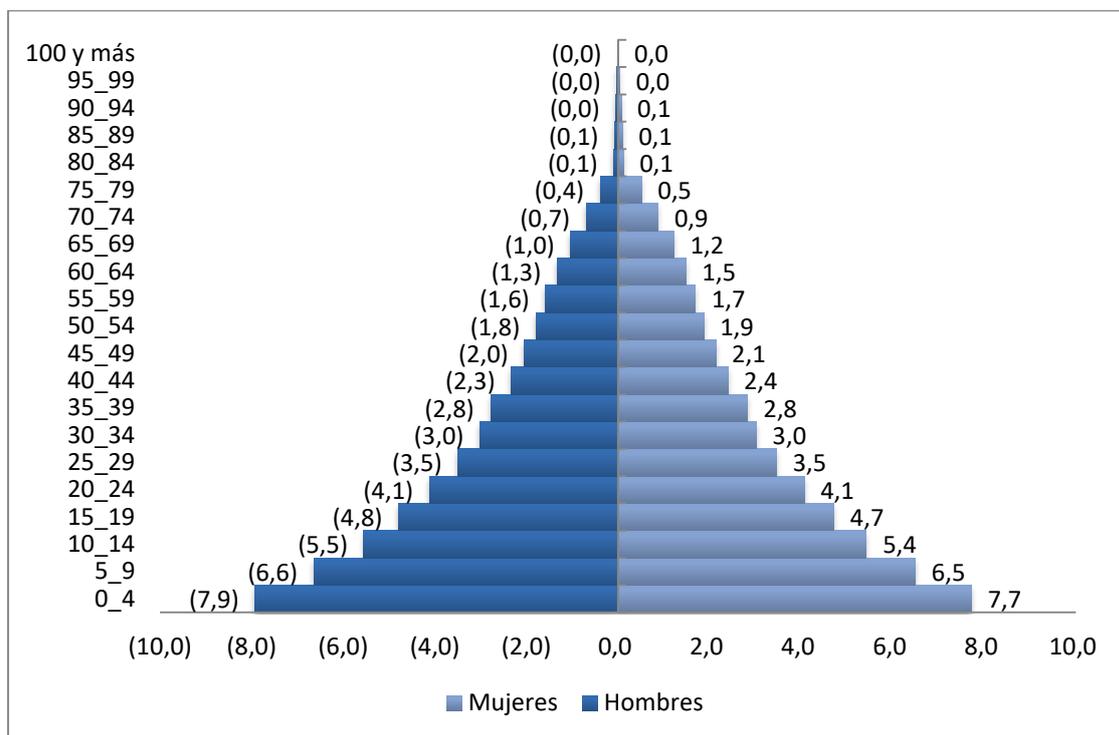
seguro social (Mantilla, Abad y Núñez 1992), además, existía una carencia de criterios científicos y técnicos; por otro lado, el Ecuador había alcanzado poco desarrollo industrial, basado en un trabajo asalariado.

En los años 30, ya aparece la figura de José María Velasco Ibarra quien estuvo 5 veces en el poder⁷³ su primer periodo inicia en 1934 a 1935; en los años 30 se caracterizó por una crisis económica; a diferencia de la década de los 40 en los cuales empieza la expansión de las exportaciones previo al auge del banano; no obstante, en 1941, se dieron los problemas limítrofes con Perú, y además el país tenía enfrentamientos internos; en 1945, el presidente Carlos Arroyo del Río luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro – por el cual el Ecuador perdió alrededor de 200.000 km² - perdió credibilidad y fue derrocado y se nombra presidente a José María Velasco Ibarra por la Asamblea Nacional Constituyente, la cual expide el 6 de marzo de 1945 una nueva Constitución.

Los datos demográficos oficiales con los que contamos, son del Censo, a partir de 1950; en este sentido y según los datos del Censo de 1950, la población era de 3'470.162, dividida en 1'724.632 hombres y 1'745.530, en el gráfico se puede revisar la distribución por sexo y por edad (Figura 3).

⁷³ 5 Períodos presidenciales: (1934 – 1935, 1944 – 1947, 1952 – 1956, 1960 – 1961 y 1968 – 1972).

Figura 3: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1950) - porcentajes -



Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL - Revisión 2015. Base de datos de población. - <http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos> BD.htm
Elaborado: MV Cisneros 2016

En 1950, la población es de 1'236.500 y el 49,47% de esta población se dedica a las actividades de agricultura, silvicultura, caza y pesca (610.903) (Campaña 1958) y muy seguramente en esta cifra no se encuentran las mujeres que también se dedican a la agricultura y que muy posiblemente están en la categoría de quehaceres domésticos y obviamente los niños menores de 12 años que también están inmersos en la agricultura en ese tiempo; por lo que la población que se dedicaba a la agricultura debió ser mayor.

Para 1950 la proporción de trabajadores asegurados era muy reducida; y la seguridad social tenía grandes problemas estructurales ya que había sido diseñado bajo los modelos europeos, es decir, concebidos para países con un alto desarrollo y con una población mayoritariamente asalariada, lo cual no era el caso ecuatoriano, un país subdesarrollado donde la población asalariada era una minoría del total de la población trabajadora. Este problema ya se lo presenciaba desde estos años aunque ha perdurado hasta la actualidad.

A partir de 1955 empiezan a disminuir las exportaciones de banano, que era uno de los pilares de la economía ecuatoriana – siendo los dos tercios de las exportaciones - (Wolter y Núñez 1992). A partir de los 60 se da el inicio de un desarrollo industrial y un crecimiento migratorio hacia las ciudades, por lo cual, en este contexto socio económico que estaba viviendo el país era necesario la modernización y las reformas administrativas del seguro social ecuatoriano (Wolter y Núñez 1992).

Viene el periodo de gobierno de Camilo Ponce de 1956 a 1960, un gobierno caracterizado por su obra para el desarrollo del país. En temas de seguridad social para este año (1956) era muy reducido el porcentaje de población asegurada, por lo cual ya se pensaba en la necesidad de ampliar la cobertura hacia grupos de trabajadores independientes, la población campesina, de los servidores domésticos y de la misma población infantil (Miño, León y Núñez 1992). Es decir, entra en debate ya la necesidad de proteger a la familia de los afiliados y a los campesinos que siempre estuvieron excluidos. Es decir, el seguro social debía dar respuestas a los nuevos fenómenos que se estaban viviendo, por un lado la estructura del seguro social estaba obsoleta, la prestación de servicios no era eficaz; por otro lado, había un aumento de demanda de trabajadores que no tenían los beneficios.

En los años 60 luego del cuarto periodo de Velasco Ibarra (1960 - 1961) asume la presidencia Carlos Julio Arosemena quien será derrocado por la Junta Militar⁷⁴ en 1963; la Junta Militar se encargó en organizar la estructura del país en base a un modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones; es en este contexto que se dicta la reforma agraria que “si bien no cambia la tenencia de la tierra, monetiza las relaciones salariales en el campo y elimina ciertas supervivencias feudales” (Wolter y Núñez 1992, 286).

En términos de Seguridad Social la Junta Militar pretendió aumentar la cobertura hacia grupos que no estaban protegidos hasta entonces. La Junta Militar expidió una serie de decretos, reformas a la Ley del Seguro Social obligatorio y resoluciones, como el Decreto No.517 de 1963⁷⁵ por el cual se fusionan las Cajas de Previsión y se crea la

⁷⁴ Esta Junta militar, representaba básicamente los intereses de ciertos grupos como son: los industriales, los exportadores y de los sectores medios (Wolter y Núñez 1992).

⁷⁵ Decreto Supremo N°517 del 26 de septiembre – Registro Oficial N°65 del 26 de septiembre de 1963

Caja Nacional del Seguro Social⁷⁶, con el objetivo de aumentar el número de beneficiarios, asegurar la autonomía de la Institución, acabar con las inversiones no productivas y suprimir la devolución de aportes. Muchos de estos problemas, como se mencionó anteriormente, fue por traducir mecánicamente al Ecuador un modelo de sistema de seguridad social europeo que respondía a una realidad de economía desarrollada, muy diferente a la realidad nacional, es así que la seguridad social en el país solo atendía a un sector minoritario de la PEA, entre ellos obreros, empleados públicos, de la banca, militares, y algunos grupos aislados de empleados privados; es de esta manera, que se dejaba fuera de la seguridad social y de la posibilidad de acceder a una jubilación a los artesanos, empleados domésticos y al campesinado que era gran parte de la población trabajadora del país.

Parte de la realidad nacional de esta época en el país fue la migración de lo rural a lo urbano, el auge urbano de las grandes ciudades provocó una fuerte corriente inmigratoria que venían de varios sectores rurales hacia lo urbano; esto a su vez produjo una gran cantidad de población migrante en las ciudades que se integró al trabajo doméstico o trabajos autónomos, cambiando así la estructura del mercado laboral ecuatoriano, para lo cual tampoco estaba preparado el sistema de seguridad social del país.

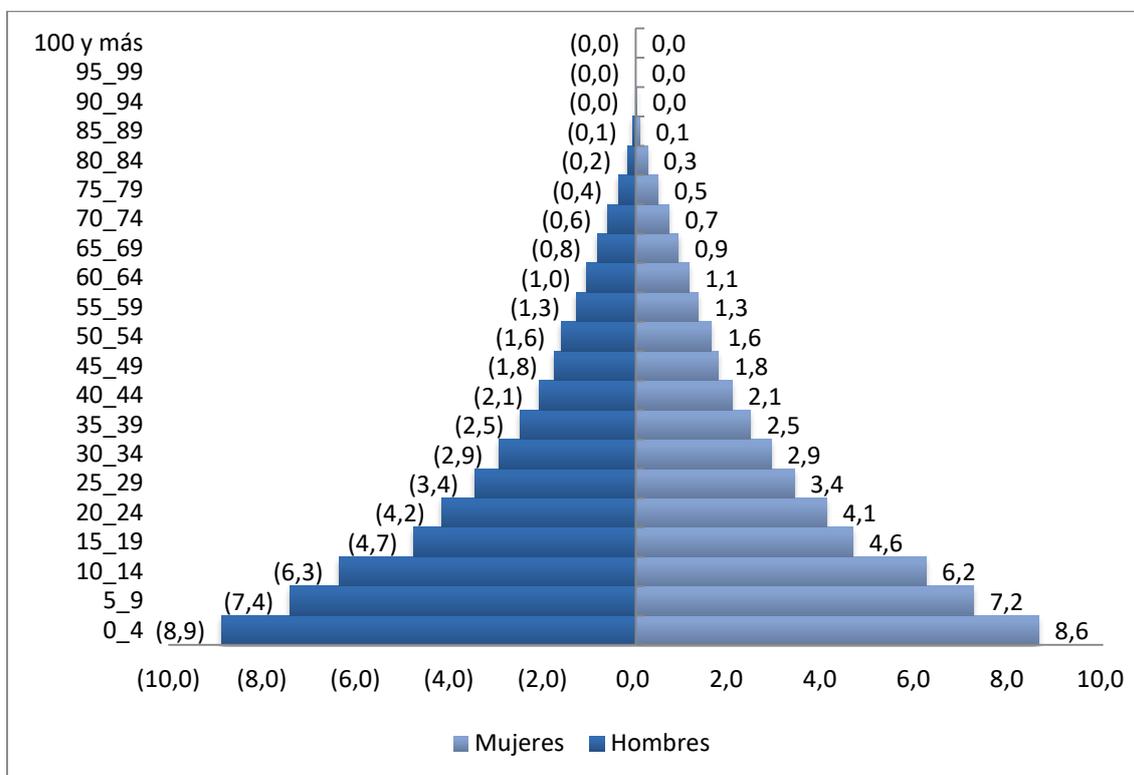
Posteriormente se vivieron años difíciles económica y socialmente con revueltas populares y asumirá la presidencia Clemente Yerovi y luego Otto Arosemena. En 1968 asume el poder por quinta ocasión Velasco Ibarra; en el mismo año, en el mes de mayo el INP resuelve que deben ser afiliados algunos grupos de trabajadores que han sido excluidos como son: futbolistas, artistas de teatro o en la televisión, o radiodifusoras, miembros de orquestas, entre otros; y se señala que iniciará su afiliación obligatoria desde 26 de marzo de 1968 (Wolter Núñez 1992). Cabe mencionar que en estos años ya se empieza a discutir algunos elementos como la rebaja de años de servicio para acceder a la jubilación, la jubilación de las mujeres a los 25 años, el tema de mora patronal, el mismo sobre seguro del trabajador agrícola que no se concretaba aún (Wolter y Núñez 1992).

Si revisamos la estructura demográfica de la población a finalizarse el periodo (1965) es

⁷⁶ La tendencia general de las Reformas desde 1954 en adelante de las dos Cajas sería la fusión de los dos Organismos (Miño, León y Núñez 1992, 263).

2'630.641 hombres y 2'619.478 mujeres, con un total de 5'250.119, lo cual muestra un incremento de la población en los grupos etarios más jóvenes – 0 a 14 años – (figura 4).

Figura 4: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1965) - porcentajes -

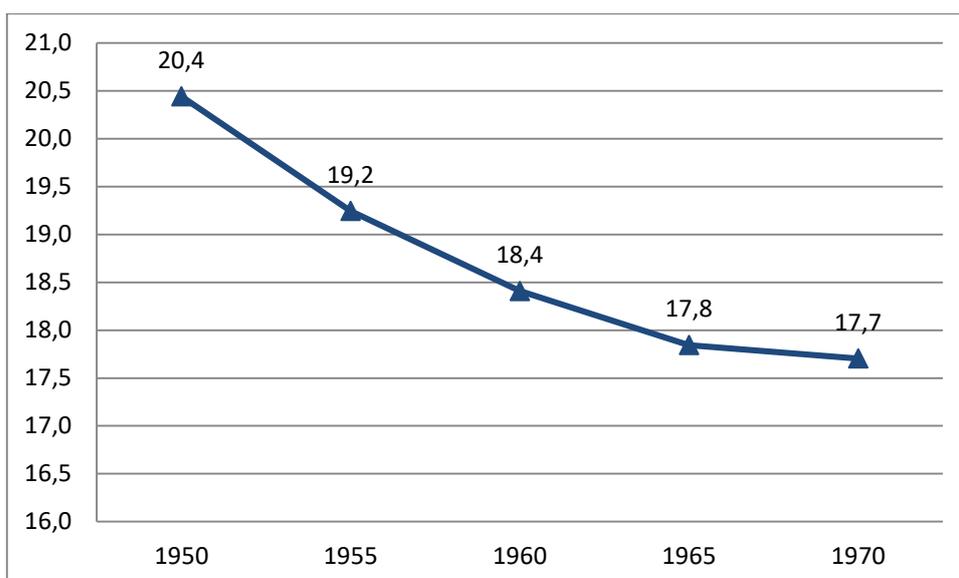


Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL - Revisión 2015. Base de datos de población. -

http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

Si analizamos la edad mediana de la población hay una disminución de la edad mediana de la población, de 20,4 años en 1950 a 17,7 años en 1970 (Figura 5), por lo cual, se puede inferir un rejuvenecimiento de la población, en el sentido de una disminución de la proporción de los adultos y adultos mayores, mientras que la proporción de niños y adolescentes aumentó.

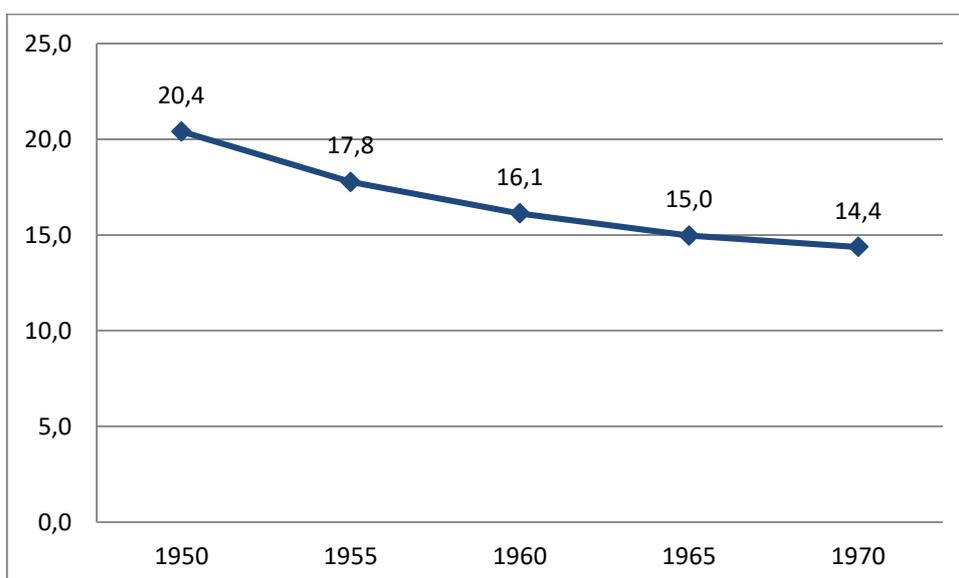
Figura 5: Edad Mediana de la población en el Ecuador desde 1950 a 1970



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

Por otro lado, el índice de envejecimiento en este periodo fue disminuyendo, a un inicio era de 20 adultos de 60 años de edad por cada 100 jóvenes (de 0 a 14 años) y al finalizar el periodo esta relación disminuyó a 14 adultos de 60 años de edad por cada 100 jóvenes (Figura 6).

Figura 6: Índice de envejecimiento* en el Ecuador desde 1950 a 1970



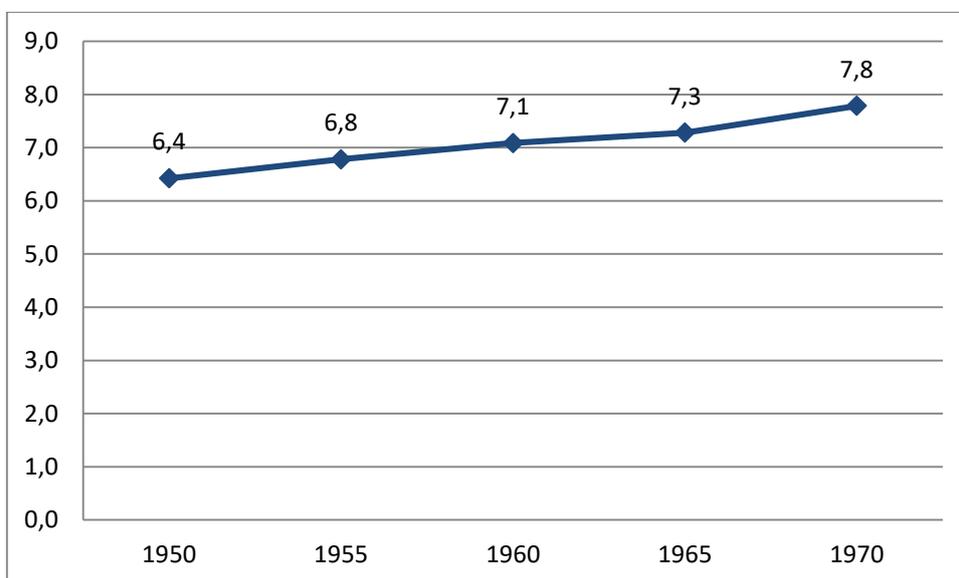
Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

* población de 60 y más / población de 0-14) * 100

Y finalmente, la relación de apoyo potencial señala un incremento desde 1950 a 1970 de

las personas potencialmente económicamente activas (15 a 59 años) a las potencialmente dependientes (60 y más años); es decir, de 6.4 a 7.8, lo que significa que cada vez hay más gente en edad de trabajar por adulto mayor. (Figura 7)

Figura 7: Relación de apoyo potencial en el Ecuador desde 1950 a 1970



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

* población de 15-59)/(más población de 60 y más)

En definitiva, estos indicadores nos dan muestra de un incremento de la población joven en el periodo y por ende una disminución del envejecimiento en el periodo que da cuenta de la estructura de la población mayoritariamente joven, adicionalmente con el auge del banano se da un cambio en la estructura social, ya que se introducen nuevos actores - pequeñas y medianas fincas – además que se incorpora el trabajo asalariado al agro y va surgiendo una clase media (Uquillas, Alfredo, El modelo económico industrial en el Ecuador). Este cambio en la estructura social y económica permite la incorporación de nuevos actores al sistema, aunque al parecer las brechas sociales se mantienen.

2.3.2. Evolución del sistema de pensiones

Constituciones

Durante este periodo se dieron 3 constituciones, 1945, 1946 y 1967, que a continuación detallaremos.

La Constitución de 1945 tuvo una vigencia de un año y en términos de seguridad social lo que más se destaca fue que se habla de un seguro social con sus prestaciones para enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, desocupación, y demás riesgos de la vida (Art. 149), además se considera la posibilidad de ampliar la cobertura⁷⁷ (Art. 149); también se considera al seguro social como un derecho de los trabajadores – públicos y privados - irrenunciable. Se reconoce su carácter tripartito de financiamiento al indicar que se “sostendrá con el aporte equitativo del Estado, los patrones y de los mismos asegurados” (Art. 149). Además, dan la posibilidad a las instituciones de seguro social a la edificación de viviendas baratas para los trabajadores. No obstante, esta Constitución no tuvo más que un año de vigencia.

Esta fue una Constitución con un tinte social, acorde con el debate en el país sobre la seguridad social, es por ello que las reformas del sistema de pensiones estaban en discusión y planteaban algunos puntos de resistencia por parte de los afiliados por ejemplo: el querer suprimir la cuenta individual, sin embargo “en los hechos no podía ni siquiera ser pesquisable por los errores del sistema anterior en la identificación de los afiliados” (Mantilla et.al. 1992, 136).

En 1946, José María Velasco Ibarra da un golpe de Estado y se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente para elaborar una nueva Constitución. En la Constitución de 1946 no se profundiza sobre el seguro social⁷⁸ y lo único que hace mención es en relación a la estabilidad y autonomía de las Cajas de Previsión; el artículo 191.

La Constitución de 1967 (25 de mayo) tiene un capítulo dedicado al trabajo y a la Seguridad Social (Capítulo VI), en el cual señala el art. 65 que los habitantes “tienen derecho a la protección del Estado contra los riesgos de desocupación, invalidez, enfermedad, vejez y muerte, igual que en caso de maternidad y otras eventualidades que los priven de los medios de subsistencia”, e indica que el Estado inventará o extenderá

⁷⁷ al mencionar que “se extenderá al mayor número posible de habitantes del país” (Art. 149).

⁷⁸ Hay una clara diferencia entre las Constituciones de 1945 y 1946 “la de 1945 contenía postulados claros sobre previsión social y protección de los trabajadores y defensa del seguro social ecuatoriano, mientras que la de 1946 tenía disposiciones vagas y particulares sobre protección a la madre trabajadora y a los individuos, más no definía conceptos sobre previsión y seguro social” (Miño, León y Núñez, 1992, pág. 246).

un sistema de seguridad social que proteja a los habitantes de estos riesgos. Sobre la aplicación del seguro social señala la autonomía de las instituciones y de igual manera los fondos o reservas del Seguro Social serán propios (Art. 66). En la sección IV sobre la seguridad social y la promoción popular, el art. 29 señala que todos los ecuatorianos tienen derecho a la previsión social, que comprende: “proteger al asegurado y la de su familia en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación. Se procura extenderlo a toda la población. Se financia con el aporte equitativo del Estado, de los empleadores y de los asegurados”, además indica que es un derecho irrenunciable de los trabajadores; además se incentiva a la afiliación voluntaria y que se adoptarán las medidas para la afiliación del trabajador agrícola.

De esta manera, el marco constitucional de este periodo - marcado por tres constituciones - , dan apertura hacia una seguridad social de carácter totalitario, con la primera Constitución se propone ampliar la cobertura a otros grupos de la población y ya con la Constitución de 1967 se habla de explícitamente del derecho de todos los ecuatorianos a la previsión social. En definitiva, en este periodo ya se puede hablar de una igualdad de derecho de la seguridad social.

Convenios Internacionales

Es necesario mencionar que en la Trigésima Quinta Reunión de la OIT, el 28 de junio de 1952 se adopta el Convenio C102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) (Anexo 10). Las prestaciones que se consideraban en este Convenio fueron: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

Sobre las prestaciones por vejez, el Convenio 102 señala, primero que se debe garantizar la prestación, entendida esta como cubrir la supervivencia más allá de una edad prescrita que no debe sobrepasar los 65 años; dentro de las consideraciones para que las personas sean protegidas, siempre están relacionadas con la pertenencia en el mercado laboral, es decir se habla de personas asalariadas quienes podrán acceder a la prestación y también de que pertenezcan a la PEA. La prestación consiste en un pago periódico dependiendo de su categoría, del número de años de cotización y de la edad.

Sobre el monto se determinará de acuerdo a una escala prescrita por las autoridades de cada país; pero esta deberá ser suficiente para asegurar una condición de vida para la familia. Sobre el financiamiento será a través de las cotizaciones y/o impuestos para evitar que personas de escasos recursos tengan que asumir una carga muy alta (Anexo 11). Cabe mencionar, que siendo los años 50 todavía se habla de trabajador calificado del sexo masculino y se da algunas definiciones para poder caracterizarlo, siempre considerado como el sostén de la familia; es así que este convenio todavía deja afuera a la mujer trabajadora. Sin embargo, en el Ecuador, en temas de seguridad social ya se había incluido el seguro de maternidad un gran avance para el país.

En 1962, se firma el Convenio de la OIT (C118) sobre la igualdad de trato (seguridad social) que considera la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en temas de seguridad social, entre las prestaciones se encuentra la de vejez (art. 2), sobre el financiamiento se deberá cubrir entre los estados miembros interesados o por el estado donde resida el beneficiario y dependerá del acuerdo entre los estados miembros interesados (art.7).

En 1964, se firma el Convenio de la OIT (C121) sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, dirigidas para “todos los asalariados, incluidos aprendices, de los sectores público y privado, comprendidos aquellos de las cooperativas, y en caso de fallecimiento del sostén de familia, a categorías prescritas de beneficiarios”, entre las excepciones se menciona a los trabajadores a domicilio⁷⁹.

Así mismo en 1967 se firma el Convenio de la OIT (C128) en relación a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes⁸⁰. En relación a las prestaciones de vejez se señala que todos los países miembros deberán garantizar a las personas de esta prestación entendiéndose que la contingencia que se cubriría es la supervivencia a una edad prescrita (art. 15), y se considera la edad prescrita aquella que no sobrepase los 65

⁷⁹ Art. 4 Las excepciones son: a) “A las personas que realicen trabajos ocasionales ajenos a la empresa del empleador; b) A los trabajadores a domicilio; c) A los miembros de la familia del empleador que vivan con él respecto del trabajado que realicen para él; d) A otras categorías de asalariados, siempre que su número total no exceda del 10 por ciento de todos los asalariados no exceptuados en virtud de los apartados a) a c) del presente párrafo”.

⁸⁰ Previo a este Convenio existieron algunos convenios, sobre prestaciones de vejez: Convenio de Seguro de Vejez (industria) de 1933 y el Convenio de Seguro de Vejez (agricultura) de 1933.

años⁸¹. Las personas protegidas por las prestaciones de vejez son todos los asalariados incluidos los aprendices y la prestación consistiría en un “pago periódico calculado” (art. 17) que lo recibiría cuando la persona protegida haya aportado “treinta años de cotización o de empleo, o de veinte años de residencia o cuando, en principio, todas las personas económicamente activas estén protegidas,” (art. 18) (Anexo 12).

En 1969, se firma el Convenio de la OIT (C130) sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad; el cual, es una revisión de los convenios de seguro de enfermedad industrial y del seguro de enfermedad (agricultura) ambos de 1927, en el cual se siguen excluyendo a la gente de mar y a los empleados públicos (estos últimos siempre y cuando tengan otros regímenes) (art. 4). Y se consideran como prestaciones de asistencia médica a lo curativo y preventivo (art. 8), también se protege al cónyuge y a los hijos de los asalariados (art. 11). De igual manera, “las personas que reciban una prestación de seguridad social por invalidez, vejez, muerte del sostén de familia o desempleo y, cuando sea el caso, la cónyuge e hijos de tales personas seguirán siendo protegidos, bajo condiciones prescritas, (...)” (art. 12).

En definitiva, los convenios de 1952, 1962, 1964, 1967 y 1969 tiene algunas propuestas como el incremento de prestaciones (asistencia médica, monetaria para enfermedades, desempleo, vejez, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad e invalidez), da el paso a una igualdad de trato entre nacionales y extranjeros; e incluye como beneficiarios a aprendices y cónyuge e hijos; en términos de prestaciones de vejez, establece que los beneficiarios serán personas asalariadas, la prestación consiste en un pago según el número de años de cotización y edad que considere cada país, y abre la posibilidad de que el financiamiento sea través de cotizaciones o de impuestos. No obstante, hay que considerar que el Ecuador ha reconocido con anterioridad algunos derechos como por ejemplo para la mujer trabajadora que ya en los años 30 se incorporó el seguro de maternidad. En los siguientes apartados se analizará la seguridad social en el Ecuador y sus principales avances.

⁸¹ Sobre la edad “2. la edad prescrita no deberá exceder los 65 años, pero una edad más elevada podrá ser prescrita por la autoridad competente, habida cuenta de criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos; 3. Si la edad prescrita fuera igual o superior a 65 años, esa edad deberá ser reducida, en las condiciones prescritas, para las personas que hayan estado trabajando en labores consideradas por la legislación nacional como penosas o insalubres a los efectos de la prestación de vejez” Art. 15

Institucionalidad de la Seguridad Social – Cajas de Previsión, Instituto Nacional de Previsión y la Caja Nacional del Seguro

Normativo

Luego del primer período ya existía una primera experiencia de seguridad social, con sus errores e improvisaciones, esto permitió llegar a 1935 con una concepción más definida del seguro social; en este año se da la promulgación de las reformas⁸² a la Ley de Jubilación⁸³ a través del decreto supremo N° 83; las principales reformas fueron: i) crear el aporte patronal para todos los servidores públicos “que se fijaba en el 3% del sueldo o salario para el periodo de 1936, en el 4% para 1937 y en el 5% para 1938 en adelante; se fijaba por el mismo artículo el modo e recaudación de dichos aportes y de su remisión a la Caja de Pensiones” (Art. 1.), ii) se incrementa el aporte voluntario al 10% del último sueldo (art. 2), iii) se elimina los reconocimientos por servicio para las obras científicas o literarias que hayan sido publicadas (art. 3), iv) reconocimiento de dos tipos de jubilaciones, ordinarias con requisito mínimo 25 años de servicio y las extraordinarias por incapacidad permanente - total o parcial – para el trabajo; y en ambos se exigía un mínimo de 10 años de imposiciones (art. 5)., v) se limitaba la pensión jubilar con un monto máximo de 800 sucres mensuales (art. 26); además se ñe autorizó a la Caja de Pensiones para adquirir terrenos, construir viviendas y entregarlas en venta o arrendamiento a sus afiliados. (Núñez 1992c, 58). En definitiva, las reformas de 1935 son importantes por que recogen las exigencias y necesidades de la Caja de Pensiones para su funcionamiento, primero que ya se incluye el aporte patronal como una medida para ayudar al financiamiento de la Caja, se impone un porcentaje fijo para los afiliados voluntarios, se eliminan las pensiones vitalicias por las obras científicas o literarias, se establece claramente los dos tipos de jubilación: ordinaria y extraordinaria y se pone un tope máximo al monto de la pensión jubilar.

⁸² Como antecedentes de las Reformas, el Gerente de la Caja de Pensiones presenta un Proyecto de Reforma al Congreso Nacional en septiembre de 1931, el Congreso Nacional no da trámite al Proyecto, por lo cual aprovechando de esta tardanza la Caja de Pensiones aumenta unas reformas al Proyecto; sin embargo estas reformas no fueron aprobadas por el Congreso por mucho tiempo (Núñez, J., et. al., 1992, pág. 56). El 29 de noviembre de 1932 se da la obligación de consignar descuentos en la Caja de Pensiones promulgado en el Registro Oficial N°2 del 7 de diciembre de 1932 (IESS, 1983). Y para el 4 de diciembre de 1933 se da un decreto sobre tasas de interés – Arts. 2,3 y 7) promulgado en el Registro Oficial N°43 del 12 de diciembre de 1933.

⁸³ Considerar que fue en el Gobierno de Federico Páez, septiembre de 1935, quien fue Senador y formó parte de la Comisión Legislativa “encargada de analizar las reformas a la Ley de Jubilación, y estudiar el proyecto de ley sobre Seguro Social General; además, estaba vinculado familiarmente al Gerente de la Caja, licenciado José Roberto Páez, y ello sirvió para que uno de sus primeros actos de gobierno fuese la promulgación de las Reformas a la Ley de Jubilación (Núñez et. al. 1992, 57).

Estas reformas se materializaron con la expedición de la Ley del Seguro Social Obligatorio⁸⁴ el 2 de octubre de 1935 (IESS 1979, IESS 1983, IESS 1984), esta ley esperaba alcanzar “la protección de toda la población trabajadora del país” (Núñez 1992c, 59) instaurándose de esta manera el régimen del seguro social en el Ecuador (Miño, León y Núñez 1992). La Ley de Seguro Social Obligatorio tenía como campo de acción el sector laboral público y privado; es así que el art. 2 de la Ley señalaba que el seguro social será obligatorio para “los empleados públicos y privados y asalariados, sea cualquiera el orden de sus actividades en las que se ocupen, sin considerar su nacionalidad” (citado en Mantilla et.al. 1992, 98). y hablaba de una contribución bipartita (patronal y empleado); además que la Ley legitimaba a la Caja de Pensiones como la entidad aseguradora con su propia personería jurídica y patrimonio – diferenciado de los bienes del Estado -; pero además, disponía la creación del Instituto Nacional de Previsión como ente rector del Sistema Nacional de Seguros Sociales (Núñez 1992c, 59) y de la creación de la Caja del Seguro para los empleados privados y obreros industriales.

Es así que podemos señalar que para la aplicación de la Ley del Seguro Social Obligatorio debía ser ejercida por las Cajas de Previsión; es decir, por la Caja de Pensiones – creada en 1928 – y por la Caja de Empleados Privados y Obreros Industriales, conocida como la Caja del Seguro – creada en 1937 – como lo indicaba el art.3 de la ley “El Instituto Nacional de Previsión aplicará el régimen de seguro general obligatorio por órgano de la Caja de Pensiones creada por Ley del 13 de marzo de 1928 y de las demás Cajas de Previsión que fundará para mejor éxito de la administración que se le confía” (citado en Mantilla et.al. 1992, 98). Es así que a través del Decreto Supremo N°200 de abril de 1936⁸⁵, estableció la autonomía de las Cajas de Pensiones con su personería jurídica y sus propios fondos, incluso sin estar bajo la intervención de la Contraloría (Miño, León y Núñez 1992).

⁸⁴ Ley del Seguro Social Obligatorio el 2 de octubre de 1935 a través del Decreto Supremo N°12, promulgado en el Registro Oficial N° 10 del 8 de octubre de 1935; “los antecedentes de la Ley se hallan formulados , principalmente, en el proyecto elaborado por el Dr. Fidel A. López Arteta en el año 1931, que fuera presentado a la Legislatura de 1934” (Mantilla et.al. 1992, 95). Desde 1934 se nombró una Comisión especial para estudiar “el establecimiento de un régimen general y técnico de seguros sociales” (Núñez et. al. 1992, 59).

⁸⁵ Decreto Supremo N°200 de abril de 1936, publicado en el Registro Oficial N°186 del 11 de mayo

Como se mencionó, a través de esta ley también surge el 1 de mayo de 1936 el Instituto Nacional de Previsión Social como organismo rector – director, coordinador y aplicador de la seguridad social en el Ecuador - encargado de la aplicación de la Ley del Seguro Social Obligatorio y de fomentar el seguro voluntario (IESS 1979, IESS 1984, Núñez 1992c) y “ejercer el patronato del indio y del montubio” (Núñez 1992c, 59), en la medida que tenía a su cargo el Patronato Nacional del Indio y Montubio (Mantilla et.al. 1992, 95).

En diciembre de 1936 se presentaron varias propuestas para la organización de la Caja del Seguro para los obreros y empleados privados y para el seguro de enfermedad (Miño, León y Núñez 1992); siendo así que en enero de 1937 se crea la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros, institución encargada de la protección de todos los trabajadores asalariados, y además se incluyó a “los empleados domésticos, clero secular, maestros de capilla, profesionales y trabajadores de la construcción” (IESS 1979, IESS 1984). Los Estatutos de la Caja del seguro de Empleados Privados y obreros fue aprobado a través del Decreto N°63 (1937)⁸⁶, y de esta manera la Caja del Seguro inicia su administración con carácter autónomo a partir del 1 de julio de 1937 (IESS 1983, IESS 1984); aunque a partir de enero, el Instituto Nacional de Previsión, por Decreto Ejecutivo empezó a recibir las aportaciones de los empleados privados y obreros para el establecimiento de la Caja del Seguro, a través del Decreto del Instituto Nacional de Previsión (1937)⁸⁷, se concedió autonomía a la Caja del Seguro, esta Caja empezó su vida independiente el 1 de julio. (Miño, León y Núñez 1992, 207). Lo que le diferencia a la Caja del Seguro de la Caja de Pensiones, es que la Caja del Seguro nace de una experiencia recorrida de 9 años de seguridad social en el país y con estudios técnicos actuariales (Núñez 1992c).

En febrero de 1937 se reforma la Ley del Seguro Social Obligatorio⁸⁸ y se incorpora el seguro de enfermedad como un beneficio más para los afiliados⁸⁹. Por otro lado, luego

⁸⁶ del 31 de marzo de 1937 y publicado en el Registro Oficial N°455 del 3 de abril del mismo año

⁸⁷, del 25 de junio de 1937, aprobado por el Ejecutivo y publicado en el Registro Oficial N°534 de ese mismo año

⁸⁸ A través del Decreto Supremo N°19 y publicado en el Registro Oficial N°407 del 4 de febrero de 1937 (IESS, 1983).

⁸⁹ “El art. 2° del Decreto, que modificó, el Art. 7 de la Ley, decía: El Instituto se halla obligado a conceder (se habla del Instituto Nacional de Previsión) los siguientes beneficios: 1°, Seguro de Vida, comprendidos en éste el beneficio del Fondo Mortuario y los servicios que se establecieron para mejorar la capacidad vital y rendimiento del trabajador; 2°, Jubilaciones por tiempo de servicios y límite de edad por

de la caída del Gobierno de Paéz en 1937, asume la Presidencia Alberto Enríquez Gallo (octubre 1937) quien derogó la Ley de Seguridad Social y se empieza a preparar los lineamientos generales para la elaboración del Código de Trabajo.

Se dicta el Código de Trabajo⁹⁰ (1938) en el cual se dieron algunas disposiciones con el propósito de corregir algunas fallas de la Ley del Seguro Social Obligatorio (como los seguros de invalidez y riesgos de trabajo), no obstante estas disposiciones, no estaban sustentadas en los cálculos correspondientes, ni estaban integradas al conjunto del seguro social, lo cual más bien creaba confusión al nivel de la legislación existente sobre este tema (Mantilla et.al. 1992). Entre algunos de los lineamientos en términos de Seguridad Social que mencionaba el Código se puede destacar el establecimiento de los fondos de reserva⁹¹, el derecho a la jubilación de los trabajadores siendo así que el art. 136 del Código señalaba que “los trabajadores que por 25 años o más hubieren prestado servicios, continuada o ininterrumpidamente tendrán derecho a ser jubilados por sus patronos. Su renta se determinará siguiendo las mismas normas fijadas por la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros para la jubilación de los afiliados” (citado en Miño, León y Núñez 1992, 212).

Otro hito importante en la normativa de este periodo es la nueva ley del Seguro Social Obligatorio de 1942⁹². Lo más destacable de esta Ley fue que se habla de la obligatoriedad para todos los trabajadores – empleados privados, obreros y empleados públicos – además de los aprendices⁹³, se habla de la obligación patronal tanto de

inhabilidad permanente para el trabajo; 3º, Asistencia o auxilios en especie o en dinero en caso de enfermedades generales transitorias... “Como sección del ex – Instituto Nacional de Previsión, el Departamento Médico del Seguro Social inició su labor el 1º de Mayo de 1936; como Departamento de la Caja del Seguro para aplicar el seguro de Enfermedad – Maternidad solamente de los afiliados de la Caja del Seguro, inició sus labores desde julio de 1937 hasta marzo de 1944; desde abril de 1944 concedió prestaciones de enfermedad – maternidad, también a los asegurados de la Caja de Pensiones, y desde octubre de 1951 presta servicios médicos a los jubilados del Seguro” (IESS, 1984, PAG).

⁹⁰ En sesión del 11 de octubre de 1938, la Asamblea Constituyente aprobó el Código del Trabajo.

⁹¹ el art. 124 señala “A partir de la vigencia de este Código, todo trabajador que preste sus servicios por más de un año, tendrá derecho a que el patrono abone una suma equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año completo posterior al primero de sus servicios” (citado en Miño, León y Núñez 1992, pág. 211).

⁹² En el Gobierno de Carlos Arroyo del Río se dicta la ley del Seguro Social Obligatorio a través del Decreto N°1179 y promulgado en el Registro Oficial N°574 del 25 de julio de 1942, “que incorporaba al ámbito legal todas las reformas planteadas por los organismos del seguro social y actualizaba sustancialmente la legislación en este campo” (Núñez, J., et. al., 1992, pág. 66).

⁹³ Art.2 del Título II, señala “están sujetas al Seguro Social Obligatorio todas las personas que prestan sus servicios o ejecutan una obra en virtud de un contrato de trabajo o por nombramiento, esto es, los empleados privados, los obreros y los empleados públicos. También están incluidos los aprendices, sujetos a contrato de aprendizaje” (citado en Núñez, J., et. al., 1992, pág. 67).

inscribir a los trabajadores como remitir las aportaciones⁹⁴ ; además se menciona como prestaciones del seguro social: el seguro de enfermedad y maternidad y el seguro de invalidez, vejez y muerte; sobre el financiamiento de las prestaciones se “impuso al Estado la obligación de financiar el 40% de todas las pensiones del seguro general” (Núñez 1992c, 67); si bien esta es un hito en el financiamiento de la seguridad social en el país en la medida que ayudaba al financiamiento del mismo, también podía ser perjudicial, algunos opinaron que esta decisión

Se trataba, evidentemente, de una muy peligrosa resolución, pues si bien resolvía el problema del déficit financiero de las Cajas, cargaba sobre las espaldas de todo el país el sostenimiento económico del seguro social, convirtiendo la afiliación en un privilegio de minorías asalariadas y financiando con los exiguos fondos nacionales las obligaciones que, en rigor, debían corresponder mayoritariamente al sector patronal (Núñez 1992c, 68).

No obstante, hay que reconocer que esto da un cambio en la estructura del financiamiento del sistema que ahora era tripartito, es decir con contribuciones de los trabajadores, aportes patronales y del Estado (Anexo 13)

En febrero de 1946 en miras a mejorar la planificación y la aplicación del seguro social se reforman los estatutos de la Caja del Seguro y se establece el seguro adicional⁹⁵ además, a partir del 1 de julio los aportes patronales serían del 7% y ya no del 5% como eran, los aportes de los trabajadores se mantenían en el 5%. Además, como en estos años se dio un alza salarial, entonces se modificó el límite para el monto salarial máximo imponible fijándose en 120 sucres diarios, 840 sucres semanales o 3600 sucres mensuales (Miño, León y Núñez 1992), lo que equivaldría en dólares 8,88 dólares diarios, 62,22 dólares semanales y 266,66 dólares mensuales⁹⁶.

⁹⁴ el Art. 5 indicaba que se tiene que “inscribir a sus trabajadores en la respectiva Caja de Previsión, dar avisos de salidas, modificaciones de sueldos y salarios, de los accidentes de trabajo de los asegurados, de acuerdo con los Estatutos y Reglamentos” (citado en Núñez, J., et. al., 1992, pág. 67) además, como señala el Art. 6 el patrono debía “remitir los aportes personales, patronales y los descuentos y multas que correspondiese a las Cajas de Previsión” (citado en Núñez, J., et. al., 1992, pág. 67).

⁹⁵ Reforma que fue aprobada por Acuerdo N°2042 de 30 de abril de 1946 del Ministerio de Previsión Social y Trabajo” (Miño, León y Núñez 1992, pág. 240).

⁹⁶ El tipo de cambio en sucre para el año de 1946 era de \$13,50 (promedio anual de venta del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador).

El 3 de noviembre de 1951 se establece la Ley del Seguro de Cesantía del Magisterio⁹⁷ (IESS, 1983); un año después, el 4 de noviembre de 1952, se extiende esta ley a empleados fiscales, municipales, de instituciones de derecho público y de entidades autónomas de derecho privado⁹⁸ (IESS, 1983). Por otro lado, en 1951 se dan nuevamente reformas a los estatutos de la Caja del Seguro, entre las principales fueron en relación a los mínimos de sueldos imponible, los nuevos mínimos de rentas a concederse y la cuantía básica de jubilación⁹⁹ (Miño, León y Núñez 1992).

Para 1952, se aprobaron algunos elementos importantes en torno a jubilaciones, por un lado el reglamento para el control de la supervivencia y del derecho de los pensionistas de la Caja del Seguro, además la reforma al reglamento sobre concesión de jubilaciones mínimas por vejez en la Caja del Seguro¹⁰⁰ (Miño, León y Núñez 1992). En este año, la Cámara de Diputados solicita un informe al Instituto Nacional de Previsión sobre el Proyecto de Ley de Jubilación en el Ramo de Telecomunicaciones. La diferencia entre el Sistema vigente de la época y el Proyecto es en la disminución de aportaciones y edad mínima para acceder a la jubilación y un aumento en el monto de la pensión. El proyecto en cuestión señala que podrán acceder a jubilación los profesionales de telecomunicaciones que desempeñan funciones técnicas o técnicas – administrativas que sin importar la edad pero que tengan 20 años trabajando en el área, podrían jubilarse¹⁰¹.

Frente a este proyecto, el Departamento Actuarial del Instituto Nacional de Previsión considera que no es viable el proyecto porque no se puede financiar con el aporte adicional del 6% todas las prestaciones que se quería aumentar, además, señalaban que

⁹⁷ Ley del Seguro de Cesantía del Magisterio se promulga en el Registro Oficial N°968 del 20 de noviembre de 1951.

⁹⁸ Extensión de la Ley de Seguro de Cesantía, el 4 de noviembre de 1952 promulgado en el Registro Oficial N°68 del 20 de noviembre de 1952

⁹⁹ “se eliminó la disposición que determinaba que la cuantía básica de jubilación por invalidez o vejez se compusiese de un porcentaje (30% para la Caja del Seguro) del promedio de sueldos percibidos en los últimos 4 años anteriores a la fecha de jubilación. Esta norma se la reformó, por cuanto había el caso de afiliados que luego de cumplir con el tiempo de servicio requerido y la edad para jubilarse, no se acogían a ésta y continuaban trabajando varios años, al final de los cuales solicitaban la prestación de la Caja del Seguro, dándose entonces el caso de que los cálculos se realizaban en base a sueldos indudablemente menores a los que había estado percibiendo el asegurado en los últimos años de su trabajo, por lo que recibían una pensión sin la menor relación con el costo de la vida, al producirse la cesantía. Las Reformas entraron en vigencia el 1 de julio de 1951” (Miño, León y Núñez 1992, pág. 259).

¹⁰⁰ Esta reforma fue aprobada por el Instituto Nacional de Previsión el 2 de mayo de 1952.

¹⁰¹ “para lo cual la Caja de Pensiones les abandonará un tiempo equivalente al 50% del tiempo de servicio de Telecomunicaciones. La cuantía de la pensión jubilar de acuerdo con el Proyecto, será la que resulte de multiplicar el 3,33% por 30 años y por el promedio mensual de los mejores sueldo que hubiere percibido en el trabajo durante 3 años, el afiliado” (Orellana 1953, 20).

el enfoque de ese momento era la unificación de la seguridad social, parecía ser costumbre que cuando se implementa un seguro social por primera vez en un país se acostumbra a crear varias cajas de previsión según los grupos con sus propios requisitos, cotizaciones y características en general; pero poco a poco estas cajas se van unificando hasta formar un solo sistema de seguro social; es así que en su momento el Ecuador tuvo sus propias cajas para los magisterios, para empleados de la banca y para demás empleados públicos; y es así que la Caja los unió a todos y formó la Caja de Pensiones, que a su vez tiene una estrecha relación con la Caja del Seguro, consolidándose así el Seguro Social Obligatorio (Orellana 1953). Por lo cual, no se puede retroceder y formar un seguro social especial para los trabajadores de telecomunicaciones, sería romper con la unidad del seguro social. La solución según el Departamento Matemático – Actuarial es la de celebrar contratos adicionales¹⁰², contemplados en los art. 89 y 90 de la Ley del Seguro Social Obligatorio.

En 1953, frente a una propuesta de jubilación especial para el magisterio, el “Informe del Departamento Actuarial sobre los proyectos de Jubilación del Magisterio”, señala, que no se puede hablar de una reforma a la Ley de Jubilación del Magisterio, porque esta Ley no está vigente, pues para esos años solo estaba vigente la Ley del Seguro Social Obligatorio expedida en 1942. Sin embargo, las variaciones principales del Proyecto y el actual sistema de jubilaciones vigente en la Caja de Pensiones consiste en disminuir los años de imposiciones y de la edad mínima para acceder a la jubilación; y de aumentar el monto de la pensión¹⁰³. Frente a esta propuesta el Informe del Departamento Actuarial indica que si se acepta las reformas para el Proyecto de Ley para el Magisterio, se estaría multiplicando las Cajas de Previsión y así se obtendría varios sistemas con pequeños grupos de afiliados (Orellana 1953, 14), y además, se debía considerar que para la época, el país tenía la edad mínima más baja para acceder a la jubilación entre todos los seguros sociales del resto del mundo. Por lo cual, se

¹⁰² “Contempla la posibilidad de celebrar contratos adicionales, a fin de proporcionar prestaciones mayores o bajo condiciones más favorables que las señaladas en los Estatutos del Seguro Social Obligatorio. Considero que si los empleados de Telecomunicaciones y su patrono, creen conveniente mejorar las prestaciones, podrían perfectamente celebrar con la Caja de Pensiones un contrato de seguro adicional que sería financiado por la contribución del patrono, en este caso el Estado, y de los propios afiliados” (Instituto Nacional de Previsión 1952, 30).

¹⁰³ “En el proyecto de Ley, la jubilación que se la quiere otorgar varía del 80 al 100% de los sueldos percibidos en los últimos 3 años, mientras que, de acuerdo con los Estatutos, para una persona que ha tenido 30 años de imposiciones se concede una jubilación del 71,25% del promedio de los sueldos percibidos en los últimos cinco años” (Orellana 1953, 6).

recomendó “conceder prestaciones variables del acuerdo con el costo de la vida” (Orellana 1953, 15).

Para 1958, el INP presenta un informe de labores en el cual se destacan tres elementos: i) diferencias entre las aportaciones de la Caja del Seguro y la Caja de pensiones para los servicios médicos¹⁰⁴, siendo que la Caja del Seguro termina cubriendo los costos de los servicios médicos que utilizan los afiliados de la Caja de Pensiones ii) problemas de financiamiento de la Caja del Seguro¹⁰⁵ con la eliminación de la aportación del Estado iii) sobre la unificación del sistema del seguro social¹⁰⁶ a través de una sola Caja que deberá realizarse por etapas.

Tomando en cuenta estas consideraciones, las modificaciones que se hicieron en la Ley fue: i) el Servicio médico tuvo personería jurídica independiente de la Caja del Seguro y se estableció su propio sistema de financiamiento, ii) se realizaron modificaciones administrativas para agilizar los trámites de los afiliados, iii) sobre las pensiones jubilares, para establecer el monto de la pensión ya no sería de los últimos 4 años, sino de los 5 mejores años, iv) se incluyó el aporte del Estado para la Caja del Seguro, v) se reestructuro el directorio del INP. Es así que se dicta el Decreto Ley de Emergencia

¹⁰⁴ “De los aportes personal y patronal que financia la Caja del Seguro y que en total representan el 11% de las remuneraciones de los afiliados, el 3,41% sirve para cubrir los gastos correspondientes al seguro de enfermedad – maternidad. Así mismo, de los aportes personal, patronal y del Estado que financia la Caja de Pensiones y que en total ascienden al 11,5% de los sueldos de los empleados, solamente el 2,33% se destina al seguro de enfermedad – maternidad de los asegurados de esa Caja. Salta pues de bulto la enorme diferencia de 1.08% que existe entre las aportaciones de la Caja de Pensiones frente a la del seguro para los servicios médicos. Es decir que los afiliados de la Caja del Seguro están ayudando a sufragar los gastos que demanda el mantenimiento de los servicios médicos en favor de los asegurados de la Caja de Pensiones, en un porcentaje casi igual a la mitad de lo que actualmente pasa esta Caja al Departamento Médico. La falta radica en que mientras las instituciones particulares y las empresas patronales aportan el 6% para la Caja del Seguro, y, los bancos aportan el 7% como aporte patronal para la Caja de Pensiones, el Estado contribuye, como patrono de los servidores públicos, con el 3% de los sueldos de estos” (Boletín Instituto Nacional de Previsión, N°80 – 81 citado en Mantilla et.al. 1992, 149)

¹⁰⁵ Sobre Problemas de financiamiento de la Caja del Seguro. El informe señala: “el seguro social ecuatoriano, con sobrado fundamento optó por la aplicación, a través de organismos de Derecho privado, del sistema de cotización tripartita inicialmente, fijándola para la Caja del Seguro en el 5% personal, 7% patronal (actualmente vigente el 6% hasta cuando se haga efectivo el subsidio en dinero por enfermedad), y el valor del impuesto adicional a la renta, de las sucesiones intestadas y el 30% del producto de los impuestos establecidos en la Ley de Impuestos a la herencias, legados, donaciones, etc, en concepto de aporte estatal.

¹⁰⁶ sobre la unificación del Sistema el informe señala: “hay que convenir que la unidad es una de las más importantes características que deben reunir las entidades que aplican regímenes de seguro social (...), antes de dictar una Ley que unifique las dos Cajas de Previsión actualmente existentes, se debe, con miras hacia esa unificación dictar una Ley que unifique aportes y prestaciones para luego dictar normas de carácter administrativo que permitan ir preparando el terreno en las Cajas para poner en marcha, en un momento dado, el plan de inmediata unificación” (Boletín Instituto Nacional de Previsión, N°80 – 81 citado en Mantilla, Abad y Núñez 1992, 151).

N°27; el 21 de mayo de 1959, con el cual se aprueban nuevos estatutos tanto para la Caja del Seguro como para la Caja de Pensiones, las principales características fueron: i) Las Cajas serían similares, tendrían un igual sistema de financiamiento, iguales beneficios y requisitos ii) Mayor agilidad para el cálculo de prestaciones en dinero (pensión de invalidez o vejez) “no habría más que multiplicar el coeficiente correspondiente a los tiempos de afiliación por el promedio de los cinco años de mejor remuneración del afiliado” (Miño, León y Núñez 1992, 270), iii) Se revisaría periódicamente las pensiones dadas a los beneficiarios. Entra en vigencia el 30 de julio de 1959 los estatutos unificados de las Cajas y el 6 de agosto del mismo año entraron en vigencia los estatutos del Departamento Médico (Mantilla et.al. 1992).

El 6 de noviembre de 1962 a través del Decreto Legislativo sobre Jubilaciones para trabajadores en actividades consideradas como insalubres¹⁰⁷ (minería, industria gráfica, etc.), se decreta el límite de edad para jubilación “se les rebaje un año de edad por cada cinco de imposiciones que tengan en esta clase de actividades” (art. 1. 1962), y en términos del financiamiento se incorpora un seguro adicional en tanto en cuanto para el financiamiento el art. 2 del Decreto señala “aumente su pensión jubilar en el 0,50% del promedio mensual de los cinco mejores años de imposiciones, por cada año de servicio en dicha actividad. La aportación adicional necesaria para financiar el contrato será cubierta en esta proporción: el 75% por el patrono y el 25% por el afiliado” (Congreso Nacional 1962).

El 29 de abril de 1964 se dicta el Decreto N°878¹⁰⁸ que tenía como objetivo aumentar los beneficios del seguro social a grupos aún no protegidos, además se “creó el aporte adicional patronal del uno por ciento mensual sobre los sueldos y los salarios impondibles de los trabajadores, sean estos empleados u obreros, para la concesión del subsidio por enfermedad, incapacidad originada en enfermedad, el mismo que se otorgaría luego de un período de espera de seis meses” (Wolter y Núñez 1992, 317). Con esta disposición se liberó al patrono del seguro de enfermedad y subsidia la incapacidad temporal (Wolter y Núñez 1992).

¹⁰⁷ Decreto Legislativo sobre Jubilaciones para trabajadores en actividades consideradas como insalubres (minería, industria gráfica, etc.) del 6 de noviembre de 1962 y publicado en el Registro Oficial No. 329 del 12 de diciembre de 1962.

¹⁰⁸ Decreto N°878 del 29 de abril de 1964 y en el Registro Oficial N°239 del 4 de mayo de 1964 .

Por otro lado, se realiza un convenio adicional para la jubilación del Magisterio, a través del Decreto 719 (8 de abril de 1964; RO. 240 del 5 de mayo de 1964) por el que se faculta al Ministro de Educación Pública celebre con el Gerente General de la Caja Nacional del Seguro, un contrato adicional de jubilación para el Magisterio; el art. 2 señala que “esta jubilación será del ciento por ciento del promedio de los cinco años de mejores sueldos, con treinta años de servicios docentes y cincuenta y cinco de edad”, el artículo 3 habla sobre la disminución de edad para jubilarse “por cada año de exceso de los 30 de servicios se disminuirá un año de los 55 que se indica en el artículo anterior, hasta un límite de 52 años”, el art. 4 “El nuevo Contrato de Jubilación del Magisterio Nacional se cubrirá con el aporte adicional del diez por ciento y con el pago de una prima única que resulte del reconocimiento de los tiempos de servicios docentes anteriores a la fecha de la firma del contrato”.

El 30 de diciembre de 1964 se firma el contrato de seguro adicional para el Magisterio Nacional en el cual dentro de los compromisos de la Caja del Seguro en relación a Jubilación de Invalidez y Vejez se señala sobre la jubilación adicional; de 0,833% del promedio mensual de los sueldos de los cinco años de mejor remuneración, por cada año de imposiciones, además para aquellos que hayan excedido los 30 años de imposiciones, tendrán derecho de jubilarse a partir de los 55 años y que se les rebaje un año de edad por cada año de imposiciones que haya excedido los 30 hasta un límite de 52 años; no obstante los jubilados no podrán regresar al magisterio fiscal (1964).

Luego de varias peticiones de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, a través de Decreto Supremo 343 del 3 de febrero de 1966¹⁰⁹, se ordena que la Caja Nacional del Seguro Social afilie a los miembros del clero secular y pueda acceder al seguro de enfermedad (incluyendo subsidio por enfermedad) y con particularidades especiales para los seguros de invalidez y vejez y de la cooperativa mortuoria, que otorgaría auxilio de funerales en caso de fallecimiento (Wolter y Núñez 1992); y se realiza el Reglamento de Afiliación al Clero en el cual - art.1 - se indica que a partir del 1 de agosto en condición de obligatorio se deberá afiliarse al seguro social y tendrá acceso a las prestaciones del seguro de enfermedad incluyendo el subsidio, y con algunas modalidades especiales a

¹⁰⁹ publicado en el Registro Oficial No. 685, del 7 de febrero de 1966.

los seguros de invalidez, vejez y cooperativa mortuoria (Instituto Nacional de Previsión 1966); para el financiamiento el art. 2 indica las Curias Diocesanas serían las encargadas de recaudar y entregar mensualmente el aporte global del 9% de las remuneraciones de los sacerdotes de sus respectivas jurisdicciones¹¹⁰. En relación a la jubilación por vejez considera como requisitos: 65 años y 360 imposiciones mensuales o 70 años y 240 imposiciones mensuales; y dentro de las disposiciones transitorias se consideraron: i) “durante los diez primeros años de vigencia de este Seguro, el aporte de los afiliados será del 17% de las remuneraciones mensuales percibidas” (Instituto Nacional de Previsión 1966) y ii) “provisionalmente, durante los diez primeros años de vigencia de este Seguro, la jubilación por vejez se concederá solamente al cumplirse 70 años de edad y 120 imposiciones mensuales acreditadas” (Instituto Nacional de Previsión 1966). Por otro lado, también se realizó el Reglamento de Afiliación de trabajadores de iglesia, considerados los sacristanes, maestros de capillas y otras personas que presten sus servicios de manera regular a la Iglesia, Conventos o Curatos parroquiales, en el cual se indica que para afiliar a los trabajadores se tomarán en cuenta los sueldos que en realidad perciben siempre y cuando no pueden ser menores a S/. 420 mensuales (Instituto Nacional de Previsión 1966).

En agosto de 1966, a través del Decreto 853¹¹¹, se da paso a que los profesores universitarios perciban pensión jubilar íntegra y sueldos por servicios en Universidad.

La dictadura cae en 1966 y asume el poder Clemente Yerovi Indaburu – abril a noviembre de 1966 - ; en este gobierno el 5 de octubre de 1966 se dicta el Decreto N°1212, con algunas reformas a las leyes, entorno a medidas para la mora patronal – uno de los principales problemas financieros de ese momento - , y la concesión oportuna de las prestaciones. En diciembre de 1967, el INP, reglamenta la afiliación obligatoria para los sacristanes, maestros de capilla y todas las personas que, en forma regular y permanente, presten sus servicios en iglesias, conventos o curatos parroquiales (Wolter y Núñez 1992).

¹¹⁰ El Art. 3 señala: “para fines de este seguro, los sueldos de los sacerdotes actuales y futuros serán determinados de la siguiente manera: S/. 500 de base más S/. 40 por cada año completo de ejercicio sacerdotal, computado este ejercicio desde la fecha de ordenación” Reglamento de Afiliación al clero, apuntes 1, pag. 2)

¹¹¹ Decreto 853 del 8 de agosto de 1966 , RO. 96, del 12 de agosto de 1966.

El 10 de abril de 1968, se firma la Ordenanza sobre Afiliación de trabajadores de construcciones, por la cual se considera que si bien por la Ley del Seguro Social Obligatorio¹¹² es de carácter obligatorio la afiliación al seguro de los trabajadores permanentes, temporales, ocasionales o a prueba, sin embargo los patronos incurren en la omisión de afiliarlos, por lo cual es necesario dictar normas para el cumplimiento de esta Ley. Es así que se dicta esta Ordenanza por la cual se exige con carácter obligatorio que los patronos afilien a sus empleados, incluso en caso de no realizarlo, los trabajadores pueden denunciar a la Caja Nacional del Seguro esta omisión (Campaña 1968).

En el Decreto 517 (1963) ya se manifestó la necesidad de la extensión del seguro de enfermedad y maternidad a familiares – cónyuges e hijos - . Sin embargo, resultaba un problema financiero de como cubrir los gastos de atención y por no contar con la infraestructura suficiente; es así que, el INP el 30 de abril de 1968 expide las normas para la extensión del seguro de enfermedad y maternidad a los familiares de afiliados y jubilados del seguro social; según estas normas, los beneficios se otorgarían a partir de enero de 1969 a través de un mecanismo escalonado, primero a la cónyuge e hijos menores de 6 años y así hasta completar la atención a los hijos menores de 18 años (Wolter y Núñez 1992).

En octubre de 1968, se da nuevos beneficios a través de la Ley No. 68-010 sobre el décimo cuarto sueldo¹¹³ por la cual señalaba que los servidores públicos y trabajadores afiliados – obligatoriamente - a la Caja Nacional del Seguro Social recibirán una bonificación especial (art. 1) e incluso señala que para los jubilados de la Caja Nacional del Seguro y pensionistas militares y policías tendrán una décima tercera pensión. Luego se da un decreto No. 096 – CL. R.O. 94 del 15 de enero de 1969 por la cual se establece o se aclara que la XIII pensión se amplíe a todos los jubilados; es así que el Art. 1 señala

Que la décima tercera pensión que se dispone pagar en el mencionado inciso, comprende a todos los jubilados y pensionistas Militares del Estado y de la Policía Civil

¹¹² Por la Ley del Seguro Social Obligatorio y su reforma constante en el Decreto – Ley No. 1212 promulgado el 10 de octubre de 1966.

¹¹³ Ley No. 68-010 R.O. No. 41 de 29 de octubre de 1968

Nacional, incluyéndose entre éstos a los de las Cajas Militar y Policial, jubilados del Estado, jubilados patronales y pensionistas de montepío en general. Esta décima tercera pensión deberá ser pagada en el mes de diciembre de cada año, desde el presente año de 1968, inclusive, por parte de las instituciones que cubren las pensiones de que trata esta disposición.

A continuación un recuento normativo de los principales decretos (Tabla 11):

Tabla 11: Índice de los Decretos y Normativas más importantes dictados en el período para la Legislación del Seguro Social de 1935 a 1969.

Decretos	Detalle
Decreto N° 83, 1935	Reformas a la Ley de Jubilación
1935	Se dicta la Ley del Seguro Social Obligatorio
Decreto N° 103, enero de 1936	Establece los beneficios del fondo mortuario en favor de los pensionistas de montepío civil y militar, y de los pensionistas vitalicios.
Decreto N°200, de abril de 1936	Declara la autonomía del Instituto Nacional de Previsión y de las Cajas anexas al mismo
Decreto N°62, de junio de 1936	Se aprueba la ordenanza sobre Misiones Sociales, ordenanza conducente a la extensión del seguro social al campesinado, mediante la aplicación de medidas de protección y beneficio
Decreto N° 92, de diciembre de 1936	Dispone que desde el 1 de enero de 1937 las empresas industriales entregarán al Instituto Nacional de Previsión los aportes de sus empleados y obreros.
Decreto N° 55, de marzo de 1937	Crea el Departamento de Seguro de Desgravamen Hipotecario, en beneficio de empleados y obreros
Decreto N° 58, de marzo de 1937	Sobre indemnizaciones por accidentes de trabajo
Decreto 63	Estatutos de la Caja del Seguro
Decreto N° 121, de julio de 1937	Se dispone que los empleados y obreros del Ferrocarril del Sur serán afiliados a la Caja del Seguro de empleados privados y obreros.
Decreto N° 127, de julio de 1937	Se aprueba el Decreto expedido por el Instituto relativo al funcionamiento de la Caja del Seguro, independientemente del Instituto

Decreto N° 129, de julio de 1937	Se aprueban los Estatutos del Instituto Nacional de Previsión
Decreto N° 96, de abril de 1938	Sobre jubilación de empleados y obreros de empresas privadas
Decreto - Ley N° 210, de agosto de 1938	Se expide el Código del Trabajo
Decreto N° 1179, de julio de 1942	Se dicta la Ley del Seguro Social Obligatorio
1946	Reformas a los Estatutos de la Caja del Seguro
1951	Ley del Seguro de Cesantía del Magisterio
1951	Nuevas Reformas a los Estatutos de la Caja del Seguro
1959	Nuevos Estatutos para las dos Cajas
1962	Jubilaciones para trabajadores en actividades consideradas insalubres
Decreto N° 517, 1963	Extensión del seguro de enfermedad y maternidad a familiares – cónyuges e hijos
Decreto N°878 , 1964	Extensión a grupos
Decreto N° 719, 1964	Convenio Jubilación Magisterio
Decreto N° 343, 1966	Miembros del Clero
Decreto N° 853, 1966	Profesores Universitarios
Decreto N° 1212, 1966	Mora Patronal
1968	Normas para extensión del seguro de enfermedad y maternidad
Ley 68 – 010, 1968	Décimo cuarto sueldo
Ordenanza, 1968	Afiliación trabajadores de la construcción
Decreto N°96, 1969	Décima tercera pensión.

Fuente: Producto de la Investigación

Beneficiarios

Durante este periodo se incrementa los grupos de beneficiarios con el fortalecimiento de las leyes y decretos; con la ley de Seguro Social Obligatorio de 1935 se determinó como beneficiarios a los empleados públicos y privados y asalariados en general, sin límite máximo de remuneración; y además podían acceder los voluntarios si lo solicitaban a la Caja de Pensiones (López 1944, La Reforma del seguro social en la República del Ecuador). Con la creación de la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros (1937), se abarcó a los empleados privados y obreros de todas las actividades, a más

estratos de la población como son trabajadores domésticos, personal del clero secular, maestros de capilla, profesionales y los trabajadores de la construcción (IESS 1979, IESS 1984); incluso extranjeros, para los cuales existían normas especiales (Miño, León y Núñez 1992).

El número de afiliados al 31 de diciembre de 1938 se acercaba a los 100.000¹¹⁴; hasta este momento estaban afiliados solo los empleados particulares con sueldo periódico fijo, los obreros de las fábricas y minas; y los de actividades menores más o menos organizadas; y no estaban afiliados los trabajadores agrícolas, de servicio doméstico y demás (Miño, León y Núñez 1992). Para la afiliación existía resistencia de los propios obreros que consideraban un medio más de abuso; sin embargo, a pesar de estas dificultades en un año de la Caja del Seguro ya tenían afiliados un monto considerado, que correspondía a 2712 empresas patronales que efectuaban aportes a la Caja del Seguro (Miño, León y Núñez 1992). Posteriormente con la reforma de la Ley del Seguro Social Obligatorio (1942) se fortalece la condición de obligatorio y se incluye a los aprendices con contrato de aprendizaje (Mantilla et.al. 1992, 133).

A pesar, de reformas, decretos y normativas, en la práctica para los años 50, el seguro social estaba limitado a los obreros y a los empleados públicos y privados y quedaba excluida gran parte de la población trabajadora del país; “quedan excluidos los campesinos que constituyen, como se sabe, el 63% de la población total del Ecuador; los artesanos, que son numerosísimo grupo de trabajadores en el Ecuador, y los trabajadores domésticos, a domicilio, temporales y ocasionales” (Saad 1957, 5). Si analizamos las cifras en 1950 (a la fecha del Censo Nacional) se dice que estaban afiliados a las Cajas de Previsión 104.000 afiliados, comparando con la población total, era apenas el 3,25% de ecuatorianos afiliados al seguro social y en relación a la PEA era del 8,41%. Esto en palabras de Pedro Saad señala que

Es sumamente limitado el campo de acción del seguro social en el Ecuador; está señores, muy por debajo de la protección a la población total (...) Aun más, comparémosla con la cifra de la Oficina Internacional del Trabajo: la Oficina Internacional del Trabajo señala como norma mínima un 20% de la población para el

¹¹⁴ Información enviada a la OIT, publicados en el Boletín de Informaciones y Estudios Sociales y Económicos, de marzo de 1939, N°4.

seguro médico y no menos del 50% del sector sometido a régimen del seguro. Y estamos en consecuencia, a la tercera parte de esta situación en cuanto a la protección de la población económicamente activa y a la sexta parte a la población total (Saad 1957, 6).

En la época se critica esta baja tasa de afiliación y se indicaba que no se puede culpar a la nascente seguridad social en el país si consideramos además que la Caja de Pensiones tiene 30 años y la Caja del Seguro 20 años, no hay una improvisación si no una falta de organización y preocupación por parte de las instituciones por ampliar la protección a un mayor número (Saad 1957, 6).

Han existido algunas intenciones como la de los artesanos, algunos dirán que la Ley de 1953 es la primera ley de protección a los artesanos, pero en 1948 ya se aprobó una ley de protección artesanal, en la cual ya se obligaba al INP que presentara en 1949 un proyecto de ley para incorporar a los artesanos al Seguro Social; dicha ley fue objetada en 1948 mismo. Otro intento fue la del Dr. Baquero de la Calle que quería presentar un proyecto de ley en la cual se debía afiliar a todo artesano a cargo del Estado lo cual era solo parte de un discurso demagógico que en la práctica resultaba inviable y por tanto un engaño para los mismo artesanos; esta misma ley dejó fuera a operarios y aprendices.

Sobre los campesinos ya hubo un primer intento de enfrentar el problema de la protección campesina por parte del INP en 1947, a través de misiones campesinas en la Provincia de Pichincha las cuales tuvo efectos positivos pero no existió continuidad, también se puede decir que existía un aporte del Estado para el Seguro Campesino – conocido como el Timbre del Seguro Campesino – que había acumulado hasta la fecha – 1957 – 6 millones de sucres (equivalente a 404.040,40 dólares¹¹⁵); sin embargo, esto resulta una Caja chica para el Gobierno de turno y fue suprimido a través de una Ley en 1954 en la cual ya no se pagaría más a la Caja del Seguro y se asignaba un monto fijo de 600000 sucres anuales (equivalente a 40.404,04 dólares¹¹⁶); lo cual tampoco se cumplió y no ingreso ni un sucre más a la cuenta del Seguro Campesino (Saad 1957).

¹¹⁵El tipo de cambio en sucre para el año de 1957 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

¹¹⁶ El tipo de cambio en sucre para el año de 1957 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

Para ese momento el Seguro Social solo comprende a los asalariados, empleados públicos, privados y obreros, quedando fuera “los trabajadores independientes, los trabajadores campesinos, los trabajadores del servicio doméstico y ciertos grupos de trabajadores a domicilio” (Campaña 1958, 15). Si bien se faculta al INP a través del art. 7 de la Ley del Seguro Social Obligatorio para que se implemente las modalidades para estos grupos, persisten problemas complejos desde lo social, económico y cultural que no han permitido que se aplique el seguro social a los grupos mencionados.

Para 1955, se ha incrementado el número de afiliados a 137.000, de los cuales 96.000 corresponden a la Caja del Seguro y 41.000 a la Caja de Pensiones; sin embargo, la población del Ecuador en ese periodo también creció (3'957.476 habitantes), por lo que no se puede visibilizar un aumento real de la afiliación.

Por otro lado, para estos tiempos ya se estaba considerando la necesidad de un sistema de subsidios familiares y llevarlo a la práctica, también sobre la implementación del subsidio en dinero por enfermedad como complemento de la asistencia médica, para los afiliados de la Caja del Seguro. Otro tema es ampliar las prestaciones a los hijos y cónyuge que no ha logrado cumplirlo por temas económicos, a pesar de que esto se encuentra dentro de la legislación (Campaña 1958)

En la década de los 60, se dan nuevos intentos por asegurar a los artesanos, profesionales y trabajadores domésticos; es así que se crean los seguros: artesanal, de profesionales y de trabajadores domésticos. El seguro artesanal¹¹⁷ estaba dirigido a los trabajadores artesanos – maestros de taller y artesanos autónomos, operarios y aprendices de talleres artesanales y tenían derecho a ciertas prestaciones de embarazo y parto, enfermedad profesional o accidentes de trabajo y un seguro de vida en caso de muerte (Wolter y Núñez 1992). El seguro de profesionales¹¹⁸ estaba direccionado hacia los profesionales con título universitario o politécnico y contaba con las prestaciones de seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y riesgos del trabajo. El aporte era del 14% sobre la renta declarada, era una afiliación voluntaria por tres años y luego sería obligatoria (Wolter y Núñez 1992).

¹¹⁷ El 20 de mayo de 1964 se aprueba el Reglamento de Afiliación al Artesano.

¹¹⁸ El 27 de abril de 1965 se aprueba el Reglamento para la afiliación de profesionales.

Sobre el seguro de trabajos domésticos¹¹⁹; primero se consideraba como trabajadores domésticos a amas de llaves, nodrizas, niñeras, cocineras, pajes, criadas o sirvientes de mano y trabajadores semejantes; era importante considerar este seguro en la medida que estaba direccionado hacia un grupo de la población que necesitaba de protección, incluso más que otros, en la medida que este grupo tenía bajos salarios y por lo general corresponden a los estratos más pobres de la población. No obstante, su afiliación no se concretó en la mayoría ya que por años los patronos no afiliaron a los trabajadores domésticos y estos trabajadores también han desconocido sus derechos por una falta de información. Las prestaciones que tenían derecho eran: seguro de enfermedad o accidente, embarazo y parto, seguro de invalidez, vejez y muerte (Wolter y Núñez 1992).

Por otro lado, se hace eco a las peticiones de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, a través de Decreto Supremo 343 del 3 de febrero de 1966, se ordena que la Caja Nacional del Seguro Social afilie a los miembros del clero secular¹²⁰ y pueda acceder al seguro de enfermedad (incluyendo subsidio por enfermedad) y con particularidades especiales para los seguros de invalidez y vejez y de la cooperativa mortuoria, que otorgaría auxilio de funerales en caso de fallecimiento (Wolter y Núñez 1992). Además, se realizó el Reglamento de Afiliación de trabajadores de iglesia, considerados los sacristanes, maestros de capillas y otras personas que presten sus servicios de manera regular a la Iglesia, Conventos o Curatos parroquiales. Por otro lado, se incrementan otros grupos, es así que en agosto de 1966, a través del Decreto 853, se da paso a que los profesores universitarios perciban pensión jubilar íntegra y sueldos por servicios en Universidad; y en 1968 se incorpora los trabajadores de la construcción y los familiares. El 10 de abril de 1968, se firma la Ordenanza sobre Afiliación de trabajadores de construcciones, por la cual se considera que si bien por la Ley del Seguro Social Obligatorio¹²¹ es de carácter obligatorio la afiliación al seguro de los trabajadores

¹¹⁹ El 7 de julio de 1964 se aprueba el Reglamento sobre afiliación de los trabajadores del servicio doméstico. Los trabajadores domésticos son quienes, “mediante remuneración, prestan servicio continuo en la mayoría de personas que no persiguen fines de lucro, sean que tales trabajadores se alberguen o no en la morada de su patrono” (citado en Wolter y Núñez 1992, 330)., son “amas de llaves, nodrizas, niñeras, cocineras, pajes, criadas o sirvientes de mano y más trabajadores semejantes” (Wolter y Núñez 1992, 332)

¹²⁰ A través del Decreto - Ley publicado en el Registro Oficial No. 685, del 7 de febrero de 1966, se dispone que el Clero Secular sea afiliado al Seguro Social; y se realiza el Reglamento de Afiliación al Clero

¹²¹ Por la Ley del Seguro Social Obligatorio y su reforma constante en el Decreto – Ley No. 1212 promulgado el 10 de octubre de 1966.

permanentes, temporales, ocasionales o a prueba, sin embargo los patronos incurren en la omisión de afiliarlos, por lo cual es necesario dictar normas para el cumplimiento de esta Ley. Es así que se dicta esta Ordenanza por la cual se exige con carácter obligatorio que los patronos afilien a sus empleados, incluso en caso de no realizarlo, los trabajadores pueden denunciar a la Caja Nacional del Seguro esta omisión (Campaña 1968). Y por otro lado, en el Decreto 517 (1963) ya se manifestó la necesidad de la extensión del seguro de enfermedad y maternidad a familiares – cónyuges e hijos - . Sin embargo, resultaba un problema financiero de como cubrir los gastos de atención y por no contar con la infraestructura suficiente; es así que, el INP el 30 de abril de 1968 expide las normas para la extensión del seguro de enfermedad y maternidad a los familiares de afiliados y jubilados del seguro social; según estas normas, los beneficios se otorgarían a partir de enero de 1969 a través de un mecanismo escalonado, es decir, en una primera fase a la cónyuge o del afiliado y sus hijos menores de hasta seis años, posteriormente (3 años después) se extendería a los hijos menores de diez años, y por último (3 años más tarde) contemplar la atención hasta los hijos menores de 18 años (Wolter y Núñez 1992).

En definitiva, en este periodo si bien en la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1935 ya identificó a los grupos beneficiarios, en la práctica no se concretó la afiliación de todos ellos y se tuvieron que emitir posteriores decretos, normas y reglamentos para concretar el aseguramiento de estos grupos como se muestra en la tabla 12 a continuación:

Tabla 12: Beneficiarios periodo 1935 - 1969

	1930	1940	1950	1960
Normativa	(1935)	(1942)		(1964)
	Empleados públicos	Empleados privados		Artesanos (maestros de taller, artesanos
	Empleados privados	Empleados públicos		autónomos,
	Asalariados	Aprendices		operarios y
	Obreros de todas las actividades	Extranjeros		aprendices de
	Empleados domésticos	Trabajadores independientes		talleres artesanales)
		Artesanos		

	<p>Clero secular</p> <p>Maestros de capilla</p> <p>Profesionales y trabajadores de la construcción</p> <p>Extranjeros</p>	<p>trabajadores agrícolas</p> <p>trabajadores del servicio doméstico</p> <p>trabajadores a domicilio ocasionales temporales</p>		<p>Profesionales (con título universitario o politécnico)</p> <p>Trabajadores domésticos (amas de llaves, nodrizas, niñeras, cocineras, pajes, criadas o sirvientas de mano)</p> <p>(1966)</p> <p>Clero secular</p> <p>Trabajadores de iglesia (sacristanes y maestros de capilla)</p> <p>Profesores universitarios</p> <p>(1968)</p> <p>Cónyuge</p> <p>Hijos (menores de 18 años)</p> <p>Trabajadores de construcción</p>
Práctica	<p>Empleados públicos</p> <p>Empleados particulares</p> <p>Obreros de fábricas y minas</p> <p>Trabajadores de actividades menores más o menos organizadas</p>		<p>Empleados públicos</p> <p>Empleados privados</p> <p>Obreros</p>	

*El seguro social de los trabajadores agrícolas, de los del servicio doméstico, de los trabajadores a domicilio y de los ocasionales temporales, debe principiar a aplicarse desde una fecha posterior, cuando el Instituto establezca las modalidades especiales que requieren los seguros de estos grupos (LEY de 1942)

Fuente: Producto de la Investigación

Prestaciones

Inicialmente se realizaron algunas reformas a la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa con la cual se suprimía los reconocimiento de tiempo de servicio por obras científicas o literarias publicadas; y se reconocen dos tipos de jubilación: i) las ordinarias, por 25 años o más de servicio del afiliado y ii) las extraordinarias por incapacidad permanente para el trabajo ya sea de manera parcial o total y al menos 10 años de imposiciones.

Posteriormente se dicta la Ley de Seguro Social Obligatorio (1935) y las prestaciones a las cuales tenían derecho se clasificaron según la categoría de públicos y privados; es así que los empleados públicos y empleados de banco tenían derecho a prestaciones de vejez, invalidez y muerte exigiendo en todas ellas un periodo de espera de 10 años; y además, una prestación de cesantía para aquellos que después de tres meses de desocupados y no tuvieran derecho a pensión, se les entregaba una cantidad igual al monto de sus imposiciones personales. Y los empleados privados y obreros, tenían además de las prestaciones de vejez, invalidez, muerte y cesantía, las prestaciones por enfermedad y maternidad¹²² incorporadas en las reformas a la Ley del Seguro Social de 1937; y será posteriormente que los beneficiarios de la Caja de Pensiones tendrán acceso al seguro de enfermedad y maternidad (IESS 1984). Y en relación a las prestaciones de vejez, se estableció para la Caja del Seguro, como requisitos 20 años de imposiciones o 55 años de edad (López 1944);

Luego se dictará una nueva Ley del Seguro Social Obligatorio (1942), y se establecieron las siguientes prestaciones: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, gastos funerarios, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y desocupación. Como es de nuestro interés de investigación, nos centraremos en el seguro de vejez, el

¹²² En el mismo mes de mayo se crea el Departamento Médico del Seguro Social para que se cumpla el Seguro de Enfermedad, Maternidad y Riesgos del Trabajo, este Departamento tiene su propia personería jurídica con función autónoma y medios financieros propios lo que permitiría la expansión de sus actividades (IESS, 1979, IESS, 1984).

sistema anterior consideraba un seguro a través de rentas vitalicias que debían entregarse de forma obligatoria al afiliado que se retiraba con más de 20 años de contribuciones o si cumplía con el requisito de edad de más de 55 años. De esta forma resultaban, unas pensiones irrisorias, aun después de 25 o 30 años de imposiciones. Los nuevos estatutos en este sentido señalaban, como condiciones, los 55 años de edad mínima y 30 años de imposiciones y en los casos de quienes hubieren entrado en edad avanzada, estos podían jubilarse a la edad de 65 años, con solo 15 años de aportaciones (Tabla 13) y se estableció que la cuantía del seguro de vejez fuese igual a la del seguro de invalidez a través de los cálculos entre los promedios de los sueldos (Mantilla et.al.1992).

Tabla 13: Prestaciones de vejez antes y después de la Ley de 1942

	Antes	Después
Tipo de seguro	Rentas vitalicias	Pensión en función de promedios de sueldos.
Años de contribuciones	20 años	30 años / 15 años*
Edad	Mínimo 55 años	Mínimo 55 años / 65 años*

Fuente: Producto de la Investigación

*En los casos de quienes hubieren entrado en edad avanzada

El seguro de vejez consiste en

[B]eneficios en dinero, llamados pensiones por vejez o jubilaciones, que se calculan tomando en cuenta tiempos de afiliación y montos de aportaciones. Además de estas pensiones mensuales el Seguro Social ecuatoriano concede servicios médicos a sus jubilados, de conformidad a un reglamento especial (Campaña 1962, 27).

Se consideran tres requisitos para la jubilación por vejez, estos son: mínimo de edad, mínimo de afiliación y cesantía en el trabajo. Estos requisitos de mínimo de edad y de afiliación son iguales para todos los casos (Caja de Pensiones y Caja del Seguro), con algunos casos especiales que tienen requisitos particulares;

[L]os casos de jubilaciones especiales son aquellos para los cuales se exigen 25 años de afiliación mínima al Seguro, por lo menos 45 años de edad y una cesantía mínima de 6 meses en el régimen del Seguro Social, es decir, cesantía completa en ambas Cajas

(Campaña 1962, 29).

En definitiva, los mínimos de edad y de afiliación son (Tabla 14):

Tabla 14: Prestaciones de vejez a partir de la Ley de 1942 con sus particularidades

Mínimo de edad (años)	Mínimo de afiliación (años)
55	30
60	25
65	15
66	14
67	13
68	12
69	11
70	10

Fuente y elaborado: Campaña, A. 1962.

Esto nos permite dar cuenta que el Seguro Social ecuatoriano es de los pocos países que contemplan mínimos más bajos de edad, la mayoría de países han fijado como mínimos de edad 60 y 65 años para la jubilación (Campaña 1962).

No obstante, a pesar de la reglamentación existente sobre prestaciones, cabe analizar que realmente estaba cubriendo el Seguro Social; por ejemplo no existía el seguro de accidentes de trabajo ni de enfermedades profesionales,

Quiso implantarse, se enunció inclusive desde una determinada fecha el cobro de una cuota patronal adicional para cubrir los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; pero la influencia patronal, la fuerza del patronato, fue tan grande que hizo que el Instituto Nacional de Previsión desistiera del cobro y allí sigue escrita (...), mas nuestra gente sigue muriéndose por accidentes de trabajo sin tener ninguna protección práctica sino la del Código de Trabajo] (Saad 1957, 9)

Otro aspecto en temas de prestaciones es sobre los casos de desocupación, para lo cual existe el seguro de cesantía que en términos reales no es sino una Cooperativa financiada con las contribuciones de los mismos beneficiarios.

En los años 50 surgieron varios debates por incrementar los grupos de asegurados, entre esos se debatía sobre la carga familiar, y específicamente sobre las asignaciones familiares o subsidio familiar, el problema es si ese subsidio se lo quiere pagar directamente por los patronos, existía un caso sobre los trabajadores de Ancón que recibían un subsidio familiar, el problema fue que los patronos antes de contratar a un obrero se indagaban sobre su vida personal y preguntaban su estado civil y si tenía hijos; es así que se excluía a los trabajadores que tenían familias. De igual manera, si analizamos quienes son los protegidos por el Seguro Social? El Seguro social solo protege al afiliado, y no a la familia; sin embargo el seguro social debería considerar que una enfermedad en cualquier miembro de la familia a más del desgaste emocional es un problema a la economía familiar, el obrero tendrá que utilizar su salario para curar la enfermedad del miembro de su familia. En este sentido se dan las peticiones de los empleados de telecomunicaciones y del magisterio por mejorar su jubilación.

Por un lado, en 1952 el Proyecto de Ley de Jubilación en el Ramo de Telecomunicaciones consistía en la disminución de aportaciones y edad mínima para acceder a la jubilación, un aumento en el aporte del 6% mensual de los sueldos para mejorar las prestaciones y un aumento en el monto de la pensión (Orellana 1953). El proyecto en cuestión señala que podrán acceder a jubilación los profesionales de telecomunicaciones que desempeñan funciones técnicas o técnicas – administrativas que sin importar la edad pero que tengan 20 años trabajando en el área, podrían jubilarse¹²³. Por su lado, los maestros en 1953, presentaron una propuesta de jubilación especial para el magisterio, en la cual establecían la jubilación con otros requisitos de edad (edad mínima 45 años) e impositivos mensuales mínima de 300 (25 años) (Instituto Nacional de Previsión 1953); Además proponían una pensión fija en relación al promedio de los sueldos percibidos en los últimos 3 años y dependiendo del salario, en la tabla 15 se muestra esta relación:

Tabla 15: Propuesta de jubilación especial para el magisterio

Porcentaje a recibir del promedio de los sueldos en los últimos 3 años	Salarios (sucres)	Salarios (dólares)*
--	-------------------	---------------------

¹²³ “para lo cual la Caja de Pensiones les abandonará un tiempo equivalente al 50% del tiempo de servicio de Telecomunicaciones. La cuantía de la pensión jubilar de acuerdo con el Proyecto, será la que resulte de multiplicar el 3,33% por 30 años y por el promedio mensual de los mejores sueldo que hubiere percibido en el trabajo durante 3 años, el afiliado” (Orellana 1953, 20)

100%	Menor de 1000	Menor de 67,34
90%	De 1000 a 2000	De 67,34 a 134,68
80%	Mayor de 2000	Mayor de 134,68

Fuente: Instituto Nacional de Previsión, 1953

* El tipo de cambio en sucre para el año de 1953 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador

Además, solicitaban un “abono de tiempos de imposiciones de un año por cada cuatro de servicio, cuando el Profesor sirva en las Provincias Orientales, el Archipiélago de Colón o en regiones de climas malsanos, previo pago por parte del Estado del aporte patronal” (Orellana 1953, 5). Sobre otras prestaciones en relación a las pensiones de jubilación se habla de “bonificaciones especiales para profesores que posterguen la jubilación después de haber cumplido los requisitos señalados en el Proyecto (...) asimismo, se fija el derecho al Seguro de Enfermedad para los jubilados, previo el pago del 2% de su renta jubilar” (Orellana 1953, 5). Las variaciones principales del Proyecto y el actual sistema de jubilaciones vigente en la Caja de Pensiones consiste en disminuir los años de imposiciones y de la edad mínima para acceder a la jubilación; y de aumentar el monto de la pensión¹²⁴.

Frente a estas propuestas, el INP a través de su departamento actuarial emite dos informes, uno en relación a los trabajadores de telecomunicaciones en el cual señaló que no es viable el proyecto porque no se puede financiar con el aporte adicional del 6% todas las prestaciones que se quiere aumentar; además en ese momento justamente se debatía sobre la unión de la seguridad social, por lo cual no se puede crear seguros especiales para los trabajadores de telecomunicaciones, sería romper con la unidad del seguro social; la solución según el Departamento Matemático – Actuarial manifestada en el Informe del Instituto Nacional de Previsión señaló en su momento que la Ley del Seguro Social Obligatorio en los art. 89 y 90 es la de celebrar contratos adicionales¹²⁵.

¹²⁴ “En el proyecto de Ley, la jubilación que se la quiere otorgar varía del 80 al 100% de los sueldos percibidos en los últimos 3 años, mientras que, de acuerdo con los Estatutos, para una persona que ha tenido 30 años de imposiciones se concede una jubilación del 71,25% del promedio de los sueldos percibidos en los últimos cinco años” (Orellana 1953, 6).

¹²⁵ “Contempla la posibilidad de celebrar contratos adicionales, a fin de proporcionar prestaciones mayores o bajo condiciones más favorables que las señaladas en los Estatutos del Seguro Social Obligatorio. Considero que si los empleados de Telecomunicaciones y su patrono, creen conveniente mejorar las prestaciones, podrían perfectamente celebrar con la Caja de Pensiones un contrato de seguro adicional que sería financiado por la contribución del patrono, en este caso el Estado, y de los propios afiliados” (Orellana 1953, 30).

De igual manera, para el caso del magisterio, el Informe del Departamento Actuarial del INP señalaba que si se acepta las reformas para el Proyecto de Ley para el Magisterio, se estaría multiplicando las Cajas de Previsión y así se obtendría varios sistemas con pequeños grupos de afiliados (Orellana 1953, 14), y además, se debía considerar que para la época, el país tenía la edad mínima más baja para acceder a la jubilación entre todos los seguros sociales del resto del mundo.

No obstante, los motivos por los cuales los maestros piden un aumento del monto de la pensión son de índole económico, en vista de que a la hora de jubilarse caen en miseria, las pensiones jubilares son muy escasas y no les cubre las necesidades básicas ni las de su familia, por ejemplo al retirarse a los 30 años de servicio “no les corresponde a los maestros ni siquiera un sueldo igual a la tercera parte del que percibían (...)” (Orellana 1953, 14) están percibiendo 400 sucres (equivalente a 29,94 dólares¹²⁶) en algunos casos que equivale a 20 o 30 sucres de otras épocas. Sin embargo, este problema no es solo para los magisterios sino para todos los grupos de afiliados. Lo que propone el Departamento Actuarial del Instituto Nacional de Previsión es “conceder prestaciones variables del acuerdo con el costo de la vida” (Orellana 1953, 15).

Posteriormente en la década de los 60 se emiten algunos reglamentos y decretos, por los cuales se expide seguros especiales o contratos adicionales; es en este sentido, para los trabajadores de telecomunicaciones tendrán una respuesta favorable a través del Decreto del 25 de noviembre de 1960, en el cual se considera que “los trabajadores de Telecomunicaciones están expuestos, en plazos relativamente cortos, a severas enfermedades profesionales que les imposibilita definitivamente para su trabajo” (Decreto del 25 de noviembre de 1960, RO. 92 del 21 de diciembre de 1960); por lo que el art. 1 del Decreto señala que “los trabajadores de Telecomunicaciones del país tendrán derecho a jubilación de vejez si tuvieran acreditadas por lo menos 300 imposiciones mensuales cualquiera que sea su edad. La pensión mensual jubilar mínima será del 75 por ciento del promedio de los sueldos de los cinco mejores años de imposiciones”. El reglamento de jubilación para trabajadores de telecomunicaciones

¹²⁶ El tipo de cambio en sucre para el año de 1953 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador)

entra en vigencia el 25 de mayo de 1961. En 1962 a través del Decreto¹²⁷ del 24 de noviembre de 1962, se expide seguros especiales de trabajadores en actividades consideradas como insalubres (minería, industria, gráfica, etc.), para quienes el seguro de vejez, “se les rebaje un año de edad por cada cinco imposiciones que tengan en esta clase de actividades” (Art. 1). Además, se expidió un Reglamento de jubilación especial de trabajadores de artes e industria gráfica estuvo en vigencia desde el 13 de noviembre de 1964.

Y en 1964, se realiza un convenio adicional para la jubilación del Magisterio, a través del Decreto 719 (1964) por el cual se faculta la posibilidad de un contrato adicional de jubilación para el Magisterio, que consiste en que la jubilación sea del 100% del promedio de los cinco años de mejores sueldos y de requisitos era necesario cumplir con 30 años de servicios docentes y 55 años de edad; incluso da la posibilidad de disminuir un año de los 55 años de edad por cada año adicional de los 30 de servicio – con un límite hasta los 52 años de edad - .

Adicionalmente, se dan nuevos intentos por asegurar a los artesanos, profesionales y trabajadores domésticos; es así que se crean los seguros: artesanal, de profesionales y de trabajadores domésticos. El seguro artesanal¹²⁸, consiste en otorgar prestaciones asistenciales en los seguros de enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo (citado en Wolter y Núñez 1992) y un seguro de vida en caso de muerte. En cambio, los seguros de trabajos domésticos, y de profesionales contemplaban las prestaciones de: seguro de enfermedad o accidente, maternidad, seguro de invalidez, vejez y muerte (Wolter y Núñez 1992).

Se incluyó a los miembros del clero secular a través de Decreto Supremo 343 (1966), para que puedan acceder al seguro de enfermedad (incluyendo subsidio por enfermedad) y con particularidades especiales para los seguros de invalidez y vejez y de la cooperativa mortuoria, que otorgaría auxilio de funerales en caso de fallecimiento (Wolter y Núñez 1992). En relación a la jubilación por vejez considera como requisitos: 65 años y 360 imposiciones mensuales o 70 años y 240 imposiciones mensuales; y dentro de las disposiciones transitorias se consideraron: ii) “provisionalmente, durante

¹²⁷ Decreto del 24 de noviembre de 1962, RO 329 del 12 de diciembre de 1962.

¹²⁸ El 20 de mayo de 1964 se aprueba el Reglamento de Afiliación al Artesano.

los diez primeros años de vigencia de este Seguro, la jubilación por vejez se concederá solamente al cumplirse 70 años de edad y 120 imposiciones mensuales acreditadas” (Instituto Nacional de Previsión 1966).

Para los profesores universitarios, a través del Decreto 853, se da paso a que perciban pensión jubilar íntegra y sueldos por servicios en Universidad. Otro grupo que se incluyó fueron a los familiares – cónyuges e hijos – al seguro de enfermedad y maternidad, los beneficios se otorgarían a partir de enero de 1969 a través de un mecanismo escalonado (Wolter y Núñez 1992).

En definitiva, en este periodo si bien en la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1935 ya identificó las prestaciones para todos, en la práctica no se concretó la afiliación de todos ellos y se tuvieron que emitir posteriores decretos, normas y reglamentos en los cuales se diferencia las prestaciones de los diferentes grupos de beneficiarios como se muestra en la tabla 16 y los requerimientos para acceder a la jubilación no tuvieron variaciones desde 1942:

Tabla 16: Prestaciones periodo 1935 - 1969

	1930	1940	1950	1960
Normativo	(1935) Público: Vejez Invalidez Muerte Cesantía (1937) Privado: Vejez Invalidez Muerte Cesantía Enfermedad Maternidad	(1942) Público y Privado: Enfermedad Maternidad Invalidez Vejez Muerte Viudez Gastos funerarios Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales Desocupación		(1964) Seguro Artesanal: Enfermedad, Maternidad Riesgo de Trabajo Seguro de Vida Seguro de Trabajo Doméstico y Profesionales: Enfermedad Maternidad Riesgo de Trabajo Invalidez Vejez Muerte

	<p>(1935) Vejez: (min) 55 años de edad y 20 años de contribuciones</p>	<p>(1942) Vejez: (min) 55 años de edad y 30 años de contribuciones</p>		<p>(1966) Clero Secular Enfermedad Invalidez Vejez Cooperativa mortuoria</p> <p>(1960) Jubilación de los Trabajadores Telecomunicaciones min 300 imposiciones mensuales cualquiera que sea su edad</p> <p>(1962) seguros especiales de trabajadores en actividades consideradas como insalubres (Minería, Industria, Gráfica, etc en jubilaciones por vejez.</p> <p>(1966) Profesores Universitarios pensión jubilar íntegra y el sueldo que hubiere fijado la Universidad</p>
Práctica			No existe: seguro de accidentes de	

			trabajo ni de enfermedades profesionales	
			Problemas con el seguro de cesantía	

Fuente: Producto de la Investigación

Por otro lado, podemos observar como en este periodo II las prestaciones han ido evolucionando, considerando que si bien ya constaban en la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1935 algunas prestaciones al igual que en la Ley de 1942, hay algunas que realmente se efectivizaron años más tarde como el subsidio en dinero cuando la enfermedad común produzca incapacidad para el trabajo que aparece en 1942 y se puso en práctica en 1964 o el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que realmente funcionó en 1964. Por otro lado, aparece el seguro de cesantía para diferentes grupos a partir de los años 50 (Tabla 17)

Tabla 17: Evolución de las prestaciones en el periodo II

PRESTACIONES	1935/1937	1942	1951	1952	1955	1964
Seguro de vida	X	X				
Jubilaciones	X	X				
Seguro de invalidez	X	X				
Seguro de enfermedades generales	X	X*				X**
montepío	X	X				
Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	X	X				X***
Seguro de cesantía			X magisterio	X empleados del Estado	X empleados bancarios y municipales	

Fuente: Producto de la Investigación

* Se incorpora subsidio en dinero cuando la enfermedad común produzca incapacidad para el trabajo en la Ley

** Se pone en la práctica el subsidio en dinero cuando la enfermedad común produzca incapacidad para el trabajo en 1964.

***Se efectiviza en 1964 a través del Decreto N°878

Tipo de Esquemas (Contribuciones definidas vs beneficios definidos)

Este segundo periodo se caracteriza por ser un sistema de beneficios definidos, caracterizado por un esquema contributivo de reparto, obligatorio para los trabajadores y administrado por el Estado.

Los beneficios definidos de la jubilación están establecidos por una cantidad específica mensualmente según el cálculo del número de años de aportaciones y por la edad. Además, estará como ente rector el Instituto Nacional de Previsión, institución creada en este periodo de carácter pública y además administrado por las Cajas de Previsión: Caja de Pensiones y Caja del Seguro -.

Mecanismos de financiamiento

Se caracteriza este periodo por ser un sistema de reparto administrado de manera centralizada (público) sin competencia privada y se financia con las contribuciones de los trabajadores, patrones y Estado.

Con la Ley de 1935 se estableció que para la Caja de Pensiones se mantiene el aporte del 5% de los sueldos de los trabajadores, el 10% de los voluntarios y 5% del aporte patronal de los empleados de los bancos; adicionalmente se indica que deberá cancelar el fisco y demás entidades públicas desde 1938 un 5% de los sueldos como aporte patronal. Y para la Caja del Seguro, se estableció el 5% de los sueldos de los empleados privados y obreros, el 30% del importe del primer sueldo mensual (con excepción de los obreros), el 50% de la primera diferencia mensual proveniente de cualquier aumento de sueldo de los empleados (con excepción de los obreros), el 10% de los voluntarios y el 5% del aporte patronal (López 1944). Además de otros recursos menores provenientes de multas y las utilidades de las inversiones. Para el incremento de las rentas del seguro obrero, el Estado contribuía con un aporte consistente en:

1. El monto íntegro de las herencias intestadas en que no habían parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, y cuando los había, la Caja del Seguro recibía una cuota igual a la de uno de sus parientes.
2. El 30% del producto del impuesto fiscal sobre las herencias, legados, donaciones.
3. Un porcentaje del impuesto fiscal sobre la renta y las utilidades de las compañías anónimas.
4. Un porcentaje del impuesto fiscal sobre timbres postales” (Miño, León y Núñez 1992, 214)

Y se señala que en relación al seguro de vejez “se cubría con la cuenta individual, la que se liquidaba de acuerdo a una reglamentación estipulada” (Miño, León y Núñez 1992, 215).

Con la Ley de 1942, las aportaciones para la Caja de Pensiones se dio un incremento del aporte de los trabajadores a 7% (la tercera parte de este aporte se destinaba al seguro de enfermedad y maternidad); en relación al aporte patronal, se subió al 8% al aporte patronal, para el caso de los trabajadores de la administración pública fiscal el aporte patronal del fisco fue del 3%, el aporte patronal de los Bancos fue del 7% al igual que el aporte patronal de los municipios y de más entidades de derecho público (igual al 7% de los sueldos); adicionalmente se fijó una “contribución variable del Estado, equivalente al 40% de la suma pagada por la Caja en concepto de pensiones en cada año, cantidad que debe constar en los presupuestos fiscales anuales” (López 1944, 16).

En la Caja del Seguro los empleados privados y los obreros aportaban el 5% de los sueldos y salarios, se aumentó el aporte patronal a 7% y el aporte de los afiliados voluntarios pasó del 10 al 12%, además el seguro de enfermedades y accidentes de trabajo se pagaría en adelante mediante primas de los patronos y se estableció un aporte estatal equivalente al 10% de las recaudaciones fiscales (Mantilla et.al. 1992, 132). En las dos Cajas se suprimió los recursos provenientes del 50% del aumento de sueldo, y del 30% de ingreso en la Caja del Seguro” (Mantilla et.al. 1992, 132). Las prestaciones de vejez se financiaban “con las imposiciones personales de los afiliados más una alícuota, proveniente del prorrateo sobre las cuentas de los afiliados, del 80 por ciento de las utilidades obtenidas por la Caja en la inversión de sus fondos” (López 1944, 2).

En febrero de 1946 en miras a mejorar la planificación y la aplicación del seguro social se reforman los estatutos de la Caja del Seguro y se establece el seguro adicional¹²⁹ además, a partir del 1 de julio los aportes patronales serían del 7% y ya no del 5% como eran, los aportes de los trabajadores se mantenían en el 5%. Además, como en estos años se dio un alza salarial, entonces se modificó el límite para el monto salarial máximo imponible fijándose en 120 sucres diarios, 840 sucres semanales o 3600 sucres mensuales (Miño, León y Núñez 1992), lo que equivaldría en dólares 8,88 dólares diarios, 62,22 dólares semanales y 266,66 dólares mensuales¹³⁰.

En 1947, se da una observación por un experto de la OIT en algunos puntos, entre esos sobre la devolución de aportes; ésta práctica convertía a la Caja del Seguro en una Caja del Ahorro obligatorio; en la medida que el aporte debía ser entendido desde un sistema de seguros, más no como una mensualidad que se depositaba en una cuenta de ahorros. Es así que la acumulación de los aportes de todos estaba dispuesto para cubrir los riesgos que podían suceder; en este sentido al retirar los aportes se eliminaba este principio de solidaridad de la seguridad social. Es así que en 1950 se eliminó efectivamente el retiro de los aportes¹³¹.

Sobre las aportaciones, en los años 50, existe una variación, en el caso de la Caja de Pensiones los trabajadores pagan el 7% de sus sueldos para efectos del Seguro General, el 1% para Cooperativa Mortuoria y el 2% para Seguro de Cesantía¹³². Los funcionarios y empleados de la Función Judicial que prestan servicios públicos mediante remuneraciones variables pagan el 17% de las remuneraciones de los presupuestos de los cuales se asimilan sus cargos y los afiliados voluntarios el 15% de la renta declarada (Campaña 1962). Por otra parte, los afiliados obligados que pertenecen a la Caja del

¹²⁹ Reforma que fue aprobada por Acuerdo N°2042 de 30 de abril de 1946 del Ministerio de Previsión Social y Trabajo” (Miño, León y Núñez 1992, 240).

¹³⁰ El tipo de cambio en sucre para el año de 1946 era de \$13,50 (promedio anual de venta del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

¹³¹ “una modalidad particular del sistema de seguro social ecuatoriano, consistía en el retiro de aportes cuando el afiliado era menor de 55 años (norma de jubilación). La devolución de aportes se hacía también a los deudos del trabajador fallecido que no había alcanzado a establecer montepío. Cuando un trabajador quedaba cesante, este tenía derecho a retirar sus aportes pasados los primeros en tres meses. En 1950, se fijó la fecha en la que se terminaría la devolución de aportes” (Miño, León y Núñez 1992, 255).

¹³² Estos porcentajes se calculaban sobre las remuneraciones imponibles, cuyo mínimo es de S/. 360,00 y cuyo máximo es de S/. 6.000 mensuales (que equivaldría a 24,24 dólares mínimo y 404,04 dólares máximo mensuales, considerando que El tipo de cambio en sucre para el año de 1952 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial). Fuente Banco Central del Ecuador.

Seguro aportan el 5% de sus remuneraciones destinados al Seguro General, el 1% para la Cooperativa Mortuoria y el 2% para el Seguro de Cesantía. Y Los afiliados voluntarios pagan el 12% sobre la renta declarada (Campaña 1962). Esto nos permite ver una diferenciación entre las aportaciones de la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro, lo cual conlleva a una desigualdad dentro del mismo sistema de pensiones entre los afiliados que dependiendo a que Caja de Previsión aporten dependerá el porcentaje de aportación.

Sobre el aporte de los patronos también se diferencia, por un lado a la Caja de Pensiones, se consideran las instituciones bancarias, las municipalidades y las entidades públicas financieramente descentralizadas, el 7% de los sueldos de sus funcionarios y empleados. A esta misma Caja aporta el Estado como patrono de los empleados fiscales, el 5% de los sueldos para efectos del Seguro General. Además, las entidades bancarias y organismos autónomos sujetos al régimen de dicha Caja, aportan el 1% de los respectivos sueldos para el Seguro de Cesantía. A la Caja del Seguro aportan los empresarios o patronos privados el 6% de los sueldos y salarios de sus empleados y obreros destinados al Seguro General, y el 1% para el Seguro de Cesantía (Campaña 1962). Por su parte el Estado contribuye al seguro social el 40% de las pensiones que pagan las Cajas de Previsiones (Campaña 1962).

En relación al valor de las pensiones el directorio del INP en noviembre de 1950 dicta una ordenanza por la cual se aumentó el valor de las pensiones de jubilación y montepío que otorgaban las Cajas de Previsión; para poder financiar esta alza en las pensiones se elevaron los tipos de interés para obtener mayores recursos los cuales se destinarían a inversiones (Núñez et. al. 1992); se tomó esa medida ya que no se podía aumentar la aportación de los trabajadores ni de los patronos; sin embargo, se piensa que el verdadero motivo era por que el Estado no realizaba las aportaciones que le correspondían, por lo que el Congreso Nacional de 1949 eliminó la aportación estatal de 7'000.000 sucres anuales (equivaldría 518.518,52 dólares¹³³); esto generó un dilema para las Cajas de Previsión: o se incrementaba las pensiones a base de un aumento en el tipo de interés de los préstamos que otorgaban las Cajas de Previsión, o no se realizaba el aumento de las pensiones (Miño, León y Núñez 1992). Por lo que se optó por la

¹³³ El tipo de cambio en sucre para el año de 1949 era de \$13,50 (promedio anual de venta del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador

primera, aumentar el tipo de interés.

Revisando algunos datos vemos que para el año de 1955 el promedio de pensiones de invalidez y vejez era para la Caja de Pensiones de 540.00 sucres mensuales (equivalente a 36,36 dólares¹³⁴) y para la Caja del Seguro de 270.00 sucres mensuales (equivalente a 18,18 dólares¹³⁵); no obstante, tomando en cuenta que el salario promedio de los afiliados es de 700 a 800 sucres (equivalente de 41,14 a 53,87 dólares¹³⁶), y que el monto que entrega la Caja del Seguro a sus afiliados de 270, 00 sucres (equivalente a 18,18 dólares¹³⁷), esto significa en términos reales, por un lado el jubilado recibía el 35% de sus salarios.

Uno de los problemas que se señalan es que no se consideraron las condiciones de vida del trabajador ecuatoriano y con esta pensión tan baja que percibe el trabajador prefería no jubilarse y seguir trabajando hasta que se muera (Saad 1957). Otro de los inconvenientes es el tema administrativo, era muy engorroso el trámite para acceder a la jubilación. En este contexto de la época se indicaba los problemas de la jubilación: “hay que tomar en consideración que las pensiones de jubilación son pensiones a largo plazo y que la moneda en el Ecuador va depreciándose, el costo de la vida va subiendo y las pensiones no suben. Se nos ha ofrecido que van a subir . Vamos a reclamar esas modificaciones automáticas” (Saad 1957, 16). Lo que pedían los trabajadores en ese entonces era que había que modificar el sistema como tal, los cálculos, los límites de edad, incluso suprimirle el límite de edad y solo considerar los 25 años de trabajo para que puedan acceder a la jubilación (Saad 1957).

Es así que se empieza (1957) a debatir sobre la edad mínima y el tiempo de aseguramiento exigidos para recibir la jubilación y sobre el monto de las pensiones jubilares. Por un lado, “se exigía la supresión del límite de edad y la rebaja o disminución del tiempo de afiliación; por otro, se consideraba necesario un prudencial

¹³⁴ El tipo de cambio en sucre para el año de 1955 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

¹³⁵ El tipo de cambio en sucre para el año de 1955 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

¹³⁶ El tipo de cambio en sucre para el año de 1955 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

¹³⁷ El tipo de cambio en sucre para el año de 1955 era de \$14,85 (promedio anual de compra del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

aumento de la cuantía de jubilaciones” (Miño, León y Núñez 1992, 267). Sin embargo, estas peticiones de reforma eran consideradas no viables técnica y financieramente, las reformas consistían en reducir de 30 a 25 años de aportaciones, eliminar el límite de edad de retiro y “computando la pensión jubilar en el 100% de los sueldos de los tres últimos años, en vez de cinco” (Miño, León y Núñez 1992, 267).

Para la jubilación especial se exigen 25 años de afiliación mínima por lo menos 45 años de edad y una cesantía no menor de 6 meses en el régimen general del seguro social, es decir, cesantía completa en ambas Cajas.

Las cuantías o montos de pensiones jubilares ordinarias o por edad avanzada en las Cajas de Previsión, son del 75% del promedio de los sueldos percibidos en los 5 años de mejor remuneración. En caso de que se acredite distinto tiempo de imposiciones y hubiere derecho a jubilación ordinaria de vejez, se disminuye o aumenta un 1,25% del mismo promedio por cada año de imposiciones que falte o exceda de los treinta.

La cuantía de las pensiones jubilares mensuales extraordinarias de asegurados con 35 o 40 años por lo menos de afiliación, es del 81,25% y del 100%, respectivamente, del promedio que antes se menciona. En caso de exceso de tiempo de afiliación, se aumenta un 1,25% del mismo promedio por cada año de exceso” (Campaña 1958, 9).

En ese entonces no se discutía si se deberían cambiar las fuentes de financiamiento, lo que se podía discutir era los porcentajes de aportación de cada fuente, es así que se decía

La modalidad subirá tal vez algún pequeño cambio sólo al hacer extensivo el régimen de protección al trabajador rural y a los pequeños trabajadores independientes – inclusive artesanos – los cuales, por razones de escaso ingreso económico, no pueden contribuir a la financiación del Seguro, de un lado y, de otro, por carecer de patronos los trabajadores independientes, no es posible contar con la aportación patronal (Campaña 1958, 15).

Considerando que en la década de 1960, se incluyen algunos grupos de beneficiarios, como los trabajadores en actividades consideradas insalubres, a través del Decreto del 6

de noviembre de 1962, se incorpora un seguro adicional, es decir, que

Aumente su pensión jubilar en el 0,50% del promedio mensual de los cinco mejores años de imposiciones, por cada año de servicio en dicha actividad. La aportación adicional necesaria para financiar el contrato será cubierta en esta proporción: el 75% por el patrono y el 25% por el afiliado (Art. 2 del Decreto Legislativo del 6 de noviembre de 1962, Congreso Nacional 1962).

Adicionalmente, a través del Decreto No. 878¹³⁸ se

Creó el aporte adicional patronal del uno por ciento mensual sobre los sueldos y los salarios imponibles de los trabajadores, sean estos empleados u obreros, para la concesión del subsidio por enfermedad, incapacidad originada en enfermedad, el mismo que se otorgaría luego de un período de espera de seis meses (Wolter y Núñez 1992, 317).

Con esta disposición se liberó al patrono del seguro de enfermedad y subsidia la incapacidad temporal (Wolter y Núñez 1992).

Además, la Caja de Pensiones tiene a su cargo la recaudación de los recursos que, por ley, están destinados a la formación de una Caja Militar; los aportes individuales del personal de las fuerzas armadas equivalente al 5% de los sueldos se recaudan desde el año 1928, y los aportes patronales del 5%, desde el año 1938. Esta Caja Militar entraría a funcionar desde enero de 1954 (López 1944).

Administración /público privado

Si bien desde un inicio el sistema de seguridad social tuvo el debate si pertenecía al derecho público o privado, primó que la finalidad era social, y su autonomía institucional. Esta postura se mantuvo durante este periodo de análisis, a pesar de que ya se contó con fondos del Estado (financiamiento tripartito).

Cabe señalar, que en 1936 se crea el Instituto Nacional de Previsión como ente rector del seguro social y tenía dentro de sus funciones “la formación y la reforma de los

¹³⁸ Decreto N°878 del 29 de abril de 1964 y en el Registro Oficial N°239 del 4 de mayo de 1964 .

estatutos y reglamentos; la fiscalización y control administrativos y técnicos y la revisión, en la última instancia, de las resoluciones de las dos Cajas de Previsión” (López 1944, 3). Como entes ejecutores se mantiene la Caja de Pensiones y se crea la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros (enero de 1937), más conocida como la Caja del Seguro, cada una cuenta con su propio “Consejo de Administración, una Comisión Ejecutiva y un Gerente, como órganos administrativos”¹³⁹ (López 1944, 4).

Cabe señalar que la Caja del Seguro fue la institución encargada de la protección de todos los trabajadores asalariados, incluso abarcó a más estratos de la población como son trabajadores domésticos, personal del clero secular, maestros de capilla, profesionales y los trabajadores de la construcción (IESS 1979, IESS 1984). Los Estatutos de la Caja del seguro de Empleados Privados y obreros fue aprobado a través del Decreto N°63, del 31 de marzo de 1937 y publicado en el Registro Oficial N°455 del 3 de abril del mismo año, y de esta manera la Caja del Seguro inicia su administración con carácter autónomo a partir del 1 de julio de 1937 (IESS 1983, IESS 1984); aunque a partir de enero, el Instituto Nacional de Previsión, por Decreto Ejecutivo empezó a recibir las aportaciones de los empleados privados y obreros para el establecimiento de la Caja del Seguro, a través del Decreto del Instituto Nacional de Previsión, del 25 de junio de 1937, aprobado por el Ejecutivo y publicado en el Registro Oficial N°534 de ese mismo año, se concedió autonomía a la Caja del Seguro, esta Caja empezó su vida independiente el 1 de julio. (Miño, León y Núñez 1992, 207). Lo que le diferencia a la Caja del Seguro de la Caja de Pensiones, es que la Caja del Seguro nace de una experiencia recorrida de 9 años de seguridad social en el país y con estudios técnicos actuariales (Núñez et. al. 1992).

En febrero de 1937 se reforma la Ley del Seguro Social Obligatorio¹⁴⁰ y se incorpora el

¹³⁹ El Instituto se integra con dos representantes del Poder Ejecutivo, uno del Poder Judicial, el profesor de Sociología de la Universidad Central, el Director del Trabajo, el Director de la Asistencia Pública y los Gerentes de las dos Cajas. En el Consejo de Administración de las Cajas están representados: el Gobierno, mediante un delegado, los patronos, los asegurados y los jubilados. La representación de los asegurados es indirecta, pues su nombramiento lo hace el Instituto, eligiendo entre individuos de los respectivos grupos.

Las Cajas cuentan con agencias o delegaciones en las diversas secciones del territorio nacional, pero la parte financiera se halla centralizada en las oficinas principales que funcionan en la Capital de la República.

¹⁴⁰ A través del Decreto Supremo N°19 y publicado en el Registro Oficial N°407 del 4 de febrero de 1937 (IESS 1983).

seguro de enfermedad como un beneficio más para los afiliados¹⁴¹. Por otro lado, la Caja de Pensiones tiene a su cargo la recaudación de los recursos que, por ley, están destinados a la formación de una Caja Militar; los aportes individuales del personal de las fuerzas armadas se recaudan desde el año 1928, y los aportes patronales del 5%, desde el año 1938. Esta Caja Militar entraría a funcionar desde enero de 1954 (López 1944, La Reforma del seguro social en la República del Ecuador). Por su parte, la Caja del Seguro es depositaria y administradora del “Fondo de Reserva” de los empleados privados y obreros; este fondo de reserva consiste en un sueldo mensual adicional que los patronos están obligados a entregar en beneficio de sus empleados y obreros, por cada año de servicio, excepto por el primero. Esta obligación se impuso a los patronos a través del Código del Trabajo, promulgado en el año 1938. Además este “Fondo de Reserva” se destinaría para mejorar las pensiones que se otorgan y en el caso de cesantía de los trabajadores, se le entregaría como auxilio de cesantía (López 1944, La Reforma del seguro social en la República del Ecuador).

Con la Ley de Seguridad Social Obligatorio de 1942, el INP seguía siendo el encargado del régimen del seguro social a través de las Cajas de Previsión, siendo los tres organismos autónomos. Lo que se modificó con las reformas fueron que el directorio del INP pasó a estar integrado por 9 miembros (se incluye un médico asignado por el Ministerio de Previsión Social), se pidió la aprobación del presupuesto del INP y de las Cajas por parte del Ministerio de Previsión Social, los representantes de afiliados y patronos en la Caja del Seguro debería ser elegidos a través de una terna, entre otros.

En este periodo se realizaron varios estudios técnicos, primero a través de la contratación del experto Manuel Mejía, quien preparó un Plan General de Tramitación y Documentación, conocido como Plan Mejía, que implicaba un nuevo sistema de contabilidad con varios controles diarios de ingresos y egresos y además regularizando

¹⁴¹ “El art. 2º del Decreto, que modificó, el Art. 7 de la Ley, decía: El Instituto se halla obligado a conceder (se habla del Instituto Nacional de Previsión) los siguientes beneficios: 1º, Seguro de Vida, comprendidos en éste el beneficio del Fondo Mortuario y los servicios que se establecieron para mejorar la capacidad vital y rendimiento del trabajador; 2º, Jubilaciones por tiempo de servicios y límite de edad por inhabilidad permanente para el trabajo; 3º, Asistencia o auxilios en especie o en dinero en caso de enfermedades generales transitorias... “Como sección del ex – Instituto Nacional de Previsión, el Departamento Médico del Seguro Social inició su labor el 1º de Mayo de 1936; como Departamento de la Caja del Seguro para aplicar el seguro de Enfermedad – Maternidad solamente de los afiliados de la Caja del Seguro, inició sus labores desde julio de 1937 hasta marzo de 1944; desde abril de 1944 concedió prestaciones de enfermedad – maternidad, también a los asegurados de la Caja de Pensiones, y desde octubre de 1951 presta servicios médicos a los jubilados del Seguro” (IESS 1984).

la tramitación a través de la estandarización de formularios oficiales, registros y cuentas corrientes; este nuevo sistema se puso en práctica a partir del 1 de noviembre de 1936; sin embargo, existieron problemas técnicos por la falta de preparación del personal que no estaba capacitado para ejecutarlo lo cual se convirtió en una traba.

Posteriormente se contrata al actuario chileno Miguel Castro¹⁴² a inicios de 1937, para dar asesoramiento al sistema de seguro social ecuatoriano en temas actuariales; este proyecto que se lo conoció como el Plan Castro consistía en una reorganización del sistema contable, del registro de afiliados, de préstamos, entre otros. El Plan Castro, eliminó al Plan Mejía y se puso en práctica desde el 1 de septiembre de 1937. El Plan Castro reorganizó el registro de aportaciones de los afiliados, de una manera más precisa para tener la identificación del individuo; en temas de Contabilidad se realizó una codificación de cuentas de activo, pasivo y resultado, que a su vez se subdividieron en cuentas generales, globales y subcuentas; además se realizaron boletines de ingreso, egreso y traspaso con una numeración cronológica. En términos del sistema de registro de préstamos quirografarios se eliminó el descuento del interés simple y se lo sustituyó por un sistema de amortización mensual, y de igual manera se adoptó este sistema para el cálculo de amortización de los préstamos hipotecarios (Núñez 1992c).

Además, se estableció un seguro de desgravamen hipotecario; otro elemento que se reformó fue que a la muerte del afiliado que tenía una deuda con la institución, esta se transmitía a los herederos, con el Plan se instauró la liberación del gravamen o “condonación de créditos a la muerte del afiliado” (Núñez 1992c, 64). Sin embargo, el problema del Plan Castro es que no se realizó el Balance actuarial contratado por la Caja, según el consultor por falta de tiempo y de datos estadísticos; y presentó un balance que mostraba un déficit actuarial de 40 millones de sucres (Mantilla, Abad y Núñez 1992).

Un tercer estudio técnico se lo realizó en enero de 1940, el Instituto Nacional de Previsión contrata al actuario checoslovaco Emilio Schoenbaum¹⁴³; un año después el

¹⁴² El Técnico Miguel Castro desempeñaba el cargo de actuario de la Caja de Jubilaciones de Chile (Mantilla, Abad y Núñez 1992)

¹⁴³ Schoenbaum titular de la Cátedra de Matemáticas y Cálculo Actuarial de la Universidad de Carolina de Praga (Miño, León y Núñez 1992, 213), el actuario checoslovaco “tuvo que hacer un prolijo estudio de la situación de las distintas instituciones de nuestro sistema de seguro social, además de un detallado

consultor presenta el Informe General sobre el Seguro Social Ecuatoriano, sobre todo basándose en la información de los Censos de Empleados Públicos y Bancarios de 1930 y 1935 y del Presupuesto General del Estado; y presenta un diagnóstico en el cual se indica: primero, que el surgimiento del seguro social en el Ecuador nace de la improvisación, sin desconocer la buena fe de los autores (Informe Schoenbaum citado en Mantilla, Abad y Núñez 1992) y como puntos específicos del problema y recomendaciones fueron: i) el déficit actuarial para el 30 de junio de 1935 era de 73 millones de sucres (equivale a 6`906.338,69 dólares¹⁴⁴) y para fines de 1939 era de 109 millones de sucres (equivale a 7`349.966,28 dólares¹⁴⁵); las causas del déficit fueron: “distribución desfavorable de la masa de afiliados¹⁴⁶, el haber reconocido tiempos de servicio anteriores a la puesta en vigencia de la ley y la elevación de sueldos de los asegurados, que no fue tomada en cuenta para los efectos de imposición (Núñez 1992c, 66); ii) era necesario unas reformas a los estatutos de la Caja de Pensiones, había que encontrar el equilibrio entre aportaciones de afiliados, sobretodo de los nuevos, y el costo de las prestaciones., y iii) había que buscar nuevas fuentes de financiamiento para las prestaciones.

Según el informe de Schoenbaum, la seguridad social en el Ecuador, enfrentaba algunas contradicciones o no se cumplía con los principios de la seguridad social, por ejemplo: i) no se otorgaba ningún beneficio verdadero que reemplazase a la pérdida del trabajo; en la medida que no se tomaban en cuenta casos de enfermedades largas y la asistencia médica se otorgaba solo por tres meses, luego de los cuales, de prolongarse la incapacidad, el afiliado perdía el derecho a las prestaciones por enfermedad; en este sentido, la Ley del Seguro Social era muy dura, aunque está compensada por el Código del Trabajo, que obligaba al patrono a cubrir los riesgos por invalidez, pero era notorio que se producía una mezcla entre lo que son las prestaciones del seguro social y las obligaciones del patrono, lo que podía conducir a resultados negativos para el sistema

estudio de toda la jurisprudencia sobre el seguro social existente en el país, para poder sugerir sobre la base de criterios y cálculos actuariales, un conjunto de alternativas y de reformas jurídicas, las cuales fueron asumidas en la Ley de 1942 y en los Estatutos” (Miño, León y Núñez 1992, 113) de las Cajas de Previsión de 1944 y en el Estatuto del Instituto Nacional de Previsión de 1945.

¹⁴⁴ El tipo de cambio en sucre para el año de 1935 era de \$10,57 (promedio anual de venta del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

¹⁴⁵ El tipo de cambio en sucre para el año de 1939 era de \$14,83 (promedio anual de venta del mercado oficial. Fuente Banco Central del Ecuador.

¹⁴⁶ La distribución desfavorable de la masa de afiliados en día de entrar en vigencia la Ley de 1928, en razón de que había una relación inversa según las edades de ingreso, ya que a menor edad correspondía mayor porcentaje de aportación.

de seguro social; ii) los Estatutos de la Caja del Seguro, no contemplaban la incapacidad parcial o temporal debidas a accidentes de trabajo y a enfermedades profesionales; los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales eran cargados directamente al patrono; en fin, no había una clara definición de invalidez lo que conllevaba a que esta prestación sea inaccesible; iii) para la jubilación se imponía como requisito el cumplir 20 años de aportaciones y 55 de edad. Schoenbaum señalaba “que la falta de tiempo de espera era una especialidad de nuestra ley” (Mantilla, Abad y Núñez 1992, 118); sin embargo, y aunque contradictorio, las cuantías de la jubilación por vejez eran irrisorias y no guardaban relación con la jubilación por invalidez ni con los últimos sueldos que había percibido el afiliado, pues oscilaban entre el 1% y 30% de los mismos, iv) el montepío, señalaba Schoenbaum, tal como estaba planteado, era “una disposición antisocial y arbitraria” (Mantilla, Abad y Núñez 1992, 118), porque en casos de menos de diez años de aportaciones del afiliado fallecido, otorgaba a los deudos 15 años de rentas, mientras que en casos de más de 10 años de aportaciones, apenas otorgaba 10 años de rentas. v) en relación a la cuenta individual, el autor califica a aquella como una “suposición demasiado optimista con respecto a su probable desarrollo” (Mantilla, Abad y Núñez 1992, 118) en la medida que pueden aparecer dos casos uno en el que el afiliado tiene un sueldo constante: solo después de 30 años de aportaciones, que podían equivaler a 50 años calendario, la jubilación ordinaria se aproximaba a la de invalidez; caso contrario, estaba muy por debajo de ésta. En la mayoría de los casos, los afiliados no tenían derecho a las jubilaciones ordinarias y debían contentarse con la entrega del capital de su cuenta individual. Esto era contradictorio, porque un afiliado que había ingresado al seguro antes de los 30 años de edad con un sueldo de 100 sucres mensuales, no podría alcanzar al límite de 30 sucres mensuales después de un tiempo mayor de 20 años de imposiciones, y solo podría hacerlo aumentando sus aportes de jubilación de su propio peculio, anomalía que desaparecería para los afiliados ingresados a la edad de 20 años y que tenían 30 o más años de imposiciones, lo que en la mayoría de los casos correspondía a un tiempo de servicio de 40 o más años calendario. Y por otro lado, está el afiliado con sueldo creciente: en este caso, las fallas del vigente sistema de prestaciones eran más notorias: “después de 30 años de imposiciones, un afiliado que ha entrado a la edad de 20 años, tiene una jubilación de vejez igual al 21,5% del sueldo final, mientras que para un trabajador que ha entrado con 50 años de edad, esta jubilación es igual al 88,6% del sueldo final” (Mantilla, Abad y Núñez 1992, 119). Estas incongruencias partían de un

argumento falso, como era el considerar que el seguro de vejez no debía ser tan alto como el de invalidez, porque con la vejez se reducían las necesidades de vida. Esta falsa proposición no tomaba en cuenta aspectos como el número de cargas. Además, había que tomar en cuenta que la inestabilidad de los empleados públicos y la falta de carrera administrativa producía frecuentes traspasos de afiliación en las dos Cajas, produciéndose con ello una serie de anormalidades, puesto que las disposiciones estatutarias de las dos Cajas de Previsión no estaban bien igualadas. Las contradicciones señaladas, a fin de cuentas se revertían contra el propio seguro social.

Luego de caracterizar el seguro de social vigente, Schoenbaum sugería algunos puntos: i) abolición de las disposiciones restrictivas para los afiliados que tienen sueldos de 2.400 a 6.000 sucres anuales, b) prolongación del tiempo de asistencia médica, de los tres meses que contemplaban los Estatutos, a por lo menos seis meses, c) introducción de atención profesional, en el caso de maternidad, para las afiliadas durante el embarazo, alumbramiento y el puerperio, con prestaciones que estén en armonía con los acuerdos internacionales existentes al respecto, d) debería contemplarse la posibilidad de introducir subsidios en dinero, en las cuantías del 30% al 60% del sueldo, reduciendo la espera para el cobro de la prestación a un período de tres a siete días, e) eventualmente, podría introducirse la asistencia médica quirúrgica y farmacéutica, para el trabajador que ha sido víctima de un accidente de trabajo, como obligación de la Caja, de no crearse un seguro de accidentes del trabajo en una sección especial, d) para introducir la asistencia médica farmacéutica y quirúrgica para los miembros de la familia del afiliado, y teniendo en cuenta que su implantación significaría un aumento de las aportaciones del 20 al 30% por parte del afiliado y el difícil manejo que ello supondría, se proponía que el Departamento Médico ofreciera esta asistencia familiar a precios de costo, e) Deberían concederse las prestaciones de asistencia del seguro de enfermedad para los afiliados de la Caja de Pensiones. En definitiva, Schoenbaum consideraba que sus proposiciones garantizarían por largo tiempo los recursos suficientes para regular el funcionamiento del seguro de enfermedad y para la creación de un fondo de seguridad para tiempos anormales como epidemias y periodos de desocupación.

Por otro lado, Schoenbaum señalaba que una de las paradojas y anomalías del sistema existente era la inexistencia del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades

profesionales, y que, por otro lado, constituía una desventaja el hecho de que por medio del Código del Trabajo se impusiera a los patronos disposiciones que podían aniquilar a una empresa y que no garantizaban suficientemente a los afiliados. En consecuencia proponía: a) Incluir el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el seguro social ecuatoriano, conservando por supuesto, los beneficios que concedían el Código de Trabajo a los trabajadores, como única y verdadera garantía del cumplimiento de sus derechos, b) en vista del pequeño número de afiliados, se debía agrupar a las empresas en pocas clases de riesgos, con primas diferenciadas, c) puesto que esta clase de seguro debe distinguirse de otros tipos, porque no presta protección contra la pérdida de trabajo, si no por daños, debía crearse una caja especial o una sección de contabilidad. Además, es un seguro que no pagan los trabajadores, sino los patronos, para cumplir su responsabilidad en estos casos, d) era necesario un aporte promedial entre el 1.5% y el 1.7% de los salarios de los asegurados para cubrir todas las obligaciones patronales impuestas por el Código del Trabajo para atender los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El estudio de Schoenbaum reflejaba contradicción a la hora de revisar las prestaciones del Instituto y como estas no estaban coordinadas. Sobre la cuenta individual señalaba

Esas falta de armonía y concordancia entre las prestaciones, era el resultado de la combinación de los principios del seguro con los principios del ahorro individual. No se había tomado en cuenta que se trataba de un seguro de obreros, y que su salario disminuye generalmente con la edad, lo cual lógicamente repercute en los beneficios que dependen del salario (Miño, León y Núñez 1992, 226).

Un cuarto informe técnico será en 1947, con la visita del funcionario de la OIT en el Ecuador, el Dr. Rudolf Metahl, quien tuvo algunas observaciones en relación al sistema del seguro social ecuatoriano, entre ellas son: devolución de aportes, préstamos quirografarios e hipotecarios y fondo de reserva. Para este estudio nos centraremos en el punto sobre devolución de aportes; ésta práctica convertía a la Caja del Seguro en una Caja del Ahorro obligatorio; en la medida que el aporte debía ser entendido desde un sistema de seguros, más no como una mensualidad que se depositaba en una cuenta de ahorros. Es así que la acumulación de los aportes de todos estaba dispuesto para cubrir los riesgos que podían suceder; en este sentido al retirar los aportes se eliminaba este

principio de solidaridad de la seguridad social. Es así que en 1950 se eliminó efectivamente el retiro de los aportes¹⁴⁷.

En el mismo año – 1947 –, se presenta un quinto estudio en el cual se muestra que no existe una coherencia entre la obligatoriedad del seguro social que exige la Ley – todos los trabajadores con excepción del campesino y trabajadores agrícolas - con la realidad, en la cual no todos los trabajadores accedían al seguro social. Además, consideró que muchos de los problemas de la Caja del Seguro es por que no se realizaron estudios estadísticos, Carrera - autor del estudio – señala algunas dificultades

No se conocieron sus condiciones de vida para la orientación financiera de la Caja, no se clasificaron los grupos de trabajadores según la rama a la que pertenecían, el lugar donde prestaban sus servicios, sus condiciones fisiológicas, su vivienda, su dietética, etc. (Carrera 1947, 9).

Al hacer que el seguro social sea obligatorio a través de un descuento con carácter obligatorio pero sin un aparataje institucional preparado para recibir las aportaciones, dio como resultado un amontonamiento de aportaciones sin ningún orden, ni contabilizadas a través de cuentas individuales, esto conllevó a un caos administrativo que trató de resolverse tras las visitas e informes de expertos extranjeros.

Frente a este estudio de Carrera el Consejo de Administración consideró necesario mecanizar la cuenta individual; no obstante, se mantuvo el Reglamento preparado por el Departamento actuarial, el cual tenía dos objeciones: i) la estructura económica y social del país, es decir, el Ecuador seguía bajo un modelo semifeudalista con poca industrialización que no podía cumplir con los requerimientos de la Caja para la identificación de los afiliados; se consideraba que

El elemento patronal estaba compuesto en su mayoría por pequeñas industrias, pequeño comercio y una gran cantidad de artesanado que por lo embrionario de su organización y la casi total falta de medios económicos y materiales, ni siquiera había podido cumplir

¹⁴⁷ “una modalidad particular del sistema de seguro social ecuatoriano, consistía en el retiro de aportes cuando el afiliado era menor de 55 años (norma de jubilación). La devolución de aportes se hacía también a los deudos del trabajador fallecido que no había alcanzado a establecer montepío. Cuando un trabajador quedaba cesante, este tenía derecho a retirar sus aportes pasados los primeros en tres meses. En 1950, se fijó la fecha en la que se terminaría la devolución de aportes” (Miño, et.al., 1992, pág. 255).

con el simple encargo de la Caja de confeccionar una planilla de aportaciones, mal podía ahora de la noche a la mañana convertir sus establecimientos en verdaderas oficinas de identificación al servicio de la Caja, puesto que así era la verdad al imponerles una enorme tarea consistente en la perfecta confección de más de diez y ocho formularios, cuando lo lógico era que el problema de identificación lo afronte y resuelva la Caja (Carrera 1947, 12);

ii) se anularía la cuenta individual para pasar a la creación de un sistema de categoría

Que tampoco parecía adecuado a la realidad económica nuestra por la enorme cantidad de modalidades en el pago de salarios y sueldos, la inestabilidad de los trabajadores y la variedad de trabajos a los que se les somete dentro de una misma empresa, sin respeto a ninguna clase de horarios preconocidos, lo que determina una gama fantástica de categorías dentro de un mismo trabajador en determinado periodo de tiempo (Carrera 1947, 13).

Otro de los problemas de las cajas de previsión fue que se habían convertido en un organismo financiero, las Cajas habían orientado sus fondos hacia inversiones que si bien aseguraban el patrimonio de sus instituciones también apoyaban al desarrollo económico y social del país; es así que por los 25 años de la Caja de Pensiones, el 26 de abril de 1953, en su discurso José Roberto Páez como gerente de la Caja señaló

Hemos prestado, en el presente año, dos millones de sucres a Cuenca, para sus teléfonos automáticos; cuatro millones de sucres para las construcciones escolares de la provincia del Guayas, y vamos a dar en estos días cinco millones a las Universidades de Quito y Guayaquil, para que levanten sus nuevos locales, así como tendremos el orgullo de financiar íntegramente la construcción de la Escuela Municipal “Sucre” y del Colegio “Sebastián de Benalcazar (Citado 1992c, 75)

Uno de los hitos importantes de este periodo es la fusión de las Cajas en 1963 y la creación de la Caja Nacional del Seguro Social con lo cual se quería simplificar los trámites, ahorrar los costos de operación y que se dé la protección a tiempo, dejando a un lado esa lentitud burocrática.

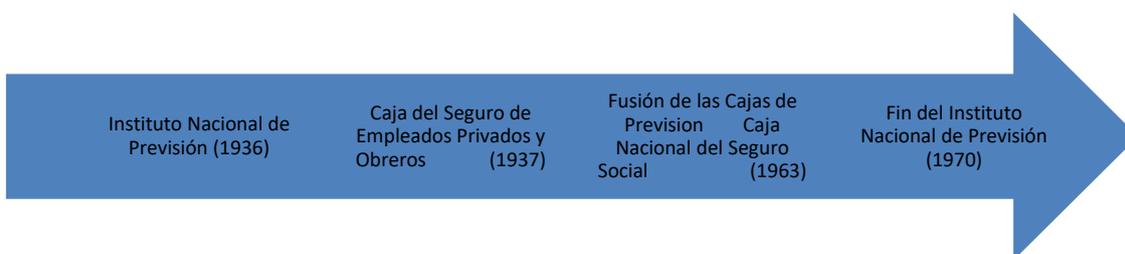
Para el funcionamiento técnico de la Caja Nacional del Seguro Social se dividió en dos

secciones; la sección A correspondía a los empleados públicos, bancarios y militares – la antigua Caja de Pensiones – y la sección B, para los empleados privados y obreros – la antigua Caja del Seguro - . No obstante, años después, persistían los problemas administrativos que obstaculizaban la atención a los afiliados y el aumento de la cobertura.

Un sexto estudio se dará en 1967 con la contratación del Dr. Ricardo Moles para que haga una investigación técnico – administrativa de la Caja Nacional del Seguro Social, entre las recomendaciones del informe es importante mencionar la necesidad por cambiar el régimen de seguro social a un sistema de seguridad social. Además se realizaron consultas con la Organización de Estados Americanos, OEA y expertos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT. Es así que surge el “informe Arroba” en 1968 (séptimo estudio) en el cual destaca la participación del Estado en el régimen del seguro social, “a quien acusa de demasiado generoso como patrono, específicamente refiriéndose a sus servidores inmediatos, Fuerzas Armadas y empleados públicos, a quienes otorga sistemas preferenciales de protección” (Wolter y Núñez 1992, 304). Estos dos informes coincidían en que el problema de la unificación de las cajas era porque todavía persistía una diferenciación interna al hablar de las Cajas A y B, es decir, las mismas pero cambiadas de nombre.

En definitiva, si bien es una administración de carácter público, tiene su autonomía institucional, aunque se ha visto que muchas veces ha funcionado como la caja chica de los gobiernos de turno. En este sentido se presenta la cronología de la creación de las Cajas y su fusión años después (Figura 8).

Figura 8: Administración del seguro social en el periodo II



Fuente: Producto de la Investigación

Participación /obligatorio – voluntario

Como en el primer periodo la afiliación fue obligatorio y voluntaria; lo cual se vuelve a reafirmar con la Ley de Seguridad Social Obligatoria de 1935 y 1942, en donde se establece la obligatoriedad para los empleados públicos, privados y obreros y en caso del voluntario pueden acceder a un seguro voluntario tanto en la Caja de Pensiones como en la Caja del Seguro.

Además, se establece la definición de afiliado obligatorio¹⁴⁸, porque existía problemas con las notificaciones por parte de los patronos para afiliar a los trabajadores, es así que se señala que en las anteriores disposiciones se consideraban afiliados a los empleados y obreros que recibían una remuneración por parte de personas o entidades quienes a su vez debían reportar a la Caja; es decir, la condición de afiliado estaba relacionado directamente con la notificación por parte del patrono; lo cual era un problema, por que no siempre realizaban este trámite o lo hacían tardíamente¹⁴⁹. Es así que se asume el criterio del Código del Trabajo y se considera como asegurados obligados a

Todas las personas que prestan servicios o ejecutan una obra en virtud de un contrato de trabajo o por nombramiento, esto es, los empleados privados, los obreros y los empleados públicos. También se incluye a los aprendices sujetos a contrato de aprendizaje (Mantilla, Abad y Núñez 1992, 133).

Principios

Se organiza el primer congreso de afiliados, del 14 al 19 de julio de 1945, con delegados de las organizaciones obreras. En este congreso se trataron dos puntos fundamentales: sobre la devolución de aportes al trabajador cesante y la extensión del tiempo de espera en el seguro de vejez (Miño, León y Núñez 1992).

¹⁴⁸ “Esta disposición surgió de la necesidad de correlacionar la Ley del Seguro Social Obligatorio, con el Código del Trabajo a fin de eliminar una de las trabas principales para establecer la correcta identificación de los afiliados” (Mantilla, Abad y Núñez 1992, 133).

¹⁴⁹ la notificación por parte del patrono creaba difíciles situaciones, puesto que si esta se hacía (cosa que no siempre ocurría), solía hacérsela tardíamente, muchas veces cuando el trabajador ya estaba ubicado en otro empleo, y se iniciaba el trámite de una nueva notificación, lo que, sumada a otras consideraciones en relación a la identificación del afiliado, creaba en la práctica un promedio de más de dos identificaciones, de los afiliados a la Caja del Seguro. Este fue uno de los argumentos principales por los que se decidió eliminar la cuenta individual, ya que en la práctica era imposible de reconstruirla (Mantilla, Abad y Núñez 1992, 133).

Posteriormente, se realiza el segundo congreso de delegados de trabajadores afiliados en 1948, este congreso se basó en la “unidad del régimen del seguro social” y básicamente dos problemáticas: proyectos para la división del sistema del seguro obligatorio a través de la creación de Cajas en las distintas regiones; y la iniciativa por lanzar una Caja Ferroviaria¹⁵⁰. En definitiva, el segundo congreso consideró que existían problemas administrativos en la organización del Régimen de seguro social en el país y “se concluyó que era necesario partir del principio de la unidad del seguro social” (Mantilla, Abad y Núñez 1992). Es así que los trabajadores siempre pensaron a la unidad como un principio doctrinal del seguro social (Actas del Segundo Congreso de Delegados de Trabajadores afiliados a la Caja del Seguro, citado en Mantilla, Abad y Núñez 1992), por lo que era necesario que se mantenga la unidad sin fomentar la creación de grupos privilegiados.

En estos años (1950) es necesario revisar como era entendido la seguridad social en el país. Primero que se comprende al seguro social como una “institución destinada a proteger a los trabajadores cuando les sobreviene un daño, llamado siniestro, que les impide trabajar normalmente, o que les disminuye las energías para desarrollar un trabajo normal” (Campaña 1962, 7). Los motivos por los cuales cubre el seguro social son: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales o cesantía forzosa; y básicamente el objetivo es “la conservación del nivel de vida de la clase trabajadora, mediante la defensa de su salud y de la economía familiar” (Campaña 1962, 7) y como a través de: prevenir la pérdida de la capacidad de trabajo, hacer cesar la incapacidad cuando se ha producido, a fin de que el trabajador pueda volver a desempeñar su actividad, y compensar con pensiones o beneficios en especie, según el caso, el perjuicio ocasionado con motivo de la interrupción del trabajo (Campaña 1962, 8). En este sentido se considera el seguro social obligatorio para garantizar los beneficios de la clase trabajadora.

El seguro social no es una herramienta de caridad, que “se fundamenta en un deber de

¹⁵⁰ La iniciativa de la Caja Ferroviaria tiene sus antecedentes 4 años antes, cuando en 1944 se realizó un contrato entre los ferroviarios y la Caja del Seguro por el cual se reconocían algunos seguros adicionales y mejores prestaciones (Mantilla, Abad y Núñez 1992). Posteriormente, el 6 de agosto de 1946, por Decreto Dictatorial N°1590 se establecieron algunas preferencias para este grupo de trabajadores ferroviarios; frente a esto el Instituto Nacional de Previsión se opuso y se obligó el retiro del Decreto. Esto conllevó a desacuerdos entre los ferroviarios y el INP y por ende se lanzó la idea de crear una Caja Ferroviaria.

solidaridad social, que tiende a conseguir la paz y justicia sociales y un mejor desenvolvimiento de la vida colectiva” (Campaña 1962, 8). Hay que distinguir el seguro social de la seguridad social,

La seguridad social tiene por objetivo combatir las causas que provocan inseguridad económica, intranquilidad social, enfermedad, ignorancia, desocupación, holgazanería, etc. El seguro social tiende solamente a garantizar al trabajador incapacitado para el trabajo, un ingreso que lo libre de la miseria, y a proteger a la familia de él en caso de fallecimiento (Campaña 1962, 9).

También se consideraba que el seguro social era ventajoso para el patrono en el sentido de que se le eliminaban obligaciones para con sus trabajadores “que, en tratándose de la pequeña industria por ejemplo, podrían constituir una carga excesiva y, en algunos casos, hasta su ruina y desaparición. Además el Seguro Social es ventajoso para los patronos, por que gracias a él se incrementa la producción con trabajadores sanos y libres del temor a las enfermedades y a la miseria” (Campaña 1962, 7). Así mismo se considera importante para el Estado en el sentido de que

Por su misma función específica de conservar y mejorar las condiciones generales de la población procurando su bienestar mediante la protección a los económicamente débiles, al Estado le interesa sobre manera el Seguro Social, tanto más cuanto que le exime de la carga financiera que significa el sostenimiento de hospitales, asilos y tantos otros organismos de asistencia social (Campaña 1962, 10).

Si bien el Seguro Social es del tipo clásico por que incluye en su régimen a los trabajadores asalariados, tiene una tendencia hacia un seguro social integral en el sentido de que

En un futuro más o menos cercano hará realidad los seguros de enfermedad y de maternidad a favor de los familiares de los actuales afiliados y extenderá su campo de aplicación a favor también de los trabajadores independientes, sean estos artesanos, campesinos, trabajadores a domicilio, etc. (Campaña 1962, 19).

Si se analiza los beneficios del seguro social para la sociedad vemos que con el seguro social “se hace efectivo el principio de solidaridad humana: velar por la vida y la salud

de los trabajadores sin distinción y preservar de la miseria a las personas que por una u otra causa no pueden trabajar” (Campaña 1962, 10). Además,

Siendo iguales todos los trabajadores ante el seguro social y no haciendo la institución diferencias ni estableciendo privilegios en la concesión de beneficios, tiende a combatir los distingos de clases y condiciones sociales, causas éstas fundamentales del caos en que vive la humanidad (Campaña 1962, 10).

Además cabe diferenciar a los seguros privados del seguro social, por un lado los seguros privados

Han estimulado el ahorro y previsión; más, su fundamento y fines son absolutamente distintos de los que caracterizan a los Seguros Sociales. En efecto: los primeros se guían por un sentido exclusivamente comercial, de negocios; los segundos están animados del sentido social de defender obligatoriamente a los trabajadores contra la miseria (Campaña 1962, 11).

Sin embargo, las Cajas de Previsión se habían convertido en un organismo financiero, las Cajas habían orientado sus fondos hacia inversiones que si bien aseguraban el patrimonio de sus instituciones también apoyaban al desarrollo económico y social del país; es así que por los 25 años de la Caja de Pensiones, el 26 de abril de 1953, en su discurso José Roberto Páez como gerente de la Caja señaló

Hemos prestado, en el presente año, dos millones de sucres a Cuenca, para sus teléfonos automáticos; cuatro millones de sucres para las construcciones escolares de la provincia del Guayas, y vamos a dar en estos días cinco millones a las Universidades de Quito y Guayaquil, para que levanten sus nuevos locales, así como tendremos el orgullo de financiar íntegramente la construcción de la Escuela Municipal “Sucre” y del Colegio “Sebastián de Benalcazar (Núñez 1992c, 75)

2.3.3. A modo de conclusión periodo caracterizado por el cambio institucional e incremento de prestaciones y beneficiarios

Este periodo se caracteriza por un fortalecimiento de la institucionalidad de la Seguridad Social en el país con la constitución del Instituto Nacional de Previsión a través de la Ley del Seguro Social Obligatorio (1935) y la creación de la Caja del Seguro de

Empleados y Obreros (1937), posteriormente se realizaron reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio (1942), se fusionaron las Cajas de revisión y se formó la Caja Nacional del Seguro Social (1963); todo ello conllevó a la historia de estructuración del INP y la intención de aumentar la cobertura a la población, a través del incremento de beneficiarios de la seguridad social como fueron la incorporación de grupos de artesanos, profesionales, trabajadores domésticos, clérigos y trabajadores de iglesias y cónyuge e hijos de afiliados. Además, se incrementaron las prestaciones – vejez, invalidez, muerte, cesantía, enfermedad y maternidad – para los diferentes grupos con ciertas particularidades. Fue un periodo caracterizado por un naciente sistema de beneficios definidos y un esquema de reparto (Tabla 18).

Tabla 18: Caja Nacional del Seguro Social. Beneficiarios de una seguridad social en el Ecuador

PERIODO II				
Beneficiarios	Empleados Públicos	Empleados privados y obreros	Empleados privados y obreros Empleados públicos, de la banca y militares	Empleados privados y obreros Empleados públicos, de la banca y militares artesanos, personal de servicio doméstico, profesionales, trabajadores agrícolas Familia de afiliados: cónyuge más hijos
Prestaciones	Vejez Invalidez Muerte Cesantía	Vejez Invalidez Muerte Cesantía Enfermedad Maternidad	Enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, gastos funerarios, accidentes del	Enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, gastos funerarios, accidentes del trabajo y

			trabajo y enfermedades profesionales y desocupación	enfermedades profesionales y desocupación*
Tipo de esquema (Contribuciones definidas vs beneficios definidos)	Beneficios definidos			
Mecanismos de financiamiento Sistema no contributivo y contributivo (reparto o capitalización)	Contributivo / Sistema de Reparto			
Administración (público – privado)	Público / INP y Caja de Pensiones	Público / INP y Caja del Seguro -	Público / INP y Cajas de Previsión – Caja de Pensiones y Caja del Seguro -	Caja Nacional del Seguro Social
Participación (obligatorio – voluntario)	Obligatorio / Voluntario			
Principios (solidaridad, distribución)	Solidaridad			
Normativa	Ley del Seguro Social Obligatorio 1935 y su reforma 1937	Ley del Seguro Social Obligatorio 1942	Decreto Supremo N°517 del 26 de septiembre – Registro Oficial N°65 del 26 de septiembre de	

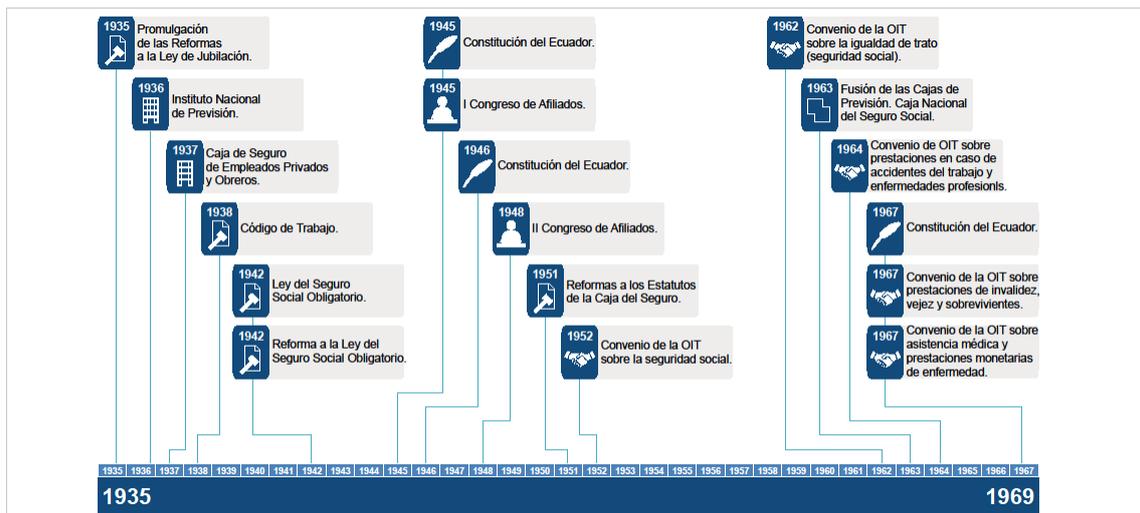
			1963 / Decreto N°878 – Registro Oficial N°239 del 4 de mayo de 1964
--	--	--	---

Fuente: Producto de la Investigación

*Con excepciones dependiendo de los beneficiarios.

Los principales hitos del periodo se caracterizaron por ser los soportes de esta nueva institucionalidad del Sistema, por una parte un ente rector – Instituto Nacional de Provisión – y por otro lado las cajas de previsión; además de toda la normativa que dio sustento para materializar el incremento de beneficiarios; es así que presentamos a continuación los principales hitos del periodo II (Figura 9):

Figura 9: Hitos principales del periodo II



Fuente: Núñez, 1992c

Es así que la creación del INP es un hito histórico de la seguridad social en el país; si bien la Caja de Pensiones había sido la encargada de dar el seguro social a los empleados públicos, de la banca y los militares; el INP surge como una respuesta para facilitar el aseguramiento de los trabajadores y ampliar la cobertura en todos los sectores que hasta ese entonces no habían sido considerados para la aplicación del seguro social. El INP tenía su propia autonomía e incluso funciones legislativas en el sentido que podía dictar ordenanzas, reformar estatutos y aprobar reglamentos, con aprobación del Presidente de la República.

En definitiva, hay que rescatar algunos elementos de esta fase de una ley de Seguro Social Obligatorio que inició en 1935; es así que se podría afirmar que se dio un avance en la caracterización del régimen del seguro social y sobre todo de manera especial con la introducción del seguro de enfermedad, del seguro de accidentes de trabajo, la afiliación voluntaria; aunque no siempre fueron puestas en práctica, pero empezó su debate; y sobre todo con el seguro de maternidad, de esta manera se reconocía a la mujer trabajadora. En la parte institucional con la creación de la Caja del seguro para los empleados privados y obreros fue un avance para aumentar la cobertura de la seguridad social en el país, además de la creación del INP, el Departamento Médico y de los reglamentos y estatutos de las Cajas de Previsión (Caja de Pensiones y Caja del Seguro); y siempre se rescató la autonomía institucional del seguro social.

Sin embargo, existieron algunos problemas como la cuenta individual y los requisitos de notificación para la obligatoriedad del seguro; es decir, hasta que punto la ley representó en la práctica la obligatoriedad del Seguro y no quedó solamente escrita en el papel?.

En definitiva, la Caja del Seguro a un inicio tuvo un periodo de formación, que continuó siendo a la improvisación en asuntos técnicos y que financieramente se basó en principio del ahorro individual principalmente, podríamos decir que este periodo duro de 1937 a 1942. Entre 1942 y 1944 se realizan varias reformas y se consolida el seguro a través de una coordinación entre las disposiciones del Código del Trabajo y las del Seguro Social Obligatorio. Posteriormente, en el periodo del Presidente Galo Plaza (década de los 50) en términos de la Caja de Seguro se puede señalar que si bien se dieron algunas reformas que mejoraron el funcionamiento administrativo y la situación económica – financiera de las Cajas. En la década de los 60 se fusionan las Cajas de Previsión y se formó la Caja Nacional del Seguro Social, con el objetivo de corregir los problemas, aumentar los afiliados, asegurar la autonomía de la Institución, acabar con las inversiones no productivas y suprimir la devolución de aportes. Además, por decreto se incorporó el seguro de maternidad a la cónyuge y el seguro de enfermedad a los hijos menores de 2 años (y sería progresivo hasta llegar a los hijos menores de 18 años), además del subsidio en dinero por enfermedad y la realización del seguro por accidentes de trabajo.

En resumen, se dice que este periodo fue uno de los más problemático en término de

administración del seguro social ecuatoriano, por la improvisación y el cambio de la estructura. En términos positivos hubo una extensión de la cobertura hacia nuevos grupos de la población.

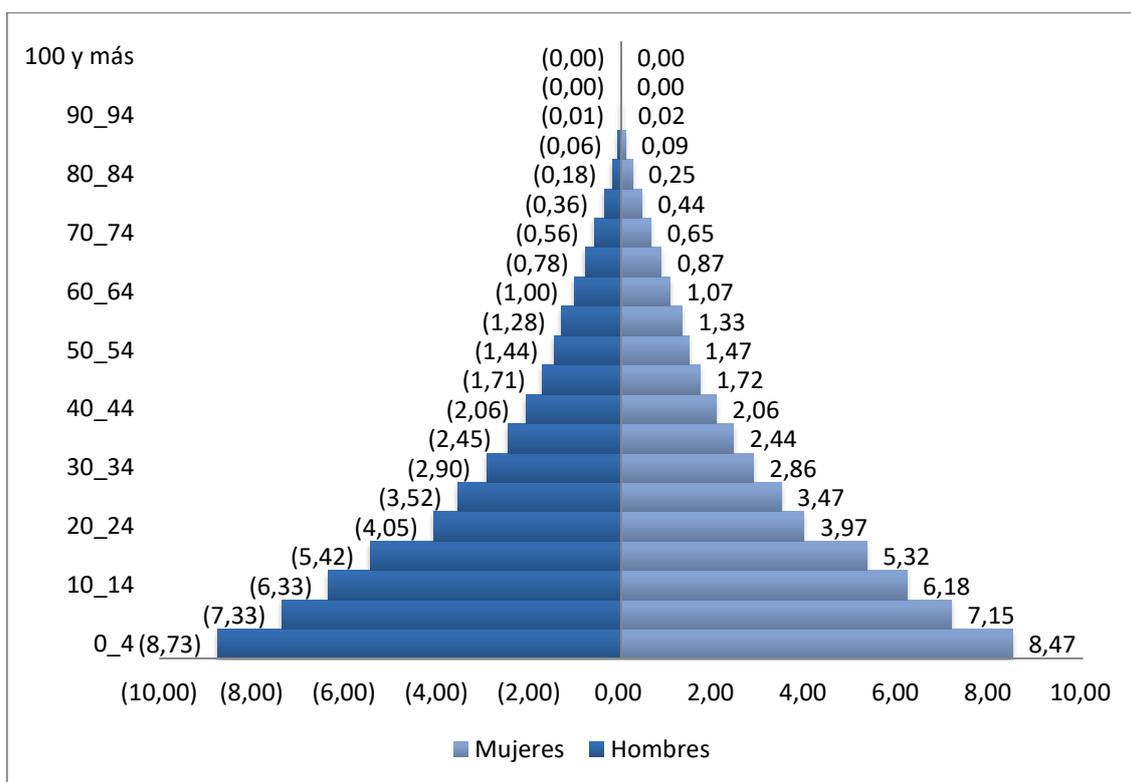
2.4. Periodo III: Universalización del Sistema de Pensiones. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Cambio institucional (Periodo III: 1970 – hasta la actualidad)

2.4.1. Contexto social

El periodo III va desde 1970 hasta la actualidad, es una fase que se caracterizó por el boom petrolero y el fin de periodos de dictaduras, el inicio de la democracia con periodos estables de gobierno y posteriormente una desestabilización política para finalmente llegar al periodo de gobierno de Rafael Correa (9 años en el poder). El periodo III inicia en el quinto periodo presidencial de Velasco Ibarra (1968 – 1972) quien fue derrocado en febrero de 1972, a través de un golpe de Estado por parte de las Fuerzas Armadas y asume la presidencia Guillermo Rodríguez Lara, (1972 - 1976) fue una época de bonanza económica pero que llevó a una aceleración del proceso inflacionario, elevación de precios para el consumidor y en definitiva un deterioro del poder adquisitivo de la moneda el sucre, que conllevó a un crecimiento de la deuda externa. Posteriormente se da otro golpe militar que puso en el poder a Alfredo Poveda (1976 – 1979).

Por otro lado, la estructura demográfica de la población en los años 79 es de 3'048.103 hombres y 3'024.416 mujeres, con un total de 6'072.519 habitantes, y muestra un incremento en los primeros años de la población - de 0 a 4 años - en relación al periodo anterior (1965) (Figura 4 y Figura 10).

Figura 10: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1950) - porcentajes -



Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL - Revisión 2015. Base de datos de población. - http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

Además, para el año de 1972 se considera que la población económicamente activa del Ecuador era de 2'075.700 personas y que pertenecían al sector asalariado 378.000 personas que estarían aseguradas (Dousdebes 1972); es decir, a penas el 18% de la PEA se encontraba bajo un seguro social. Posteriormente, según datos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, para 1979 estaban asegurados 400.000 trabajadores (IESS 1979, 6).

En 1979, finalmente se regresa a la democracia con el Gobierno de Jaime Roldós Aguilera, quien muere en un accidente aéreo y sucede al cargo su vicepresidente Osvaldo Hurtado (1981 – 1984). En relación a los datos demográficos y según el Censo de 1982, la población de 55 años o más era el 8,24% y 6,08% la población mayor de 60 años; y de acuerdo al INEC, “para el año de 1982 existe un incremento de 0,9% de población mayor de 60 años y un incremento de 0,74% de población de 55 años, en relación al censo de 1974” (Jurado 1985, 7). No obstante, este incremento de la

población mayor se podría explicar “por una disminución de las tasas de morbimortalidad en edades tempranas paralela a un alto índice de natalidad y consecuentemente un aumento en la esperanza de vida” (Jurado 1985, 7). En 1983 se decía que existen 260.000 adultos mayores, “de los cuales el 67% se encontraba en condiciones precarias y el 11% recibían los servicios y las pensiones de jubilación del IESS” (Barriga 1983, 93).

En esta época se consideraba que los problemas por los cuales la población adulta mayor se encontraba desprotegida eran: i) poca o nula participación en la estructura productiva, ii) carencia de servicios especializados para su edad y “decadencia de la familia patriarcal”, es decir, hay una disminución de los hogares conformados por familias ampliadas, un estudio del IESS realizado a una muestra de jubilados mostraba como resultados que “un 65% de los encuestados viven con su cónyuge, 19% con otros familiares o personas y sólo 16% con sus hijos” (Jurado 1985, 10). Por otro lado, la principal demanda de los jubilados era que se aumente los ingresos económicos y en segundo lugar era las demandas de salud (Jurado 1985, 12). Además, según el Informe de la Gestión Administrativa del IESS “la población protegida por la seguridad social en el periodo 1977 – 1983 se incrementó en 340.510 nuevos beneficiarios de los cuales más del 50% se incorporó entre los años 1981 – 1984. La proyección para 1984 comprende un total de 1.198.501 afiliados” (Barriga 1983, 50); de estos datos se debe considerar la incorporación de beneficiarios del Seguro Social Campesino que para 1984 constituirán aproximadamente 415 mil asegurados. No obstante la meta propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo era alcanzar a 1’500.000 asegurados. Además, se consideraba en esa época que no había existido un política social de carácter armónico para el mercado laboral en su conjunto y que justamente se había fomentado a la creación de desigualdades entre trabajadores urbanos y rurales, entre los asalariados y no asalariados y entre los beneficiarios de la seguridad social y los que no tenían acceso (Barriga 1983).

Posteriormente vendrán gobiernos con diferentes tendencias ideológicas, Osvaldo Hurtado (1981 – 1984), León Febres Cordero (1984 – 1988), Rodrigo Borja (1988 – 1992) y Sixto Durán Ballén (1992 – 1996). Para 1986, según datos del INEC, “la población mayor de 60 años constituye el 6% del total, estimándose que la tasa duplicará para el año 2010” (IESS 1988, 147). Y se estimaba que apenas el 11% estaría

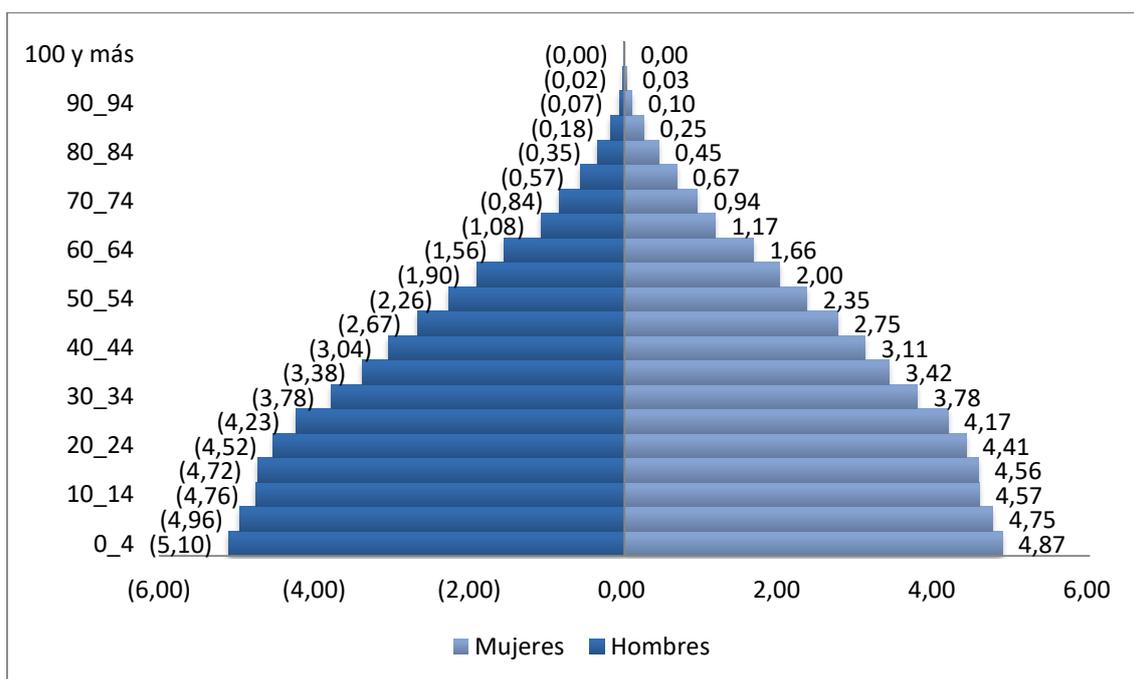
protegida por la seguridad social (según datos del Departamento Nacional de Servicios Sociales de la Tercera Edad, IESS 1986).

En 1996 asume la presidencia Abdalá Bucaram, no obstante, frente a varias críticas el Congreso Nacional lo destituye por “incapacidad mental” en febrero de 1997; y tras diversas disputas políticas asume el mando el presidente del Congreso Fabián Alarcón. En 1998 es elegido presidente Jamil Mahuad, quien enfrentó una crisis económica y política del país que no pudo contener y las huelgas se generalizaron que llevó a un levantamiento indígena apoyado por un grupo de militares; de esta manera asume la presidencia el entonces vicepresidente Gustavo Noboa. En las elecciones de 2002 gana las elecciones Lucio Gutiérrez, quien tuvo que afrontar nuevas movilizaciones en rechazo a sus políticas; entre ellas, una huelga de los jubilados que duró 43 días entre junio y julio de 2004 quienes exigían el aumento de las pensiones (El Comercio 2009c). Gutiérrez fue destituido por el Congreso Nacional en abril de 2005 y asume la presidencia su vicepresidente Alfredo Palacio.

Finalmente, en 2007 gana las elecciones y asume el poder Rafael Correa, bajo el lema de la revolución ciudadana, que trató de recuperar la participación de la sociedad en la toma de decisiones, su periodo se ha caracterizado por un auge del precio del petróleo lo que le permitió fortalecer la política social; a pesar de ello también ha tenido algunas manifestaciones por parte de los jubilados, sobre todo por el aumento de pensiones (El Comercio 2010).

Si revisamos la estructura demográfica de la población a finalizarse el periodo (2015) es 8'071.035 hombres y 8'073.311 mujeres, con un total de 16'144.350, lo cual muestra un incremento de la población adulta y ya no se mantiene la tendencia del crecimiento en la población más joven – (Figura 10 y Figura 11).

Figura 11: Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1970) - porcentajes -

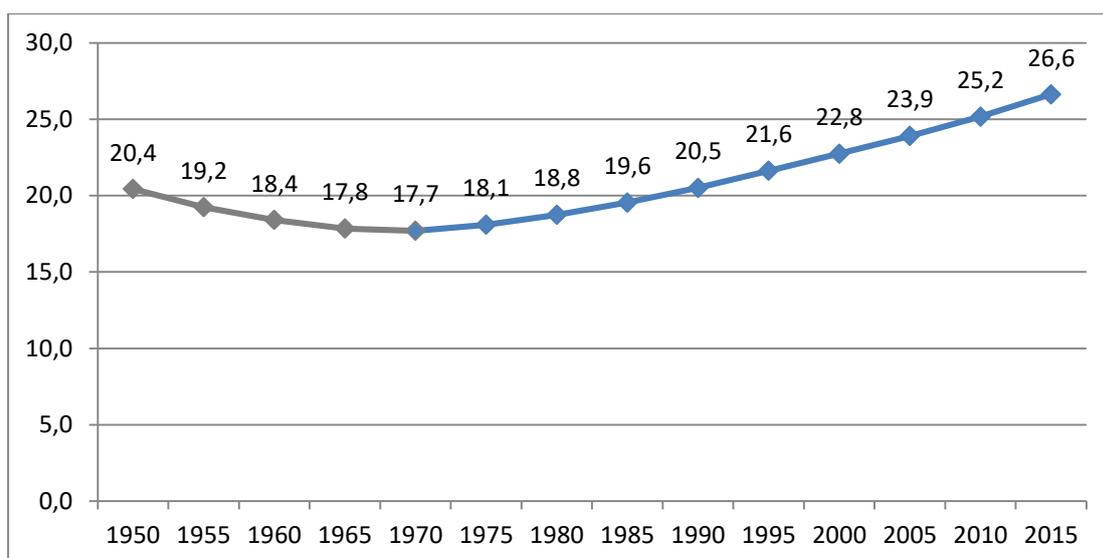


Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL - Revisión 2015. Base de datos de población. -

http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

Si analizamos la edad mediana de la población en relación con el periodo anterior, se puede observar que existe un incremento y pasa de 17,7 años en 1970 a 26,6 años en 2015 (Figura 12); es en los años 70 donde más bajo alcanzó la edad mediana en los dos periodos, no obstante en los años posteriores la tendencia fue seguir aumentando, por lo cual, se puede inferir una tendencia al envejecimiento de la población, en el sentido de un aumento de la proporción de los adultos y adultos mayores, mientras que la proporción de niños y adolescentes disminuyó.

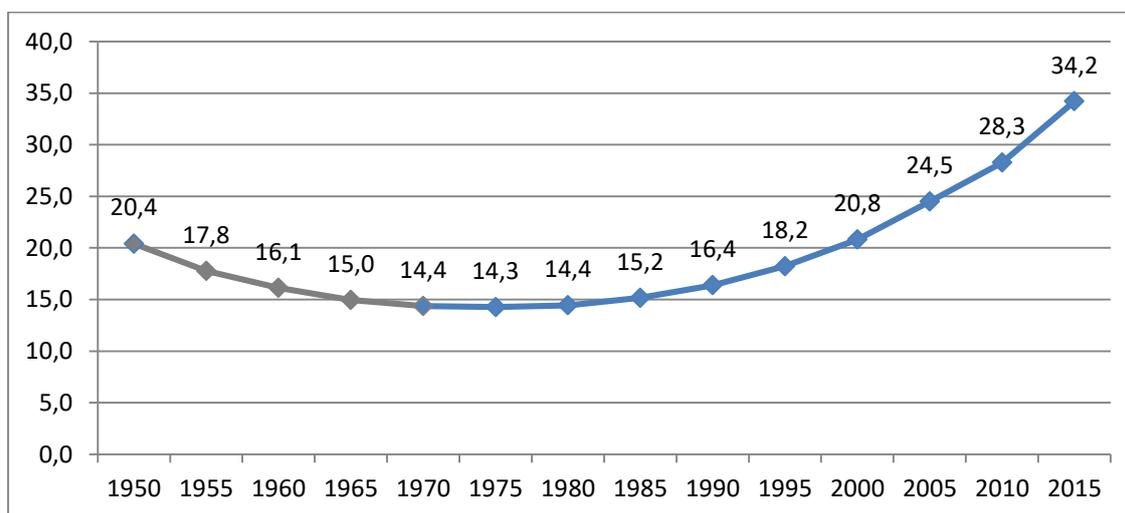
Figura 12: Edad Mediana de la población en el Ecuador desde 1950 a 2015



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

De igual manera, el índice de envejecimiento en este periodo fue aumentando, a un inicio era de 14 adultos de 60 y más años de edad por cada 100 jóvenes (de 0 a 14 años) y al finalizar el periodo esta relación se duplicó a 34 adultos de 60 años de edad por cada 100 jóvenes (Figura 13).

Figura 13: Índice de envejecimiento* en el Ecuador desde 1950 a 2015



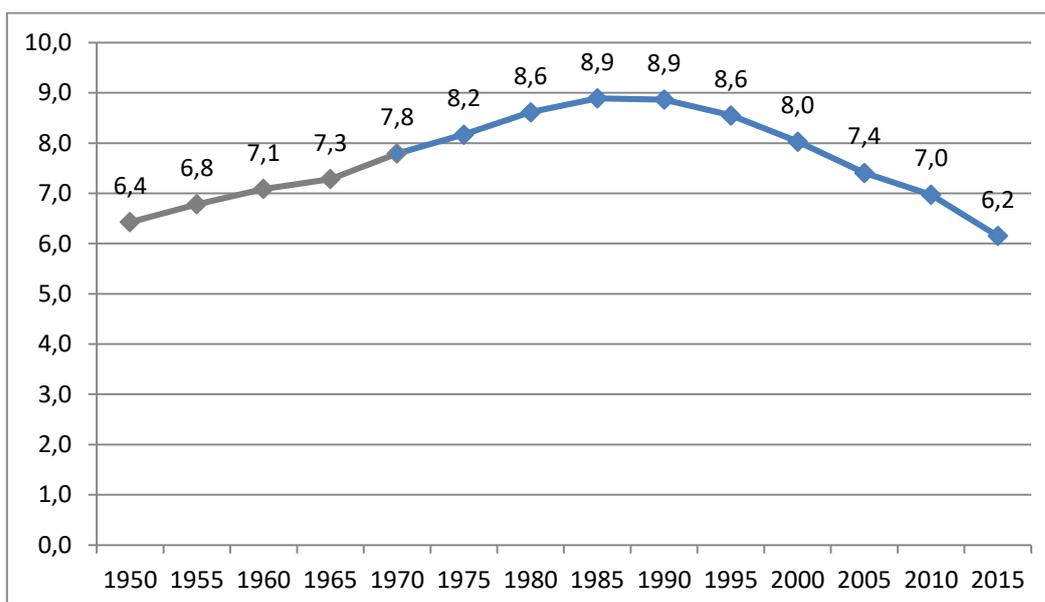
Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

* población de 60 y más / población de 0-14) * 100

Y finalmente, la relación de apoyo potencial señala un incremento hasta llegar al punto más alto en 1985 y mantenerse en 1990 y posteriormente se observa un descenso; de

1970 a 1985 hay un incremento de las personas potencialmente económicamente activas (15 a 59 años) a las potencialmente dependientes (60 y más años); es decir, de 7.8 a 8.9, lo que significaba que en ese momento existió más gente en edad de trabajar por adulto mayor; no obstante, a partir de la década de 1990 empieza un decrecimiento de las cifras hasta llegar a 6.2 personas potencialmente económicamente activas (15 a 59 años) por cada adulto de 60 y más años (Figura 14).

Figura 14: Relación de apoyo potencial en el Ecuador desde 1950 a 1970



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

* población de 15-59)/(más población de 60 y más)

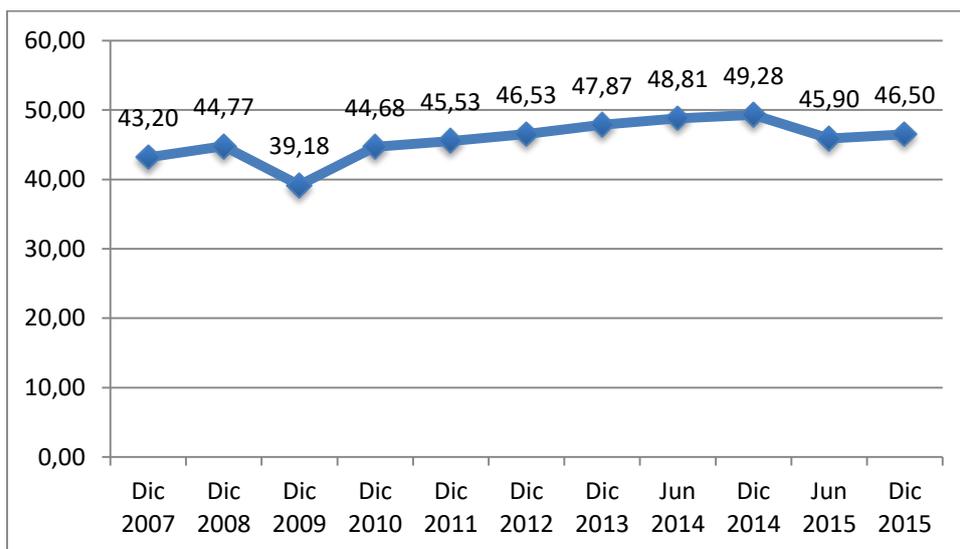
En definitiva, estos indicadores nos dan muestra de un incremento de la población adulta mayor y por ende de una tendencia hacia el envejecimiento de la población; lo cual se podría explicar por un aumento en la esperanza de vida, disminución de las tasas de morbilidad en edades tempranas, entre otras.

Por otro lado, si analizamos los datos del mercado laboral, se puede observar que la tasa de ocupación adecuada¹⁵¹ en los últimos años alcanzó el pico más bajo en 2009 con una

¹⁵¹ Tasa de ocupación adecuada: “Población de 15 y más años de edad que trabaja igual o más de 40 horas y que, en el mes anterior, percibió ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, independientemente del deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales, o bien, quienes trabajan menos de 40 horas a la semana, que en el mes anterior percibió ingresos laborales mensuales iguales o superiores al salario mínimo, pero no desean trabajar horas adicionales, expresada como porcentaje de la población económicamente activa”. SNI, mayo 2015, <http://app.sni.gob.ec/sni->

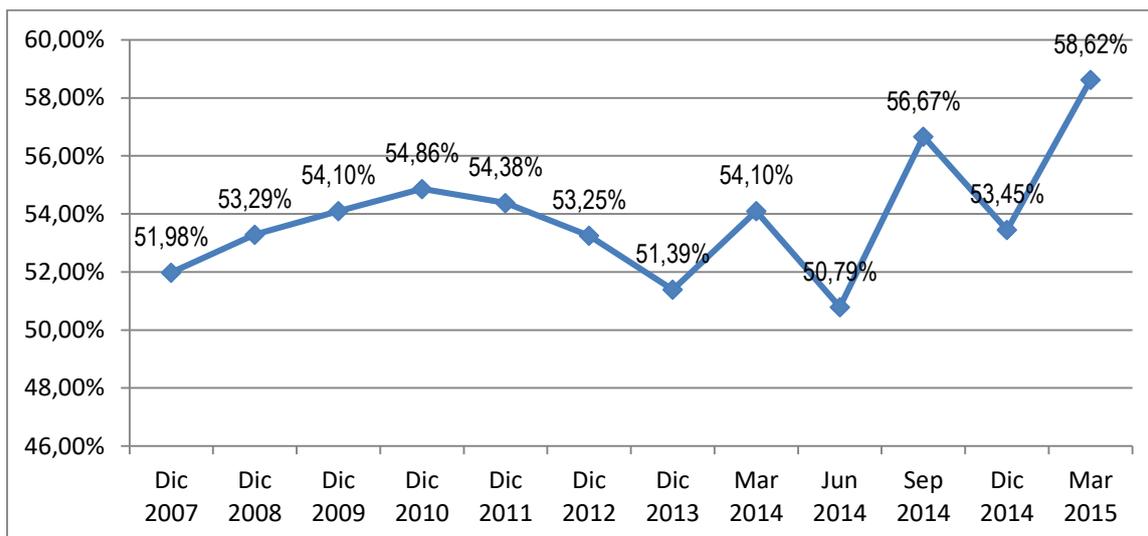
tasa del 39%, posteriormente se dio un incremento hasta alcanzar en el 2014 el 49%; no obstante para el 2015 se ve una disminución al 47% (Figura 15); no obstante, estos datos nos dan cuenta de que no se ha alcanzado ni la mitad de la PEA que tenga una ocupación adecuada. Por otro lado, si analizamos el mercado informal vemos que la tasa de ocupación en el sector informal está alrededor del 58,62 para marzo de 2015. (Figura 16).

Figura 15: Tasa de ocupación adecuada (15 y más años) – porcentajes -



Fuente: INEC – ENEMDU

Figura 16: Empleo en el sector informal – Total nacional

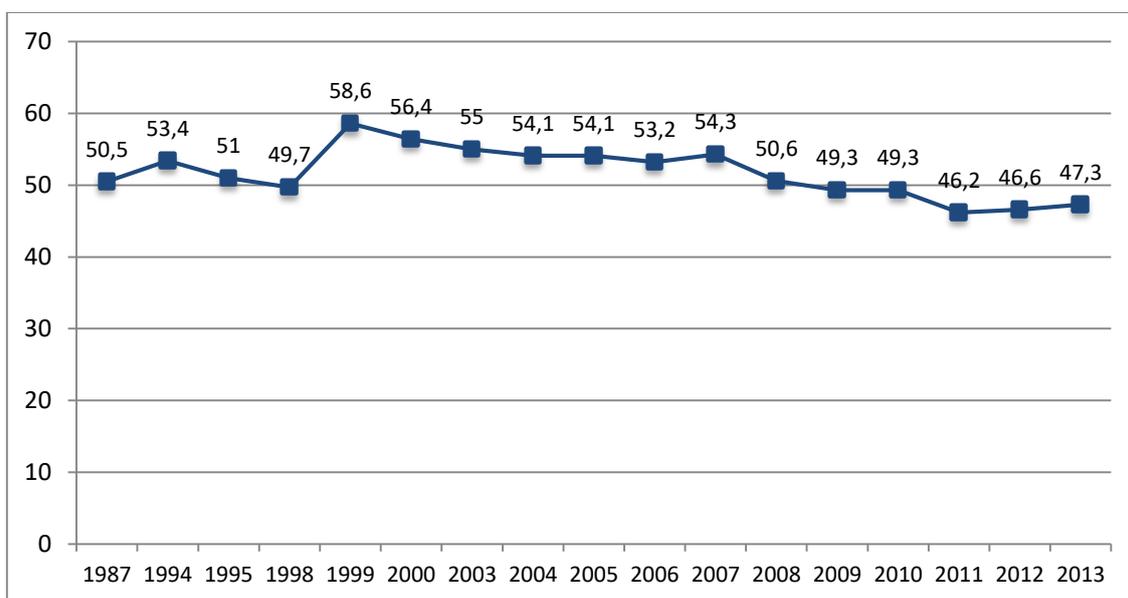


Fuente: INEC

[link/sni/DOCUMENTOS_PNBV/Obj%209/Meta/9.1%20Tasa%20de%20ocupaci%20n%20plena%20\(15%20y%20m%20s%20a%20os\).pdf](link/sni/DOCUMENTOS_PNBV/Obj%209/Meta/9.1%20Tasa%20de%20ocupaci%20n%20plena%20(15%20y%20m%20s%20a%20os).pdf)

Además, si analizamos la desigualdad a través del coeficiente de Gini, se puede observar que todavía persiste la desigualdad en nuestro país; en los años 80 y 90 el índice era de alrededor del 50%, incluso en 1999 alcanzó el 59%; no obstante en los últimas décadas ha disminuido hasta llegar al 46% en 2011 y en los últimos años presenta una tendencia a aumentar (en 2013, 47%) (Figura 17); dándonos muestras de que a pesar de las políticas sociales implementadas en el último gobierno la desigualdad persiste.

Figura 17: Índice de Gini en el Ecuador



Fuente: Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

En definitiva, este periodo se caracteriza por un cambio en la composición de la población hacia una transición al envejecimiento; es decir, existe un incremento de la población adulta mayor y la población joven no está creciendo de igual manera. Por otro lado, en términos del mercado laboral menos de la mitad de la PEA se encuentra con un empleo adecuado y existe una fuerte tendencia a ser parte del sector informal; además, persisten las brechas de desigualdad. En este sentido, la seguridad social y sobre todo el sistema de pensiones es un asunto clave de analizarlo más aun cuando se estima conveniente tener 8 personas activas frente a un jubilado y en la actualidad la relación es de 4 a 5 personas activas por un jubilado (Entrevista Dr. Donoso, 2016).

2.4.2. Respuesta del Estado

Constituciones

En 1979 (el 10 de agosto) entra en vigencia la Constitución del Ecuador¹⁵² y se regresa a la democracia con el Gobierno de Jaime Roldós Aguilera; en términos de Seguridad Social, la Constitución en el art. 29¹⁵³ señala el derecho de todos los ecuatorianos a la previsión social, entendida esta como el seguro social para el asegurado y su familia y comprende dentro de las prestaciones las siguientes: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación; la intención es que el seguro se extienda a toda la población y se aclara que el financiamiento será tripartito – Estado, empleador y asegurado-. Además, señalaba que el sistema de seguridad social “se fundamenta en la redistribución equitativa del producto nacional, al que tiene derecho el hombre en tanto creador de dicha riqueza. Este sistema se basa fundamentalmente en el principio de solidaridad humana, perfeccionado históricamente por el derecho social” (Constitución 1979).

En 1998 se expide una nueva Constitución en la cual se consideraba a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos los ciudadanos (art. 55) e incluso establece como obligación del Estado la seguridad social; una característica nueva es que abre la posibilidad de ser pública o privada. Además, establece al IESS como entidad autónoma a cargo del seguro general obligatorio y se mantiene al seguro social campesino como un régimen especial. La Constitución de 1998 habla de una cobertura progresiva ya sea con o sin relación de dependencia, no obstante, también indica que el seguro general obligatorio es un derecho irrenunciable para los trabajadores y sus familiares (art. 57).

¹⁵² Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en el Referendum del 15 de enero de 1978, R.O. 800 del 27 de marzo de 1979.

¹⁵³ Art. 29, sección cuarta “Todos lo ecuatorianos tienen derecho a la Previsión Social que comprende: 1) el seguro social, que tiene como objetivo proteger al asegurado y su familia en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación. Se procura extenderla a toda la población. Se financia con el aporte equitativo del Estado, de los empleadores, y de los asegurados. El seguro social es derecho irrenunciable de los trabajadores. Se aplica mediante una institución autónoma; en sus organismos tienen representación paritaria el Estado, los empleadores y los asegurados. Los fondos de reserva del seguro social, que son propios y distintos de los del fisco, no se destinan a otros fines que a los de su creación y 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 están exentos de impuestos fiscales y municipales. El Estado y el Seguro Social adoptan las medidas para facilitar la afiliación voluntaria y para poner en vigencia la afiliación de el trabajador agrícola” Constitución de 1979.

En 2008 se expide otra Constitución, la cual señala explícitamente que la seguridad es un derecho irrenunciable de todos (art. 34) e incluso se habla de principios como “solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación” (Art. 34, Constitución 2008) e incluye como beneficiarios a grupos que pertenecen a actividades de autosustento en el campo, trabajos autónomos, o pertenecen al trabajo no remunerado en los hogares y para las personas que se encuentran en el desempleo. Además, señala a la seguridad social como parte de lo público y cierra esa posibilidad que la Constitución anterior daba paso a la privatización. Reconoce al IESS como entidad autónoma a cargo del seguro universal obligatorio y la permanencia como régimen especial del seguro social campesino. Entre las prestaciones se incorpora la paternidad y el desempleo adicional a las tradicionales prestaciones de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte.

Sobre la gestión de la seguridad social, la Constitución de 1998 es más explícita en indicar la estructura organizativa del IESS y su conformación, el artículo 58 indica como será la “entidad autónoma dirigida por un organismo técnico administrativo, integrado tripartita y paritariamente por representantes de asegurados, empleadores y Estado, quienes serán designados de acuerdo con la Ley”. Sobre el financiamiento, se mantiene el financiamiento tripartito – personas aseguradas con relación de dependencia, empleadores y con los aportes del Estado -; además, la Constitución del 2008, señala que las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado o tareas de cuidado, recibirán el seguro universal obligatorio el mismo que será financiado por el Estado Ecuatoriano (Art. 369).

En definitiva, si bien las Constituciones de este periodo hablan de la seguridad social como un derecho de todos los ecuatorianos, la Constitución del 2008 es más clara al darle un carácter de universal a la seguridad social y de incluir grupos de beneficiarios como son las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares o tareas de cuidado, los que viven del autosustento en el campo o trabajo autónomo o que se encuentren en el desempleo. Las prestaciones son las mismas, no obstante la Constitución del 2008 incorpora la paternidad y el desempleo adicional. En cuanto al financiamiento las tres consideran que es tripartito – asegurados, patronos, y Estado -; además de considerar la autonomía del IESS, siempre se lo consideró de carácter

público, no obstante la Constitución de 1998 da paso a la posibilidad de la privatización al indicar que puede ser público o privado.

Convenios Internacionales

Los Convenios Internacionales de la OIT en este periodo en relación a seguridad social, podemos destacar dos normativas: primero el Convenio sobre la Conservación de los derechos en materia de seguridad social, (157) de 1982 y la recomendación sobre los pisos de protección social (202) de 2012.

El Convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, de 1982 consiste en dar algunos lineamientos sobre los derechos y prestaciones para los trabajadores migrantes frente a la pérdida de sus derechos de seguridad social que tenían en su país de origen (Convenio 157). Cabe señalar, que este convenio no ha sido ratificado por el Ecuador, pero nos da cuenta de las preocupaciones a nivel internacional entorno a la seguridad social, siendo así una de ellas, la situación del migrante y sus derechos de seguridad social.

Y sobre la recomendación de los pisos de protección social (202) de 2012 tenía como objetivo dar algunos lineamientos a los países para que establezcan y mantengan pisos de protección social como elementos de sus sistemas de seguridad social y en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren niveles mas elevados de seguridad social para una mayor cantidad de personas (Convenio 202). Lo cual nos permite considerar el debate a nivel mundial en relación a la importancia de establecer los pisos de protección social como estrategias que deben ser consideradas por los sistemas de seguridad social.

Los convenios que principalmente estarían en vigencia hasta la presente fecha son: los dos convenio y la recomendación mencionados anteriormente; y adicionalmente el Convenio 102 de 1952 sobre la seguridad social que fue ratificado por el Ecuador en octubre de 1974. Este convenio es muy importante por que establece las normas mínimas en relación a las prestaciones y las condiciones para poder acceder a ellas. Otro convenio es el 118 sobre la igualdad de trato de 1962 y ratificado por el Ecuador en marzo de 1970; y en relación a prestaciones de vejez, el Convenio 102 y 128 sobre pagos periódicos de al menos el 40% y 45% de los salarios respectivamente y revisión

de las tasas de las prestaciones; estos convenios fueron ratificados en octubre de 1974 y en abril de 1978.

En este sentido, se cuenta con un contexto y normativa internacional muy acorde con los debates al interior del país sobre seguridad social; siendo así que se cuenta con la normativa pertinente y sobre todo la recomendación de indagar nuevas estrategias dentro del sistema de seguridad social como son los pisos de protección social que son parte de la discusión de los últimos años.

Planes de Desarrollo

En 1972 se presenta el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1979, elaborado por la Junta Nacional de Planificación; sin embargo, no mencionan la seguridad social dentro de su Plan (Junta Nacional de Planificación, 1972). La seguridad social va teniendo protagonismo y será considerada por primera vez como un elemento importante en el Plan Nacional de Desarrollo 1979 – 1984; incluso se le dedicó un capítulo en el cual se indicaba que era un derecho que debía ser extendido a toda la población.

El Plan Nacional de Desarrollo hizo un diagnóstico de la situación del régimen del seguro social ecuatoriano y señala que se encuentra

[E]n una fase de estancamiento doctrinario, jurídico y operativo, siendo una de las razones para tal situación, la existencia de una legislación obsoleta y rígida en materia de seguridad social, que determina que la institución y por ende la acción social de sus servicios y prestaciones, tengan que supeditarse a una lenta evolución, incompatible con el incremento de las necesidades sociales de los afiliados (Plan Nacional de Desarrollo, 127, citado en Carrera et. al. 1992, 375).

Entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se plantearon: i) mejorar las prestaciones y servicios, ii) extender las prestaciones a los familiares y a la población excluida, iii) ampliar la cobertura de los beneficios hacia los grupos que no estaban protegidos y que más lo necesitaban. Es más se plantearon como metas: alcanzar 1500.000 asegurados (15.7% de la población total del país). Para alcanzar estos objetivos se plantearon como estrategias en el plano administrativo: mejorar el uso de la

planificación, tender hacia una descentralización administrativa, coordinar las actividades con diferentes organismos del sector público; en el área financiera se dio la disposición de que los fondos debían destinarse prioritariamente a las prestaciones y beneficios contemplados en la Ley. Además, el Plan consideraba la importancia de los estudios actuariales.

En el gobierno de León Febres Cordero, la planificación perdió valor y se elabora el Plan Nacional de Desarrollo 1985 – 1988 sin ninguna importancia. En el Plan de Gobierno de Rodrigo Borja (1988 – 1992) se plantearon algunos objetivos como: ampliar la cobertura, mejorar la calidad y el monto de las prestaciones, mejorar la administración y gestión del IESS y “mejorar la imagen del IESS entre los afiliados” (Núñez 1992b, 517). Para alcanzar estos objetivos se plantearon algunas estrategias como la computarización de los sistemas administrativos, actualizar los archivos tanto de cuenta corriente como cuenta individual de todos los afiliados, así como también la actualización de la contabilidad; además mejorar la infraestructura y equipamiento que sea suficiente para atender a toda la población afiliada, contar con el stock suficiente de fármacos, mejorar el rendimiento de las inversiones, aumentar los montos de las prestaciones y de los préstamos hipotecarios y quirografarios.

En el gobierno de Sixto Durán Ballén se da mayor importancia a las privatizaciones, incluso en este periodo se debatió sobre la posibilidad de privatizar el seguro social y en estos intentos se crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado. La planificación vuelve a tener importancia en el Gobierno de Rafael Correa en el cual se han desarrollado tres planes de gobierno, 2007 – 2010, 2009 – 2013 y 2013 – 2017. El Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010 (que es previo a la aprobación de la Constitución del 2008) incluyó dentro de sus propuestas la consolidación de un sistema de protección social; las dos nuevas versiones del PNBV (2009–2013 y 2013–2017) ya no se refieren explícitamente a protección social sino más bien al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social en concordancia con los lineamientos constitucionales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, dentro de su objetivo 1, titulado, “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial” considera, dentro de sus políticas el fortalecimiento del sistema de protección social, su calidad y efectividad y dentro de sus estrategias considera necesario una reforma profunda del

sistema de seguridad social (Senplades, Plan Nacional de Desarrollo 2007). El Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, de igual manera en su objetivo 1 sobre “igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad” tiende dentro de sus políticas el impulsar la protección social integral y la seguridad social bajo el principio de la solidaridad y dentro de sus estrategias hay un fuerte lineamiento de ampliar la cobertura de manera progresiva hacia grupos como adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, con trabajos no remunerados o trabajos domésticos no remunerados; además de ampliar la cobertura del seguro campesino, pesca artesanal, trabajadores autónomos, y fomentar la afiliación voluntaria para los trabajadores que residen en el extranjero.

El Plan Nacional del Buen Vivir, 2013 – 2017, se basa en políticas de redistribución y con un fuerte componente de inclusión social con el objetivo de disminuir la pobreza y las brechas de desigualdad. Es así que el objetivo 2 del PNBV consiste en “auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” (SENPLADES 2013, 111) – objetivo 1 en los dos planes anteriores -. Y es justamente la política 2.10 que consiste en “*Garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona*”. Sin embargo, si analizamos los lineamientos políticos de estas estrategias (2.10 del PNBV 2013 – 2017), se puede ver el énfasis en la universalidad pero a través de un sistema de protección social caracterizado por la interrelación de regímenes contributivos y no contributivos, que permitirá alcanzar un piso de protección social universal, lo cual estaría relacionado con la recomendación 202 de la OIT como analizamos anteriormente. Además, los lineamientos de las política en mención consideran necesario:

- a) 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.
- b) 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.

- c) 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.
- d) 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.
- e) 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. (SENPLADES 2013, 128)

Lo cual da cuenta de una perspectiva más amplia por reformar el marco normativo e institucional de la seguridad social; además de consolidar la protección social tanto contributiva como no contributiva, considerando los pisos de protección social.

También considera necesario el seguimiento y control de la afiliación con medidas sancionatorias para cuando no se afilie incluso; y finalmente considera necesario la promoción de la afiliación voluntaria y la generación de mecanismos e incentivos para la incorporación de nuevos grupos excluidos de la afiliación.

2.4.3. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: su inicio y evolución

Normativo

A través del Decreto N°9 del 23 de junio de 1970 se suprime el Instituto Nacional de Previsión y se dispuso que se transfiera los fondos del Instituto a la Caja Nacional del Seguro Social, así como todos los inmuebles y pertenencias del Instituto. A través del Decreto N° 40 del 25 de julio de 1970 se dispuso la creación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS; el cual sustituye a la Caja Nacional del Seguro Social asumiendo sus activos y pasivos, como sus obligaciones y derechos, se constituye como entidad autónoma “con personería jurídica y fondos propios distintos de los del fisco, y se halla exento de todo impuesto fiscal, provincial, municipal y especial, de conformidad con la vigente Ley del Seguro Social Obligatorio”(art. 1 del Decreto citado en Carrera et.al. 1992, 349).

Posteriormente se da el Decreto 1502 de octubre de 1971 sobre la obligatoriedad de los

trabajadores a asegurarse al IESS, ya sean permanentes, temporales, ocasionales o a prueba con excepción de aquellos que realizan pequeñas reparaciones en menos de 30 días (art. 1)¹⁵⁴.

En 1972 se expide a través del Decreto Supremo del 14 de enero de 1972, el Código de Seguridad Social; que tenía como objetivo pasar de un seguro social tradicional – basado en cotizaciones - a un sistema de seguridad social basado en los principios de universalidad y solidaridad; se proponía incorporar al seguro grupos excluidos de trabajadores, de grupos sin salarios y extender los beneficios a los familiares de los afiliados; además de eliminar las desigualdades al interior del grupo de afiliados y designar las inversiones en proyectos netamente sociales (Carrera et.al. 1992). En el Código hay una distinción y clasifica en dos regímenes, por un lado a los trabajadores asalariados y por otro a los no asalariados. Si bien en la ley del Seguro Social Obligatorio ya se habla de una extensión del seguro social hacia algunos grupos como son: “trabajadores agrícolas, a los del servicio doméstico, a los ocasionales y temporales, a los trabajadores a domicilio y otros” (Ley del Seguro Social Obligatorio) por lo que, no es innovación del Código incorporar otro tipo de trabajadores, esta distinción permitiría tener normas y procedimientos adecuados para cada régimen ya que “los esquemas, técnicas y procedimientos en el aseguramiento de los trabajadores asalariados no son adecuadamente para el sector de los no asalariados” (Dousdebes 1972, 12). Se dice que

La Ley del Seguro Social Obligatorio, en su Art. 6 creó en forma general esa posibilidad de extensión del régimen del Seguro Social, pero, según, se ha dicho no estableció la organización técnica y administrativa adecuada para llevar a la práctica la indicada meta, como lo hace el Código de Seguridad Social al crear dos regímenes perfectamente diferenciados (Dousdebes 1972, 13).

¹⁵⁴ Según el decreto 1502. R.O. 327 de 8 de octubre de 1971. El Art. 1 señala “De conformidad con la Ley del Seguro Social Obligatorio y su reforma constante en el Decreto No. 1212, promulgado el 10 de abril de 1966 los trabajadores de la Construcción sean permanentes, temporales, ocasionales o a prueba se encuentran obligados a asegurarse al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Se exceptúa de esta obligación a los trabajadores que realizan reparaciones locativas de duración menor a 30 días”, el art. 4 “Los trabajadores de la construcción deberán inscribirse como tales en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de manera obligatoria y, para desarrollar su actividad necesitan presentar su carnet e inscripción en el mismo”. (Campaña 1975)

Sin embargo, este Código trajo reacciones tanto de los afiliados como de los empleadores. Los afiliados no estaban de acuerdo porque “se oponían a repartir los beneficios del sistema” (Carrera et.al. 1992, 373); mientras que los empleadores indicaban que este proyecto representaba un aumento de los costos de producción.

Posteriormente con el Decreto 76¹⁵⁵ de enero de 1972 el Estado asume unos pagos pendientes, el artículo 1 del Decreto 76 señala

El Fisco asume las obligaciones patronales en mora de la Empresa de Ferrocarriles del Estado a favor del IESS y de las que se vencieren hasta el 30 de Junio de 1972, así como el pago de las reservas matemáticas necesarias para financiar el servicio de pensiones de jubilación y montepío de los ex trabajadores de dicha Empresa, correspondientes al Quinto Grupo, cuyos integrantes pasarán a cobrar dichas pensiones en el IESS, a partir de la correspondiente al mes de Julio de 1971 (en Campaña 1975)

En octubre de 1972 a través del Decreto 1189¹⁵⁶ se agregan varios incisos al art. 41 del Código de Trabajo, en el cual se considera necesario que todos los afiliados al IESS sepan del estado en que se encuentra sus aportaciones mensuales individuales y patronales, como asuntos de fondos de reserva, descuentos por préstamos y las obligaciones patronales con el IESS¹⁵⁷. No obstante, el Código fue suspendido – el 28 de marzo de 1972 – y se asigna una Comisión especializada para que analizara el tema, sin embargo, no hubo una respuesta y fue el 8 de enero de 1976 (RO. 968) que se vuelve a poner en vigencia el Código mencionado con algunas modificaciones; días más tarde asume el poder el triunvirato militar que cedió a las presiones de la derecha ecuatoriana es así que en esta época, se dio la masacre de los obreros del ingenio Aztra y una serie de Decretos antiobrereros, que representó la ideología del gobierno de turno represivo y antipopular. Sin embargo, en abril del mismo año el triunvirato militar ante las presiones de ciertos grupos vuelve a derogar nuevamente el Código.

¹⁵⁵ Decreto 76, RO. 399 del 21 de enero de 1972

¹⁵⁶ Decreto 1189 de 19 de octubre de 1972. RO 171 de 25 de octubre de 1972

¹⁵⁷ Decreto 1189, art.1 “las empresas patronales registradas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social están obligadas a exhibir, en lugar visible y al alcance de todos sus trabajadores, las planillas mensuales de remisión de aportes individuales y patronales y de descuentos y las correspondientes al pago de fondo de reserva, debidamente selladas por el respectivo Departamento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (Campaña, 1975)

Posteriormente se desarrollarán algunos decretos como el Decreto No. 794¹⁵⁸ de agosto de 1972, que dispone la jubilación obligatoria de los asegurados al IESS con 40 años de imposiciones y la no posibilidad de reingresar al mercado laboral, “los jubilados de esta clase (los que estarían comprendidos en lo dispuesto en el inciso tercero del Art. 22 de la Ley del Seguro Social Obligatorio) no podrán reingresar a ningún trabajo que por su naturaleza se halla sujeto a la afiliación obligatoria al Seguro Social” Art. 2 (citado en Posso 1983); sin embargo, este Decreto se derogó en 1977, con el Decreto 1473-A del 25 de mayo de 1977¹⁵⁹ (Posso 1983). Lo cual da cuenta, de que estaba en debate en la sociedad sobre la jubilación obligatoria con un cierto periodo de años y sin posibilidad de insertarse nuevamente al mercado laboral.

En 1974, se da el Decreto 201¹⁶⁰ sobre La Ley de Federación de abogados, en el cual en el capítulo 4 relacionado a la protección de los abogados se da los lineamientos para su afiliación, el art. 33 señala que se deberá extender a

Los abogados, en ejercicio de la profesión y afiliados a los Colegios de Abogados que, por no ser empleados, no estén amparados por el Seguro Social Ecuatoriano, podrán afiliarse a éste, y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a aceptar su afiliación

El Art. 34 señala sobre las prestaciones que tendrá derecho, “quedará amparado por las prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte riesgos del trabajo y las demás que establece la Ley del Seguro Social Obligatorio, los Estatutos y el reglamento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Las aportaciones y el período de protección se contarán y serán los mismos que en el Seguro Social General, excepto para el cómputo del Seguro de Cesantía del Seguro General”. Además, el Art. 35 señala sobre la base imponible, “para los efectos del Seguro Especial del Abogado afiliado a un Colegio la base imponible será la renta declarada por éste al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para tal efecto, la misma que no podrá ser menor de un mil sucres mensuales ni mayor del máximo imponible establecido por dicho Instituto para el Seguro General” (IESS 1982). Siendo un elemento importante de conocer, al

¹⁵⁸ Decreto 794, 9 de agosto de 1972; RO. 139 de 25 de agosto de 1972

¹⁵⁹ Decreto 1473-A del 25 de mayo de 1977, RO. 370 del 1 de julio de 1977

¹⁶⁰ Decreto 201, 1974, Registro Oficial No. 507 de marzo de 1974

incorporar nuevos grupos a la seguridad social que habían sido excluidos por su libre ejercicio.

Otro decreto importante por considerar en este año fue el Decreto 1111¹⁶¹ de noviembre de 1974 en el cual se conforman jurídicamente varias dependencias del IESS: Consejo Superior, Consejo Técnico Asesor, Dirección General, Dirección Nacional Médico Social, Dirección Nacional Administrativa, Dirección Nacional Económico Financiera, Dirección Regional del Litoral y las que se crearen, Comisión Nacional de Apelaciones con sede en Quito, Comisiones de Prestaciones, en cada una de las Direcciones Regionales, Comisiones Ejecutivas y de Crédito en cada una de dichas direcciones regionales y Contralorías y subcontralorías regionales. Lo cual da cuenta que la naciente institución del IESS dio paso a un crecimiento institucional de dependencias para la administración del sistema de seguridad social.

Por otro lado, en 1975 se da la excepción a la jubilación obligatoria de los profesores universitarios, a través del Decreto 244 – A; ya que en el Decreto 794, de agosto de 1972, se consideraba obligatorio la jubilación si tenía más de 40 años de imposiciones, con este Decreto 244, se indica la excepción de los profesores universitarios cuando las Escuelas, Consejos Universitarios o Autoridades determinaran el tiempo por el cual los profesores debían continuar prestando sus servicios en las cátedras (Campaña 1975).

Por otro lado, también se da un convenio entre IESS y MSP a través del Decreto No. 11¹⁶² de enero de 1976 por el cual se faculta al Ministerio de Salud para que suscriba un Convenio de coordinación de servicios con el IESS, dicho convenio consiste en que se de atención médica, odontológica y farmacéutica a los usuarios de uno u otro servicio. Es decir, vemos los inicios de una red articulada del Sistema Nacional de Salud, el cual se concretará años más tarde con la Red Pública de Servicios de Salud.

Además, se sigue insistiendo en la afiliación del clero secular a pesar de que ya se dio un Decreto – 343 de febrero de 1966 – en el cual ya se dispuso la afiliación del clero; no obstante en la práctica no se había realizado por lo cual se vuelve a emitir un Decreto, el

¹⁶¹ Decreto 1111. RO.676 del 7 de noviembre de 1974

¹⁶² Decreto No. 11 del 6 de enero de 1976 (RO. 3 del 14 de enero de 1976)

1407 de mayo de 1977¹⁶³, por el cual se indica que el IESS “afiliará a los miembros del Clero Secular de la República, a partir del mes de enero de 1977, dentro de las condiciones, características y modalidades contempladas en su Régimen General relativas a aportes, tiempos de espera, para causar beneficios o prestaciones, sus cuantías, causas de extinción o suspensión de derechos, comienzo y fin del goce de las prestaciones, caducidad del derecho de las mismas, incompatibilidad y, en general, aplicando en lo posible las particularidades propias de cada prestación” (Art. 1.) (citados en IESS 1982, Posso 1983). Por otro lado, se da una modificación al art. 12 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, en relación a los máximos de los sueldos y salarios para el cálculo de las pensiones, el art. 1 del Decreto señala: “El Art. 12 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, añádase el siguiente inciso:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social podrá fijar en sus Estatutos un límite de sueldos o salarios para efectos de cálculo de las pensiones de invalidez, vejez y muerte, aunque el pago de aportes se hiciera sobre la remuneración que realmente perciben los asegurados, caso en el cual el mismo Instituto determinará la mejora de renta que corresponda a éstos por el excedente de cotización sobre el indicado máximo (citado en Posso 1983).

De igual manera, en la práctica no se incorporaron a los artesanos, ni operarios y ni aprendices, por lo que se emite el Decreto No. 3641 de julio de 1979¹⁶⁴, para incorporar al régimen general del seguro social a estos grupos; dentro de las consideraciones señala que “por inconvenientes de orden práctico no se han cumplido las etapas previstas en la Ley de Defensa del Artesano para la incorporación de los artesanos, operarios y aprendices al régimen general del Seguro Social” y que además “el actual régimen de afiliación de los artesanos, operarios y aprendices sólo contempla prestaciones de salud y la Cooperativa Mortuoria, haciéndose necesario ampliar el régimen de cobertura del Seguro Social a este importante sector de la actividad económica”. Por lo cual decreta, el art. 1 “establécese a favor de los trabajadores artesanos, maestros de taller o artesanos autónomos, operarios y aprendices en un régimen especial de afiliación al Seguro Social, que comprenderá las siguientes prestaciones y servicios: 1) en caso de enfermedad o accidente: asistencia médica, quirúrgica, dental y farmacéutica; y,

¹⁶³ Decreto 1407, 9 de mayo de 1977, RO. 399 de 18 de mayo de 1977)

¹⁶⁴ Decreto No. 3641(19 de julio de 1979, RO. 885 del 31 de julio de 1979)

subsidio en dinero por enfermedad; 2) en caso de embarazo y parto (...) en caso de invalidez, vejez y muerte (...) 4) Fondo mortuario (...)" El art. 3 señala que "en los seguros de invalidez, vejez y muerte, los afiliados o beneficiarios de este Régimen Especial, tendrán derecho solamente a doce pensiones mensuales durante el año" (citado en Posso 1983, IESS 1982).

A través de Decreto S/n del 3 de octubre de 1979 (RO. 48 del 19 de octubre de 1979) se dispone que el IESS jubile a la mujer trabajadora que hubiere cumplido 25 años de servicio, sin límite de edad; considerando que "el 21 de agosto de 1969 se dictó el Decreto No. 68-01, publicado en el Registro Oficial No. 447, de 22 de agosto del mismo año, en cuyo Art. 4 se establece

La jubilación de la mujer trabajadora y empleada, incluyendo las maestras de todos los niveles de educación , así como las trabajadoras de todas las empresas semipúblicas y privadas, cuando hubieren cumplido 25 años de servicio, sin tomar en cuenta su edad y sin sujetarse a ningún cupo. Que el mencionado Decreto no ha sido cumplido ni por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, antigua Caja Nacional del Seguro Social Ecuatoriano, ni por los empleadores, por no haberse instrumentado los respectivos contratos que entre las partes mandaba a celebrar el mencionado Decreto.

Es así que el Decreto en el Art. 1 señala:

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tendrá obligación de jubilar a la mujer trabajadora que lo solicite, afiliada tanto a la Sección A como a la Sección B de dicho Instituto, cuando hubiere cumplido trescientas imposiciones, con el ciento por ciento del promedio de los cinco años de mejor sueldo o salario, sin tener en cuenta su edad, sin sujetarse a ningún cupo, y con la sola limitación de los topes vigentes a la fecha en que la trabajadora haga uso de este derecho (citado en Posso 1983).

Si analizamos en términos políticos, el régimen democrático dio al IESS una tranquilidad en términos de autonomía, que no sucedió en los regímenes dictatoriales que a través de decretos supremos siempre se dieron reorganizaciones. En el Congreso Nacional cuando se aprobaron políticas de seguridad social, fueron estas estudiadas y analizadas financiera y socialmente; de igual manera se han rechazado proyectos como "el proyecto presentado, sin respaldo ni estudio financiero serio, sobre la jubilación de

la mujer a los 25 años, cuya discusión desencadenó una polémica nacional, donde la fuerza de la demagogia no ahorró ni siquiera balazos para imponer sus argumentos” (Carrera et.al. 1992, 392).

En enero de 1980, sobre la afiliación voluntaria se dice que se podrá acoger a la afiliación voluntaria todo trabajador que no tenga relación de dependencia y los ex afiliados al IESS (art. 3 y 5 del Decreto s/n¹⁶⁵ de 1980). En marzo de 1980, se presenta al Congreso Nacional un nuevo Proyecto de Ley de Seguridad Social, proyecto que por primera vez fue revisado por legisladores y por los grupos involucrados.

Por otro lado, se conceden las mismas indemnizaciones que a la mujer casada, a la que vive en unión libre con el trabajador que fallece (DL – 5- octubre de 1979¹⁶⁶) (Posso 1983). Además, se dan reformas a la Ley del Seguro Social sobre cesantía, fondo de reserva, auditoría externa del IESS (DL 15 de noviembre de 1979¹⁶⁷); y se dispone la afiliación al IESS de los trabajadores del campo de la industria azucarera (DE 742 de 1980¹⁶⁸) (Larrea 1980).

A partir de 1981, el IESS, “empieza a hacer realidad la mayoría de las disposiciones y líneas de trabajo que se le habían diseñado” (Carrera et.al. 1992, 396). A través del Decreto Legislativo No. 81¹⁶⁹, de noviembre de 1981, se expide la Ley de extensión del Seguro Social Campesino, con el cual se extiende

Progresivamente la protección del Seguro Social Campesino a todos los miembros de las familias pertenecientes a comunas, cooperativas, asociaciones, comités o cualquiera otras formas similares de organización popular campesina; y a las familias que sin pertenecer a ninguna forma de organización popular, manifiesten voluntad de afiliarse al Seguro Social Campesino (art. 1).

¹⁶⁵ Decreto s/n; RO 101 de 8 de enero de 1980.

¹⁶⁶ DL – 5- octubre de 1979, RO.101 del 8 de enero de 1980, art. 1 señala “a la muerte del trabajador soltero, afiliado al IESS o del jubilado soltero, gozará de montepío equivalente a la viudedad la mujer soltera que vivía con el trabajador o jubilado al momento de su fallecimiento como si fuera su marido, en unión libre, bajo el mismo techo y durante los cinco años inmediatamente anteriores a la muerte del trabajador o jubilado. Si no tuviere cinco años de vida marital, bastará que hayan tenido hijos en común”

¹⁶⁷ DL 15 de noviembre de 1979, RO. 101 del 8 de enero de 1980

¹⁶⁸ DE 742 de 1980, RO 329 del 3 de diciembre de 1980

¹⁶⁹ Decreto Legislativo No. 81,13 de noviembre de 1981; RO. 124 del 20 de noviembre de 1981

En términos del financiamiento se estableció la elevación del 1% a todos los aportes del IESS para el financiamiento del seguro social campesino (Avila 1981 citado en Carrera et.al. 1992, 398)

Por otro lado, se dieron algunas leyes o reformas en materia de seguridad social como son la Ley de extensión del seguro social campesino¹⁷⁰ y se aprueban las reformas al Título XI de los Estatutos del IESS¹⁷¹ (Larrea 1981). En materia de adultos mayores en este periodo a sus inicios – década 80 – existió un vacío jurídico, ya que no existía leyes específicas sobre la protección de hombre y mujeres adultos mayores; de esta manera, en 1984 en el IESS se trabajó en un proyecto de resolución para la creación de un Departamento de la Tercera Edad (Jurado 1985, 15).

Al igual que la Ley para la afiliación de los abogados, en 1982 se expide la Ley de afiliación al IESS de los choferes profesionales (Decreto No. 117), que señala “los choferes profesionales que sin relación de dependencia fueron miembros de los sindicatos, cooperativas y empresas de transporte terrestre, podrán afiliarse al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (art. 1) para lo cual, la organización respectiva asumirá la calidad de patrono (Posso 1983).

No obstante, se dice que desde enero de 1968 hasta el 30 de junio de 1983 se han dictado 58 Decretos reformatorios a la Ley del Seguro Social Obligatorio, “algunas reformas a los Estatutos y un sinnúmero de Resoluciones y reformas reglamentarias para la aplicación de determinadas prestaciones” (IESS 1983a, 7). Se realizan algunas reformas a la Constitución de 1979, RO. 569 del 1 de septiembre de 1983 en lo relacionado al Art. 29 sobre seguridad social, no varía el contenido sino la forma de redactarlo; es así que se modifica a que básicamente ya no empieza diciendo que todos los ecuatorianos tienen derecho a previsión social, sino que “todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social” luego se hace algunas modificaciones de forma de algunos párrafos, pero en contenido no varía.

¹⁷⁰ (L 81. RO 124 del 20 de noviembre de 1981)

¹⁷¹ (D 458, RO. 133 del 3 de diciembre de 1981)

En 1986 se aprueba un proyecto de ley enviado por el IESS¹⁷² y en 1987 se nombra una Comisión de expertos para codificar la ley del Seguro Social obligatorio. Dicha codificación fue aprobada en 1988¹⁷³ (Núñez 1992a, Núñez 1992b), en 1986 surge el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal (OIT 2008, 211).

En 1989 de igual manera se dieron reformas a la Ley codificada del Seguro Social obligatorio; en 1991 se da la Ley del Anciano, en 1992 la Ley de Discapacidades. En el periodo de Gobierno de Sixto Durán Ballén (1992 – 1996), se propuso la privatización del sistema de seguridad social a través de consulta popular. Se expide la Ley de Seguridad Social de las FF.AA. el 7 de agosto de 1992, publicada en el Registro Oficial No. 995 de la misma fecha. Se crea el Instituto de Seguridad Social de la policía el primero de junio de 1995, en el Registro Oficial No. 707, conocida como la ley No. 90. Posteriormente con la Constitución de 1998 se establece como obligación del Estado la seguridad social y un derecho irrenunciable de todo ciudadano y que se prestará con la participación de sectores tanto públicos y privados. En 1998, se nombra una Comisión Interventora – por Disposición Transitoria Segunda de la Constitución – la misma que asumió las funciones del Consejo Superior.

En el 2001, se expide la Ley de Seguridad Social que determina otras modalidades para las prestaciones médicas a través de la participación de prestadoras de salud tanto públicas como privadas y además un sistema de pensiones mixto que comprenda la solidaridad intergeneracional de un sistema de reparto y las ventajas que pueda tener un ahorro individual obligatorio (Viteri 2008). Sin embargo, esta ley fue determinada como inconstitucional por el Tribunal Constitucional – resolución del 1 de febrero de 2004 – lo cual ha dejado a la Ley de Seguridad Social en el limbo jurídico (Viteri, J. 2008).

La Constitución de Ecuador de 2008¹⁷⁴ señala que la Seguridad Social es un derecho

¹⁷² “Como el Congreso no alcanzó a conocerlo, el proyecto quedó aprobado quince días después por ministerio de la ley y se publicó finalmente en el Registro Oficial No. 434, del 13 de mayo de 1986, como Decreto Ley No. 21” (Núñez 1992, 509).

¹⁷³ “El Decreto Legislativo correspondiente recibió finalmente el ejecútense del Presidente Rodrigo Borja y fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.21, el 8 de septiembre de 1988.

¹⁷⁴ La Constitución del Ecuador del 2008, define a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos que será garantizado por el Estado (Art.3), entre los principios de la seguridad social señala: “de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas” (Art.34) Al mencionar su

irrenunciable garantizado por el Estado y además señala que es de carácter público y universal y que no podrá privatizarse (Art.367).

En 2009 se trabajó en un proyecto de Ley para la penalización de la no afiliación de un trabajador al IESS (El Comercio 2009b); lo cual ha generado controversia cuando la Constitución del 2008 en su artículo 66, numeral 29, literal c indica “Que ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas, costas, multas, tributos, ni otras obligaciones, excepto el caso de pensiones alimenticias” (Constitución Republica del Ecuador 2008). Por otro lado, esta iniciativa dejó al descubierto la problemática sobre la cobertura de cuatro sectores en los cuales sus trabajadores no está afiliados; entre ellos de la construcción, choferes, artesanos y amas de casa. Por ejemplo, según datos del IESS para el 2009 a penas 2.000 obreros de la construcción, de un total de 10.000, están afiliados al IESS (El Comercio 2009a).

Además, se han dado cuatro proyectos de Ley que han sido analizados y aprobados en la Asamblea Nacional, estos son: Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social (2010), Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (2014), Ley Orgánica para la Justicia Laboral

carácter universal señala que la seguridad social incluye “a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo” (Art.34).

Además, es muy claro en señalar su carácter “público y universal no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población” (Art.367). Y señala la importancia de un seguro universal obligatorio que “Art. 369.- 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.”

Y señala como Institución a cargo del seguro universal obligatorio a sus afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Art. 370), respetando la independencia de régimen con la policía nacional y las fuerzas armadas (Art.370).

Sobre el financiamiento el art. 371 señala que “Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado. Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna. Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.”

y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015) y Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo (2016). Adicionalmente, en consulta popular en mayo del 2011, se aprobó la pregunta en relación a las “acciones penales para aquellos empleadores que no acaten la obligatoriedad de afiliar a sus empleados y trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (El Comercio 2011a); y se discutió – en el 2011 - sobre la jubilación especial para las mujeres que tengan 300 imposiciones o 25 años de trabajo (El comercio 2011b), no obstante, hay algunas discrepancias como del Presidente del Consejo del Directorio del IESS, quien da algunas alertas sobre el proyecto para que las mujeres se jubilen con menos edad; y es por un tema que en la situación de ese momento el monto al que podrían acceder las mujeres en una jubilación temprana es bajo – 180 dólares -; y esto no es justo por que las mujeres que tendrían posibilidades de continuar trabajando y recibir mejores ingresos lo dejarían de hacer; además, argumentando que la expectativa de vida de la mujer en ese momento es de 78 años (3 años más que de los hombres) (El Comercio 2011c).

Como se mencionó, en el 2010 se reforma la Ley de Seguridad Social¹⁷⁵ que tenía como objetivo establecer la fórmula de cálculo para definir el incremento de pensiones y que sería de manera retroactiva desde enero de 2010; se modifica el artículo 234 y se establece el mínimo de las pensiones y su revalorización anual en base a un coeficiente de crecimiento que puede ir del 4,31% al 16,16% dependiendo del rango de salario básico unificado, es decir, mientras menor era el salario, mayor el coeficiente de crecimiento (Cisneros 2016). Adicionalmente, se establece una disposición transitoria en la cual se establece de manera retroactiva el incremento de las pensiones desde el mes de enero de 2010. Por otro lado la reforma incorpora a la cónyuge o conviviente y a los hijos menores de 18 años para que puedan acceder a los servicios de salud en vista que solo se consideraban los hijos menores de 6 años y en términos del jubilado podría ser beneficiario de “acciones integrales de fomento y promoción de la salud, prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades no profesionales, recuperación y rehabilitación de la salud individual” (Art. 102 modificado).

¹⁷⁵ Ley de Seguridad Social – 18 de noviembre del 2010, R.O. 323

En el 2014 se da la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados¹⁷⁶ con la cual, se traspasaría los fondos complementarios previsionales cerrados al IESS para ser administrados a través de cuentas individuales, con la condición de que estos fondos hayan recibido aportes estatales. Además, con la eliminación del 40% del aporte del Estado y el cambio en el cálculo del incremento anual de pensiones en base a una proporción de la inflación (Cisneros 2016).

Uno de los planteamientos de la Constitución del 2008 era el aseguramiento de los trabajadores domésticos no remunerados, con esta ley se da paso a la inclusión de este grupo, no obstante, es preocupante el financiamiento de este grupo, la ley señala en su art. 73 la existencia de un empleador y del afiliado sin relación de dependencia que están obligados a pagar las aportaciones, el artículo dice, “el empleador, la persona que realiza trabajo del hogar no remunerado y el afiliado sin relación de dependencia están obligados, sin necesidad de reconvencción previa cuando corresponda, a pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio dentro del plazo de quince días posteriores al mes que corresponda los aportes”; esto es importante porque dentro de la estructura de los hogares no podemos hablar del empleador, parecería que estamos reproduciendo unas lógicas de poder nocivas dentro de la familia. En términos de montos de aportaciones, la ley considera un cálculo dependiendo de los ingresos familiares se establece un aporte y un subsidio del Estado que estará relacionado a los ingresos familiares, es decir, mientras menores son los ingresos familiares mayores serán los aportes por parte del Estado, lo cual busca alcanzar una equidad y eliminar las brechas.

En relación a la eliminación del 40% de las pensiones, cabe señalar que la Ley de 2001 señalaba que el Estado continuaría financiando el 40% de las pensiones y el IESS el 60%; con la Ley del 2015 se modifica el artículo 237 y se elimina esta obligatoriedad del Estado “el Estado Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones

¹⁷⁶ Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados – 20 de noviembre de 2014, R.O. 379

en curso de pago del Seguro General Obligatorio y del régimen especial del Seguro Social Campesino” (Art. 237 modificado); dando la posibilidad que el Estado no realice las aportaciones que ha sido una parte importante en la estructura del financiamiento del sistema de pensiones.

Y en relación al cálculo del incremento de las pensiones que se había modificado con la Ley de 2010 modifica el artículo 234¹⁷⁷ para dar paso al cálculo de los incrementos según una proporción de la inflación promedio anual. Siendo así que “se busca equilibrar el financiamiento al haber eliminado el 40% de las aportaciones para las pensiones por parte del Estado y con un incremento de las pensiones no mayor al porcentaje de inflación” (Cisneros 2016).

Y finalmente, la última Ley aprobada por la Asamblea Nacional en relación a la seguridad social la Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo¹⁷⁸ la cual realiza reformas a Ley en relación a cesantía y del seguro de desempleo; en términos generales se modifican los requisitos para poder acceder al seguro de desempleo, además, anteriormente se aportaba el 3% para el fondo de cesantía que era una cuenta individual, con la reforma el 2% va a la cuenta individual y el 1% a un fondo solidario. No obstante, esta ley ha tenido serias críticas sobre su efectividad.

En definitiva, en este periodo se ha dado una serie de normativa en relación al fortalecimiento del sistema de seguridad social, no obstante se cuenta con una Ley de Seguridad Social que ha sido declarada inconstitucional en algunos de sus artículos y que por ende no se puede cumplir a cabalidad además de que desconoce la realidad del sistema. Es necesario una ley que de cuenta de una reforma estructural del sistema.

Beneficiarios

A los inicios de los años 70 se tenía como objetivo ampliar la cobertura hasta alcanzar cubrir a la población activa del área urbana como rural, además se pensaba en el

¹⁷⁷ “las pensiones del Sistema de Seguridad Social se incrementarán al inicio de cada año en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior” (Art. 234 modificado)

¹⁷⁸ Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo – 28 de marzo de 2016, R.O. 720

aseguramiento a la familia y no solo al trabajador y el financiamiento debería estar en armonía con la distribución del ingreso y la elevación de los niveles de vida, dándose prioridad a los menos favorecidos (Ávila 1984 citado en Carrera, J., et.al., 1992, IESS 1971); para lo cual se preocuparon de hacer informativos para llegar a la gente tanto afiliados como población objetivo (Informativo No.1 de enero de 1971, El afiliado debe conocer sus derechos y también sus obligaciones). En el cual se hace énfasis en destacar una nueva etapa que estaba viviendo el Seguro Social Ecuatoriano: “en esta nueva etapa del seguro social ecuatoriano se están planificando reformas sustantivas que alcancen las metas fijadas en la filosofía de la seguridad social” (IESS 1971); además establecen como mensajes de difusión: “señor trabajador: recuerde que ud. Debe exigir desde el primer día de trabajo su afiliación al seguro social para que tenga derecho a las prestaciones que otorga” y el mensaje para el empleador: “señor empleador: su deber es afiliarse al seguro social a sus trabajadores (obreros o empleados). El seguro de riesgos del trabajo es una positiva garantía para los patronos” (IESS 1971).

No obstante, la universalidad de la seguridad social en términos prácticos no alcanzaba, por ejemplo, se dio un plan piloto para el aseguramiento de los trabajadores agrícolas que avanzó muy lentamente, el aseguramiento de los profesionales de manera voluntaria no tuvo mayor acogida, el seguro artesanal de igual manera tuvo inconvenientes, primero que solo contemplaba prestaciones de riesgos de enfermedad, maternidad y un fondo mortuario que resultaba muy pequeño, por otro lado, se juntó en un solo seguro al maestro del taller que es un trabajador no asalariado con el operario y aprendices que si eran asalariados y por otro lado, el seguro del clero que tampoco se llegó a cumplir en estos primeros años. (Dousdebes 1972, 51). Además, en el Código de Seguridad Social de los años 70, tampoco estaba claro cuales eran las prestaciones y el financiamiento para estos grupos y solo se indicaba que sería necesario hacer estudios socio económicos y financieros, dejando en la ambigüedad para que sea efectivo el aseguramiento de estos grupos.

Con el Decreto s/n de enero de 1980 se establece como obligatorio el aseguramiento de los siguientes grupos: empleados privados, obreros y los servidores públicos (contrato de trabajo o por nombramiento), profesionales con título universitario y en libre ejercicio, artesanos – maestros de taller, artesanos autónomos, operarios y aprendices -, miembros del clero secular, aprendices, trabajadores a prueba, ocasionales y temporales,

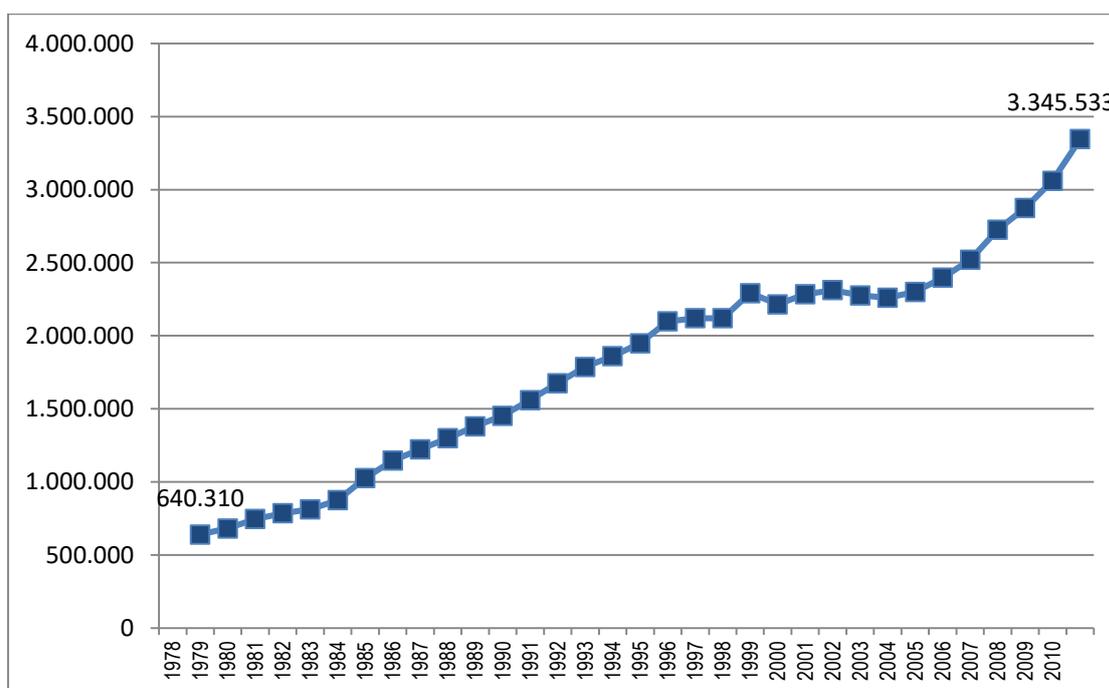
a domicilio, de la construcción, artistas y campesinos; además de los afiliados voluntarios (Art. 3 y 5 del Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980 citado en IESS 1983b).

No obstante, uno de los mayores logros en términos de cobertura fue con la Ley extensión del Seguro Social Campesino (1981) con el cual se incorporaron un gran grupo de beneficiario al régimen de seguridad social (Carrera et.al. 1992, 396).

En 1983 – 1984 se incorporaron nuevos grupos a la seguridad social como son artistas profesionales – agosto 1983 – choferes profesionales – noviembre 1983 -, trabajadores autónomos o independientes – mayo 1984 - . “con el fin de paliar las desigualdades existentes al interior del grupo de afiliados, se emitieron algunas disposiciones relativas a préstamos de vivienda y dotación de dispensarios médicos a sectores marginados” (Carrera et.al. 1992, 399).

Si vemos la evolución de los datos de la población protegida por el IESS se ve la evolución en 1978 la población protegida fue de 640.310 personas y en el 2010 fue de 3’345.533 (Figura 18).

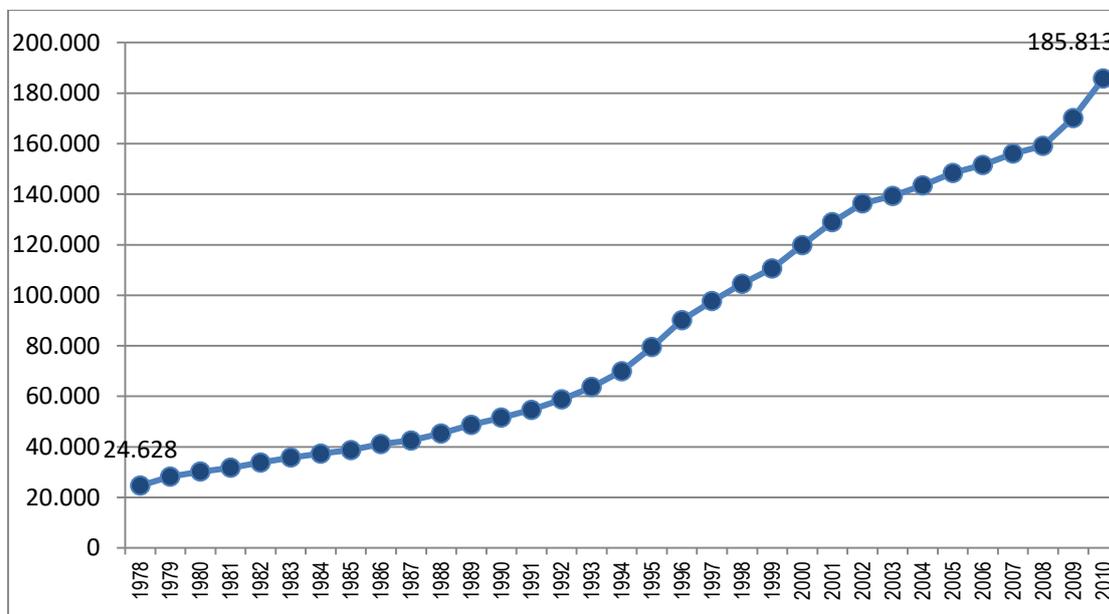
Figura 18: Población protegida años 1978 - 2010



Fuente: IESS, 2010.

Por otro lado, en el 2010 son 7 veces más el número de jubilados que en 1978; para el 2010 se registraron 185.813 pensionistas de vejez, mientras que en 1978 fueron 24.628 (Figura 19)

Figura 19: Pensionistas del seguro general por tipo vejez. Años 1978 - 2010



Fuente: IESS, 2010.

Cabe señalar que también existen grupos que no están interesados en afiliarse, ya sea por trabas burocráticas o porque no existe la costumbre del ahorro; es el caso de algunos artesanos y según el IESS solo 3000 de los 15000 artesanos están afiliados al Seguro social. (El Comercio 2009a).

Con la Ley de Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de 2014 se da paso a la posibilidad de que los trabajadores domésticos no remunerados puedan acceder a la seguridad social financiado con un aporte de las familias y un subsidio del Estado.

En definitiva, hoy en día los beneficiarios son todos los trabajadores en relación de dependencia, incluidas trabajadoras domésticas no remuneradas y voluntarios. Además, del cónyuge o conviviente y los hijos menores de 18 años.

Prestaciones

Con el Código de Seguridad Social se aumenta la edad mínima para jubilarse a 60 años

– anteriormente era de 55 años - y se disminuyeron los periodos de imposiciones “el tiempo exigido es de 15 años, cualquiera que sea la edad a partir de los 60” (Dousdebes 1972, 33); según la Ley antes se exigía “360 imposiciones mensuales (30 años) para una edad de 55 años, 300, para 60 años y 15 para 65 años” (citado en Dousdebes 1972, 33). Además, se contempla la pensión especial o reducida con el requisito de 55 años de edad, - anteriormente era de 45 años - (citado en Dousdebes 1972, 33). Estos aumentos en las edades trajeron críticas, no obstante recordemos que el principio de la pensión es de darle una renta a quien por su edad avanzada se encuentra imposibilitado de trabajar; no es por el trabajo por el mayor o menor número de años de trabajo. Adicionalmente, tampoco es conveniente tener una población inactiva en capacidad de trabajar, que son las consecuencias de jubilaciones prematuras, tampoco es conveniente que un jubilado obtenga un nuevo trabajo y mantenga su pensión, ya que se estaría desplazando del mercado laboral a jóvenes (Dousdebes 1972, 34); son discusiones que se estaban dando en estos años en relación a los beneficiarios.

Según el decreto s/n del 8 de enero de 1980, se habla de los siguientes seguros: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y muerte (Art. 3 y 5 del Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980 citado en IESS 1983b). En relación a la prestación de vejez tenemos por un lado, la jubilación ordinaria de vejez y por otro lado la jubilación especial reducida. La jubilación ordinaria de vejez consiste en una pensión mensual correspondiente al 75% del promedio de los sueldos de los 5 años de mejores sueldos, los requisitos para acceder a la pensión son 30 años de aportaciones con la excepción de que si cumple más o menos años de imposiciones entonces se aumentaría o disminuiría el 1.25 del mismo promedio por cada año de aportación que falte o exceda a los 30 años - Art. 42 - (Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980). Además quienes tienen 35 años de aportaciones no tendrían límite de edad y su pensión correspondería al 81.25% del promedio de los sueldos de los 5 años de mejor sueldo; y en caso de tener 40 años de imposiciones tendrá derecho a una pensión del 100% del promedio mensual de los 5 mejores años de afiliación (Incisos 1, 2 y 3 del Art. 22 de la Ley Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980).

La jubilación especial reducida consiste en solicitar la prestación cuando el afiliado se encuentre en cesantía por 180 días consecutivos, tener 45 años de edad y 25 años de

aportaciones; sobre el monto de la pensión dependerá de la edad del afiliado y de los años que le faltarían para tener derecho a la jubilación ordinaria (Inciso 4 del art. 22 de la Ley Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980).

Sobre los requisitos para la jubilación hasta antes de emitir la Ley de Seguridad Social del 2001, clasificados por edad y por años de imposiciones eran los siguientes:

Tabla 19: Edad y años de prestación para acceder a las pensiones

Edad (años)	Imposiciones acreditadas (mensual)*
55	360
60	300
65	180
66	168
67	156
68	144
69	132
70	120

Fuente: Estatutos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Codificados al 30 de junio de 1983 (Art. 41 de los Estatutos).

*Podrá también jubilarse con cualquier edad el afiliado que compruebe por lo menos 420 imposiciones mensuales en el Seguro Social.

Con la Ley de Seguridad Social del 2001 se realiza cambios paramétricos, siendo así que se aumenta la edad mínima de jubilación a 60 años y se modifica la metodología del cálculo de pensiones y se las actualizaría en base a un índice medio de salarios (Sasso 2009).

Hoy en día los requisitos mínimos de edad y aportes al IESS para acceder a las pensiones son: 60 años de edad y 30 años de aportes; 65 años de edad y 15 años de aportes; 70 de edad y 10 años de aportes; o 40 años de aportes y de cualquier edad.

Tipo de Esquemas (Contribuciones definidas vs beneficios definidos)

Este periodo, al igual que el anterior se caracteriza por ser de beneficios definidos, bajo un esquema contributivo de reparto, administrado por el Estado y obligatorio para los trabajadores; además se establece que el afiliado al acceder a la jubilación recibirá una

cantidad específica mensualmente a través de un cálculo por el número de aportaciones y la edad.

No obstante, en este periodo se dio un fuerte debate sobre la posibilidad de un sistema mixto en donde confluyan el sistema público y privado; un sistema público con un régimen financiero de reparto y que se combina con otro componente de capitalización individual. Esto se fue materializando inicialmente con la Ley de Seguridad Social del 2001 con la cual se aprueba el sistema de seguridad mixto y permitía que los asegurados recibirían dos tipos de pensiones “básica (es una prestación definida y regulada por Ley) y complementaria (prestación indefinida que el jubilado recibe de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual)” (Pazmiño y Robalino 2004, 15). Es decir, este modelo mixto se caracterizaría por un Régimen Solidario Obligatorio, el tradicional en el cual todos los trabajadores aportan y el Régimen de Ahorro Individual Obligatorio “que consiste en la capitalización en cuentas individuales de los aportes personales correspondientes a los trabajadores cuyos salarios se ubican dentro de determinados umbrales” (Sasso 2009).

Este sistema mixto de seguridad social no se llegó a cumplir en el Ecuador, por que se declaró inconstitucional algunos de los artículos de la ley en mención, dando paso a que la seguridad social se quedara en el limbo jurídico; en términos prácticos, lo que se hizo es continuar con el régimen anterior – régimen solidario obligatorio – y no se dio paso a la capitalización individual.

Mecanismos de financiamiento

El financiamiento en este periodo ha sido bajo un sistema de reparto y durante gran parte del periodo ha sido tripartito – aportaciones del afiliado (9,45%), del patrono (11,15%) y del Estado (40% de todas las pensiones). No obstante con la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015) se modifica dicho artículo y ya no es obligatorio el pago del Estado, sino que da la posibilidad de aportar o no; siendo así que el artículo dice:

El Estado Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones en curso de

pago del Seguro General Obligatorio y del régimen especial del Seguro Social Campesino (Art. 237 modificado);

Siendo así que el Estado queda en un rol de garante del pago de las pensiones.

Por otro lado, cabe señalar que en 1979, entre algunos de los elementos más críticos y paradójicos es que mientras los ingresos aumentaban del IESS las prestaciones decrecían.

En 1981, en términos del financiamiento se estableció la elevación del 1% a todos los aportes del IESS para el financiamiento del seguro social campesino (Avila 1981 citado en Carrera et.al. 1992). A su vez, este porcentaje se prorroga del siguiente modo: el 0.35% lo paga el empleador o patrono, el otro 0,35% aporta el empleado o trabajador y el 0,30% lo paga el Estado, sin que esto último pueda ser objeto de consolidación. Aquí se están aplicando los principios de solidaridad y universalidad, y con ello estamos devolviendo de alguna manera al campesino sus esfuerzos y estamos ayudando a rescatar a un sector oprimido y explotado durante siglos” (Avila 1981 citado en Carrera et.al. 1992, 398).

Uno de los grandes problemas que ha tenido el sistema del seguro social en el país, es “la existencia de sistemas de financiamiento aislados e independientes para cada prestación” (Núñez 1992a, 508), como solución “se planteó una nueva concepción organizativa de las finanzas institucionales, por la cual se integraba un sistema financiero único para todos los seguros, el cual destinaría anualmente los recursos requeridos por cada uno de ellos, tanto para gasto como para capitalización” (Núñez 1992a, 508). Estas recomendaciones se adjuntaron al Proyecto de Ley que sería enviado en 1986 al Congreso por parte del IESS.

En el periodo de gobierno Rodrigo Borja (1988 – 1992) se puede señalar como avances en temas financieros los siguientes: se logró que el gobierno cubriera los aportes y contribuciones y se reorientó la política de inversiones para mejorar los rendimientos; por otro lado, se modernizó el IESS a través de la computarización del sistema administrativo (Núñez 1992b); entre otros avances. Posteriormente, en la década de los 90 se dieron varios intentos por privatizar la seguridad social y de convertirla en un

sistema mixto – sistema de reparto y capitalización individual – no obstante con la declaratoria de inconstitucional de algunos artículos de la Ley de Seguridad Social del 2001 se queda en el limbo jurídico y persiste el sistema de reparto.

Por otro lado, en los años 80 se determina que los montos de las pensiones serán revisados cada 3 años por el Consejo Superior del IESS “a fin de mejorarlas en relación con el costo de vida” (Art. 23 de la Ley, Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980). En el 2010 con la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social se estableció un incremento anual a través de un coeficiente de crecimiento que puede ir del 4,31% al 16,16%; no obstante, con la Ley Orgánica para la justicia laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar¹⁷⁹ del 2015 se modificó el cambio del cálculo del incremento anual de pensiones según una proporción de la inflación promedio anual.

Para el cálculo de la pensión mensual se estableció la multiplicación entre el promedio mensual de los cinco años de mejores sueldos de afiliación con el siguiente coeficiente (Tabla 20) (Art. 87 de la Ley, Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980), En 1980 el coeficiente para el cálculo de la pensión mensual fue (Tabla 21):

Tabla 20: Coeficiente para el cálculo de la pensión mensual (1983)

Años de imposiciones	Por cada año completo Afiliación*	Adicional X cada mes de exceso	Años de imposiciones	Por cada año completo Afiliación*	Adicional X cada mes de exceso
5	0,4375	0,0010417	25	0,6875	0,0010417
6	0,45	0,0010417	26	0,7	0,0010417
7	0,4625	0,0010417	27	0,7125	0,0010417
8	0,475	0,0010417	28	0,725	0,0010417
9	0,4875	0,0010417	29	0,7375	0,0010417
10	0,5	0,0010417	30	0,75	0,0010417
11	0,5125	0,0010417	31	0,7625	0,0010417
12	0,525	0,0010417	32	0,775	0,0010417
13	0,5375	0,0010417	33	0,7875	0,0010417
14	0,55	0,0010417	34	0,8	0,0010417
15	0,5625	0,0010417	35	0,8125	0,0016667
16	0,575	0,0010417	36	0,8325	0,0023333

¹⁷⁹ Ley Orgánica para la justicia laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar – 20 de abril de 2015, R.O. 483

17	0,5875	0,0010417	37	0,8605	0.0030417
18	0,6	0,0010417	38	0,897	0.0038333
19	0,6125	0,0010417	39	0,943	0.0047500
20	0,625	0,0010417	40	0,1	0.0010417
21	0,6375	0,0010417	41	0,0125	0,0010417
22	0,65	0,0010417	42	0,025	0,0010417
23	0,6625	0,0010417	43	0,0375	0,0010417
24	0,675	0,0010417			

Fuente: ESTATUTOS DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
CODIFICADOS AL 30 DE JUNIO DE 1983 (Art. 43 de los Estatutos).

*Y así en adelante, aumentando 0.0125 por cada año de imposiciones adicionales (Art. 43 de los Estatutos).

Hoy en día el cálculo se lo sigue realizando a través del promedio de los cinco años de mejores sueldos y este resultado se lo multiplica por el coeficientes anual de años aportados, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 21: Coeficiente para el cálculo de la pensión mensual (2005)

AÑOS DE IMPOSICIONES	COEFICIENTE	AÑOS DE IMPOSICIONES	COEFICIENTE
5	0.4375	23	0.6625
6	0.4500	24	0.6750
7	0.4625	25	0.6875
8	0.4750	26	0.7000
9	0.4875	27	0.7125
10	0.5000	28	0.7250
11	0.5125	29	0.7375
12	0.5250	30	0.7500
13	0.5375	31	0.7625
14	0.5500	32	0.7750
15	0.5625	33	0.7875
16	0.5750	34	0.8000
17	0.5875	35	0.8125
18	0.6000	36	0.8325
19	0.6125	37	0.8605
20	0.6250	38	0.8970
21	0.6375	39	0.9430
22	0.6500	40	1.0000

Fuente:Resolución C.D. 100, Consejo Directivo del IESS, 11 de octubre de 2005

*De los 41 años de aportes en adelante, se incrementa el cero punto cero ciento veinticinco (0.0125) por cada año de imposiciones adicionales.

En 1988 el monto de la pensión se calcula igual que el seguro por invalidez, “con cuantías mínimas y máximas iguales, esto es a partir de Julio /87 de S/. 14000,00 de pensión mínima en el Seguro General y de S/. 87000,00 de pensión máxima” (IESS 1988, 67). Los promedios de la pensión dados desde 1998 hasta 2006 se analiza en la tabla siguiente (Tabla 22); estos incrementos se han dado sin considerar estudios actuariales sino respondiendo a intereses políticos, lo cual ha profundizado el déficit actuarial del fondo de pensiones.

Tabla 22: Revalorización de la pensión promedio 1998 – 2006

Año	Vejez
1998	69,0
1999	32,8
2000	28,3
2001	48,4
2002	118,3
2003	196,8
2004	236,4
2005	305,7
2006	318,2

Fuente: Corral, 2008

Las pensiones mínimas y máximas en los últimos años se muestra en las siguientes tablas (Tabla 24 y Tabla 25), considerando que el salario básico unificado mensual también ha ido evolucionando como se muestra en la tabla 23.

Tabla 23: Evolución del Salario Básico Unificado Mensual, SBUM, 2012 - 2016

SALARIO BÁSICO UNIFICADO MENSUAL, SBUM	Dólares
2012	292,00
2013	318,00
2014	340,00

2015	354,00
2016	366,00

Fuente: IESS, 2016

Tabla 24: Pensiones Mínimas 2013 - 2016

TIEMPO APORTADO EN AÑOS	PENSIÓN MÍNIMA MENSUAL EN % DEL SBUM DE LA CATEGORÍA	PENSIÓN MÍNIMA GENERAL AÑO 2013	PENSIÓN MÍNIMA GENERAL AÑO 2014	PENSIÓN MÍNIMA GENERAL AÑO 2015	PENSIÓN MÍNIMA GENERAL AÑO 2016
Hasta 10	50%	159.00	170.00	177.00	183.00
11-20	60%	190.80	204.00	212.40	219.60
21-30	70%	222.60	238.00	247.80	256.20
31-35	80%	254.40	272.00	283.20	292.80
36-39	90%	286.20	306.00	318.60	329.40
40 y más	100%	318.00	340.00	354.00	366.00

Fuente: IESS, 2016

Tabla 25: Pensiones Máximas 2013 - 2016

TIEMPO APORTADO EN AÑOS	PENSIÓN MÁXIMA MENSUAL EN PORCENTAJE DEL SBUM DEL TRABAJADOR EN GENERAL	PENSIÓN MÁXIMA GENERAL AÑO 2013	PENSIÓN MÁXIMA GENERAL AÑO 2014	PENSIÓN MÁXIMA GENERAL AÑO 2015	PENSIÓN MÁXIMA GENERAL AÑO 2016
10-14	250%	795.00	850.00	885.00	915.00
15-19	300%	954.00	1020.00	1062.00	1098.00
20-24	350%	1113.00	1190.00	1239.00	1281.00
25-29	400%	1272.00	1360.00	1416.00	1464.00
30-34	450%	1431.00	1530.00	1593.00	1647.00
35-39	500%	1590.00	1700.00	1770.00	1830.00
40 y más	550%	1749.00	1870.00	1947.00	2013.00

Fuente: IESS, 2016

En este periodo, se da la posibilidad de que un jubilado pueda reinsertarse en el mercado laboral y percibir su pensión jubilar y su sueldo de manera simultánea (Art. 47 de los Estatutos, con reforma del Decreto 1338, Registro Oficial 714 de 3 de enero de 1975); una vez que se retire podrá tener mejoras en su pensión por su reingreso (Art. 92). Hoy en día, de igual manera el jubilado, puede mejorar su pensión, “después de un año mínimo de aportes al IESS y que demuestra el cese en su trabajo, se le concede una mejora a su pensión” (IESS 2016¹⁸⁰).

Cabe señalar que en los años 80 ya se indicó que el IESS no ha podido cumplir con la jubilación especial de la mujer trabajadora que podía jubilarse con 25 años de servicio, sin importar la edad y que recibía el 100% del promedio de los cinco años de mejores sueldos; y no lo pudo hacer por temas financieros (IESS 1988, 68).

Con la Ley de Seguridad de 2001, hay una clara diferenciación del financiamiento de los seguros: de enfermedad, riesgos del trabajo, pensiones, campesino y cesantía. Cada seguro tiene sus propios fondos y no se puede realizar ningún cruce de cuentas; siendo así que encontramos déficit y superávit en diferentes seguros, por ejemplo en el 2003

Los resultados de los Balances actuariales a diciembre de 2003 sin aplicación del Sistema mixto de pensiones presentan un déficit para el seguro de invalidez, vejez y muerte de USD 3.700.953.000, un déficit para el seguro de salud individual y familiar de USD 2.090.926, y un déficit para el seguro de cesantía de 152.344.000. Presenta un superávit para el Seguro de riesgos del trabajo de 125.700.000 y para el seguro social campesino de 94.694.000 (Corral 2008, 141)

Administración /público privado

En este periodo la seguridad social es de carácter público, a pesar de que en los años 90 se dieron varios intentos por privatizarle; en el gobierno de Sixto Durán Ballén se propuso una consulta popular y dentro de las preguntas se averiguó sobre la privatización de la seguridad social, ganando el no como respuesta. Posteriormente, con la Constitución de 1998 se dio paso a la posibilidad de la coexistencia de servidores privados en la seguridad social, lo cual fue confirmado en la Ley de Seguridad Social de 2001 con la cual se proponía el sistema mixto; algunos de los artículos fueron

¹⁸⁰ www.iesg.gob.ec

declarados como inconstitucionales lo cual implicó que se mantuviera el sistema anterior, un sistema público y de reparto.

Cabe señalar que este periodo se caracteriza por una nueva institución, en vista del cierre del Instituto Nacional de Previsión (1970) y la sustitución de la Caja Nacional del Seguro Social por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (1970), Instituto que asumió sus activos y pasivos, como sus obligaciones y derechos, se constituye como entidad autónoma “con personería jurídica y fondos propios distintos de los del fisco, y se halla exento de todo impuesto fiscal, provincial, municipal y especial, de conformidad con la vigente Ley del Seguro Social Obligatorio”(art. 1 del Decreto citado en Carrera et.al. 1992, 349). Desde los inicios siempre se debatió sobre la naturaleza jurídica de la institución, en 1983 hay dos tesis “ la una, que sostiene que el IESS es persona de derecho privado con finalidad social o pública; y la otra, que es entidad de Derecho Público” (IESS 1983, 11). Existen quienes apoyan la tesis primera, sobretudo desde una perspectiva de autonomía que tiene el IESS, pero para los años 80 desde la Procuraduría del IESS se considera una entidad de Derecho Público, sin desconocer su autonomía.

Por otro lado, el IESS era administrador de los fondos de las Cajas Militar y Policial según el art. 319 de los Estatutos del IESS (codificados al 30 de junio de 1983). En 1992 con la Ley de Seguridad Social de las FFAA se crea el ISSFA, institución que se haría cargo del sistema de pensiones de los militares y en 1995 surge el ISSPOL a través de la Ley 90 para velar por la seguridad social de los policías.

Participación /obligatorio – voluntario

La participación siempre ha sido obligatorio para los trabajadores y también ha existido el seguro voluntario; lo innovador del Régimen Voluntario en el Código (1972) es que se disminuye el número de cotizaciones exigidas en el régimen obligatorio para pasarse al voluntario; antes era de 36 y se pasa a 24 cotizaciones (Dousdebes 1972, 16).

Cabe señalar que el seguro voluntario es para todos aquellos trabajadores que no se encuentran en relación de dependencia o que son ex afiliados y que quieren afiliarse de manera voluntaria, y las prestaciones a las cuales podrán acceder son seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo, enfermedades

profesionales y muerte (Art. 3 y 5 del Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980) (IESS 1983b).

Principios

Los principios que rigen a la seguridad social y al sistema de pensiones, sigue siendo la solidaridad. Con el surgimiento del IESS, 1970, y su desarrollo hasta 1984, lo que se pretendía era cambiar ese paradigma de seguridad social para una población trabajadora asalariada (empleados públicos, privados y obreros) y extender la protección de la seguridad social hacia la mayoría de la población bajo los principios de universalidad para lo cual, en la década de los 70 se intentó expedir un Código de Seguridad Social que fracasó por los intereses de ciertos grupos; esto conllevó a que más bien la seguridad social en el país se quedara estancada. En estos años se desarrolló el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (1972) en Buenos Aires, en el cual se declaró que la seguridad social debe ser universal e integral. En 1976, en Panamá, se desarrolló el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social de igual manera con tendencia integracionista (IESS 1988, 85).

En el periodo de 1979 a 1984 si bien no se logra extender la seguridad social a toda la población se dieron grandes pasos, como incorporar por primera vez la seguridad social a un Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, sobre la distinción entre seguro social y seguridad social, en la década de los 70 se decía que el seguro social tenía un sentido clasista y había que pasar a un régimen de seguridad social, entendido este como un sistema de protección universal encargado por el Estado, bajo los principios de solidaridad social (Dousdebes 1972, 7); “según el cual los sectores más favorecidos de la población contribuyen a financiar la protección de los más necesitados, con lo cual se realiza una justa redistribución del ingreso nacional”. (Dousdebes 1972, 153). Este debate continuó en los años 80, se indica que la OIT diferenciaba a la Seguridad Social y el Seguro Social, el primero como el fin y el segundo como un medio (IESS 1988, 83); es decir la Seguridad Social entendido como el fin y el Seguro Social es el medio para alcanzarlo. Además se le consideraba a la seguridad social como el paraguas, “una doctrina de protección global a la colectividad, mientras que los Seguros Sociales son sistemas de aplicación de la

seguridad social, pero que en muchos casos resultan todavía parciales o limitados” (IESS 1988, 83).

En los años 80 seguían considerando a la seguridad social como una herramienta de igualdad, “se observa el mismo esfuerzo por una repartición equitativa del ingreso nacional y la supresión de desigualdades. Uno de los instrumentos de esta distribución es indudablemente la seguridad social” (Barriga 1983, 50); es decir, la seguridad social era considerada como un elemento de redistribución, en el sentido de que “la seguridad social juega un papel decisivo, pues cuanto más equitativa sea la distribución que se opera a través de las prestaciones y los servicios sociales, todas las capas de la población podrán aproximarse a un nivel de vida promedio” (Barriga 1983, 54); siendo así que la seguridad social ayuda a elevar los niveles de vida (Barriga 1983, 54). En definitiva va posicionándose el concepto de la redistribución del ingreso a través de las prestaciones de la seguridad social y queda “superada la noción transferencial de los seguros sociales que solo garantizaban la cobertura de determinados riesgos en beneficio casi exclusivo de los sectores asalariados” (Barriga 1983, 52).

En los años 80 se hablaba de seguros sociales sectoriales arcaicos a aquellos que protegen solo a quienes cuentan con un salario seguro y que cuentan con un financiamiento tripartito o bipartito y “que encubre la aportación de toda la colectividad en beneficio del pequeño grupo asegurado” (Barriga 1983, 90). No obstante, todavía este tipo de seguro social persiste en estos tiempos actuales.

2.4.4. A modo de conclusión período caracterizado por buscar la “universalización” del sistema

El último período de desarrollo de la seguridad social. se caracteriza por un cambio en la composición de la población en la medida que está aumentando la población adulta mayor en relación a la población joven que no está creciendo de la misma manera; es decir, estamos en una transición hacia el envejecimiento. Adicionalmente, en términos de mercado laboral se puede observar que menos de la mitad de la PEA tiene un empleo adecuado y que persisten las brechas en la estructura laboral del país. Y en términos de pensiones, a penas existe de 4 a 5 personas activas por jubilado cuando lo óptimo son 8 personas activas por un jubilado.

Este periodo tenía como propósito incorporar nuevos grupos de trabajadores y de grupos que no contaban con salarios, al igual que extender los beneficios a los familiares y eliminar las brechas al interior del grupo de afiliados. Es así que se estableció como obligatorio el aseguramiento a: empleados privados, obreros y los servidores públicos, profesionales con título universitario y en libre ejercicio, artesanos – maestros de taller, artesanos autónomos, operarios y aprendices -, miembros del clero secular, aprendices, trabajadores a prueba, ocasionales y temporales, a domicilio, de la construcción, artistas y campesinos; además se mantiene la afiliación voluntaria.

Adicionalmente, se incorporaron nuevos grupos a la seguridad social como son artistas profesionales – agosto 1983 – choferes profesionales – noviembre 1983 -, trabajadores autónomos o independientes – mayo 1984. Además, se puede considerar como uno de los mayores logros en cobertura la Ley extensión del Seguro Social Campesino, que permitió un seguro especial para el trabajador rural.

En definitiva, hoy en día los beneficiarios son todos los trabajadores en relación de dependencia, incluidas trabajadoras domésticas no remuneradas y voluntarios. Además, del cónyuge o conviviente y los hijos menores de 18 años.

El sistema de pensiones en este periodo fue un sistema de reparto y de beneficios definidos a pesar de que en la década de los noventa existieron fuertes intentos por privatizar la seguridad social, incluso se realizó una consulta popular y dentro de las preguntas se indagó sobre la privatización de la seguridad social, ganando el no como respuesta. Posteriormente con la Constitución de 1998 se dio paso a la posibilidad de la coexistencia de servidores privados en la seguridad social, lo cual fue confirmado en la Ley de Seguridad Social de 2001 con la cual se intentó convertir al sistema en uno mixto – participación de prestadoras públicas y privadas y un sistema de pensiones a través de la capitalización individual – no obstante, varios de estos artículos fueron declarados inconstitucionales y no se dio paso a la constitución del sistema mixto y se continuó con el sistema de reparto – régimen solidario obligatorio – y no se dio paso a la capitalización individual.

No obstante, con la Ley de Seguridad Social de 2001 se realizaron algunos cambios paramétricos, como fueron el incremento de la edad mínima de jubilación a 60 años y se

modificó la metodología del cálculo de pensiones en base a un índice medio de salarios. Posteriormente, se han realizado varios cambios en relación al cálculo de las pensiones, estableciendo algunos coeficientes de crecimiento, lo cual fue modificado por el cálculo considerando una proporción del déficit anual.

En definitiva, el financiamiento en este periodo ha sido bajo un sistema de reparto y durante gran parte del periodo ha sido tripartito – aportaciones del afiliado (9,45%), del patrono (11,15%) y del Estado (40% de todas las pensiones). Sin embargo, en los últimos años se eliminó el 40% del aporte del Estado.

Por otro lado, los requisitos mínimos de edad y aportes al IESS para acceder a las pensiones son: 60 años de edad y 30 años de aportes; 65 años de edad y 15 años de aportes; 70 de edad y 10 años de aportes; o 40 años de aportes y de cualquier edad.

En términos institucionales, este periodo se caracteriza por el surgimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (1970), Instituto que asumió los activos y pasivos de la Caja Nacional del Seguro Social como sus obligaciones y derechos, y se constituye como entidad autónoma. Por otro lado, el IESS era administrador de los fondos de las Cajas de los Militares y Policía, hasta que en 1992 se crea el ISSFA y en 1995 el ISSPOL, que fueron las entidades que velarían por la seguridad social de los militares y policías respectivamente.

A continuación se detalla los principales elementos característicos de este periodo en el cual, se caracterizó por alcanzar la universalidad de la seguridad social hacia grupos históricamente excluidos, además de un sistema de reparto y de beneficios definidos claramente identificados a pesar de los intentos por pasar a un sistema mixto (tabla 26).

Tabla 26: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Periodo III

	PERIODO III
Beneficiarios	Empleados privados, Obreros y los servidores públicos, Profesionales con título universitario y en libre ejercicio, Artesanos – maestros de taller, artesanos autónomos, operarios y aprendices Miembros del clero secular,

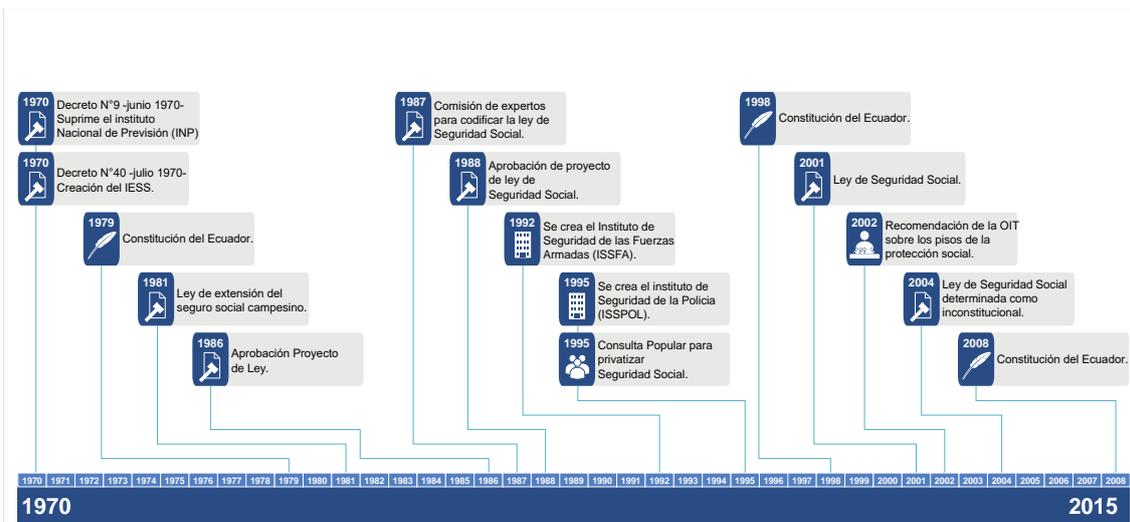
	<p>Aprendices, trabajadores a prueba, ocasionales y temporales, a domicilio, de la construcción,</p> <p>Artistas profesionales</p> <p>Choferes profesionales</p> <p>Trabajadores autónomos o independientes</p> <p>Trabajadores a domicilio sin remuneración</p> <p>Campeños</p> <p>Voluntarios</p>
Prestaciones	<p>Enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, gastos funerarios, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y desempleo</p>
Tipo de esquema (Contribuciones definidas vs beneficios definidos)	<p>Beneficios definidos</p>
Mecanismos de financiamiento Sistema no contributivo y contributivo (reparto o capitalización)	<p>Contributivo / Sistema de Reparto</p>
Administración (público – privado)	<p>Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS</p> <p>Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA</p> <p>Instituto de Seguridad Social de la Policía, ISSPOL</p>
Participación (obligatorio – voluntario)	<p>Obligatorio / Voluntario</p>
Principios (solidaridad, distribución)	<p>Solidaridad</p>
Normativa	<p>Decreto N°9 del 23 de junio de 1970</p> <p>Decreto N° 40 del 25 de julio de 1970</p> <p>Decreto Supremo del 14 de enero de 1972 - Código de Seguridad Social</p> <p>Decreto 1111¹⁸¹ de noviembre de 1974</p> <p>Decreto, el 1407 de mayo de 1977</p> <p>Decreto No. 3641 de julio de 1979</p> <p>Decreto s/n publicado en el R.O, 101 del 8 de enero de 1980</p>

¹⁸¹ Decreto 1111. RO.676 del 7 de noviembre de 1974

	<p>Ley de extensión del Seguro Social Campesino (1981)</p> <p>Ley de afiliación al IESS de los choferes profesionales (1982)</p> <p>Ley de Seguridad Social (2001)</p> <p>Ley para la penalización de la no afiliación de un trabajador al IESS (2009)</p> <p>Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social (2010),</p> <p>Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (2014),</p> <p>Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015)</p> <p>Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo (2016).</p>
--	---

A continuación se detallan los principales hitos del periodo III caracterizado por una amplia normativa para universalizar la seguridad social, además por los intentos de una reforma estructural del sistema de pensiones, hacia un sistema mixto que no logró concretarse (Figura 20):

Figura 20 Hitos principales del periodo III



Fuente: Núñez, 1992c

2.5. Conclusiones sobre la Construcción del Sistema de Pensiones

El sistema de pensiones en el Ecuador ha atravesado tres periodos a lo largo de la historia; uno inicial con la creación de la incipiente Caja de Pensiones, un segundo periodo alrededor del surgimiento del Instituto Nacional de Previsión y un tercero que corresponde al nacimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Cada periodo corresponde a un momento histórico, social y económico, con sus alcances y retrocesos que permitieron la evolución del sistema de pensiones.

El periodo I (1923 – 1934) se caracterizó por ser el inicio de un sistema de pensiones que ya contaba con programas de carácter no contributivo bajo una lógica asistencialista y focalizado a ciertos grupos (militares, ciertos intelectuales y servidores públicos que han realizado obras relevantes), posteriormente se integran los maestros, quienes son los primeros grupos que a través de sus aportaciones fueron quienes dieron los pasos para la consolidación de un sistema de pensiones de carácter contributivo. No obstante, este periodo es un híbrido de contribuciones definidas y de capitalización individual, con una administración que estaba bajo el control del Estado. Posteriormente se crea la Caja de Pensiones, con beneficiarios focalizados – militares, empleados públicos (entre ellos maestros) y empleados de la banca, voluntarios y quienes recibían las pensiones vitalicias – Esta nueva institución dio paso a un sistema focalizado con beneficios definidos y un sistema de financiamiento de reparto, bajo una administración pública con una institucionalidad frágil. En definitiva, es un sistema que nació de la improvisación política y no estuvo sujeta a ningún análisis técnico ni financiero.

El período II (1935 – 1969) se caracterizó por el fortalecimiento institucional, los hitos más destacables de esta fase son: Ley del Seguro Social Obligatorio (1935), Instituto Nacional del Previsión (1936), Caja del Seguro de Empleados y Obreros (1937), fusión de las cajas de previsión y el surgimiento de la Caja Nacional del Seguro Social (1963). Adicionalmente, se puede destacar el objetivo de aumentar la cobertura y las prestaciones con algunos avances y otros estancamientos, en la medida que mucha de la normativa no fue puesta en práctica. Este periodo se definió por ser un sistema de beneficios definidos, bajo un sistema de reparto, no obstante, la administración fue improvisada y atravesó varios cambios de su estructura.

El período III (1970 en adelante) inicia con el nacimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; este periodo se caracterizó por tratar de alcanzar la universalización del sistema, concretando el incremento de beneficiarios que tradicionalmente fueron excluidos como son los campesinos (1980) y los trabajadores domésticos no remunerados (2014), entre otros. El sistema sigue siendo de beneficios definidos y de reparto, a pesar de que, en los años 90 se intentó privatizar la seguridad social o convertirla en un sistema mixto. Sin embargo, se han realizado varios cambios paramétricos, como son incremento de edad mínima y cambios en el cálculo de las pensiones; incluso cambios en el financiamiento, desde 2014 el Estado ya no deberá contribuir con el 40% para el financiamiento de las pensiones. En términos de gestión administrativa, si bien el IESS es la institución a cargo de la seguridad social, en la década de los 90 se crea el ISSFA y el ISSPOL, instituciones encargadas de la seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional respectivamente.

En términos generales, se puede señalar, que el sistema de pensiones en el Ecuador se ha caracterizado tradicionalmente por ser un sistema de beneficios definidos, bajo un sistema de reparto, que ha optado por reformas paramétricas y que todavía no ha logrado realizar una reforma estructural que responda a la estructura del mercado laboral ecuatoriano. Adicionalmente, el sistema de pensiones siempre fue obligatorio y además desde un inicio existió el seguro voluntario; la administración siempre estuvo a cargo del Estado y no se ha cumplido con su autonomía, en vista de que siempre fue la “caja chica” de los gobiernos de turno.

Capítulo 3

La condición de igualdad en la Seguridad Social en el Ecuador

3.1.Introducción

En este capítulo se analiza si la seguridad social es un instrumento de igualdad. Iniciamos con las premisas de que la protección social contributiva – seguridad social – y no contributiva son mecanismos de movilidad social ascendente y que la seguridad social fue creada para apoyar a la población frente a riesgos de enfermedad, discapacidad, vejez, viudez y desempleo; y por ende permitiría a la población tener una seguridad frente a las adversidades; es decir, fue pensada como un mecanismo de igualdad para contrarrestar los riesgos a los cuales se podrían enfrentar los individuos. Sin embargo, la evidencia empírica muestra desigualdades a la hora de analizar la seguridad social en países de América Latina; este fenómeno se observa al mismo tiempo que los sistemas presentan baja cobertura, en el caso ecuatoriano, por ejemplo, constatamos que los quintiles más bajos tienen un menor acceso en relación a los quintiles más altos (69% para el quintil más alto y 19,22% para el quintil más bajo)¹⁸². En definitiva, parecería ser que existen brechas en el acceso al sistema de seguridad social.

En este contexto, **nos preguntamos por qué en América Latina la seguridad social en la práctica reproduce desigualdades en la población**. Nos encontramos con un concepto – seguridad social – que desde su concepción más básica responde a elementos de igualdad y solidaridad en un contexto de pleno empleo, siguiendo el tradicional modelo Bismark. En la realidad latinoamericana, actualmente, la desigualdad se reproduce entre aquellos que tienen acceso y los que no lo tienen.

En términos de Amartya Sen¹⁸³, esta problemática nos lleva a cuestionarnos: ¿A qué tipo de igualdad nos estamos refiriendo? Es una igualdad de derechos, es una igualdad de acceso, es una igualdad de cobertura o es una igualdad de calidad? Retomando la

¹⁸²Corresponde al porcentaje de personas afiliadas a la seguridad social contributiva, IESS, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL (PEA 15 años y más) Enemdu.

¹⁸³Amartya Sen, premio nobel de Economía en 1998, filósofo y economista hindú y premio nobel de Economía en 1998, ha sido reconocido por sus cuestionamientos a las teorías clásicas utilitaristas y propone incorporar nuevos conceptos como la libertad y la justicia a los análisis de desarrollo.

disyuntiva a la cual hacíamos referencia, parecería que existe una igualdad de derechos y una desigualdad en acceso, cobertura y calidad de la seguridad social.

Por otro lado, surge la inquietud si las desigualdades de la seguridad social son por la institucionalidad del sistema de seguridad social; y se debe considerar la heterogeneidad del mercado laboral.

El objetivo es analizar si la seguridad social necesariamente es un instrumento de políticas de igualdad o de desigualdad y para ello realizaremos un breve análisis conceptual de igualdad, y de la estructura del mercado laboral; además de una revisión de datos

alrededor de la seguridad social en el Ecuador.

3.2.La seguridad social como instrumento de una política de igualdad

Cuando analizamos la seguridad social en términos de igualdad, vemos por lo general trabajos relacionados con la problemática del crecimiento económico y la redistribución de los ingresos a través de las pensiones (Moore 2006). Sin embargo, al tratar de analizar la igualdad, no en términos de redistribución de ingresos, los estudios que han primado están relacionados a la temática de género (Kobatake, Kikuka, 2008, Arza, Camila, 2012, Adem y,Elveren, 2013) y parten de la teoría de que la seguridad social ha dejado a un lado el rol de la mujer en el mercado laboral y en la sociedad, lo que conlleva a efectos negativos en el bienestar social y económico de las mujeres en la vejez (Anexo 14). En este trabajo nuestro interés por la igualdad va más allá de la redistribución de los ingresos¹⁸⁴, no obstante, consideramos el género como una variable determinante para la reproducción de las desigualdades a través de la seguridad social.

Es así, que este trabajo quiere adentrarse al concepto de igualdad y ver la igualdad como un concepto más amplio y no limitado en términos de ingresos, sino que perciba todas las aristas de la estructura social.

¹⁸⁴Frente a una visión reduccionistas de los utilitaristas, la crítica de Sen es justamente hacia la utilidad y los criterios de distribución (Sen 1997a). Es por ello que Sen al hablar de pobreza se refiere a una privación de capacidades y no necesariamente de ingresos, porque los ingresos es una manera instrumental de valoración y no es el único elemento que contribuye a dicha privación (Sen 1997b, Dieterlen 2009). Es por ello, que para Sen es importante hablar de la libertad real de las personas, entendida esta como la capacidad de lograr realizaciones.

Al hablar de igualdad, partimos desde Amartya Sen, quien señala que tenemos dos puntos de partida: *a) la heterogeneidad que existe entre los individuos y b) las múltiples variables desde las que se puede analizar la igualdad* (1999). Nuestro punto de inicio será efectivamente que aceptamos la heterogeneidad de los individuos y consideramos que son diversos, no solo por las características externas – contexto cultural, social, histórico – sino que además por las propias características individuales, como son: edad, sexo, propensión a la enfermedad y las condiciones físicas y mentales.

Existirán otros enfoques¹⁸⁵ desde los cuales se puede analizar la igualdad. Desde una visión totalitaria, existirá quienes apoyan la idea de que todos somos iguales; sin embargo, al considerar esta igualdad absoluta podemos ocultar las diferencias; en la medida que al dar un trato igual para todos puede que seamos desiguales con aquellos individuos que se encuentran en una posición desigual o desfavorable (Sen 1999); es decir, por ejemplo, al considerar que todos somos iguales, podemos dejar a un lado las diferencias de las personas con discapacidad que necesitan un trato preferencial muchas veces. Por lo cual, creemos conveniente considerar la heterogeneidad individual de la cual es partícipe Sen.

Pero además, consideramos el segundo punto de partida y en palabras de Sen nos preguntamos ¿Igualdad de qué? Es decir, en la medida que nuestro análisis busca determinar si efectivamente la seguridad social es una herramienta de igualdad, hay que preguntarse a qué tipo de igualdad nos referimos al momento que hablamos de seguridad social; esto nos lleva a plantearnos una primer interrogante: ¿Es igualdad de derechos o es una igualdad de acceso / cobertura¹⁸⁶ o es una igualdad de calidad de servicios? Y nos planteamos una segunda inquietud: ¿Cómo valoramos la igualdad? Y Sen nos responderá indicando que “la Igualdad se juzga al comparar algunas condiciones específicas de una persona (como los ingresos, la riqueza, la felicidad, la libertad o las oportunidades, derechos o necesidades de realizarse) con las mismas

¹⁸⁵ Existen diferentes discusiones sobre la igualdad, que van desde si la igualdad es por una razón moral de justicia; o si se habla de una igualdad de bienes primarios (Rawls), o de recursos (Dworkin), entre otros.

¹⁸⁶ Considero el acceso y la cobertura como dos elementos separados pero relacionados. El acceso sería la posibilidad de afiliarse o aportar a la seguridad social, mientras la cobertura está en relación a los servicios que da la seguridad social.

condiciones de otra” (Sen 1999, 14). Nuestro análisis considerará como variables focales: los derechos a la seguridad social y la libertad u oportunidad para el acceso y la cobertura de la seguridad social.

Con estos primeros antecedentes encontramos que la igualdad es un concepto que estará muy relacionado a la libertad – específicamente a la libertad de realizarse -; y nos preguntamos ¿Cuáles son las libertades que realmente tienen los individuos para realizar? Y, ¿Cuándo hablamos de seguridad social el individuo tiene la libertad de poder acceder a un sistema de seguridad social?; la respuesta desde la Institucionalidad del Sistema de Seguridad Social es que posiblemente una parte de la población tiene la libertad de acceder; y son: los trabajadores asalariados del sector formal¹⁸⁷, los afiliados voluntariamente, los cónyuges, convivientes o hijos menores de 18 años asegurados por un afiliado y los adultos mayores que cumplieron con sus aportaciones durante su vida laboral. No obstante, existiría otro grupo de la población excluida de la seguridad social, porque son parte del mercado laboral informal y no han aportado voluntariamente y los adultos mayores que no aportaron o no cumplieron con el número de aportaciones durante su vida laboral. Por lo que, la libertad de realizar a la cual hace referencia Sen quedaría para ciertos grupos privilegiados de la seguridad social; mientras que los otros grupos son excluidos porque no tienen la libertad de poder acceder, sea principalmente por las limitaciones económicas o limitaciones de acceso al mercado laboral, entre otras; es así que se va generando una brecha cada vez mayor en términos de acceso a la seguridad social, entre afiliados y no afiliados, entre pensionistas y no pensionistas.

Siguiendo con el planteamiento de la libertad de realizar, podemos comprender la igualdad de oportunidades como “la igual disponibilidad de algunos medios particulares, o con referencia a la igual aplicabilidad o no aplicabilidad de algunas barreras o construcciones específicas” (Sen 1999, 19); es decir, la libertad en general. Y será a través de este enfoque de las capacidades el que nos permitirá ver dónde se encuentra la falta de libertad de la cual sufre los individuos que están sometidos a

¹⁸⁷Para este artículo entenderemos al “trabajo formal define aquellos empleos que están registrados y cotizan a la seguridad social, independientemente de la categoría laboral o el tamaño de la empresa. En contraposición, se entiende por empleos informales a aquellos (asalariados o no asalariados) que no cotizan a la seguridad social” Bosch, Melguizo y Pagés (2013)

grandes privaciones¹⁸⁸. Es decir, ¿Cuáles son los determinantes para que suceda una falta de libertad en la seguridad social? Una primera aproximación de respuesta sería el diseño tradicional del sistema de seguridad social en un contexto de empleo formal.

Para comprender el modelo tradicional de seguridad social al cual hacemos referencia, debemos remontarnos a la estructura del mercado laboral en el siglo XIX en Europa; en ese entonces la legislación en materia de ayuda pública consideraba dos categorías de adultos por apoyar: “los inválidos que no podían trabajar y los válidos que no encontraban trabajo” (Rosanvallon 2011, 23), en ningún momento se imaginaban que el hombre que trabajaba podía tener un ingreso muy inferior que lo podría considerar dentro de la pobreza o indigencia; sin embargo, es en el siglo XIX, con la industrialización en la cual resalta este hecho social, y surge el proletariado considerado como el

Estamento social que no puede ser atendido mediante simples socorros: tiende a poner en tela de juicio los fundamentos mismos de la organización de la sociedad, amenazando por quebrar la antigua coherencia entre el derecho de propiedad y el derecho a la asistencia (Rosanvallon 2011, 23).

Y es en este contexto, en el cual surge la seguridad social, como respuesta a este fenómeno de pobreza y con el fin de poder ayudar al pobre trabajador a tener una igualdad de condiciones frente a ciertos riesgos. En definitiva, “la aplicación del seguro a los problemas sociales permitía salir de esas dificultades. Al pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual a la noción objetiva de riesgo, el seguro invitaba a mirar lo social de manera diferente” (Rosanvallon 2011, 23); ahora se pensaba desde los derechos sociales; es decir, se da un paso de la idea subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual a pensar de manera objetiva en el riesgo, el riesgo como algo calculable¹⁸⁹, y quedaría en segundo lugar el juicio sobre los individuos. En fin, con la idea de riesgo se han unificado los problemas: “la

¹⁸⁸Considerando que para Sen “las reivindicaciones individuales se han de evaluar no por los medios sino por las libertades de que gozan realmente para elegir entre alternativos modos de vivir. Esta es la libertad real de una persona y se representa por su capacidad para conseguir combinaciones alternativas de realizaciones o hacer y estares” (Sen 1997a, 113).

¹⁸⁹“Cuando las situaciones se aprehenden en términos de riesgos, la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales pasa a ser secundaria” (Rosanvallon 2011, 23).

enfermedad, la vejez, el desempleo, los accidentes de cualquier naturaleza se incluyen en una misma categoría” (Rosanvallon 2011, 24).

El seguro social no debe ser visto como un mecanismo asistencialista, porque en sí representa un contrato entre el Estado y los individuos, en donde los dos están igualmente implicados (Rosanvallon 2011). Por otro lado, el seguro social, por su carácter obligatorio, se vuelve universal; siendo además fuertemente social, porque “funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres” (Rosanvallon 2011, 26).

La seguridad social como se mencionó surge como un concepto de solidaridad y un instrumento de igualdad, es así que se dice que “la solidaridad se fundaba en la mutualización creciente de los riesgos sociales, de modo que el Estado Providencia se identificaba con una especie de sociedad aseguradora” (Rosanvallon 2011, 10). Sin embargo, a lo largo de la historia, van surgiendo dos problemas: “la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos” (Rosanvallon 2011, 10). Si específicamente analizamos los motivos por los cuales se va separando la seguridad social y la solidaridad son por las transiciones demográficas, la segregación entre los aportantes y los derechohabientes; todos estos elementos se fusionan y quiebran la visión aseguradora de la solidaridad – seguridad social - . Hay que destacar algunos elementos, la transición demográfica pone en discusión las formas de financiamiento y las mismas prestaciones; por ejemplo, si aumenta la población adulta mayor y disminuye la población económicamente activa, PEA, nos enfrentamos con problemas de financiamiento de las pensiones – solidaridad intergeneracional, los jóvenes pagan las pensiones de los adultos mayores de hoy, si no hay suficientes jóvenes y demasiados adultos mayores, no se puede financiar - y un aumento de prestaciones de salud para la población adulta mayor.

Con el segundo elemento se percibe una separación entre el derechohabiente y los aportantes, en la estructura del mercado laboral actual, no todos - derechohabientes – son trabajadores del sector formal – considerando que solo los trabajadores del sector formal son los que tienen mayores posibilidades de acceder al seguro social - . Y como tercer elemento, la información, el aumento del conocimiento permite saber que no

todos son y se consideran iguales, por ejemplo, se conoce que ciertos grupos son más propensos a accidentes o enfermedades; y este conocimiento es lo que hace que se vaya rasgando ese velo de la ignorancia.

Es importante señalar el principio del velo de ignorancia en el cual para Rosanvallon se funda el Estado de Providencia, y lo considera como “el principio asegurador sobre el que se presuponía que los individuos eran iguales frente a los diferentes riesgos sociales susceptibles de afectar la existencia” (Rosanvallon 2011, 54). Lo que sucede es que “el mejor conocimiento que la sociedad tiene de sus diferencias tiende a modificar muy sensiblemente la percepción de lo justo y lo injusto” (Rosanvallon 2011, 54), y de esta manera se va rasgando el velo de la ignorancia.

Para comprender el principio del velo de la ignorancia es necesario mencionar el debate teórico entre Rawls¹⁹⁰ y Sen. Rawls considera la igualdad de los bienes primarios pero no toma en cuenta las diferentes libertades que cada uno puede tener, es así que si evaluamos la igualdad en el espacio de los bienes primarios equivaldría a quedarnos en una evaluación de los medios para conseguir la libertad y no podríamos analizar la libertad a profundidad. Rawls basa su teoría de justicia bajo un principio de imparcialidad, que considera que todos partimos desde una posición original, anulando de cierta manera todo lo que existe anterior a esa posición – velo de la ignorancia - ; es así que podríamos señalar que la teoría de Rawls trataría de justificar un nivel de igualdad en la partida; y por las propias decisiones que toman los individuos se genera una desigualdad que no sería injusta (Puyol 2004). Con la seguridad social se trata de igualar a todos los trabajadores, considerándoles como iguales y con igual posibilidad a los riesgos y a las prestaciones. Por otro lado, volviendo a la noción de riesgo que es la base de la seguridad social, es necesario comprender que,

El principio implícito de justicia y solidaridad que servía de base al Estado providencia descansaba sobre la idea de que los riesgos estaban a la vez igualmente repartidos y eran de naturaleza ampliamente aleatoria. Está claro que hoy en día ya no ocurren así. Lo social ya no puede aprehenderse únicamente en términos de riesgos. Los fenómenos de

¹⁹⁰ John Rawls, filósofo político estadounidense, su trabajo se enmarca en la justicia y el liberalismo entre sus grandes obras se encuentran: *Teoría de la Justicia o el Liberalismo Político*; en los cuales se enfatizará la justicia en términos de equidad, bajo principios de una igual libertad.

exclusión, de desempleo de larga duración, desgraciadamente definen a menudo estados estables (Rosanvallon 2011, 27).

El modelo que se adoptó en América Latina, fue el sistema de seguridad social de Bismark. El **modelo bismarkiano**, parte de la concepción del seguro y de riesgo. El riesgo es considerado como un hecho que tiene una probabilidad de suceder y que no será deseado, Castels lo define como “un acontecimiento previsible, cuyas probabilidades de producirse se pueden estimar, así como el costo de los daños que provocará” (Castel 2004, 77); es decir, el riesgo a una enfermedad, a la vejez, invalidez, entre otras. Frente a estos hechos no deseados el individuo busca asegurarse; en definitiva, estamos frente a una aversión al riesgo; y buscamos en el seguro ese control de los riesgos (Castels 2004); a través de un pago que el asegurado está dispuesto a realizar “para garantizarse unos ingresos más seguros” (Van Parijs 2001, 228).

La seguridad social como un modelo bismarkiano, surge como un sistema de seguros obligatorios para todos los trabajadores asalariados; es decir nos preguntamos siguiendo las palabras de Van Parijs *¿Por qué hacer obligatorio lo que de todas formas estaría en el interés personal de cada uno?* Algunas razones responden a temas administrativos y menores costos de transacción; es decir es conveniente para todos los trabajadores pertenecer a un mismo régimen porque así los costos son más baratos; una segunda razón responde a “externalidades positivas que son atribuidas a protección contra el desempleo” (Van Parijs 2001, 230). Sin embargo, la obligatoriedad no responde más que a un artificio para poder alcanzar más eficazmente los objetivos que tendrán cada uno. En este modelo no es necesario aplicar a la solidaridad, sino más bien responde a una obligatoriedad para todos los asalariados. En definitiva, estamos frente a una contribución de carácter universal – todos los trabajadores asalariados – y quienes recibirán las indemnizaciones serán aquellos que atraviesen algún riesgo.

Parecería que la Igualdad en términos de Sen tendría una similitud con la seguridad social de Bismark en el sentido de que el descuento al salario va a un fondo para cuando lo necesiten; es decir, reconoce la heterogeneidad de los individuos, en la medida que un individuo con una tendencia a ser más enfermo usará con mayor frecuencia los servicios de la seguridad social; o un individuo más longevo, recibirá más años de cobertura - de pensión - que lastimosamente una persona que no tenga una esperanza de vida tan alta.

Mientras que los igualitaristas tendrán una posición más uniforme como lo señalaría Philippe Van Parijs que apoyan teorías sobre un seguro universal para todos los individuos sin importar sus condiciones socio económicas.

Hemos mencionado algunos elementos o aproximaciones conceptuales a una definición de igualdad en términos de Sen que reconoce la diversidad de los individuos, pero que además reconoce los diferentes tipos de igualdad dentro de la Seguridad Social.

Entonces nos preguntamos ¿Por qué la seguridad social debe ser considerada como una herramienta de igualdad? Recordemos que la seguridad social es un sistema contributivo de protección social¹⁹¹ y que justamente la protección social surge como una herramienta de redistribución – a través de transferencias monetarias, provisión de bienes y de servicios – y que tienen como objetivo elevar o mejorar la calidad de vida del trabajador y de la población en general, y con un objetivo intrínseco que sería la reducción de las diferencias sociales surgidas por la estructura social y económica para alcanzar la igualdad. Es así que la seguridad social surgió como un instrumento de igualdad en la medida que cuando fue pensada era para dar un aseguramiento a los trabajadores que enfrentaban riesgos - enfermedad, vejez, invalidez - y así compensarle por los riesgos y que pueda estar en igualdad de condiciones que el resto de trabajadores.

Por lo cual, como se detalló uno de los determinantes que consideramos para que suceda una falta de libertad en la seguridad social es el modelo tradicional de seguridad social; otro determinante es el mercado laboral y específicamente el empleo formal como contexto. En la medida que son principalmente los trabajadores del sector formal quienes aportan por su seguridad social; dejando fuera al resto de grupos de la sociedad; y esto sucede, porque la seguridad social fue pensada y creada para los trabajadores del sector formal.

En definitiva, la igualdad en este caso parte de la premisa de que todos los individuos son trabajadores asalariados y del sector formal, al parecer este planteamiento de la seguridad social deja a un lado la heterogeneidad individual y parecería que se asemeja

¹⁹¹ La protección social puede ser de tipo contributiva o no contributiva. No contributiva son las transferencias monetarias por ejemplo para el caso ecuatoriano el Bono de Desarrollo Humano.; mientras que los sistemas contributivos, son los sistemas de seguridad social.

más a un razonamiento de Rawls al considerar la igualdad de las condiciones laborales desde una posición original o el conocido velo de la ignorancia al cual Rawls hace referencia (Puyol 2004); es así que el concepto de seguridad social surge desde la concepción de un pleno empleo¹⁹² y que miró los riesgos a los cuales pueden tener los trabajadores durante su vida laboral – accidentes de trabajo, desempleo, enfermedad, envejecimiento - (Béland y Zamorano 2000) y será justamente la posibilidad de que estos hechos aparezcan lo que motiva a pensar en un mecanismo para prever y evitar que en un futuro suceda un deterioro de las condiciones de vida de la población (Tokman 2006). En fin, desde esta percepción es lo que se piensa que a través de la seguridad social se trata de igualar a la población, siendo una herramienta de igualdad.

Son estas motivaciones de prever y evitar los riesgos a los cuales se pueden ver afectados los individuos durante su vida laboral, en lo que se traduce a la seguridad social como un derecho de igualdad y por ende debería ser para todos los individuos. Además la igualdad está muy relacionada con la solidaridad¹⁹³; en la medida que la solidaridad entre el sano y el enfermo, entre el joven y el adulto mayor¹⁹⁴, serán elementos fundamentales para el financiamiento de la seguridad social¹⁹⁵.

El planteamiento que aquí recogemos nos lleva a pensar en la importancia de analizar la igualdad en diversos ámbitos; es decir, una Seguridad Social pensada en igualdad de derechos e igualdad de acceso y oportunidades. Porque muchas veces los enfoques de igualdad o de desigualdad se quedan “en la pérdida social de ingreso equivalente” (Sen 1999, 41), y consideran “las dificultades que tengan algunos con respecto a otros al convertir el ingreso en bien – estar y libertades” (Sen 1999, 41); es por ello que más allá de pensar a la seguridad social como un mecanismo de igualdad a través de la redistribución de los ingresos, hay que pensar a la seguridad social como un dispositivo de igualdad de que puedan acceder a las prestaciones sin importar la estructura del mercado laboral, ni los condicionamientos de género, edad, situación socio –

¹⁹² La idea de pleno empleo no es sino la inserción laboral total.

¹⁹³ La solidaridad orgánica de Durkheim es en la cual se sustentaría la seguridad social a través de las contribuciones y de los impuestos. Reconociendo el rol del Estado como el ente rector. En esta solidaridad vemos que está presente como un principio de redistribución.

¹⁹⁴ La solidaridad intergeneracional es un elemento básico dentro de la seguridad social, que permite el financiamiento en términos de pensiones por ejemplo, las aportaciones de los trabajadores de hoy están pagando las pensiones de los adultos mayores actuales.

¹⁹⁵ La solidaridad en términos de financiamiento es mecanismo importante para alcanzar la universalización de cobertura (Titelman, Uthoff y Jiménez 2000)

económica, entre otros; por que más allá de los ingresos, existen otras dimensiones que deben ser pensadas en términos de igualdad como se ha venido mencionando en este documento.

3.3.La condición de desigualdad en la seguridad social en el Ecuador

Siguiendo con el análisis, la Igualdad existe en la seguridad social del Ecuador en términos de derechos, desde la Constitución de 1979 cuando ya se mencionó a la seguridad social como un derecho para todos¹⁹⁶, en la Constitución de 1998 si bien se habló de la seguridad social como un derecho ciudadano, se dio paso a que esta podría ser privatizada¹⁹⁷. Y en la Constitución actual de 2008, se menciona explícitamente a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos, con un fuerte énfasis sobre la universalidad incluyendo a grupos que pertenecen al trabajo no remunerado en los hogares, actividades de autosustento principalmente en el campo, trabajos autónomos y para las personas que se encuentren en desempleo (Art. 369).

De igual manera, vemos que la seguridad social constó en los Planes de Desarrollo desde 1979; el primero fue en el Gobierno de Roldós, en el cual por primera vez se consideró a la seguridad social como un elemento importante de las políticas, al igual que en los planes del actual gobierno (2007 – 2010, 2009 – 2013, 2013 – 2017), en el cual se transparenta en políticas los derechos mencionados en la Constitución¹⁹⁸, a

¹⁹⁶ Desde las Constituciones anteriores del Ecuador se menciona la seguridad social; la Constitución de 1929 señalaba la obligatoriedad de la indemnización por accidentes de trabajo. La Constitución de 1945, considera la necesidad de ampliar la cobertura y dentro de sus prestaciones: enfermedad, maternidad, invalidez, vejes, viudez, orfandad, desocupación, y demás riesgos de la vida (Art. 149), además se considera la posibilidad de ampliar la cobertura, considerado éste como un derecho de los trabajadores – públicos y privados - irrenunciable. De igual manera, la Constitución de 1967, en la cual ya se considera a la familia y tiene intenciones de que se extienda a toda la población. La Constitución de 1979, señala explícitamente el derecho de todos los ecuatorianos a la previsión social, entendida esta como el seguro social para el asegurado y su familia y comprende dentro de las prestaciones la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación; la intención es que el seguro se extienda a toda la población.

¹⁹⁷En la Constitución de 1998 se establece como obligación del Estado la seguridad social y un derecho irrenunciable de todo ciudadano y que se prestará con la participación de sectores tanto públicos y privados

¹⁹⁸El Plan Nacional del Buen Vivir, PNBV, 2013 – 2017, se basa en políticas de redistribución y con un fuerte componente de inclusión social con el objetivo de disminuir la pobreza y las brechas de desigualdad. Es así que el objetivo 2 del PNBV consiste en “auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” (SENPLADES 2013, 111). Y es justamente la política 2.10 que consiste en “Garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona”. Sin embargo, si analizamos los lineamientos políticos de esta estrategia (2.10 del PNBV 2013 – 2017), se puede ver el énfasis en la universalidad pero a través de un sistema de protección social caracterizado por la interrelación de regímenes contributivos y no contributivos, que permitirá alcanzar un piso de protección social universal.

través de la afiliación voluntaria, el control de la afiliación de los trabajadores, motivar la afiliación de otros trabajos, entre otros elementos¹⁹⁹.

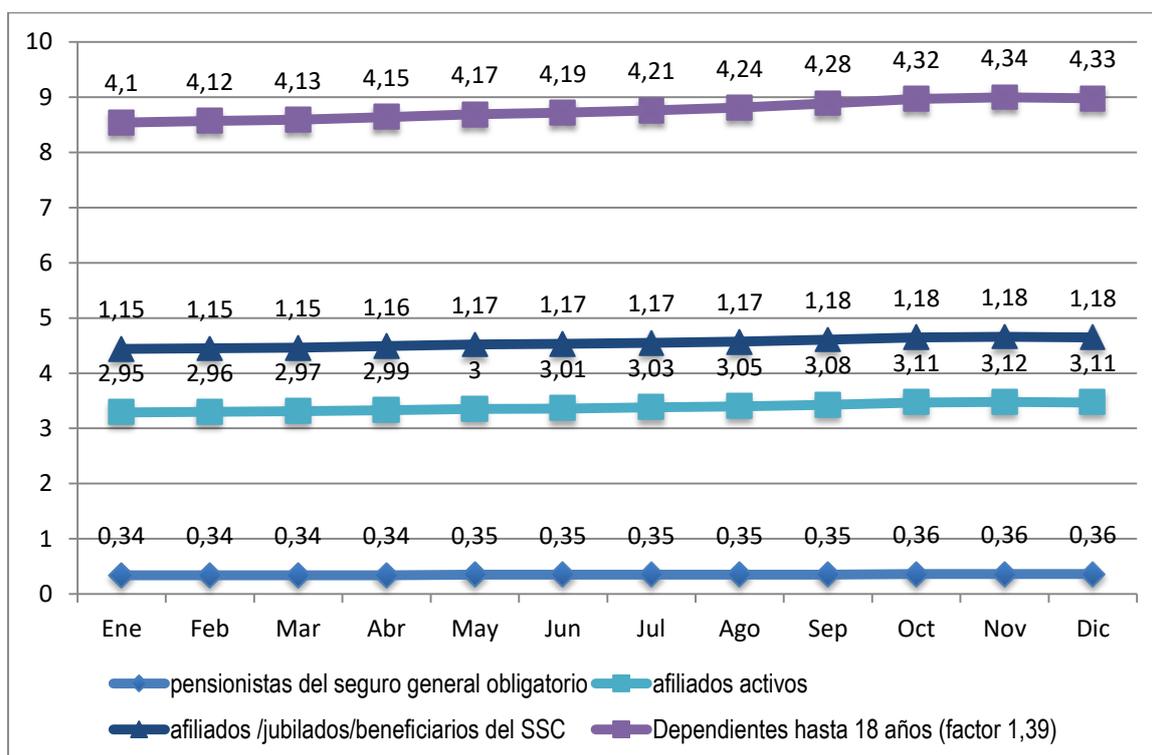
En definitiva, podemos hablar de una igualdad de derecho a la seguridad social que se visibiliza en las Constituciones con sus respectivos Planes de Gobierno; y que establece algunos lineamientos políticos a seguir para alcanzar la universalización de la seguridad social como señala la Carta Magna. En definitiva, la seguridad social como un derecho de igualdad no es nuevo y no es del actual gobierno, sino que ya ha existido desde décadas atrás.

Sin embargo, en términos prácticos ¿Qué ha sucedido con la seguridad social en el Ecuador? En los últimos años, ha existido un aumento de cobertura del 24,98% en 2006, se incrementó a 43,62% en 2014²⁰⁰; para el caso específico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS (en 2007 era 1.518.164 y en 2014 alcanzó a 3.113.163 afiliados, (IESS 2015). Por otro lado, se dice que para el año 2014, el IESS cubrió a 8.986.139 personas, entre los afiliados activos, pensionistas del seguro general obligatorio, afiliados, jubilados y beneficiarios del seguro social campesino y los dependientes hasta los 18 años (IESS 2015) (Figura 21).

¹⁹⁹ Como se menciona a continuación a través de los lineamientos de políticas establecidos en el punto 2.10 del PNBV: a) 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. b) 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. c) 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. d) 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. e) 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. (SENPLADES 2013, 128)

²⁰⁰ Porcentaje de personas afiliadas a la seguridad social contributiva IESS-Seguro Campesino, ISSFA, ISSPOL (PEA 15 años y más)

Figura 21: Población cubierta Periodo 2014 enero – diciembre (Desagregación nacional/ unidad de medida millones)



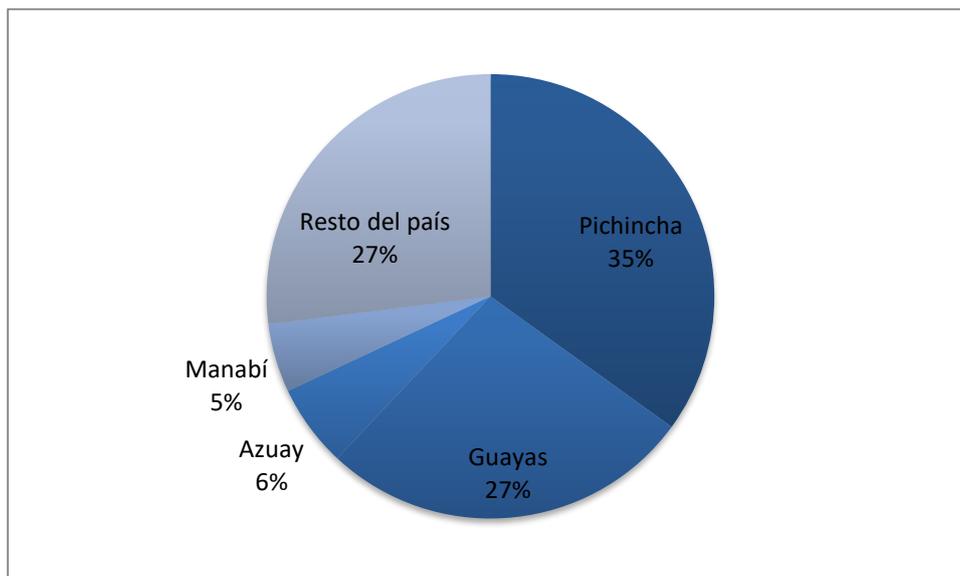
Fuente: Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura

Elaborado: Dirección Nacional de Planificación

No obstante, la población económicamente activa es de 7,3 millones para marzo de 2015 (INEC); si revisamos las cifras de la PEA y la seguridad social, no se desconoce el aumento en la cobertura, pero lastimosamente todavía no alcanza el 50% de la PEA, para el año 2006 el 25% de la PEA estaba afiliada al IESS/Seguro Campesino, al ISSPOL, o al ISSFA, en 2012 la cobertura aumentó al 41,4%. (SENPLADES 2013).

Al analizar por grupos entre los afiliados a la seguridad social de estos 3.113.163 de afiliados para el 2014, vemos una clara concentración en las provincias más grandes, sobre todo Pichincha y Guayas (Pichincha 1.099.730 afiliados, Guayas 833.520), seguida por Azuay con 175.176 afiliados; en definitiva, el 68% de total de afiliados activos se encuentran concentrados en estas tres provincias (Figura 22).

Figura 22: Número de afiliados, diciembre 2014 /Desagregación: Provincial (porcentajes)

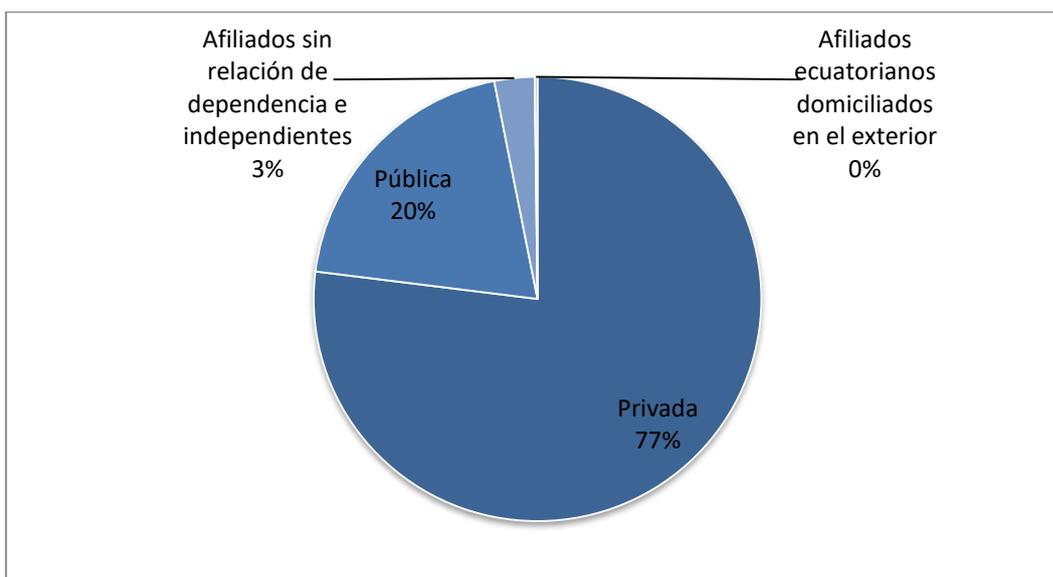


Fuente: Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura

Elaborado: Dirección Nacional de Planificación

Si analizamos por la relación del trabajo de los afiliados, el 77% se encuentra en el sector privado, 20% en el sector público y el 3% no tienen relación de dependencia, son independientes o viven en el extranjero (Figura 23).

Figura 23: Distribución de afiliados por sector. Periodo 2014 diciembre / Desagregación Nacional (porcentaje)

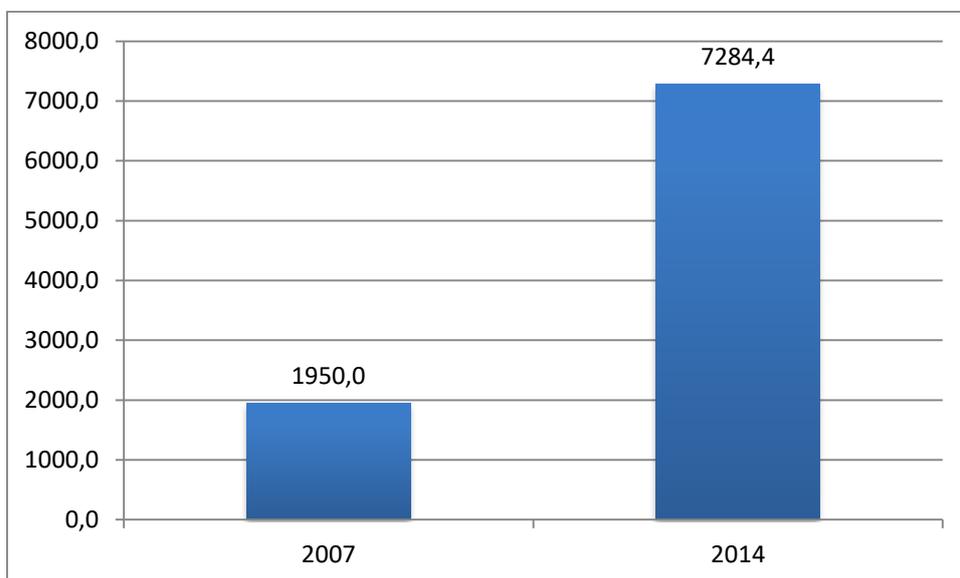


Fuente: Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura.

Elaborado: Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura

Sin duda la recaudación ha mejorado en los últimos años, en el 2007 se recaudó 1.950 millones de dólares para el 2014 se recaudó 7.284,4 millones de dólares (Figura 24).

Figura 24: Evaluación de la recaudación acumulada Periodo 2007 – 2014 / Desagregación Nacional (millones USD)

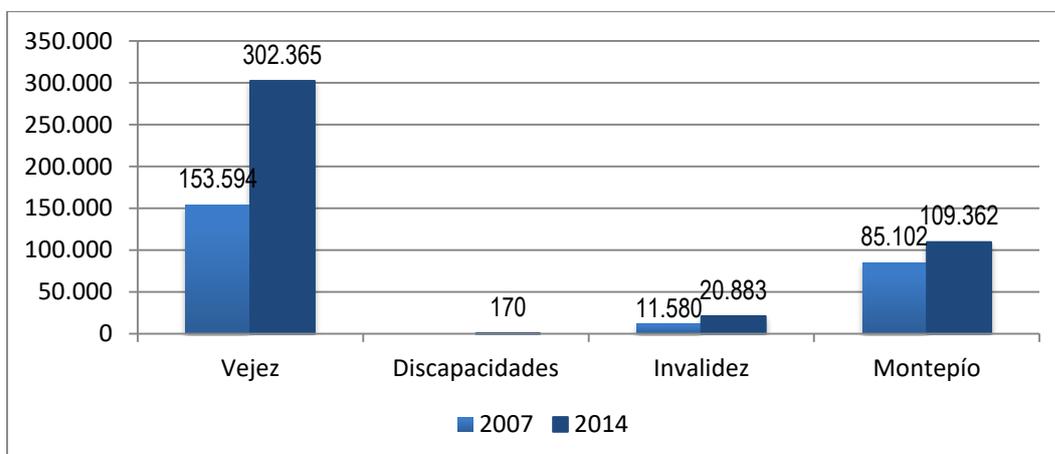


Fuente: BI – Dirección Nacional de Planificación de Recaudación y Gestión de Cartera

Elaborado: Dirección Nacional de Planificación

Para el caso de pensiones por vejez, vemos que para el año 2007 se entregaron 153.594 y para el 2014 aumentaron a 302.365 (Figura 25).

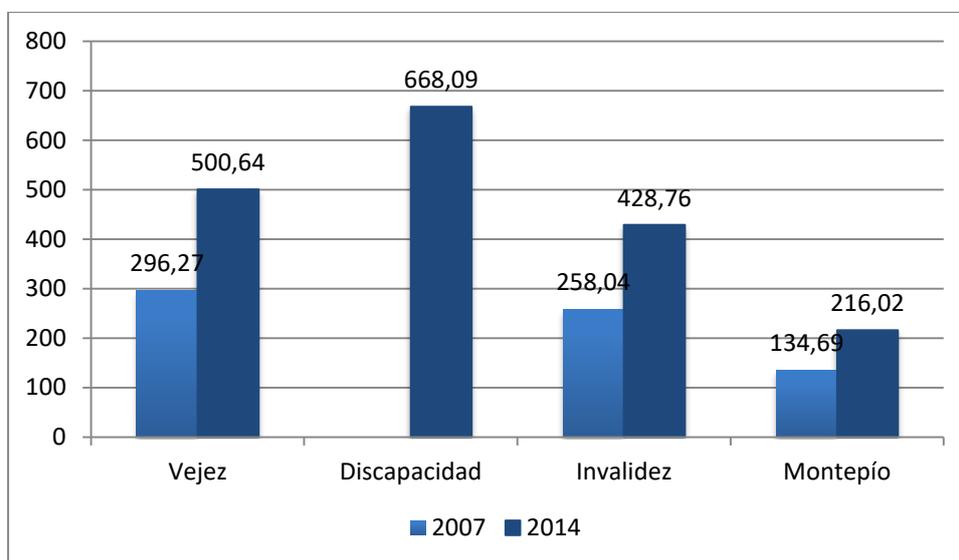
Figura 25: Número de prestaciones. Periodo 2007 - 2014 / Desagregación nacional por tipo de prestación (números)



Fuente: Dirección del Sistema de Pensiones. Elaborado: Dirección Nacional de Planificación

De igual manera el monto de la pensión por vejez aumentó, de 296,27 dólares en el 2007 a 500,64 dólares para el 2014 (Figura 26).

Figura 26: Pensión promedio. Periodo 2007 - 2014 / Desagregación nacional por tipo de prestación (dólares)



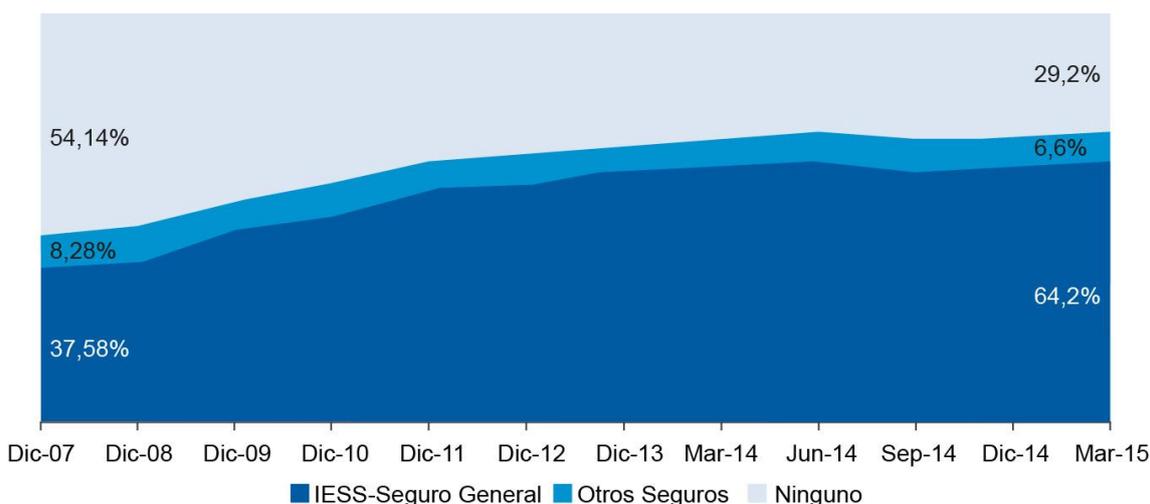
Fuente: Dirección del Sistema de Pensiones

Elaborado: Dirección Nacional de Planificación

Si analizamos entre los afiliados y los no afiliados encontramos que para marzo de 2015 el 64,2% de empleados adecuados²⁰¹ (Anexo 15) se encuentra afiliados al IESS, mientras que el 29,2% no tienen ningún seguro y el 6,6% algún otro tipo de seguro (Figura 27).

²⁰¹ Empleo adecuado son las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales.

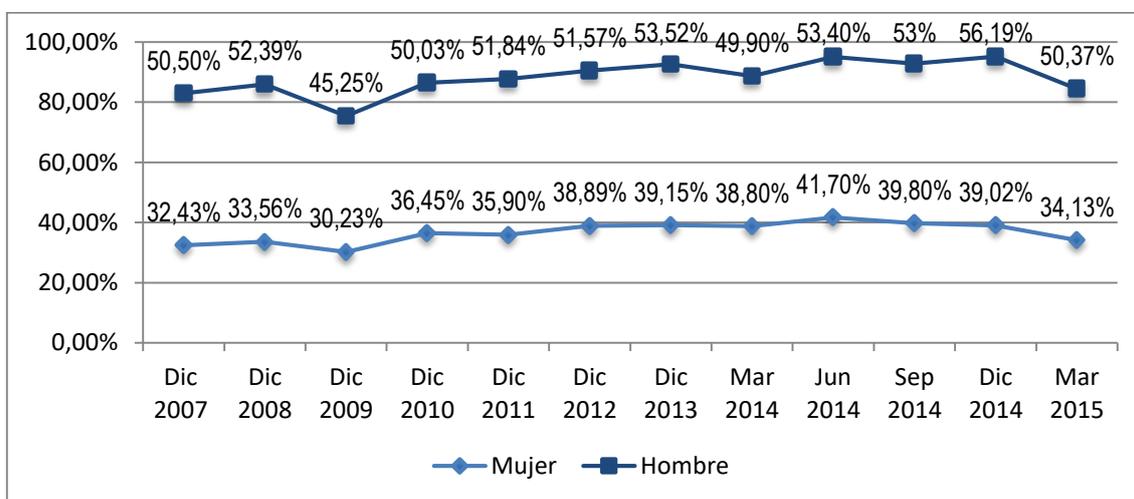
Figura 27: Empleo adecuado y seguridad social. Total nacional



Fuente: INEC 2015

Podemos observar que aun persiste una desigualdad en el acceso al empleo adecuado entre hombres y mujeres. La brecha para el 2015 alcanzan los 16,24% de diferencia (Figura 28).

Figura 28: Empleo adecuado por sexo: Total nacional

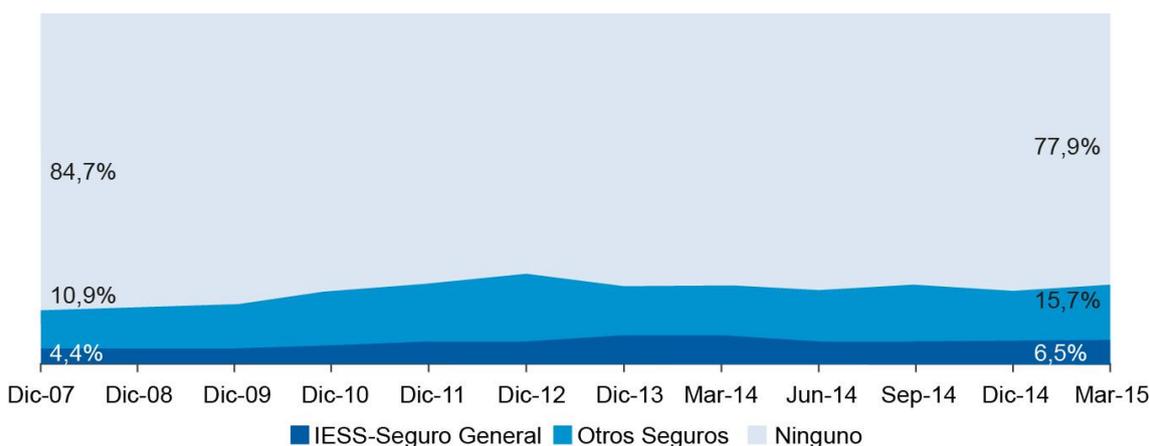


Fuente: Inec, 2015

Si se analiza el empleo inadecuado²⁰² y la seguridad social, solo el 6.5% de estos trabajadores se encuentran afiliados al IESS, mientras que el 77,9% no poseen ninguna afiliación a la seguridad social (Figura 29).

²⁰² El empleo inadecuado son las personas con empleo que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos y, que durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales menores al salario mínimo y trabajan menos de 40 horas a la semana, y pueden o no, desear y estar disponibles para trabajar

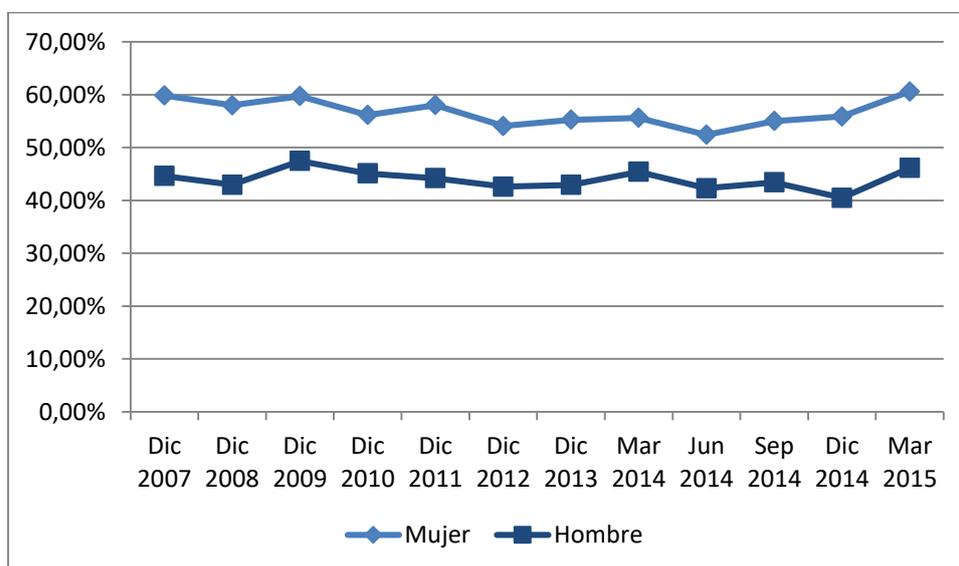
Figura 29: Empleo inadecuado y seguridad social: Total nacional



Fuente: INEC 2015

En relación al empleo inadecuado, vemos que persiste un aumento tanto para hombres como mujeres y que se mantiene una brecha. Para el año 2015, existe una diferencia de 14,4% entre hombres y mujeres. Todos estos datos no difieren del contexto de América Latina²⁰³ (Figura 30)

Figura 30: Empleo inadecuado por sexo: Total nacional



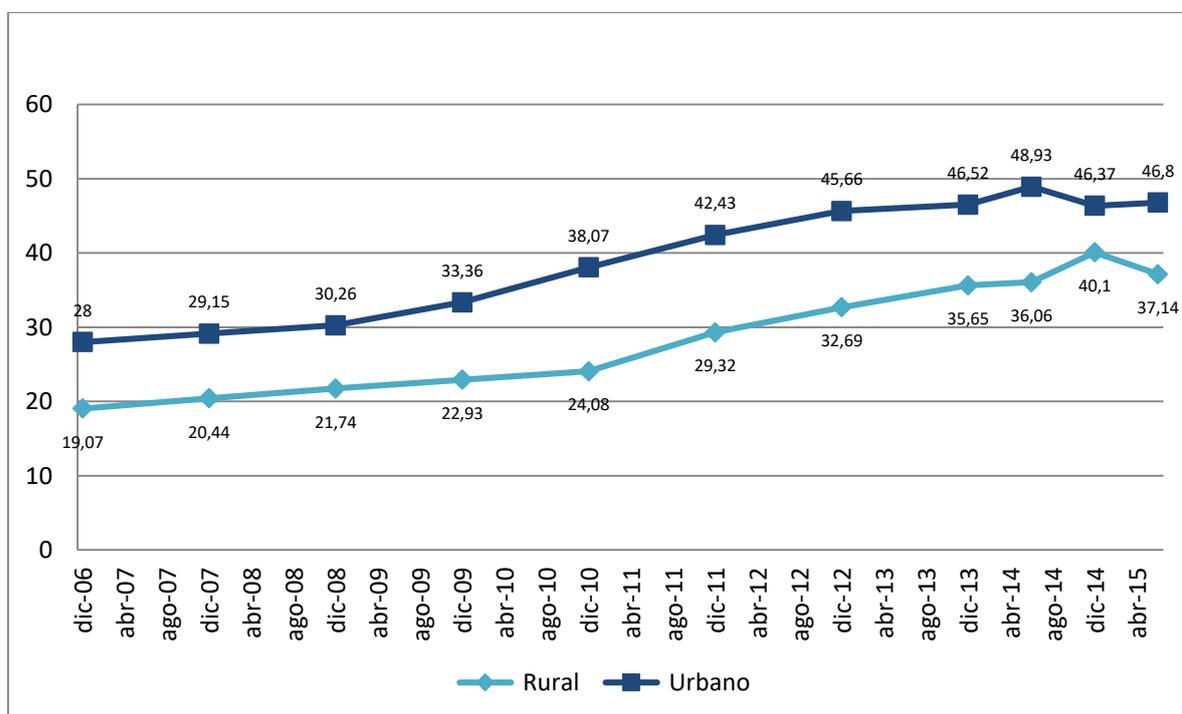
Fuente: Inec, 2015

horas adicionales. Constituyen la sumatoria de las personas en condición de subempleo, otro empleo inadecuado y no remunerados.

²⁰³ En América Latina la desigualdad en relación a los afiliados a la seguridad social pertenecientes a la población económicamente activa en la región es del 25,5% de hombres y 15,4% de mujeres; la diferencia entre urbano y rural es del 43,9% y 23,9% respectivamente; y si analizamos en urbano formal (68,4%) será mayor a urbano informal (19,6%) y la distribución de los ingresos por quintiles de igual forma muestra una gran desigualdad (Quintil 5 51,3%, Quintil 1 16,3%) (Utthof, A., 2013)

Si analizamos la seguridad social contributiva – IESS, seguro campesino, ISSFA e ISSPOL - , de manera desagregada, vemos la persistencia de algunas brechas y en algunos casos incluso aumentado, por ejemplo en el caso del análisis según el área, si bien ha aumentado la seguridad social en tanto el sector rural como urbano, la diferencia entre estas dos áreas para el año 2006 es de 8,93 puntos porcentuales y para 2014 fue de 9.66 puntos porcentuales, como se muestra en el gráfico a continuación (Figura 31).

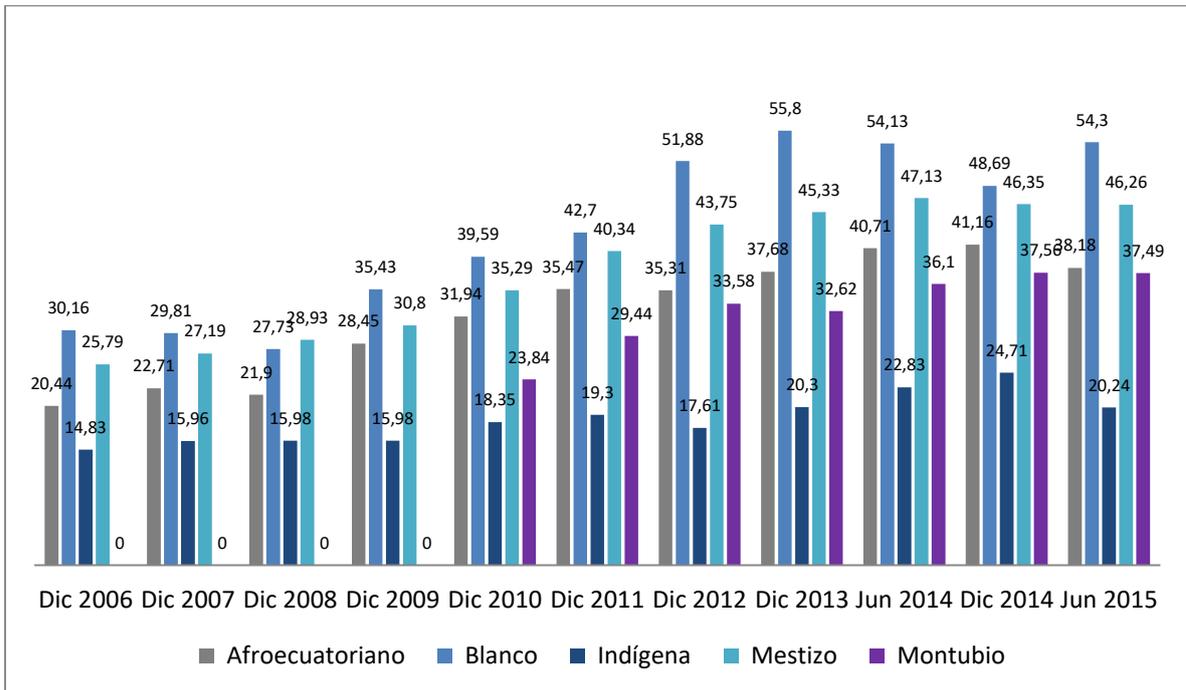
Figura 31: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IESS, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según el Área (Porcentajes /PEA 15 años y más)



Fuente:Enemdu

Para el caso del análisis por etnia, vemos que existe todavía una persistente desigualdad entre los diferentes grupos, que incluso ha aumentado las brechas entre los grupos. Lo cual da cuenta, que si bien hay un incremento de afiliados indígenas de 6 puntos porcentuales en el periodo 2006 a junio 2015; el incremento de mestizo es mayor es de 20 puntos porcentuales, lo cual da cuenta que la población mestiza ha podido acceder a la seguridad social de mejor manera que la población indígena, y dejamos la inquietud si esto da cuenta a la estructura del mercado laboral, es decir, ¿El mestizo tiene mayor probabilidad de insertarse al mercado laboral? (Figura 32)

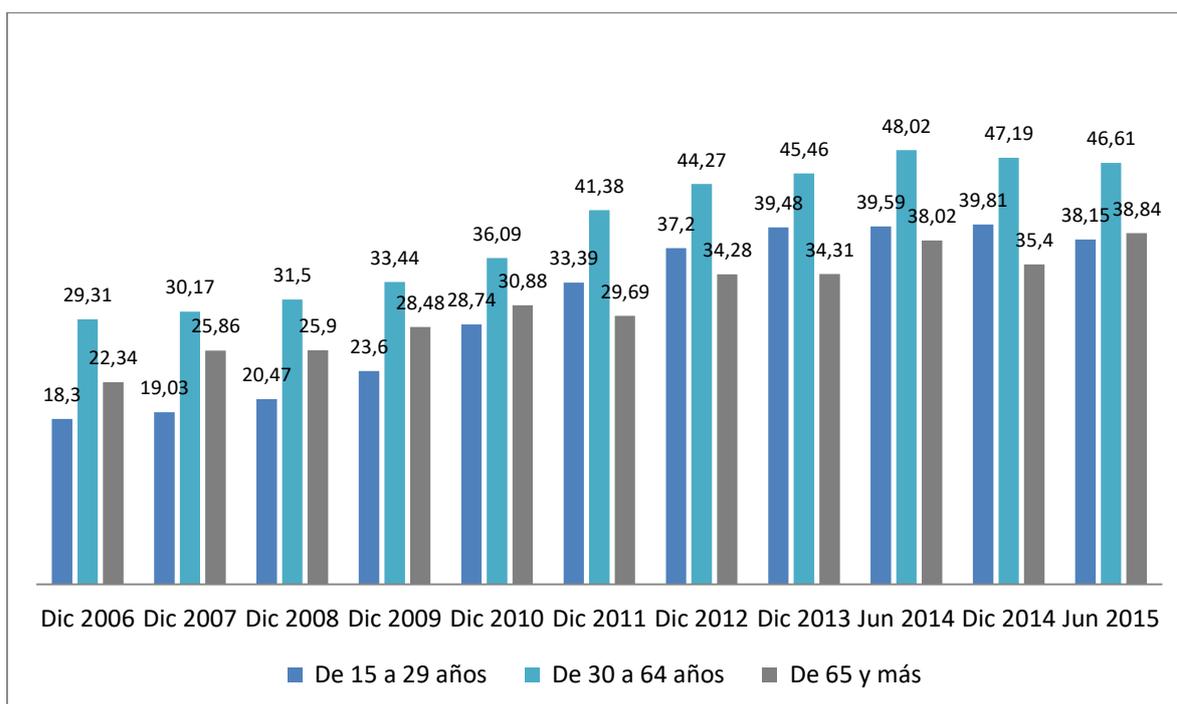
Figura 32: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IESS, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según la Etnia (Porcentajes /PEA 15 años y más)



Fuente: Enemdu

En el caso de edad, hay un aumento de cobertura en todos los grupos y la tendencia de la desigualdad se mantiene, en definitiva no vemos un incremento de brechas sino una constante que puede dar cuenta a lo que está sucediendo en el mercado laboral y la posibilidad que tienen los individuos de acceder a un empleo por su edad que no ha variado en el tiempo (Figura 33).

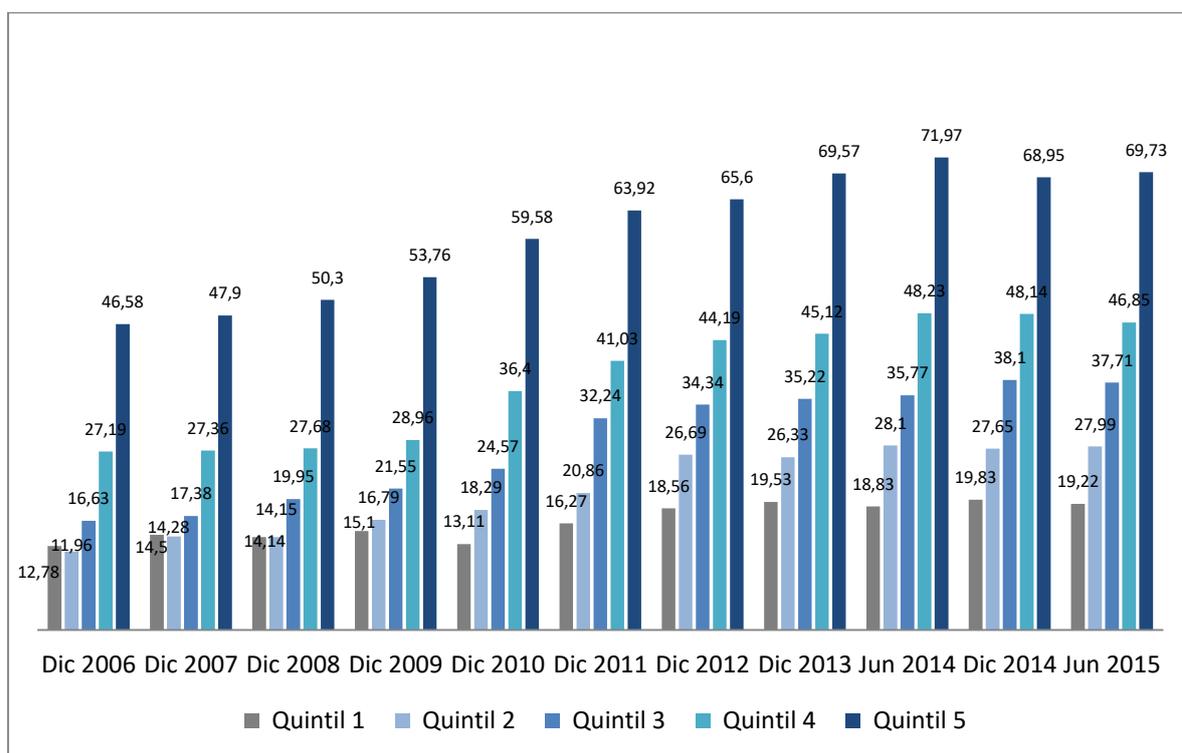
Figura 33: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IESS, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según Edad (Porcentajes /PEA 15 años y más)



Fuente: Enemdu

Para el caso del análisis por quintiles vemos que para el año 2006, la diferencia entre el quintil 1 y el quintil 5 era de 33.8 puntos porcentuales, para el año 2014 la diferencia era de 50,51 puntos porcentuales; lo cual nos muestra que a pesar del incremento del acceso de la seguridad social, también se ha dado un incremento de las brechas por quintiles de manera sustancial; dando cuenta que esto podría estar sucediendo en el mercado laboral, los individuos de quintiles más bajos tienen menores posibilidades de encontrar un empleo que los individuos de quintiles más altos (Figura 34).

Figura 34: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IESS, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según los Quintiles (Porcentajes /PEA 15 años y más)



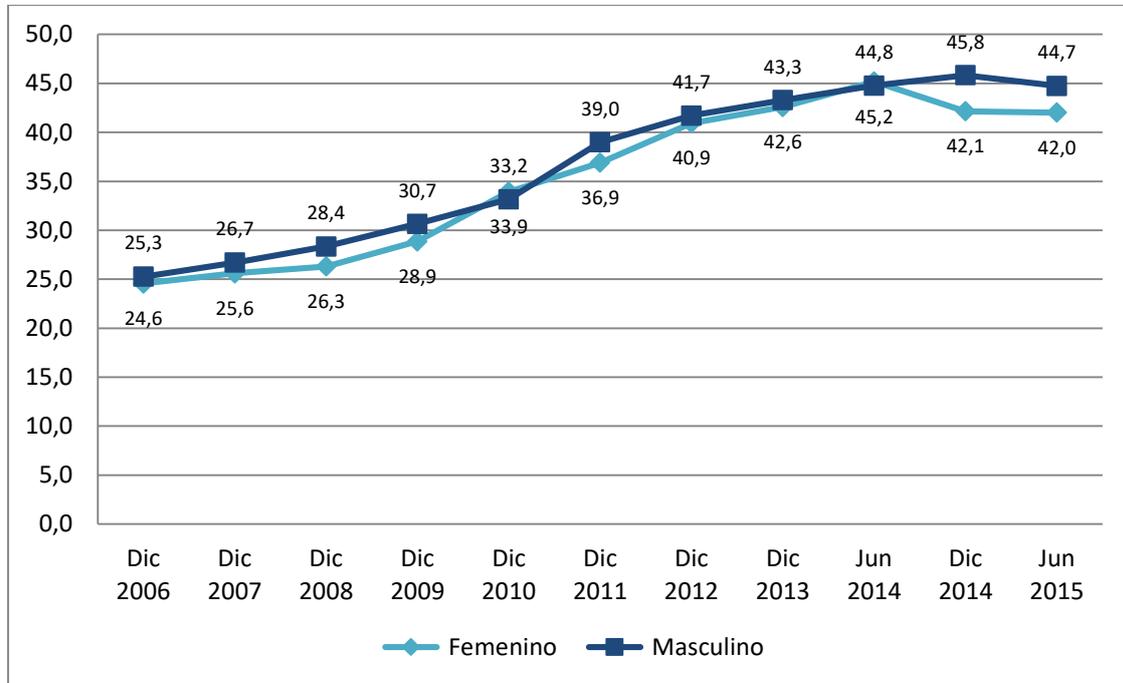
Fuente: Enemdu

Este análisis desagregado que se ha hecho de algunas variables para revisar que pasa con la cobertura de seguridad social, nos da como primer resultado que a pesar del incremento de la cobertura de la seguridad social, cuando analizamos este indicador de manera desagregada nos enfrentamos con una realidad distinta, en el sentido que la seguridad social, más que ser un instrumento de igualdad, ha resultado profundizar las desigualdades.

Algo distinto sucede cuando analizamos el acceso de seguridad social según el género, en el cual parecería ser que no existe mayor brecha cuando analizamos los datos a nivel nacional, no obstante hay que considerar que es la proporción en base a cada grupo; es decir afiliados hombres/pea hombres y afiliadas mujeres/pea mujeres; por lo que en proporción es similar (Figura 35) pero si revisamos los valores absolutos si hay un mayor número de afiliados hombres que mujeres (Figura 36). Lo que si llama la atención en la figura 35 es que desde 2014 la brecha entre la afiliación de hombres y mujeres si se ha ampliado y de manera desfavorable para las mujeres, lo que puede implicar que en estos últimos años han salido más mujeres del mercado laboral en

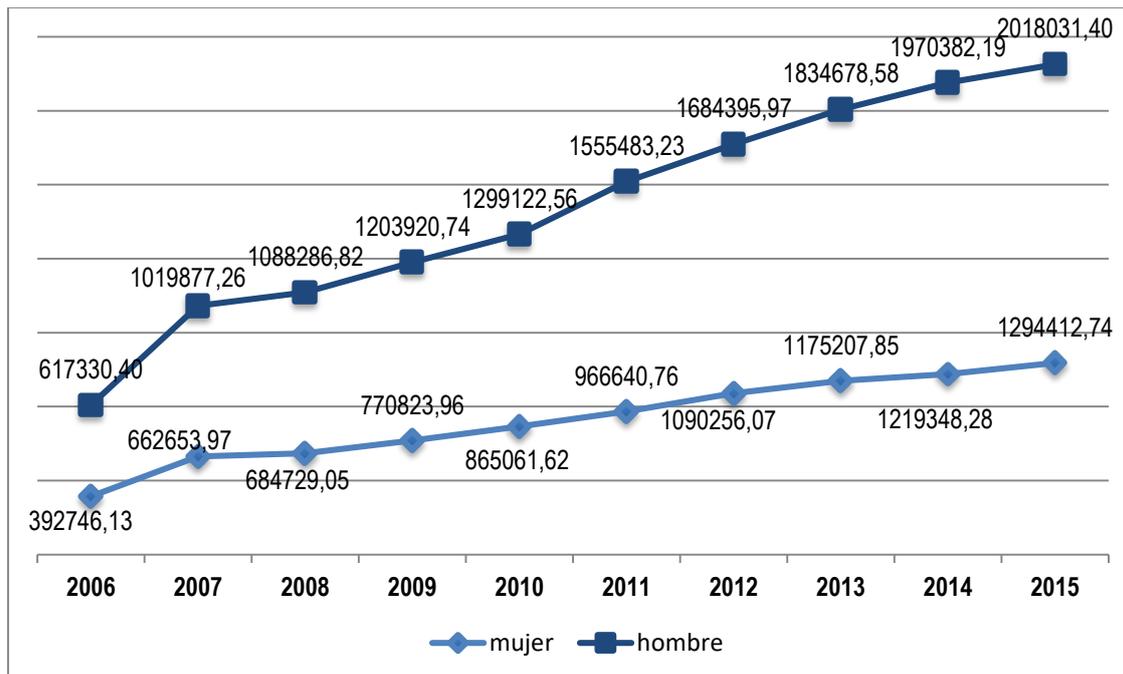
relación que lo que lo han hecho los hombres o que se aprobó alguna ley que ponga en desventaja a las mujeres en el mercado laboral.

Figura 35: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IESS, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según el Género (Porcentajes /PEA 15 años y más)



Fuente: Enmedu

Figura 36: Personas afiliadas a la seguridad social contributiva - IESS, seguro campesino, ISSFA, ISSPOL - según el Género (valores absolutos)



Fuente: Enmedu

Por otro lado, si revisamos los datos según la tasa de ocupación adecuada, vemos que se replica las diferencias en el análisis desagregado (Anexo 16) con la única excepción del análisis por género. Esto respondería a nuestra tesis de que la seguridad social si es una reproducción de las desigualdades que persisten en la sociedad.

En definitiva, parecería que la igualdad de la seguridad social en términos de derechos, queda en un marco conceptual y teórico en el caso ecuatoriano; y más bien en la práctica persistiría una desigualdad de acceso y cobertura – a pesar de las medidas por aumentar la cobertura - . En otras palabras, hasta qué punto la seguridad social lograría ser un instrumento de igualdad en el Ecuador? O más bien dicho ¿La seguridad social se ha convertido en un instrumento de desigualdad? Y esto nos lleva a una siguiente pregunta: ¿Cuáles son los determinantes de esta disyuntiva entre igualdad de derecho y desigualdad de acceso? Y las respuestas podrían estar por un lado, el concepto mismo de cómo surgió la seguridad social y el contexto en el cual fue pensado; y por otro, el contexto actual de América Latina y del Ecuador y su estructura laboral heterogénea.

El primer planteamiento nos conduce al análisis de que la Seguridad Social parte desde un concepto de Estado de Bienestar, en el cual, la seguridad social es una protección social contributiva en una lógica de mercado laboral formal que consideraba a la seguridad social como instrumento para prever los riesgos laborales – accidentes, desempleo, viudez, vejez - a los cuales los trabajadores asalariados de la época se podrían ver expuestos. Básicamente, la seguridad social será la idea central del Estado de Bienestar que se basará en principios de redistribución y que surge bajo motivaciones sociales y políticas (Isuani 1991). En definitiva, este concepto de seguridad social como fue pensado en sus inicios, no corresponde a la realidad latinoamericana ni del Ecuador, como se mostrará en el siguiente planteamiento.

El segundo planteamiento parte de la inquietud de que el contexto de América Latina presenta una heterogeneidad estructural que se traduce en algunos problemas a la hora de hablar de seguridad social: transición demográfica (problemas de envejecimiento), estructura del mercado laboral (informalidad) y la limitada capacidad de financiamiento (Tokman 2006).

Y nos centraremos en la estructura del mercado laboral que es un contexto muy diferente al pleno empleo – en el cual surgió la seguridad social - . No solo hablamos de una segmentación del mercado laboral entre formales e informales²⁰⁴; hoy en día surge la preocupación de la movilidad entre los trabajadores que transitan fluidamente entre el sector formal e informal; es así que varios estudios ²⁰⁵ muestran que “no es correcto hablar de trabajadores formales o trabajadores informales, sino de trabajadores cuando son formales y cuando son informales” (Bosch, Melguizo y Pagés 2013, 47). Tanto la segmentación del mercado laboral y la rotación de los trabajadores en estos sectores, nos lleva a una falta de contribución o de contribución ineficiente a la seguridad social; es así que estudios señalan que “debido a los bajos porcentajes de contribuyentes y a la alta rotación entre trabajos formales e informales, muchos adultos mayores no tendrán pensión mañana, o bien porque nunca han contribuido a la seguridad social, o porque las contribuciones han sido insuficientes” (Bosch, Melguizo y Pagés 2013, 52). Además, según las proyecciones del BID para el 2050 tendremos en la región entre 47% y 60% de adultos mayores que no habrán ahorrado lo suficiente para financiar una pensión adecuada (Bosch, Melguizo y Pagés 2013).

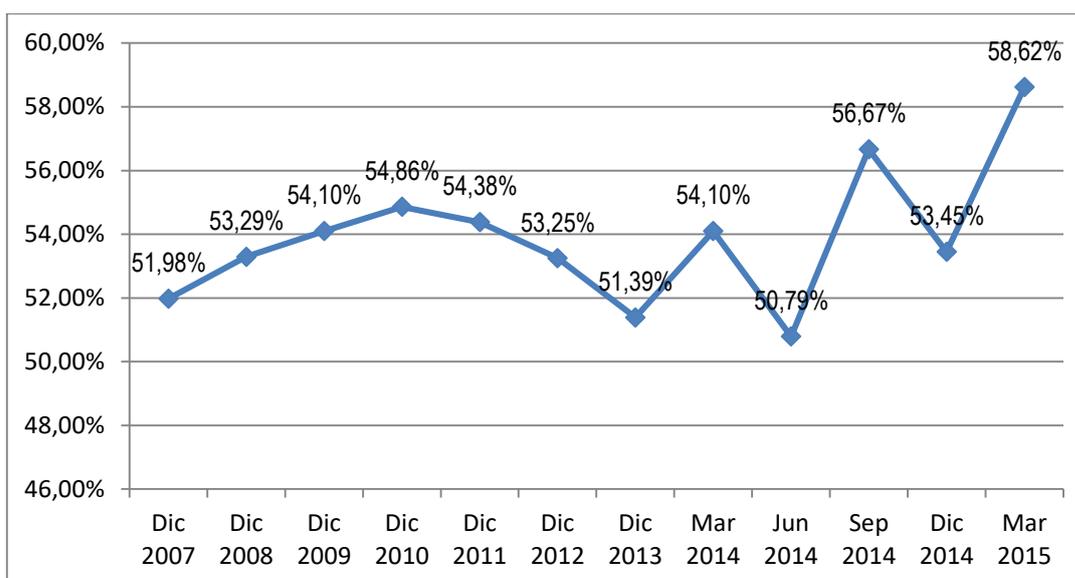
Es así que nos vemos con Sistemas de Seguridad Social tradicionales, que no han logrado dar respuestas a las nuevas estructuras de mercado laboral y que por ende no se ha alcanzado una cobertura adecuada para la realidad de cada país. En el Ecuador, la situación es similar el 58,62% de personas con un empleo, se encuentran el sector informal año para el año 2015²⁰⁶ (Figura 37).

²⁰⁴“Casi el 50% de la población ocupada no agrícola tiene un empleo informal, sean asalariados, trabajadores domésticos o auto empleados” (García 2013, http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/un-piso-de-proteccion-social-en-america-latinalatina/?utm_source=Emailbrain&utm_medium=email&utm_term=Newsletter).

²⁰⁵ Bosch y Maloney, 2006 y 2010; Pagés et al., 2009; Pagés y Stampini, 2009; Levy, 2008; Hoek, 2002; Bosch y Pretel, 2012; Goñi, 2013; mencionados en Bosch, M., Melguizo, A., Pagés, C., (2013).

²⁰⁶ El INEC está actualizando su metodología a las recomendaciones realizadas por la OIT. Es el caso para los indicadores de subempleo y sobre la problemática de la informalidad. El problema es que hay dos formas de analizar la informalidad desde la empresa y por otro lado, desde el empleado. Cuando analizas desde la empresa, el empleado asume la categoría de formal o informal según su empresa. Anteriormente, se consideraba a formal a todas las empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, más las personas naturales que tenían RUC y estaban obligadas a llevar contabilidad. Con la nueva metodología lo que se hace es incorporar a este grupo a las personas naturales con RUC y que no tienen obligación de llevar contabilidad. El resto serían informales. Con este cambio de metodología ahora se habla de 39% de informales. No existe un indicador oficial para empleados informales (Jose Rosero, Director INEC septiembre 2015)

Figura 37: Empleo en el sector informal: Total nacional



Fuente:Inec 2015

En términos de la movilidad de los trabajadores, el estudio de Bosch, Maldonado y Schady (2013) señalan que el 40% de los hombres que eran elegibles para la transferencia condicionadas y que se encontraban cerca del umbral de elegibilidad tuvieron un trabajo formal entre 2002 y 2009, cifra que alcanza el 53% entre los jóvenes de 15 a 30 años (Citado en Bosch, Melguizo y Pagés 2013). Esta heterogeneidad del mercado laboral se traduce en una reproducción de la desigualdad en la seguridad social en ciertos grupos excluidos que terminan siendo los más vulnerables y quienes deberían tener un mayor acceso.

3.4. A modo de conclusión

En este capítulo hemos demostrado que existe una paradoja cuando se dice que igualdad es un instrumento de la seguridad social. Por un lado, existe una igualdad de derechos, todos tienen derecho a la seguridad social desde décadas atrás a través de las Constituciones del Ecuador y las políticas que tienen como objetivo universalizar la seguridad social en el país. Pero por otro, todavía persisten brechas de acceso que imposibilitan romper con la desigualdad; por lo que parecería ser que la seguridad social más que un instrumento de igualdad terminaría siendo un mecanismo de reproducción de la desigualdad.

En definitiva, teóricamente es un instrumento de igualdad, y en términos prácticos es un dispositivo de reproducción de la desigualdad persistente en la sociedad. Esta paradoja se debe a que la seguridad social implementada en el país responde a una estructura de mercado laboral formal – básicamente los trabajadores del sector formal son los afiliados a la seguridad social en el país – y por ende la seguridad social no es más que un reflejo de las desigualdades que persisten en el mercado laboral ecuatoriano, es decir, no todos pueden tener acceso a un trabajo formal entonces no todos pueden ser afiliados, y esto conlleva a que persistan brechas de desigualdad en términos de edad, ubicación geográfica, y por quintiles, lo cual se ve reflejado en el mercado laboral como en la seguridad social.

La seguridad social al estar tan ligada a la estructura de mercado laboral no permite la existencia de una libertad de oportunidades, de alguna manera le limita al individuo la capacidad de escoger. Al parecer la libertad de acceder a la seguridad social estaría condicionada a tu ubicación en la estructura laboral.

Por otro lado, los principios de la seguridad social limitan su accionar, al estar condicionado por los riesgos, como algo calculable y probabilístico. Cuando estamos frente a hechos como la vejez que no deberían ser considerados como riesgos, la vejez no es algo aleatorio, es algo real al que todos o la gran mayoría van a llegar; otros elementos como la enfermedad y la invalidez, son realmente riesgos, probabilidades de que suceda o no. Por lo cual, tal vez hoy en día ya no debemos hablar de riesgos cuando hablamos de vejez, sino de vulnerabilidad o precariedad a la que se ven enfrentados los adultos mayores.

Conclusiones

Resultados de la Investigación

Se partió de la premisa que América Latina se caracteriza por que persisten índices de desigualdad altos; frente a ello se han realizado varios programas de protección social – contributiva y no contributiva – para disminuir las brechas; en este contexto se planteó el rol de la seguridad social como herramienta de igualdad o desigualdad en el contexto histórico de la construcción del sistema de pensiones en el Ecuador.

Se realizó una revisión de varios conceptos y debates teóricos en relación a la seguridad social, sistema de pensiones, solidaridad e igualdad; conceptos que serán objeto de la investigación. Para comprender a la seguridad social, partimos de la teoría de la apropiación cuando Locke (siglo XVII) señala que el individuo existe a través de la propiedad; es el individuo quien se apropia y transforma la naturaleza a través del trabajo y se convierte en dueño o propietario de sí mismo y de su trabajo. Continuando con el análisis se dice que el individuo para existir necesita de bienes que se apropia por su trabajo; es decir, la propiedad a través del trabajo es el soporte para que el individuo pueda existir; además se considera como otro soporte la posesión de los derechos que de igual manera le dan independencia al individuo.

A lo largo de la historia, vemos como los individuos se han ido apropiando del trabajo de otros, y va surgiendo una era de la Industrialización que a su vez estuvo acompañada de problemas de pauperización. Lastimosamente, existía una gran masa de trabajadores que no eran propietarios y que se veían afectados por riesgos de accidentes de trabajo, enfermedades, invalidez, desempleo e incluso la vejez era considerada como un riesgo, a pesar de que la vejez es una realidad a la cual todos vamos a alcanzar. Frente a esta posibilidad de los riesgos se crea la propiedad social (Castel y Haroche 2003), que no es sino un equivalente a la propiedad de los no propietarios y básicamente es lo que hoy en día conocemos como los programas de protección social – contributivos y no contributivos – y que permiten dar seguridad sin ser propietario. En definitiva, la propiedad social es una serie de bienes colectivos que pone a disposición la sociedad para aquellos no propietarios y que les aseguraría un mínimo de recursos cuando se ven enfrentados a riesgos, es así como surge la seguridad social.

Este sistema asegurador se basará en principios de solidaridad. De ahí surge el Estado de Bienestar que considera las políticas de seguridad social y se han determinado tres modelos del Estado de Bienestar: modelo bismarkiano, beveridgeano y paineado. El modelo que primó hasta hoy en día en América Latina fue el modelo de Bismark, y se fundamenta en los principios del seguro, riesgo y solidaridad. Es decir, una seguridad social que brinda prestaciones frente a riesgos de enfermedad, vejez, invalidez, accidentes de trabajo principalmente; riesgo entendido como la probabilidad de suceder; y bajo el principio de solidaridad de que todos los trabajadores aportan y cuando alguno de ellos sufre el riesgo recibe la prestación; se hablará de una solidaridad intergeneracional por que los aportes de los jóvenes trabajadores de hoy financian las prestaciones de los adultos mayores que aportaron en el pasado y así sucesivamente.

La solidaridad es uno de los principios rectores de la seguridad social y en palabras de Durkheim (1967) lo que actualmente vivimos es un tipo de solidaridad orgánica propia de la sociedad moderna en donde priman las relaciones funcionales entre los individuos con una falta de cohesión por lo que la solidaridad orgánica es necesaria para garantizar la armonía social.

Pero además, siguiendo la línea de los solidaristas y entendiendo a la solidaridad intergeneracional de la cual hoy en día se habla, es importante considerar la definición que da Donzelot (2007) al señalar que adquirimos una deuda social porque heredamos solidariamente los bienes y por tanto debemos mantenerlos y nos considera como deudores de un patrimonio colectivo. En este sentido, hablamos de un pacto social de generación tras generación por mantener los bienes colectivos y en el caso de la investigación por mantener el sistema de pensiones.

Frente a esta deuda social, el Estado juega un rol muy importante, el Estado se compromete a prevenir los riesgos y asegurar a los individuos contra los riesgos como: incapacidad y enfermedad; porque no son problemas individuales sino colectivos y siguiendo con la línea de los solidaristas se debe reivindicar esta deuda social a favor del colectivo y es lo que nos llevaría al bienestar colectivo. Hoy en día se habla de los excluidos, aquellos marginados de los empleos y los individuos que tienen trabajos precarios; y frente a este nuevo escenario la solidaridad se reactiva para hacer frente a este nuevo mal social que desestabilizaría al orden social y por lo cual es necesario re

pensar a la protección social y el concepto de solidaridad. En definitiva, la solidaridad no puede ser entendida con el simple hecho de dar los que más tienen, la solidaridad va más allá de la redistribución de la riqueza, o de una obligación social.

Por otro lado, nuestro interés dentro de la seguridad social es el sistema de pensiones, entendiendo a las pensiones como la seguridad de ingresos para los adultos mayores y el *mainstream* de la economía nos dice que los sistemas de pensiones tienen como objetivos: aliviar la pobreza y la redistribución de los ingresos. Además, son tres elementos fundamentales a la hora de hablar de pensiones y es la cobertura, las prestaciones suficientes y la sostenibilidad financiera; frente a estos ejes existen varios debates: el sistema debe o no ser contributivo, su sostenibilidad en el tiempo y si el rol del Estado debe ser regulador, facilitador o proveedor, vemos que en nuestro caso cumple los tres roles.

No obstante, el planteamiento de la tesis va más allá del *mainstream* de la economía, no se quiere ver a los sistemas de pensiones solo como herramientas de redistribución de los ingresos sino desde una mirada más compleja y social que de cuenta si realmente la seguridad social y el sistema de pensiones pueden ser considerados como herramienta de igualdad o desigualdad. Así mismo, no solo somos consumidores de una seguridad social, el problema de la economía es que muchas veces nos ubica a los individuos dentro de un contexto de mercado, de oferta y demanda de bienes y servicios y no considera otros elementos exógenos que influyen directamente. No hay que pensar al individuo únicamente como consumidor sino como actor social y en este sentido, lo que encontramos dentro de la historia del sistema de pensiones del Ecuador; es que el individuo ha sido un actor de la seguridad social que gracias a sus reivindicaciones, por mejores condiciones laborales, se alcanzó grandes hitos, como fue el inicio de la Caja de Pensiones en 1928. Gracias a las exigencias de los trabajadores se amplió las prestaciones a nuevos grupos de la sociedad que tradicionalmente fueron excluidos y gracias a sus luchas se han incrementado las prestaciones.

El problema de la desigualdad va más allá de los ingresos o bienes materiales que posee una persona; nos referimos a la desigualdad de las condiciones u oportunidades que nos limita a tomar decisiones, a pesar de pertenecer a una misma sociedad somos diferentes, incluso el contexto temporal es distinto, los contextos sociales, económicos, culturales e

históricos son diversos y por ende no podemos asegurar que todos tienen una igualdad de oportunidades. No obstante, es indispensable alcanzar esa igualdad de capacidades de la cual nos habla Sen (1997) para poder alcanzar el bienestar de todos los individuos.

La igualdad en este estudio se basó en la definición de Sen, que parte de la heterogeneidad individual y de la convivencia de múltiples variables desde las que se puede analizar la igualdad. Es decir, consideramos que todos los individuos son diversos no solo por las características externas sino también por las individuales. La igualdad es un concepto que está relacionado con la libertad y específicamente con la libertad de realizarse; por ejemplo, ¿el individuo tiene libertad de acceder a la seguridad social? Posiblemente la población que cuenta con un trabajo formal tiene la libertad de acceder, pero existe un gran porcentaje de la población que se encuentra excluida de la seguridad social; la libertad en este caso se ve restringida por limitaciones económicas o por limitaciones al acceso al mercado laboral, entre otras. En fin, este estudio considera a la igualdad como la igualdad de oportunidades, que siguiendo con el planteamiento de la libertad de realizarse, no es sino la igual disponibilidad de algunos medios particulares.

Luego de la revisión de los principales debates teóricos y conceptuales de la seguridad social, solidaridad, sistema de pensiones e igualdad, pasamos al análisis de la construcción del sistema de pensiones en el Ecuador; un sistema que nació bajo el modelo bismarkiano pero que respondió a otros procesos de industrialización. Para lo cual, se realizó una periodización del sistema partiendo de los grandes hitos institucionales, y se clasificó en tres momentos; uno inicial con la Caja de Pensiones, un segundo momento que respondió al surgimiento del Instituto Nacional de Previsión con cajas de previsión a su cargo y finalmente el tercer momento del Instituto Nacional Ecuatoriano de Seguridad Social. Cada periodo respondió al contexto histórico que el país estaba viviendo bajo las presiones sociales y económicas de la época y que dio cuenta de una historia de alcances y retrocesos que nos permitió tener el actual sistema que sigue en debate por su reforma.

El periodo I va de 1923 hasta 1934 se caracterizó por estar dentro de la fase previa a la Gran Depresión de 1929 con un modelo de desarrollo liberal primario y fue parte de la fase inicial de la etapa de industrialización bajo el modelo de desarrollo de

industrialización por sustitución de importaciones que se estaba viviendo en América Latina. En este periodo se dan los primeros indicios de una seguridad social inicialmente con programas de protección social de carácter no contributivo bajo una lógica asistencialista y focalizada en ciertos grupos como fueron: militares y ciertos intelectuales o servidores públicos que recibieron pensiones vitalicias por obras relevantes. Un segundo grupo que se integra a este precario sistema de seguridad social, fueron los maestros, quienes con sus aportaciones financiaron un naciente sistema de pensiones caracterizado por ser un híbrido de contribuciones definidas y de capitalización individual, a pesar de que la administración estaba bajo el control del Estado pero los depósitos se los realizaba en un banco privado.

Posteriormente en 1928 surge la Caja de Pensiones y así se va institucionalizando el sistema de pensiones; agrupó a militares, empleados públicos (entre ellos los maestros) y de la banca, voluntarios y quienes recibían las pensiones vitalicias. Si bien es un sistema de pensiones focalizado, tenía beneficios definidos y se puede decir que era un sistema de financiamiento de reparto, bajo la administración pública con una institucionalidad frágil.

El periodo I, se caracterizó por tener una normativa que respondió más a las inquietudes y pedidos de sectores laborales y no estuvo sujeto a un análisis técnico que considere elementos de sostenibilidad del sistema; es así que el financiamiento fue uno de los problemas fundamentales en la medida que se financió básicamente con aportaciones de afiliados y no contó con aporte del Estado. Fue un sistema que nació de la improvisación política del momento para dar una respuesta a las exigencias sociales y laborales de una clase trabajadora que se encontraba en permanente conflicto.

El periodo II que comprende desde 1935 hasta 1969, se desarrolló en toda la fase de mayor industrialización y crecimiento hacia adentro de América Latina, que culmina en la década de 1980 bajo el modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones. Este periodo se caracterizó por el fortalecimiento institucional del sistema de pensiones a través de la Ley del Seguro Social Obligatorio (1935) que permitió la creación del Instituto Nacional de Previsión y de la Caja del Seguro de Empleados y Obreros (1936), posteriormente se fusionaron las cajas de previsión y se forma la Caja Nacional del Seguro Social (1963), con el objetivo de aumentar la

cobertura con la incorporación de grupos de artesanos, profesionales, trabajadores domésticos, cléricos y trabajadores de iglesias y cónyuge e hijos de afiliados. En el afán de crecer la seguridad social en el país, en este periodo se incrementaron las prestaciones – vejez, invalidez, muerte, cesantía, enfermedad y maternidad – para los diferentes grupos con ciertas particularidades.

Este periodo se caracterizó por ser un sistema de beneficios definidos y bajo un sistema de reparto con una normativa que respondió a las exigencias del momento – incrementar el número de prestaciones y de beneficiarios - . Este periodo fue de gran crecimiento que puso en debate la incorporación de nuevos grupos excluidos tradicionalmente, además de la incorporación del seguro de enfermedad, de maternidad - reconociendo así el rol de la mujer trabajadora - y de accidentes de trabajo. Además, con la creación de la Caja del Seguro se reconoció al empleado privado y al obrero que también tenían sus derechos y fue un avance para incrementar la cobertura de la seguridad social en el país. No obstante, uno de los principales problemas, fue que a pesar de la normativa implementada y reformada esta quedó impresa, y no siempre se cumplió con la obligatoriedad a la cual se pretendía alcanzar; y por ello, en términos prácticos no se evidencia un incremento del acceso a la seguridad social en esta época como se podría haber esperado con todo el tema normativo vigente en aquel momento. Otro de los grandes problemas en este momento fue la gestión administrativa por su improvisación y cambio de estructura.

El periodo III inicia en 1970 con la creación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que perdura hasta la actualidad. Este período es parte del fin de la fase de industrialización, de la etapa de economía de mercado y globalización, iniciada en las últimas dos décadas del siglo XX bajo el modelo de desarrollo de disciplina y austeridad fiscal y el inicio del siglo XXI – inicia a fines de los años 90 - que se caracteriza por un modelo de desarrollo de competitividad sistémica y por un enfoque que estaría garantizado por la garantía de derechos.

Este periodo se caracteriza por un cambio en la composición de la población hacia un envejecimiento, persisten brechas en la estructura del mercado laboral, menos de la mitad de la PEA tiene un empleo adecuado y a penas existe de 4 a 5 personas activas por jubilado cuando lo óptimo son 8 personas activas por un jubilado. En términos de

seguridad social, este periodo se caracterizó por concretar el incremento de beneficiarios a diferentes grupos que han estado excluidos, como los campesinos (1980) y los trabajadores domésticos no remunerados (2014), entre otros; no obstante, estos incrementos de la población objetivo podrían haber agravado el problema de la sostenibilidad financiera del sistema, cuando el Estado ya no tiene que aportar el 40% para el financiamiento de las pensiones.

El sistema sigue siendo de reparto y de beneficios definidos a pesar de los intentos en los años 90 por privatizar la seguridad social o convertirla en un sistema mixto; es así que hasta la actualidad se mantiene el régimen solidario obligatorio; y solamente se han realizado algunos cambios paramétricos como fue el incremento de la edad mínima de jubilación (60 años) y cambios en la metodología de cálculo de las pensiones. En términos generales, el financiamiento era tripartito, hasta el 2014 cuando se eliminó la contribución del Estado del 40% para las pensiones. En términos administrativos, es el IESS la institución a cargo de la seguridad social, no obstante, en los años 90 se crea el ISSFA y el ISSPOL, como instituciones a cargo de la seguridad social de los militares y policías respectivamente.

En general, nuestro sistema de pensiones se ha caracterizado históricamente por ser un sistema de beneficios definidos bajo un sistema de reparto en el cual no se ha logrado hacer grandes reformas estructurales, más allá de incrementos de cobertura y de prestaciones a través de reformas paramétricas como condiciones de acceso, aumentos de edad mínimos y años de contribución. No es sino hasta en los años 90 y 2000 cuando se quiso pasar de un sistema de reparto a un sistema mixto a través de la Ley de Seguridad Social del 2001 que posteriormente fue declarada inconstitucional y de esta manera se vio truncada la posibilidad de involucrarse el sector privado en la seguridad social.

En términos de obligatoriedad, el sistema siempre fue obligatorio para ciertos grupos de trabajadores, públicos y privados, e incluso siempre existió el seguro voluntario. Además, el Estado siempre estuvo a cargo de la administración, aunque siempre fue autónomo a pesar, de que lastimosamente sus fondos fueron y son utilizados por los gobiernos de turno como “caja chica” poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema.

El sistema de pensiones del Ecuador, nace de las reivindicaciones de trabajadores bajo una improvisación pero con un carácter humano y social, reproduciendo un modelo que no es acorde a la realidad de nuestro país; el modelo Bismark nace para una industrialización europea, muy distinta a la incipiente industrialización del país, por lo que no responde al mercado laboral ecuatoriano que se caracteriza por el sector informal, el 58,62% (marzo 2015) de las personas pertenecen al sector informal. Es así que en el capítulo tercero sobre la condición de igualdad y seguridad social se analiza la paradoja a la hora de hablar de igualdad como herramienta de la seguridad social; es decir, existe una igualdad en derechos y una desigualdad en la cobertura y acceso a la seguridad social.

En el Ecuador de los últimos años, se observa que existe el soporte de los derechos de seguridad social como una condición de igualdad, es decir, todos tienen derecho a una seguridad social, como se afirman en las Constituciones y sus normas en las cuales explícitamente se habla de universalización de la seguridad social. No obstante, hablamos de paradoja, en la medida de que persisten brechas de acceso que marcan la desigualdad en la seguridad social; es decir, la seguridad social más que un instrumento de igualdad termina siendo una herramienta de reproducción de las desigualdades de la sociedad.

Esta paradoja se da, porque la seguridad social diseñada en el Ecuador, no puede cubrir a toda la población y esto se debe a que la seguridad social implementada en el país responde a una estructura de mercado laboral formal que no es acorde a nuestra realidad. La estructura del mercado laboral con sus brechas marcadas es lo que se ve reflejado a la hora de analizar el acceso a la seguridad social de manera desagregada, es decir, no todos pueden acceder a un trabajo formal y por ende no pueden ser afiliados, cuando analizamos por variables sucede lo mismo en términos de edad, ubicación geográfica, étnica, quintiles, entre otros, tanto en el mercado laboral como en la seguridad social. En definitiva, la seguridad social como no corresponde a la estructura del mercado laboral del país entonces no existe una igualdad de oportunidades y por ende el individuo no tiene la libertad de poder acceder; no obstante, podría optar por el seguro voluntario, sin embargo este tendrá otras restricciones como son las limitaciones económicas por ejemplo. Por lo que, seguiría afirmando que la seguridad social, y en

este caso el sistema de pensiones, estaría condicionada a la ubicación en el mercado laboral.

No es solo la ubicación actual en el mercado laboral, porque existe movilidad entre el sector formal e informal, lo cual perjudica a que el individuo alcance a cumplir con el número de aportaciones requerido para poder optar por una pensión en su jubilación. Es decir, el problema no es solo que siempre trabajó en el sistema informal y no pudo acceder a la seguridad social; si no que por la movilidad de un sistema a otro, puede ser que no cumpla con el número de aportaciones, lo cual, perjudica la posibilidad de acceso a un sistema de pensiones.

Lastimosamente persiste un gran componente de la población que no tiene acceso a seguridad social y muy posiblemente son los grupos más vulnerables, de escasos recursos económicos – no tienen la propiedad – para lo cual, son los que necesitarían de esa propiedad social – seguridad social – como fue pensada.

Adicionalmente, se realizó un análisis desde la perspectiva de construcción de pactos sociales y fiscales, para comprender el actual proceso de implementación de la política de protección social inclusiva que se viene promoviendo en el Ecuador (Anexo 17); en el cual se estudiaron los principales actores, sus prácticas y estrategias, los factores institucionales y circunstanciales del caso, así como los marcos conceptuales de la política de protección social en los que se enmarca la discusión, y se exploraron varias lecturas de este proceso; para lo cual, se participó en espacios de discusión y diálogo y se realizaron entrevistas a varios actores claves.

Reflexión sobre los aportes del marco analítico - teoría y metodología – propuesto para la investigación

Desde el mainstream de la economía, se centra el debate en el individuo y su relación con el mercado, es decir, analizan a los individuos como consumidores de una pensión y parten de una realidad con información asimétrica y mercados imperfectos en donde los individuos se enfrentan a riesgos durante su ciclo de vida, y entre esos el riesgo de no contar con los ingresos suficientes durante la vejez. Por lo cual, el Estado debería intervenir cuando exista fallas de mercado – falta de oferta de productos para el retiro o por deficiencias en la oferta y demanda – y por la redistribución de los ingresos, es

decir, como mecanismo para aliviar la pobreza (Barr y Diamond 2009); sin embargo, existen teóricos que señalarán que la intervención del Estado desincentiva el ahorro individual y crean un riesgo moral (Holzmann y Hinz 2005).

Por otro lado, desde la economía hay una crítica a las decisiones de los individuos sobre los ahorros; y cuestionan la elección del consumidor y la maximización del bienestar (Barr y Diamond 2009). No obstante, no consideran otros elementos fundamentales a la hora de elegir. En fin, los sistemas de pensiones estarán relacionados con el mercado laboral, el crecimiento económico, el reparto de riesgos y la distribución de los ingresos (Barr y Diamond 2009).

El economista se basa en el supuesto de la racionalidad, una racionalidad individual instrumental, es decir, asegura que el individuo toma las decisiones que le genere un mayor bienestar – maximización del bienestar individual -, considerado como el *homo economicus*. Existirán varias críticas a estos supuestos de racionalidad, por ejemplo desde la economía del comportamiento (Kahneman y Smith 2002) incluyeron aspectos de la psicología a la economía en relación a la toma de decisiones de los individuos bajo escenario de incertidumbre.

Simon (1978) critica la racionalidad y habla de la racionalidad limitada que considera la dimensión temporal, condicional y un principio de lo apropiado. Sen es otro teórico que critica el planteamiento del *homo economicus* (1986), considera que es un planteamiento muy simplista de ordenamiento de las preferencias, dejando a un lado la distinción entre intereses, bienestar y elecciones.

Es por ello, que el planteamiento de la investigación, va más allá del *mainstream* de la economía en relación al sistema de pensiones y no solo considera a los individuos como consumidores de una seguridad social que buscan maximizar su beneficio para alcanzar un ingreso digno en su vejez. Esta investigación tampoco se queda en el planteamiento de los sistemas de pensiones como herramienta de redistribución de ingresos. Este estudio, busca ir más allá de los supuestos de la economía ortodoxa y desde un enfoque heterodoxo realizar un análisis interdisciplinario y obtener mayores beneficios para el análisis.

Es por ello la importancia que resalta esta investigación al analizar el marco teórico desde una visión interdisciplinaria los principales conceptos y desde una mirada más compleja y social dar cuenta si realmente la seguridad social y el sistema de pensiones pueden ser considerados como herramienta de igualdad o desigualdad.

Esta tesis, no se quedó en el concepto de igualdad como redistribución de los ingresos, sino que incorporó la igualdad de oportunidades como un concepto eje de la investigación, adicionalmente esta tesis consideró la importancia del análisis histórico para establecer los regímenes de desigualdad en la construcción del sistema de pensiones, lo cual va más allá de una explicación sobre la maximización de los beneficios, o un análisis del mercado de pensiones; por que desde un enfoque heterodoxo se pretendió analizar el sistema de pensiones como un todo social, económico e histórico.

El establecimiento de un marco teórico interdisciplinario permitió tener las herramientas necesarias para analizar un tema tan complejo como es la seguridad social y el sistema de pensiones; fue necesario establecer un contexto de la seguridad social en América Latina y en el Ecuador desde un contexto de transición demográfica y envejecimiento.

Establecer los conceptos como seguridad social, pensiones e igualdad o desigualdad. El establecer el origen de la seguridad social como la propiedad social, su relación con el Estado de Bienestar y el principio de solidaridad, nos permitió comprender el origen del modelo que heredamos y que permanece en nuestra sociedad a pesar de que la realidad de nuestros países es muy distinta a la realidad industrial de Europa en la cual la seguridad social surgió.

Así mismo revisar la definición de las pensiones, nos dio cuenta de cómo la Economía las considera simplemente como mecanismos de redistribución de ingresos, dejando a un lado las implicaciones sociales que tienen. Fue necesario realizar una breve revisión de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, para comprender las reformas paramétricas que hemos realizado; así mismo, fue indispensable establecer el concepto de igualdad, un concepto que va más allá de concepciones económicas, y considera elementos multidimensionales para establecer la igualdad de oportunidades como la define Sen.

En definitiva, el marco teórico interdisciplinario nos permitió comprender con mayor profundidad la problemática, la evolución y los retos de la seguridad social en Ecuador.

Por otro lado, desde el marco metodológico se planteó un análisis desde el método comprensivo de Weber que plantea tres herramientas: la acción social, la relación social y la interpretación causal. Weber motiva a comprender la acción social desde la interpretación, considerando lo simbólico, las tradiciones, los códigos y los significados que se encuentran en un contexto histórico y social. La investigación partió de un análisis histórico, legal y de la acción que nos permitió esclarecer el tipo de prestaciones, financiamiento, beneficiarios y administración; esta construcción se basó en una genealogía del sistema de pensiones a través de una periodización del sistema, siguiendo la definición de regímenes de desigualdad utilizado por Sergio Costa (2011) que permite desarrollar un estudio sistemático de largos periodos de tiempo y toma en consideración algunas dimensiones como son: la lógica de estratificación de la sociedad, los discursos más representativos y las reglamentaciones legales.

En nuestro caso de estudio, utilizamos estas dimensiones, primero realizamos una estratificación de la sociedad estableciendo a los trabajadores: formales o informales, públicos y privados y según sus gremios; segundo consideramos los discursos más representativos desde las reivindicaciones de los trabajadores exigiendo sus derechos laborales, como las posiciones de los gobiernos de turno e incluso los debates internacionales de seguridad social de cada momento histórico y tercero se realizó un análisis minucioso de las leyes, reformas, normas y códigos de seguridad social del país; todo esto nos permitió evidenciar los mecanismos mediante los cuales se ha ido construyendo el sistema de pensiones en el país.

De igual manera, se utilizó métodos cuantitativos, a través de la revisión de estadísticas demográficas y un análisis de datos de encuestas como ENEMDU, bases de datos del IESS y de la CELADE que permitieron comprobar la hipótesis.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas a profundidad a actores principales y protagónicos de la protección social contributiva y no contributiva del país, que permitieron comprobar la información recabada.

Recomendaciones

Los estudios de seguridad social se basan en la problemática de la cobertura y como ampliar el acceso, además de los estudios actuariales para analizar el financiamiento de los sistemas de pensiones. No obstante, es necesario estudiar las implicaciones de la seguridad social en los hogares, su relación con el empleo, como además estudiar a los grupos excluidos de las jubilaciones, es decir, que sucede con los adultos mayores que no completaron con el número de aportaciones o no aportaron por su condición informal del trabajo.

Hoy en día se discute sobre la complementariedad de las políticas de universalización y focalización. En la medida de que las políticas de focalización tienen un menor costo fiscal, es necesario analizar de que manera se pueden complementar con las políticas contributivas de seguridad social. En el Ecuador, existen programas de transferencias monetarias como el Bono de Desarrollo Humano, BDH, y las transferencias a adultos mayores o a personas con discapacidad; si bien se han realizado varios estudios sobre el BDH y su impacto en la sociedad, hay que indagar en los resultados de los programas de transferencias monetarias para adultos mayores que da el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES.

Hay que entender el envejecimiento como una problemática social que tiene sus particularidades, por un lado, hay un incremento de la población adulta mayor lo cual implica un aumento de los costos de salud y un talento humano activo que puede continuar trabajando. No obstante, la vejez es un estado de necesidad, es decir, una situación transitoria o permanente en la cual los individuos no pueden generar los ingresos necesarios y por ende caerían en la posibilidad de vulnerabilidad o precariedad a la que se ven enfrentados los adultos mayores. En este sentido, se debe incrementar la investigación en relación al envejecimiento y sus problemáticas.

Por otro lado, cabe destacar que considerando los resultados encontrados en la investigación es fundamental una reforma estructural de seguridad social en el país. El modelo de seguridad social implementado en el Ecuador, responde a un mercado laboral formal, que no es acorde a la realidad social ni del mercado laboral del país.

Lastimosamente, lo que se ha realizado en los últimos años han sido cambios puntuales – reformas paramétricas - a la normativa en respuesta a eventos coyunturales de la realidad nacional; no obstante, no se ha planteado una reforma estructural del sistema de seguridad social, considerando la inclusión y universalidad como señala la Constitución ecuatoriana.

Las reformas de la seguridad social deben considerar el aumento de la cobertura, la sostenibilidad financiera del sistema y el rol del Estado. En primer lugar, es un gran reto para el sistema de seguridad social el aumento de la cobertura, cuando el sistema está organizado para la afiliación de los trabajadores pertenecientes al sector formal de la economía. Por lo cual, debemos preguntarnos como ampliar la cobertura al sector informal de la economía? Un primer intento puede ser mejorar las condiciones y prestaciones que da la afiliación voluntaria; no obstante, nos encontramos todavía con el reto de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y que muy posiblemente carece de los ingresos suficientes para destinar parte de su renta al ahorro futuro – sistema de pensiones - . En este sentido, es necesario establecer políticas de protección social contributivas y no contributivas incluyentes; es decir, buscar mecanismos para que aquellos que pueden aportar lo hagan por su bienestar; no por la obligatoriedad sino por el bienestar individual y colectivo. Cabe señalar, que es necesario que las prestaciones del sistema deben ser adecuadas y acordes con la realidad, es decir, pensiones dignas que permitan al jubilado disfrutar de una vejez con calidad. Si el sistema no es eficaz, muy difícilmente podremos ampliar la cobertura a esa población que puede afiliarse de manera voluntaria por ejemplo.

Sin embargo, persiste la pregunta como logramos la afiliación de la población que permanece en una categoría informal, si bien, el INEC cambio la metodología de medición del mercado informal y hoy en día es considerado como formal aquel profesional que tiene RUC – registro único de contribuyentes – y que no debe llevar contabilidad, muy posiblemente este profesional trabaja en libre ejercicio y no es afiliado a la seguridad social. En este sentido, podría el IESS y el Sistema de Rentas Internas, SRI, trabajar en conjunto y establecer un programa voluntario de afiliación para este profesional. En definitiva, existen mecanismos para aumentar la cobertura de la población.

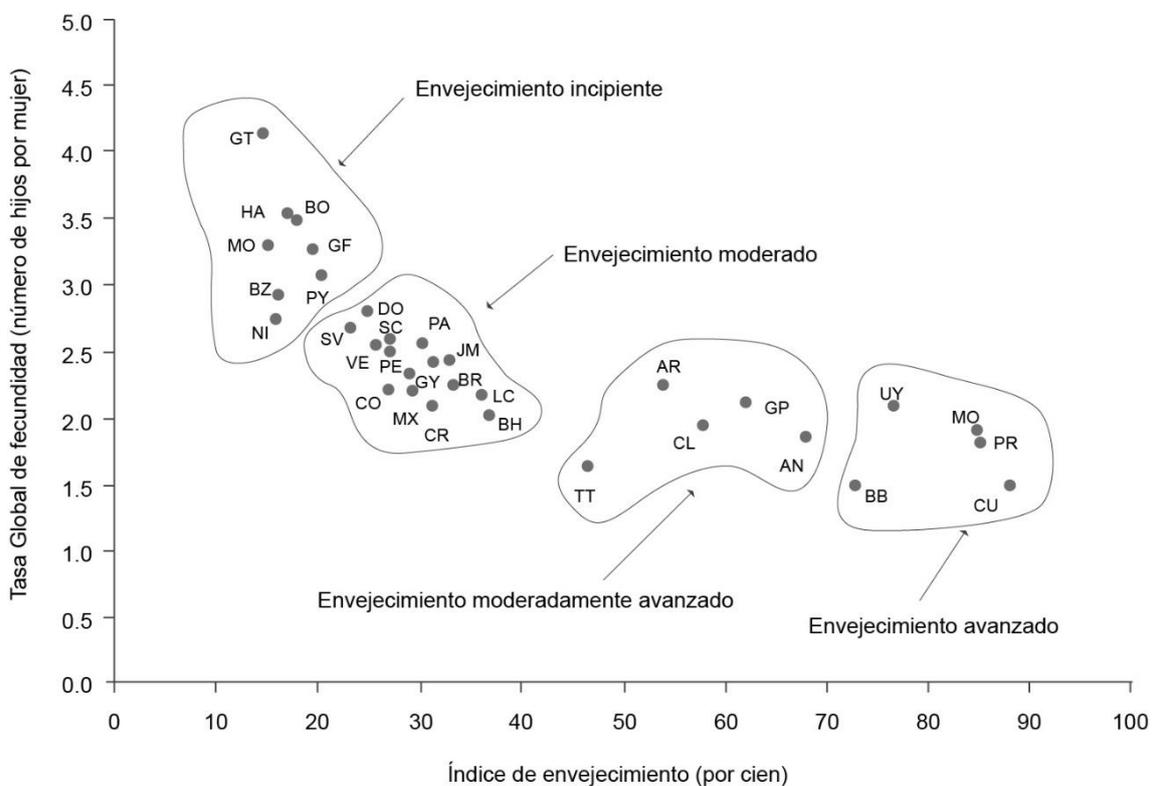
Por otro lado, es muy importante, trabajar en la sostenibilidad financiera del sistema, y en este sentido, el IESS debe gozar de la autonomía política y recobrar su carácter autónomo. El IESS no puede ser la caja chica de los gobiernos de turno, el IESS debe ser pensado como la institución de los trabajadores. Repensar el aporte del Estado que tradicionalmente financiaba las pensiones. El IESS debe realizar los estudios actuariales con seriedad y transparencia.

Y además, como se ha mencionado, hay que pensar en el rol del Estado, no puede ser la entidad reguladora, fiscalizadora y prestadora de los servicios. Además, considerando que existe paralelamente una red pública de servicios de salud, que duplica las tareas en relación a las prestaciones de enfermedad y maternidad que brinda el IESS. En fin, es necesario repensar las tareas alrededor del Sistema Nacional de Salud, y del Sistema de Seguridad Social; en la medida que estos dos sistemas no pueden duplicar tareas; es decir, se debe establecer claramente quien será la institución prestadora de servicios de salud de carácter público.

Y considerar la protección social de manera incluyente y universal que permita tener políticas claras de protección social contributiva que vayan de la mano con las políticas de protección social no contributivas para aquellos grupos vulnerables que no pueden acceder a una seguridad social.

Anexos

Anexo 1: Ubicación de los países según la etapa de envejecimiento en que se encuentran, América Latina, 2007



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, “Estimaciones y proyecciones de población” en Huenchuen. 2009

Anexo 2: Indicadores de calidad de vida en la vejez

ÁREAS	INDICADORES	DEFINICIÓN
Arreglos residenciales	<i>Porcentaje de hogares con personas mayores</i>	Relación porcentual entre el número de hogares en que residen personas mayores y el total de los hogares.
	<i>Tasa de crecimiento promedio anual de hogares con personas mayores</i>	medir el ritmo de incremento de los hogares con personas mayores, utilizando la tasa de crecimiento anual para dicho grupo de hogares, la cual se calcula usando la fórmula de crecimiento exponencial, y se interpreta como el incremento anual de hogares con personas mayores durante el período considerado por cada 100 hogares con personas mayores al inicio de dicho período.
	<i>Tamaño promedio de los hogares con personas mayores</i>	el cociente entre la suma de todos los miembros habituales de los hogares con personas mayores y el total de estos hogares
	<i>Porcentaje de hogares con personas mayores según el número de personas en el hogar</i>	se obtiene el porcentaje de hogares con personas mayores según el número de personas en el hogar. Se realiza: una tipología de hogares con personas mayores según el número de personas en el hogar. Se obtiene contando el número de miembros de los hogares con personas mayores, y ordenándolos de la siguiente manera: a) una persona en el hogar entendiéndose éste como un hogar unipersonal de persona mayor; b) dos personas en el hogar c) tres o cuatro personas en el hogar; y d) cinco y más personas en el hogar.

	<i>Porcentaje de hogares con personas mayores según tipo de hogar y familia</i>	<p>número de hogares con personas mayores según la tipología, y luego el porcentaje de hogares según cada una de las categorías.</p> <p>Se obtiene la siguiente tipología para los hogares: a) unipersonales (una sola persona) b) sin núcleo (aquellos donde no existe un núcleo conyugal, es decir, una relación padre/madre e hijo/hija, aunque puede haber otros lazos familiares).</p> <p>Entre los tipos de familia se distinguen: a) nucleares (padre o madre o ambos, con o sin hijos); b) extendidas (padre o madre o ambos, con o sin hijos y otros parientes); c) compuestas (padre o madre o ambos, con o sin hijos, con o sin otros parientes y otros no parientes, excluyendo el servicio doméstico puertas adentro y sus familiares).</p>
Arreglos Institucionales /Hogares con jefatura adulta mayor	<i>Porcentaje de hogares con jefatura de persona mayor</i>	mide la relación porcentual entre el número de hogares cuyo jefe o jefa es una persona mayor y el total de los hogares.
	<i>Tasa de jefatura de hogar de la población adulta mayor</i>	relación porcentual entre las personas mayores jefas de hogar y el total de personas mayores.
	<i>Porcentaje de jefes mayores que viven solos</i>	mide la relación porcentual entre los jefes mayores que viven solos y el total de jefes mayores.
Redes de apoyo social de las personas mayores* / Indicadores de las fuentes de apoyo	<i>Porcentaje de personas mayores según fuentes informales de apoyo</i>	<p>Este indicador permite conocer la disponibilidad de las fuentes de apoyo con que cuentan las personas mayores para satisfacer algunas de sus necesidades básicas.</p> <p>Considerando las siguientes categorías:</p>
social en la vejez		<p>Redes familiares corresidentes: hijos, pareja, otros.</p> <p>– Redes familiares no corresidentes: hijos, hermanos.</p> <p>– Redes no familiares: amigos, compañeros de trabajo y vecinos.</p> <p>– Redes comunitarias.</p>

	<i>Porcentaje de personas mayores según tamaño del hogar en que residen</i>	es posible reagrupar a los hogares según el número de personas que los integran, por lo general las categorías que se utilizan son: a) una miembro en el hogar (hogar unipersonal); b) dos miembros en el hogar; c) tres o cuatro miembros en el hogar; y d) cinco o más miembros en el hogar.
	<i>Promedio de hijos sobrevivientes</i>	promedio de hijos sobrevivientes, es decir, la relación entre la suma de los hijos sobrevivientes de las mujeres de 60 años y más y el total de estas mujeres.
Redes de apoyo social de las personas mayores* / Indicadores de las características las redes de apoyo social de las personas Mayores	<i>Tamaño de la red</i>	Es el número de actores que están vinculados con un actor.
	<i>Nivel de distribución de la red</i>	a través de la ubicación de los miembros de la red entre familiares, amigos, vecinos o miembros de la comunidad
Redes de apoyo social de las personas mayores* / Indicadores de la funcionalidad de las redes de apoyo social en la Vejez	<i>Porcentaje de personas mayores que recibe apoyo</i>	número relativo de personas mayores que están recibiendo algún tipo de apoyo de acuerdo a la tipología presentada
	<i>Porcentaje de personas mayores que recibe y da apoyo</i>	Indica el número relativo de personas de edad avanzada que recibe algún tipo de apoyo y que a su vez lo brinda.
	<i>Nivel de funcionalidad</i>	Se refiere a la satisfacción de las distintas necesidades de apoyo (material, instrumental, emocional y cognitivo) consideradas en conjunto.
Redes de apoyo social de las personas mayores* / Otros indicadores de relaciones de apoyo a nivel demográfico	<i>Relación de apoyo potencial</i>	Es una alternativa numérica para expresar la relación entre las personas económicamente activas potenciales y las personas potencialmente dependientes, calculada como el cociente entre la población de 15 a 59 años y la población de 60 y más, o sea, la inversa de la relación de dependencia de la población adulta mayor

	<i>Relación de apoyo a los padres</i>	cociente entre las personas de 80 años y más y las personas de entre 50 y 64 años, multiplicado por cien .
Violencia y maltrato contra las personas mayores / Indicadores de maltrato en la vejez	<i>Porcentaje de personas mayores que ha sufrido algún tipo de violencia o abuso</i>	la relación entre las personas mayores que han sido sujetos de cualquier tipo de violencia o abuso y el total de personas mayores.
	<i>Porcentaje de personas mayores que ha sufrido violencia o abuso de parte de un familiar</i>	Agrega mayor especificidad al indicador anterior, al identificar la fuente familiar del abuso o la violencia.
	<i>Proporción de muertes violentas en la vejez por causas específicas</i>	se puede inferir la incidencia de la violencia contra las personas mayores, y es útil para una evaluación de la interacción de las personas mayores con el ambiente en que viven.
Participación social en la vejez / Indicadores de participación social en la vejez	<i>Porcentaje de personas mayores que participa en organizaciones de la sociedad civil</i>	relación porcentual entre las personas mayores que han participado de organizaciones de la sociedad civil durante el último año y el total de la población de edad avanzada.
	<i>Porcentaje de personas mayores que realiza actividades de voluntariado</i>	es posible establecer la cantidad relativa de personas que prestan ayuda a la comunidad.
Imagen social de la vejez / Indicadores de la imagen social de la vejez	<i>Porcentaje de la población de 15 años y más que asocia la vejez con dependencia y fragilidad</i>	la relación porcentual entre la población de 15 años y más que tiene esta imagen de la vejez y el total de personas de este grupo etario.

	<i>Porcentaje de personas mayores que percibe discriminación y maltrato en la calle</i>	relación porcentual entre el número de personas mayores que perciben tales actitudes en ese espacio social y el total de la población adulta mayor.
	<i>Porcentaje de personas mayores que se sienten discriminadas según causa</i>	La relación porcentual entre la población de 60 años y más que se siente discriminada por una causa x y total de la población adulta mayor.

Vivienda segura y propicia / Indicadores relativos a las condiciones de habitabilidad de las viviendas de las personas mayores	<i>Porcentaje de personas mayores que reside en vivienda propia</i>	la proporción de personas mayores que reside en viviendas en régimen de propiedad, ya sea de la propia persona mayor o de otro miembro del hogar.
	<i>Porcentaje de hogares con jefes mayores que reside en vivienda propia</i>	relación porcentual entre los hogares con jefes mayores residentes en viviendas de propiedad de algún miembro del hogar y el total de hogares con jefes mayores.
	<i>Porcentaje de personas mayores residentes en viviendas con materiales deficientes en las paredes</i>	la relación porcentual entre las personas mayores que habitan viviendas con paredes deficientes y el total de las personas mayores.
	<i>Porcentaje de hogares con jefes mayores residentes en viviendas con materiales deficientes en las paredes</i>	relación porcentual entre los hogares con jefes mayores residentes en viviendas con paredes deficientes y el total de los hogares con jefes mayores.
	<i>Porcentaje de personas mayores residente en viviendas sin servicio de agua corriente dentro de la vivienda</i>	relación porcentual entre las personas mayores residentes en viviendas sin agua corriente (red de agua potable) dentro de la vivienda y el total de las personas mayores.
	<i>Porcentaje de hogares con jefes mayores sin servicio de agua corriente dentro de la vivienda</i>	relación porcentual entre los hogares con jefes mayores en viviendas sin agua corriente (red de agua potable) dentro de la vivienda y el total de hogares con jefes mayores.
	<i>Porcentaje de personas mayores residente en viviendas sin servicio sanitario</i>	relación porcentual entre las personas mayores residentes en hogares sin servicio sanitario y el total de las personas mayores.
	<i>Porcentaje de hogares con jefes mayores sin servicio sanitario</i>	relación porcentual entre los hogares con jefes mayores sin servicio sanitario y el total de hogares con jefes mayores.
	<i>Porcentaje de personas mayores residente en viviendas sin servicio de electricidad</i>	relación porcentual entre las personas mayores residentes en hogares sin servicio de electricidad y el total de las personas mayores

	<i>Porcentaje de hogares con jefes mayores sin servicio de electricidad</i>	relación porcentual entre los hogares con jefes mayores sin servicio de electricidad y el total de los hogares con jefes mayores
	<i>Porcentaje de personas mayores residente en hogares con hacinamiento</i>	relación porcentual entre el número de personas mayores residentes en hogares con hacinamiento (más de tres personas por dormitorio) y el total de personas mayores
	<i>Porcentaje de hogares con jefes mayores en los que existe hacinamiento</i>	relación porcentual entre los hogares con jefes mayores en que hay hacinamiento (es decir, más de tres personas por dormitorio) y el total de hogares con jefes mayores.
Vivienda segura y propicia / Indicadores para medir la demanda de planes habitacionales específicos para personas mayores	<i>Allegamiento de personas mayores</i>	número de hogares y núcleos familiares encabezados por personas mayores que comparten vivienda y/o sitio con un hogar receptor o anfitrión.
	<i>Número de hogares y núcleos familiares encabezados por personas mayores allegadas</i>	número de hogares encabezados por personas mayores allegadas más número de núcleos familiares encabezados por personas mayores allegadas
	<i>Déficit habitacional de las personas mayores</i>	un déficit cuantitativo, que se refiere a la cantidad de viviendas que la sociedad debe proveer o construir para que todas las personas mayores dispongan de la tenencia de una vivienda adecuada, y un déficit cualitativo, que alude a las

		<p>personas mayores que habitan viviendas que, debido a su calidad insatisfactoria, requieren recuperaciones, cambios o mejoramiento de materiales, ampliaciones y conexión a servicios básicos.</p> <p>El déficit cualitativo es el número de hogares que incluyen personas mayores y que habitan viviendas con deficiencias irre recuperables, medidas por la calidad del espacio disponible por morador, la calidad de los materiales de la vivienda y la disponibilidad de servicios básicos.</p>
--	--	---

	<i>Formación anual de hogares liderados por personas mayores</i>	Se refiere a la estimación y proyección del número de hogares cuya jefatura está a cargo de personas mayores. La estimación puede ser bruta (total de hogares liderados por personas mayores) o desarrollar versiones más detalladas, controlando localización, sexo de la jefatura y subgrupos de edad (por ejemplo mayores y menores de 80 años).
	<i>Número y porcentaje de personas mayores que habitan asentamientos precarios</i>	Mide el número y porcentaje de personas de este grupo etario que habitan asentamientos precarios, esto es, conglomerados marginales de viviendas carentes de servicios y títulos de propiedad.
	<i>Número y porcentaje de viviendas con necesidades de adecuación para el alojamiento de personas discapacitadas</i>	Supone la medición de viviendas que reportan presencia de personas mayores afectadas por enfermedades y menoscabo de su autovalencia, que requieren obras como protecciones, rejas, pasamanos, accesos para silla de ruedas, escaleras, rampa de acceso.
Vivienda segura y propicia/ Indicadores de percepción de la calidad de vida residencial de las personas mayores	<i>Porcentaje de personas mayores insatisfechas con el desempeño de actividades que permite su vivienda</i>	Mide la proporción de personas de esta edad que califica como insatisfactoria la adecuación de su vivienda para el desempeño de actividades cotidianas de uso del alojamiento.
Uso del espacio urbano / Indicadores del uso del espacio urbano	<i>Distribución espacial intraurbana de las personas mayores</i>	Se trata de un recuento del número y porcentaje de personas mayores según la distribución de su residencia en zonas de la ciudad o del aglomerado metropolitano diferenciadas por su calidad urbana, como pueden ser zonas centrales, pericentrales y periféricas de grandes ciudades.
	<i>Distancia del domicilio de la persona mayor a facilidades y equipamiento urbano</i>	Mide la distancia en cuabras y kilómetros de recorrido entre el domicilio de las personas mayores y zonas más cercanas de esparcimiento, compras y atención de salud, esto es, servicios de alta demanda por este grupo de edad.

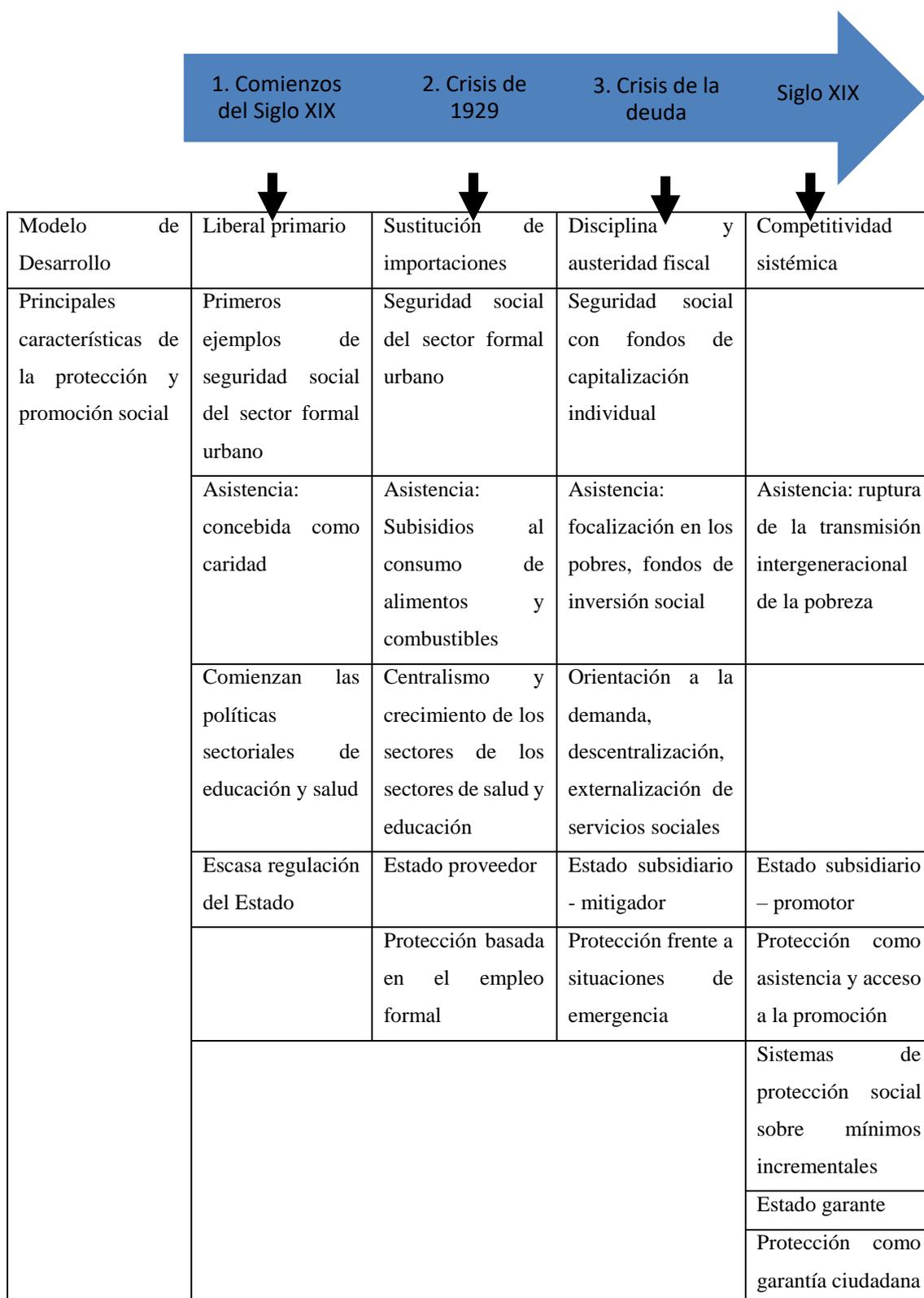
<i>Porcentaje de personas mayores insatisfechas con atributos del vecindario</i>	proporción de personas de esta edad que califica como insatisfactoria la adecuación de las condiciones del vecindario
<i>Porcentaje de personas mayores que reportan dificultades para movilizarse en su espacio exterior</i>	relación porcentual entre las personas de este segmento de la población que manifiestan este tipo de dificultades y el total de personas mayores.
<i>Índice Duncan de segregación espacial de personas mayores</i>	Mide su aglomeración geográfica, esto es, su tendencia a concentrarse en determinados sectores de una ciudad y a conformar áreas homogéneas en términos del grupo de edad Habitante.
<i>Porcentaje de personas mayores que declara sentirse expuesto al delito al circular por el vecindario</i>	un indicador de percepción referido a las necesidades espaciales de la población adulta mayor. Permite dar cuenta de las personas mayores afectadas por problemas de seguridad ciudadana en el uso del espacio público o entorno.

Fuente: CEPAL 2006b. Elaboración MV Cisneros 2016

*Se consideran como fuentes de apoyo social en la vejez:

- *Redes familiares de apoyo:* son las relaciones personales que se establecen al interior del hogar (corresidentes) o fuera de él (no corresidentes) a partir de lazos de parentesco. Se consideran la base de las diferentes redes de apoyo social.
- *Redes no familiares de apoyo:* son los vínculos personales establecidos con amigos, vecinos, compañeros de trabajo, que pueden ser fundamentales en la provisión de diferentes tipos de ayuda.
- *Redes comunitarias:* se distinguen de otras redes sociales porque remiten a las colectividades en vez de a individuos o familias. Las redes comunitarias se gestan a través de grupos organizados en un espacio territorial e identitario.
- *Redes institucionales:* son las relaciones de apoyo que se establecen entre las personas mayores y algunas instituciones gubernamentales y/o no gubernamentales.

Anexo 3: La protección social en cuatro momentos de la Política Social



Fuente: Cecchini y Martínez 2011.

Anexo 4: Marco Conceptual para medir la fuerza de trabajo

	Desea y está disponible para trabajar	No desea o no está disponible para trabajar
Trabaja o tiene empleo	subocupado	Otro ocupado
No trabaja ni tiene empleo	desocupado	inactivo

Fuente: Mata, A. 1999.

Anexo 5: Primeras empresas en el Ecuador

EMPRESA	AÑO
Comunicaciones telegráficas en convenio con The Central and South American Telegraph Co.	1882
Empresa de carros urbanos	1885
Compañía de alumbrado de Guayaquil	1887
Compañía de ferrocarril y obras públicas	1888
Sociedad Guayaquil and Quito Rail Ways Co.	1897
Empresa de Luz y Fuerza eléctrica	1904
Fábrica Nacional de Fósforos	1906
Compañía ecuatoriana de teléfonos: Banco del Ecuador	1914

Fuente: Crónica comercial e industrial de Guayaquil en el primer siglo de la Independencia 1820-1920, Reproducción del Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil. 1977. Elaboración propia.

Anexo 6: Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria) C024, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, adoptado el 15 de junio de 1927

El Convenio está relacionado a propuestas relativas a “seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, el comercio y del servicio doméstico”²⁰⁷, por el cual el art. 1 señala que se implementará el **seguro de enfermedad obligatorio**, el cual “se aplicará a los obreros, empleados y aprendices de las empresas industriales y de las empresas comerciales, a los trabajadores a domicilio y al servicio doméstico” Art. 2; pero el Convenio acepta que se den excepciones según cada país miembro, las excepciones serán respecto a:

a) los empleos temporales cuya duración no alcance el límite que fije la legislación nacional, los empleos irregulares ajenos a la profesión o a la empresa del empleador, los empleos ocasionales y los empleos accesorios.

²⁰⁷ Este Convenio no es aplicable a la gente de mar ni a los pescadores (Art. 2).

- b) los trabajadores cuyos salarios o ingreso superen el límite que fije la legislación nacional
- c) los trabajadores que no reciban remuneración en metálico
- d) los trabajadores a domicilio cuyas condiciones de trabajo no puedan ser asimiladas a las de los asalariados
- e) los trabajadores que no hayan alcanzado o que hayan sobrepasado los límites de edad que fije la legislación nacional
- f) los miembros de la familia del empleador”

Así mismo se consideran algunos derechos como el derecho a la “indemnización en metálico” por un tiempo mínimo de 26 semanas para “el asegurado que sea incapaz de trabajar a consecuencia del estado anormal de su salud física o mental” (Art. 3).

También se habla de la gratuidad del tratamiento médico y de los medicamentos es así que el Art. 4 señala “el asegurado tendrá derecho gratuitamente, desde el principio de la enfermedad y, por lo menos, hasta la expiración del período previsto para la concesión de la indemnización por enfermedad, al tratamiento médico, debidamente calificado, y al suministro de medicamentos y medios terapéuticos suficientes y de buena calidad”. Pero se da la posibilidad de que el asegurado también participe en los gastos del tratamiento; es así que en el mismo Art.4 núm. 2 dice “Sin embargo, se podrá pedir al asegurado una participación en los gastos de la asistencia en las condiciones que fije la legislación nacional” de esta manera se da paso a que según cada país se pueda dar el gasto de bolsillo de los pacientes.

Según cada país se dará el derecho de asistencia para miembros de la familia; es así que el Art. 5 señala “la legislación nacional podrá autorizar o prescribir la asistencia médica a los miembros de la familia del asegurado que vivan en su casa y estén a su cargo y determinará las condiciones en que esta asistencia puede concederse”.

Sobre las instituciones que prestarán los servicios se dice “el seguro de enfermedad deberá ser administrado por instituciones autónomas que estarán sujetas al control administrativo y financiero de los poderes públicos y no podrán perseguir ningún fin lucrativo” Art.6. No obstante, se da la posibilidad de que el Estado directamente administre el Seguro de enfermedad (Art.6m núm. 3).

Se habla de la formación de una Caja del Seguro de Enfermedad y es así que el Art.7. señala “1. Los asegurados y sus empleadores deberán contribuir a la formación de la caja del seguro de

enfermedad. 2. La legislación nacional podrá decidir sobre la contribución financiera de los poderes públicos” pero también deja a cada país que revise el asunto financiero.

Algunas de las excepciones para los países miembros se indican en el Art. 10 “Los Estados que cuentan con vastos territorios muy poco poblados podrán abstenerse de aplicar las disposiciones del presente Convenio en aquellas regiones de su territorio en las que, a consecuencia de la débil densidad y dispersión de la población y de la insuficiencia de medios de comunicación, sea imposible organizar el seguro de enfermedad de conformidad con este Convenio”.

Fuente: Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria) C024

Anexo 7: Estructura del Consejo de Administración de la Caja de Pensiones, 1928.

CAJA DE PENSIONES	
Judicial	1 Presidente de la Corte Suprema de Justicia
Academia / Magisterio	1 Rector de la Universidad Central
Municipios	Presidente del Consejo Municipal de Quito (representante patronal de los municipios)
Sector Público /Ministerio del Trabajo	1 Ministro de Previsión Social y Trabajo
Militar /FFAA	1 Inspector General del Ejército
Grupos de afiliados	dos delegados laborales (de las asociaciones de empleados)
	Secretario del Consejo era el Gerente de la Caja quien solo tenía un voto informativo.

FUENTE: Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, 1928. Elaborado: MV Cisneros 2016.

Anexo 8: Tabla Beneficiarios (por género) en 1930

	1930/FEBRERO	1930 / ABRIL
HOMBRES	12.803	20.622
MUJERES	2.183	3.205
TOTAL	14.986	23.827

Fuente: Primer Censo de Afiliados el 1 de febrero de 1930. Núñez. 1992

Anexo 9: Beneficiarios (por sector) en 1930

	1930/FEBRERO	1930 / ABRIL
EMPLEADOS FISCALES	12.595	
EMPLEADOS MUNICIPALES	1.821	
EMPLEADOS BANCARIOS	570	
TOTAL	14.986	23.827

Fuente: Primer Censo de Afiliados el 1 de febrero de 1930. Núñez. 1992

Anexo 10: C102 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) 1952 (núm. 102)

Adoptado el 28 de junio de 1952 en la Trigésima Quinta Reunión.

Para este Convenio se considera hijo: “en la edad de asistencia obligatoria a la escuela o el que tiene menos de quince años, según pueda ser preescrito” Art.1.

Le permite a cada país tener excepciones si los recursos económicos y médicos son insuficientes Art. 3

El Convenio contempla: Asistencia Médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

Asistencia Médica

Se habla de una asistencia médica preventiva y curativa, cuando el usuario lo requiera (Art.7); “la contingencia cubierta deberá comprender todo estado mórbido cualquiera que fuere su causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias” (Art.8).

El Art. 9 describe quienes son las personas protegidas:

- a) *Sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, **por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados, así como a las cónyuges y a los hijos de los miembros de esas categorías.***
- b) *Sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, **por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes, así como a las cónyuges y a los hijos de los miembros de esas categorías.***
- c) *Sea a categorías prescritas de **residentes que en total constituyan, por lo menos, el 50% de todos los residentes.***
- d) *O bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, **por lo menos el 50 por ciento de los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, así como a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías.***

Sobre las prestaciones el Art. 10 las describe:

- a) En caso de estado mórbido
 - a. La **asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio**
 - b. La **asistencia por especialistas**, prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales.
 - c. El **suministro de productos farmacéuticos** esenciales recetadas por médicos u otros profesionales calificados; y
 - d. La **hospitalización** cuando fuere necesaria; y
- b) En caso de **embarazo, parto** y sus consecuencias:

- a. La asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico por una comadrona diplomada; y
- b. La hospitalización, cuando fuere necesaria.

Sobre el financiamiento, también se indica que el beneficiario puede ser obligado a participar en los gastos; es decir, se acepta el gasto de bolsillo; como se indica en el Art. 10, núm 2. “El beneficiario o su sostén de familia podrá ser obligado a participar en los gastos de asistencia médica recibida por él mismo en caso de estado mórbido; la participación del beneficiario o del sostén de familia deberá reglamentarse de manera tal que no extrañe un gravamen excesivo”.

El objetivo de la asistencia médica es “conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales” Art.10, núm 3. Las prestaciones son limitadas por un tiempo de 26 semanas, aunque con algunas excepciones y dependiendo de la legislación de cada país (art. 12)

Sobre el caso de las prestaciones por vejez, el Art. 25 del Convenio señala que se “deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez”. El art. 26 indica que “la contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita” Se habla de una edad prescrita que no deberá sobrepasar los 65 años; sin embargo, se podrá dar excepciones en caso de que “la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate”. Por otro lado, también se señala en el num 3 del Art. 26 que “la legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias de beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito”.

Sobre las personas protegidas (Art. 27) se señalan que son:

- a) *Sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados,*
- b) *Sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes,*
- c) *Sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del art. 67*
- d) *O bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos el 50 por ciento de los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte persona.*

La prestación para la vejez consiste en un pago periódico que se lo deberá calculará dependiendo de la categoría, si son asalariados o categoría de población económicamente activa (art. 65 o 66) y si es

residente “cuyos recursos durante la contingencia no excedan los plímites prescritos” (Art. 27) con el art. 67.

Sobre quienes tienen acceso a las prestaciones dependerá del número de años de cotización y la edad. El artículo 29 indica:

- a) A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con las reglas prescritas, un periodo de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia.
- b) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un periodo de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

Sin embargo, el num 2 del art. 29 señala que cuando la concesión de la prestación esté condicionada a un “periodo mínimo de cotización o empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos”:

- a) “A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas un periodo de calificación de quince años de cotización o de empleo; o
- b) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el periodo activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b)” del párrafo anterior.

También se da la posibilidad de una pensión reducida “por lo menos a las personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia” Art. 29.

En el art. 65 vemos algunas definiciones como trabajador calificado del sexo masculino:

- a) Sea un ajustador o un tornero en una industria mecánica que no sea la industria de máquinas eléctricas.
- b) Sea un trabajador ordinario calificado.
- c) Sea una persona cuyas ganancias sean iguales o superiores a las ganancias del 75% de todas las personas protegidas, determinándose estas ganancias sobre base anual o sobre la base de un periodo más corto
- d) O bien una persona cuyas ganancias sean iguales al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas.

El trabajador ordinario calificado es “trabajador de la categoría que ocupe el mayor número de personas protegidas de sexo masculino por la contingencia considerada, o de sostenes de familia de personas protegidas, en el grupo que ocupe al mayor número de estas personas protegidas o de sus sostenes de familia; a este efecto, se utilizará la clasificación internacional tipo, por industrias, de todas las ramas de actividad económica, adoptada por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en su séptimo período de sesiones, el 27 de agosto de 1948” Art.65, num7.

Sobre los artículos periódicos el art. 67, señala:

- a) El monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas preescritas;
- b) El monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;
- c) (...) deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sana y convenientes; y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del art. 66.
- d) (...) excede por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrán aplicando las disposiciones del art. 66 (...)

Se detalla una tabla con las contingencias, el beneficiario tipo y el porcentaje, para el caso de vejez es:

Partes	Contingencias	Beneficiario tipo	Porcentaje
V	Vejez	Hombre cónyuge en edad de pensión	40

Sobre el financiamiento el art. 71 señala “el costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas”.

Hay otra cláusula en la cual compromete al país miembro a “adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin ; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión” Art. 71.

Sobre la Institución a cargo de la Seguridad Social, el art. 71 señala: “Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas”.

Este convenio no es para la gente de mar, quienes tienen otro convenio sobre seguridad social para la gente de mar firmado en 1946.

Fuente: C102 Convenio sobre Seguridad Social. 1952. OIT. Elaborado: MV Cisneros 2016

Anexo 11: Prestaciones por Vejez del Convenio 102

Sobre el caso de las prestaciones por vejez, el Art. 25 del Convenio señala que se “deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez”. El art. 26 indica que “la contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita” Se habla de una edad prescrita que no deberá sobrepasar los 65 años; sin embargo, se podrá dar excepciones en caso de que “la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate”. Por otro lado, también se señala en el num 3 del Art. 26 que “la legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias de beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito”.

Sobre las personas protegidas (Art. 27) se señalan que son:

- e) *Sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados,*
- f) *Sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes,*
- g) *Sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del art. 67*
- h) *O bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos el 50 por ciento de los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte persona.*

La prestación para la vejez consiste en un pago periódico que se lo deberá calculará dependiendo de la categoría, si son asalariados o categoría de población económicamente activa (art. 65 o 66) y si es residente “cuyos recursos durante la contingencia no excedan los plímites prescritos” (Art. 27) con el art. 67.

Sobre quienes tienen acceso a las prestaciones dependerá del número de años de cotización y la edad. El artículo 29 indica:

- c) A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con las reglas prescritas, un periodo de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia.
- d) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un periodo de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

Sin embargo, el num 2 del art. 29 señala que cuando la concesión de la prestación esté condicionada a un “periodo mínimo de cotización o empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos”:

- c) “A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas un periodo de calificación de quince años de cotización o de empleo; o
- d) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación preescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el periodo activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones preescrito a que se refiere el apartado b)” del párrafo anterior.

También se da la posibilidad de una pensión reducida “por lo menos a las personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia”
Art. 29.

En el art. 65 vemos algunas definiciones como trabajador calificado del sexo masculino:

- e) Sea un ajustador o un tornero en una industria mecánica que no sea la industria de máquinas eléctricas.
- f) Sea un trabajador ordinario calificado.
- g) Sea una persona cuyas ganancias sean iguales o superiores a las ganancias del 75% de todas las personas protegidas, determinándose estas ganancias sobre base anual o sobre la base de un periodo más corto
- h) O bien una persona cuyas ganancias sean iguales al 125% del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas.

El trabajador ordinario calificado es “trabajador de la categoría que ocupe el mayor número de personas protegidas de sexo masculino par la contingencia considerada, o de sostenes de familia de personas protegidas, en el grupo que ocupe al mayor número de estas personas protegidas o de sus sostenes de familia; a este efecto, se utilizará la clasificación internacional tipo, por industrias, de todas las ramas de actividad económica, adoptada por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en su séptimo período de sesiones, el 27 de agosto de 1948” Art.65, num7.

Sobre los artículos periódicos el art. 67, señala:

- e) El monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas preescritas;
- f) El monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;
- g) (...) deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sana y convenientes; y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del art. 66.
- h) (...) excede por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrán aplicando las disposiciones del art. 66 (...)

Se detalla una tabla con las contingencias, el beneficiario tipo y el porcentaje, para el caso de vejez es:

Partes	Contingencias	Beneficiario tipo	Porcentaje
V	Vejez	Hombre cónyuge en edad de pensión	40

Sobre el financiamiento el art. 71 señala “el costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas”.

Hay otra cláusula en la cual compromete al país miembro a “adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin ; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión” Art. 71.

Sobre la Institución a cargo de la Seguridad Social, el art. 71 señala: “Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas”.

Este convenio no es para la gente de mar, quienes tienen otro convenio sobre seguridad social para la gente de mar firmado en 1946.

Fuente: Convenio 102 sobre Seguridad Social, OIT 1952

Anexo 12: C128 Convenio sobre las prestaciones de invalidez, veje, y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)

Previo a este Convenio existieron algunos convenientes, para nuestro tema de las prestaciones de vejez, habría que revisar los Convenio de Seguro de Vejez (industria) de 1933 y el Convenio de Seguro de Vejez (agricultura) de 1933.

Parte III: Prestaciones de Vejez

El Art. 14 menciona que todo miembro deberá “garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones por vejez” Entonces nos preguntamos cuales son las personas protegidas, quienes son los que tienen derecho según el Convenio?

Para ello se describe algunas características de la contingencia; por ejemplo: “la contingencia cubierta será la supervivencia a una edad prescrita” Art. 15.

Sobre la edad “2. la edad prescrita no deberá exceder los 65 años, pero una edad más elevada podrá ser prescrita por la autoridad competente, habida cuenta de criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos; 3. Si la edad prescrita fuera igual o superior a 65 años, esa edad deberá ser reducida, en las condiciones prescritas, para las personas que hayan estado trabajando en labores consideradas por la legislación nacional como penosas o insalubres a los efectos de la prestación de vejez” Art. 15

Las personas protegidas por las prestaciones de vejez son:

- a) “sea todos los asalariados, incluidos los aprendices
- b) Sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que constituyan, por lo menos, el 75 por ciento de toda la población económicamente activa;
- c) Sea a todos los residentes, o a los residentes cuyos recursos durante la contingencia no exceden de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del artículo 28”

La prestación consistirá en “un pago periódico calculado” Art. 17 que lo recibirá cuando:

- a) “a la persona protegida que , antes de la contingencia, haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de treinta años de cotización o de empleo, o de veinte años de residencia o
- b) Cuando, en principio, todas las personas económicamente activas estén protegidas, a la persona protegida que, antes de la realización de la contingencia, haya cumplido un periodo de calificación de cotización prescrito y en cuyo nombre se haya pagado, durante el periodo activo de su vida, el promedio anual de cotización prescrito” Art. 18

“Cuando la concesión de la prestación de vejez esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida por lo menos:

- a) a la persona protegida que, antes de la contingencia, haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo, o
- b) cuando, en principio, todas las personas económicamente activas estén protegidas, a la persona protegida que, antes de la contingencia, haya cumplido un periodo de cotización prescrito y en cuyo nombre se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotización prescrito de acuerdo con el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo”.

En definitiva para los que aportan menos las reglas son: las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se consideran cumplidas cuando, por lo menos a la persona se haya cumplido, según reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia, se le garantice una prestación, calculada de conformidad con la parte V, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado para el beneficiario (...). Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte V cuando el período de calificación exigido para la concesión de la prestación correspondiente al porcentaje reducido sea superior a diez años de cotización o de empleo, o a cinco

años de residencia, pero no inferior a treinta años de cotización o de empleo o a veinte años de residencia. Cuando dicho periodo de calificación sea superior a quince años de cotización o de empleo, se concederá una prestación reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo” Art. 18

Algunas suspensiones según el art. 31:

1. “El pago de una prestación de invalidez, vejez o sobrevivientes podrá suspenderse, bajo condiciones prescritas, si el beneficiario ejerce una actividad lucrativa.
2. Una prestación contributiva de invalidez, vejez o sobrevivientes podrá ser reducida si las ganancias del beneficiario exceden de un monto prescrito. La reducción de la prestación no podrá ser superior a las ganancias.
3. Una prestación no contributiva de invalidez, vejez o sobrevivientes podrá ser reducida si las ganancias del beneficiario o sus otros recursos, o ambos en conjunto, exceden de un monto prescrito”.

Posibles exclusiones:

Según art. 37 “a las personas cuyo empleo sea de carácter ocasional y a los miembros de la familia del empleador que vivan en su hogar, respecto del trabajo que realicen para él”.

Según el art. 38 también podrán excluir a los asalariados del sector agrícola.

Según art. 39 a la gente de mar como son los pescadores de pesquerías marítimas y a “los funcionarios y empleados públicos, cuando dichas categorías estén protegidas en virtud de regímenes especiales que concedan en conjunto prestaciones por lo menos equivalentes a las previstas en el presente Convenio”.

Fuente: C128 Convenio sobre las prestaciones de invalidez, veje, y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)

Anexo 13: SINTESIS DEL NUEVO SISTEMA. LUEGO DE LA REFORMA DE 1942

Campo de aplicación:

El seguro social es obligatorio para todas las personas que trabajan por cuenta ajena, inclusive los empleados públicos y los aprendices. Los extranjeros sólo pueden ser eximidos cuando justifique hallarse amparados por un seguro que les garantice prestaciones equivalentes a las del seguro ecuatoriano o cuando, según el respectivo contrato de trabajo, vinieran a trabajar en el país por un periodo no mayor de un año. No se consideran trabajadores por cuenta ajena, los padres, el cónyuge y los hijos menores de 18 años del patrono; y por lo mismo, no están comprendidos en el seguro.

Sin embargo, el seguro social de los trabajadores agrícolas, de los del servicio doméstico, de los trabajadores a domicilio y de los ocasionales temporales, debe principiar a aplicarse desde una fecha posterior, cuando el Instituto establezca las modalidades especiales que requieren los seguros de estos grupos.

Además, la ley ha establecido un seguro social facultativo para los trabajadores momentáneamente exceptuados del seguro obligatorio, así como para los trabajadores independientes, los artesanos y demás personas que viven principalmente del producto de su trabajo. Este seguro facultativo puede abarcar el conjunto de los riesgos cubiertos por el seguro obligatorio o limitarse a uno o más de ellos.

Los salarios y sus categorías:

Par efectos de las cotizaciones, etc., se ha fijado el sueldo o salario máximo de 2000 sucres mensuales, de modo que el exceso no se toma en consideración. Para determinar el monto de los salarios se cuenta el salario, en dinero y en especie, los sobresueldos, honorarios, gratificaciones y cualesquiera otras remuneraciones accesorias.

En razón del monto de los salarios, los asegurados afectos al régimen de la Caja del Seguro (empleados privados y obreros), se clasifican en las siguientes categorías:

CATEOGRÍAS DE SUELDOS Y SALARIOS A LOS FINES DEL SEGURO

Categoría	Salario diario (sucres)	Salario semanal (sucres)	Salario mensual (sucres)
<i>I</i>	0 – 1.50	0 – 9.00	0 – 37.50
<i>II</i>	1.51 – 2.50	9.01 – 15.00	37.51 – 62.50
<i>III</i>	2.51 – 3.50	15.01 – 21.00	62.51 – 87.50
<i>IV</i>	3.51 – 5.50	21.01 – 33.00	87.51 – 137.50
<i>V</i>	5.51 – 8.50	33.01 – 51.00	137.51 – 212.50
<i>VI</i>	8.51 – 12.50	51.01 – 75.00	212.51 – 312.50
<i>VII</i>	12.51 – 17.50	75.01 – 105.00	312.51 – 437.50
<i>VIII</i>	17.51 – 24.50	105.01 – 144.00	437.51 – 600.00
<i>IX</i>	24.51 – 32.00	144.01 – 192.00	600.01 – 800.00
<i>X</i>	32.01 – 42.00	192.01 – 252.00	800.01 – 1050.00
<i>XI</i>	42.01 – 54.00	252.01 – 324.00	1050.01 – 1350.00
<i>XII</i>	54.01 – 70.00	324.01 – 420.00	1350.01 – 1750.00
<i>XIII</i>	70.01 o más	420.01 o más	1750.01 o más

Los aprendices que no perciban sueldo o salario en dinero se entienden comprendidos en la categoría I.

Para los asegurados afectos al régimen de la Caja de Pensiones (empleados públicos y empleados de banco) no se ha establecido el sistema de categorías, pero sí el indicado límite máximo de sueldo imponible de 2000 sucres mensuales.

Inscripción de los asegurados:

Los patronos tiene la obligación de inscribir en la Caja a los trabajadores dentro de un plazo de 8 días a contarse desde el ingreso, además debe reportar las separaciones, modificaciones salariales,

los cambios y demás actividades que debe conocer la Caja en términos para el seguro. *Efectuada la inscripción, el asegurado recibe un carnet que acredita su calidad de asegurado.*

Riesgos cubiertos y prestaciones:

Enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, gastos funerarios, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y desocupación.

Vejez:

Tiene derecho a pensión de vejez los asegurados que acrediten 30 años de imposiciones (Caja de Pensiones) o 1500 imposiciones semanales (Caja del Seguro) y alcancen la edad de 55 años (tiempo de espera). También tienen derecho los que, con la edad de 65 años, justifiquen 15 años de imposiciones en la Caja de Pensiones o 750 imposiciones semanales en la Caja del Seguro. Para los empleados públicos, en la Caja de Pensiones, se reconoce como tiempo de imposiciones el de servicios prestados con anterioridad al año 1928 en que se fundó la Caja, siempre que hubieren pagado el 5% de los sueldos percibidos entre octubre de 1923 y marzo de 1928, o pagaren hasta el 30 de junio de 1944.

El monto de la pensión de vejez se fija siguiendo las mismas reglas establecidas para determinar la pensión de invalidez.

Los montos de la pensión de invalidez son:

El monto de la pensión anual de invalidez para los asegurados en la Caja de Pensiones, es igual al 40% del promedio anual de los sueldos percibidos en los últimos 60 meses de imposiciones, más el 1,25% del mismo promedio por cada año de imposiciones posteriores a las primeras 60 imposiciones mensuales. En los casos de accidentes de trabajo de los asegurados de dicha Caja hay derecho a pensión cualquiera que fuere el tiempo de afiliación, fijándose el monto mensual de la misma en el 40% del promedio mensual de los sueldos percibidos, cuando el tiempo de afiliación fuere inferior a 60 meses.

En lo que se refiere a los asegurados de la Caja del Seguro, el monto de la pensión de invalidez se compone, asimismo, de una cuantía básica computada sobre las últimas 200 semanas de imposiciones y de aumentos relativos al tiempo de imposiciones, posterior a las primeras doscientas semanas de seguro, si lo hubiere.

La cuantía básica, para cada categoría de salarios, es la que aparece en el siguiente cuadro

Categoría de sueldo o salario	Cuantía básica anual (sucres)
<i>I</i>	<i>360</i>
<i>II</i>	<i>360</i>
<i>III</i>	<i>360</i>
<i>IV</i>	<i>405</i>
<i>V</i>	<i>630</i>
<i>VI</i>	<i>945</i>
<i>VII</i>	<i>1350</i>
<i>VIII</i>	<i>1868</i>

<i>IX</i>	2520
<i>X</i>	3330
<i>XI</i>	4320
<i>XII</i>	5580
<i>XIII</i>	7200

El aumento de la pensión anual, por cada semana de imposiciones posterior a las primeras 200, para cada categoría de salario sería el siguiente

Categoría de sueldo o salario a la cual corresponde la imposición	Aumento de la Pensión anual (sucres)
<i>I</i>	0.08
<i>II</i>	0.15
<i>III</i>	0.23
<i>IV</i>	0.34
<i>V</i>	0.53
<i>VI</i>	0.79
<i>VII</i>	1.13
<i>VIII</i>	1.56
<i>IX</i>	2.10
<i>X</i>	2.78
<i>XI</i>	3.60
<i>XII</i>	4.65
<i>XIII</i>	6.00

Los afiliados de la Caja de Pensiones que, pudiendo alcanzar pensión de vejez, continuaren en su calidad de asegurados activos, tendrán derecho a que la pensión calculada según las indicadas reglas, se mejoren en el 5% del monto de los sueldos percibidos con posterioridad a la fecha en que pudieron obtener la pensión, y con el 4% del mismo monto, si no continuaren en calidad de asegurados y tampoco percibieran la pensión.

Los que teniendo pensión volvieren a una actividad amparada por el régimen de la Caja otorgante, dejan de percibir la pensión, pero tienen derecho, en la época en que se retiren nuevamente, a una mejora del 5% de los sueldos percibidos en ese nuevo período de actividad, si se tratare de afiliados en la Caja de Pensiones o a un aumento por cada semana de imposiciones, igual al del seguro de invalidez, si se tratare de la Caja del Seguro.

Financiamiento:

Caja de Pensiones: Los recursos provienen del aporte patronal del 8% de los sueldos de los asegurados, el aporte patronal del fisco del 3% de los sueldos de los trabajadores de la administración pública fiscal, el aporte patronal de los municipios y de más entidades de derecho público igual al 7% de los sueldos; el aporte patronal de los Bancos, del 7%, y una contribución variable del Estado,

equivalente al 40% de la suma pagada por la Caja en concepto de pensiones en cada año, cantidad que debe constar en los presupuestos fiscales anuales.

De la cantidad recaudada por aportes personales, se destina el 1% de los sueldos al sostenimiento del Fondo Mortuario.

Del aporte personal restante, o sea del 7% de los sueldos, se destina la tercera parte al seguro de enfermedad y maternidad.

Caja del Seguro: los empleados privados y los obreros, descuentan el 5% de los sueldos y salarios, y los patronos el 7% .Además el Estado contribuye con el producto de los impuestos que se estima equivalente a un 2% de los salarios.

Administración:

Se mantienen los tres organismos: El Instituto de Previsión, La Caja de Pensiones y la Caja del Seguro.

Uno de los cambios es el aumento de un miembro más al Directorio del Instituto: un médico nombrado por el Ministerio de Previsión Social.

Existe un solo Departamento Médico para todos los afiliados de las dos Cajas.

Fuente: López F., 1944, La Reforma del seguro social en la República del Ecuador

Anexo 14: Estudios sobre Seguridad Social e Igualdad de Género

Kobatake, Kikuka en su investigación doctoral²⁰⁸ *Gender equality and women's pension rights in Japan*, se cuestiona el por qué no han incidido en la agenda política de Japón las preocupaciones existentes sobre la desigualdad de género en relación a las pensiones y se pregunta sobre las consecuencias que esta omisión pueden traer en relación al bienestar económico de las mujeres en la vejez y en términos de igualdad de género en el sistema de pensiones. La autora le dedica una parte de su tesis a las estadísticas de los ingresos y simulaciones de pensiones para explorar las implicaciones que pueden tener las recientes reformas de pensiones en los derechos de igualdad de las pensiones de las mujeres y en el bienestar económico de las mujeres en la vejez; en definitiva, los resultados del estudio concuerdan que no se debería eliminar o reducir los beneficios derivados de los cónyuges dependientes y la necesidad de un sistema de pensiones en base a una neutralización de género.

Camila Arza en su estudio *Pension Reforms and Gender Equality in Latin America*, señala que los sistemas de pensiones pueden tener repercusiones sobre la igualdad de

²⁰⁸London School of Economics and Political Science (University of London)

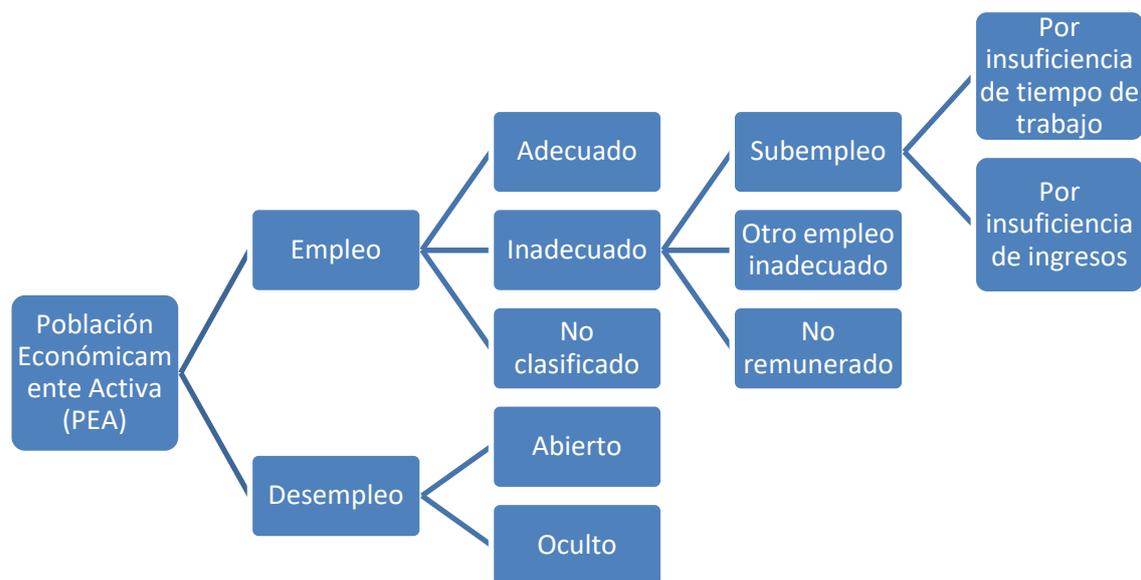
género, por la forma como se distribuye los derechos, los recursos y los riesgos que pueden afectar de diferente manera a hombres y mujeres y por ende pueden reproducir las desigualdades de género que provienen del mercado laboral como de la misma distribución del trabajo en el hogar. Sin embargo, cada sistema de pensiones tiene su propia característica propia del país y sus resultados serán diferentes sobre la distribución de la protección de la vejez en relación con el género y en si mismo de la posición del hombre y de la mujer en el sistema de pensiones. Si bien los países de América Latina adoptaron el modelo Bismarck, con sistema de reparto vinculados a los ingresos, estos modelos de reparto están ligados al mercado laboral formal, los niveles de ingresos y la misma composición de la familia; por lo cual, estos modelos tienden a reproducir las desigualdades de género del mercado de trabajo de cada sociedad. Posteriormente, varios países de la Región empezaron a realizar reformas a sus sistemas de pensiones, como Chile por ejemplo, no obstante, al fortalecer la relación entre los aportes durante la vida laboral y las prestaciones se generaron nuevos problemas relacionados con la igualdad de género. Por un lado, está la preocupación de que la mujer pueda generar suficientes ahorros para su pensión y pueda acceder a una adecuada prestación durante su vejez y esto ha llevado a realizar estudios para determinar políticas innovadoras en esta área; es así que algunos países han empezado a introducir algunos elementos para facilitar el acceso de la mujer a la seguridad social.

Por lo cual, el propósito de este estudio es evaluar las fuentes de desigualdad de género en la protección en la vejez y como las reformas de América Latina han tratado de superar estos sesgos de género, además se estudia las características del mercado laboral, se analiza las implicaciones que tienen los sistemas de reparto y de cuentas individuales. A partir de un estudio de tres casos – Chile, Bolivia y Argentina - se determina que si bien estos países están incorporando algunas medidas en relación a la equidad de género; sin embargo consideran que es poco probable que las brechas puedan desaparecer. Y se concluye, que las diferencias entre hombres y mujeres en relación a derechos de pensiones y prestaciones podrían disminuirse siempre y cuando si aumentara el número de mujeres en la fuerza laboral y así disminuir las brechas de género en el mercado laboral.

Por otro lado el trabajo de Adem y Elveren en su artículo *A critical analysis of the pension system in Turkey from a gender equality perspective* realiza un análisis de las dos últimas décadas de las reformas del sistema de pensiones en Turquía y como estas iniciativas

responden al modelo neoliberal preocupados por la eficiencia y la sostenibilidad del sistema que bien ha sido cuestionado por los efectos que pueden traer en términos de redistribución de los ingresos , prestaciones, bienestar en la vejez, entre otros. También considera dentro del contexto la baja inserción de la mujer en el mercado laboral y más bien una elevada participación en el sector informal, por lo cual consideran necesario un análisis de las reformas en términos del impacto de la desigualdad de género en este país. En este contexto, el estudio tiene como objetivo analizar las pensiones públicas y privadas que tiene Turquía desde una perspectiva de igualdad de género; y en este contexto el documento sostiene que dado que el Sistema de Pensiones se basa en un modelo masculino de sostén económico de la familia, las mujeres cumplen el rol de dependientes y por ende las reformas no considera la desigualdad de género inherente en el sistema y lo que hacen es reproducir estas desigualdades y trae efectos perjudiciales a la bienestar de las mujeres en el largo plazo.

Anexo 15: Clasificación de la Población INEC



Empleo adecuado son las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que,

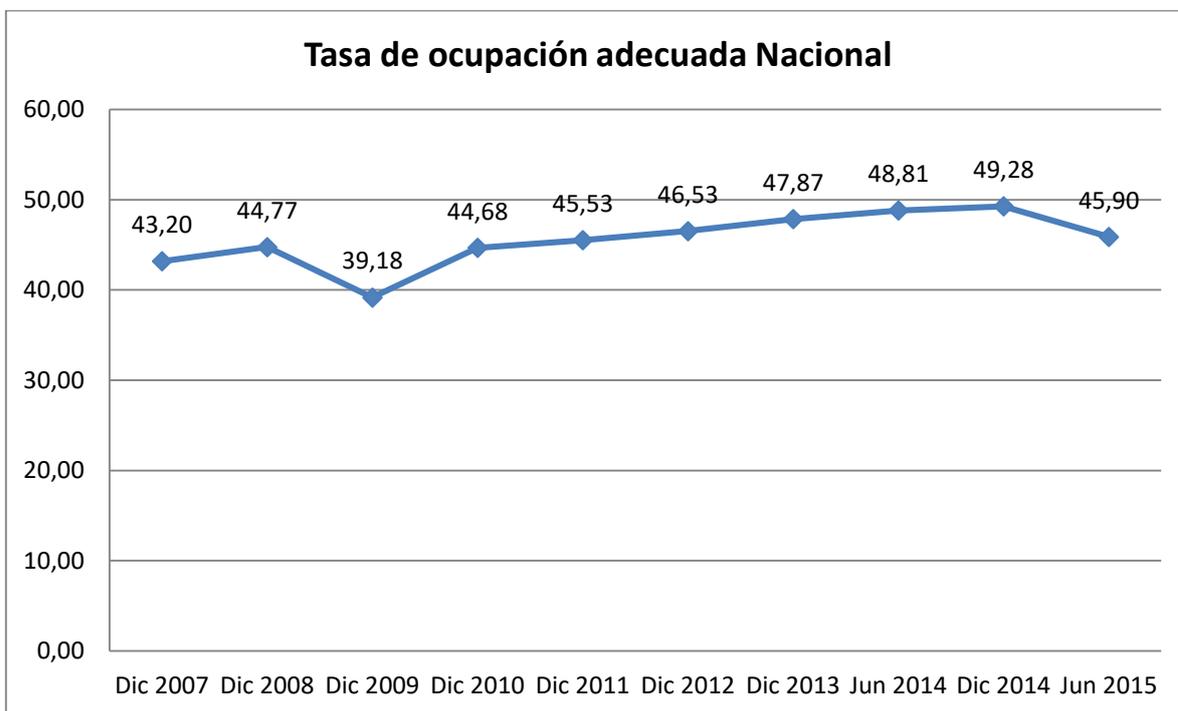
durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales.

Empleo inadecuado son las personas con empleo que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos y, que durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales menores al salario mínimo y/o trabajan menos de 40 horas a la semana, y pueden o no, desear y estar disponibles para trabajar horas adicionales. Constituyen la sumatoria de las personas en condición de subempleo, otro empleo inadecuado y no remunerados.

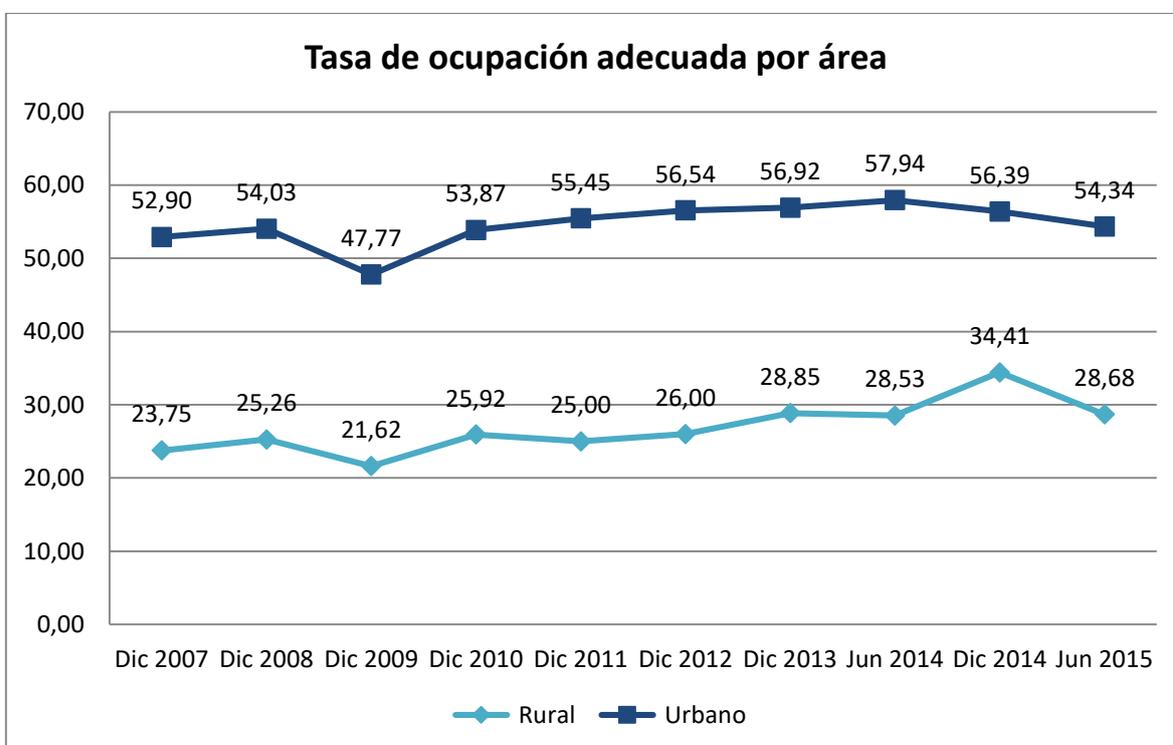
- **Subempleados:** Personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos inferiores al salario mínimo y / o trabajan menos de la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. Es la sumatoria del subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo y por insuficiencia de ingresos.
 - **Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo:** son personas con empleo que, durante la semana de referencia, trabajan menos de 40 horas efectivas a la semana, y perciben ingresos laborales iguales, superiores o inferiores al salario mínimo y desean y están disponibles para trabajar horas adicionales.
 - **Subempleo por insuficiencia de ingresos:** Son personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales inferiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas, y desean y están disponibles para trabajar horas adicionales.
- **Otro empleo inadecuado:** Son personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajarán menos de la jornada legal y no tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales.

Empleo no remunerado: lo conforman aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia, no perciben ingresos laborales. En esta categoría están los trabajadores no remunerados del hogar, trabajadores no remunerados en otro hogar y ayudantes no remunerados de asalariados / jornaleros.

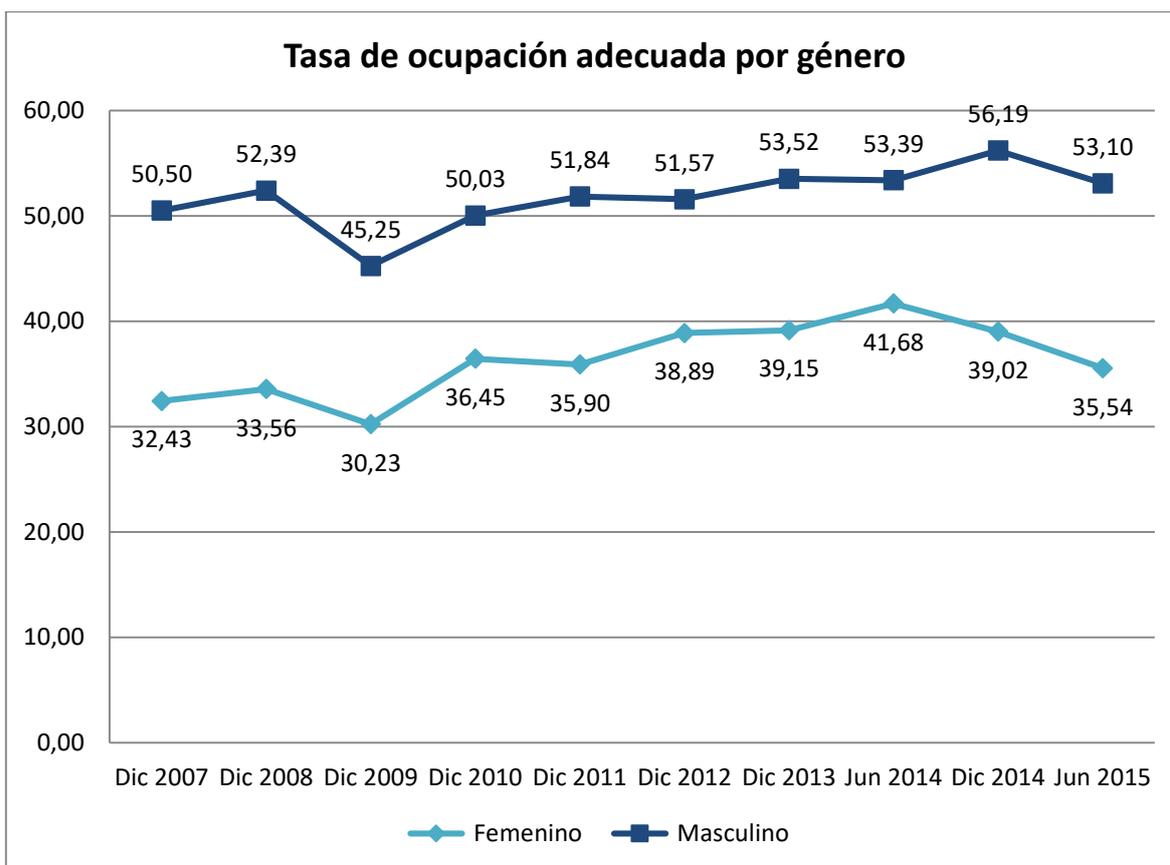
Anexo 16: Tasa de Ocupación Adecuada, Nacional y Desagregada



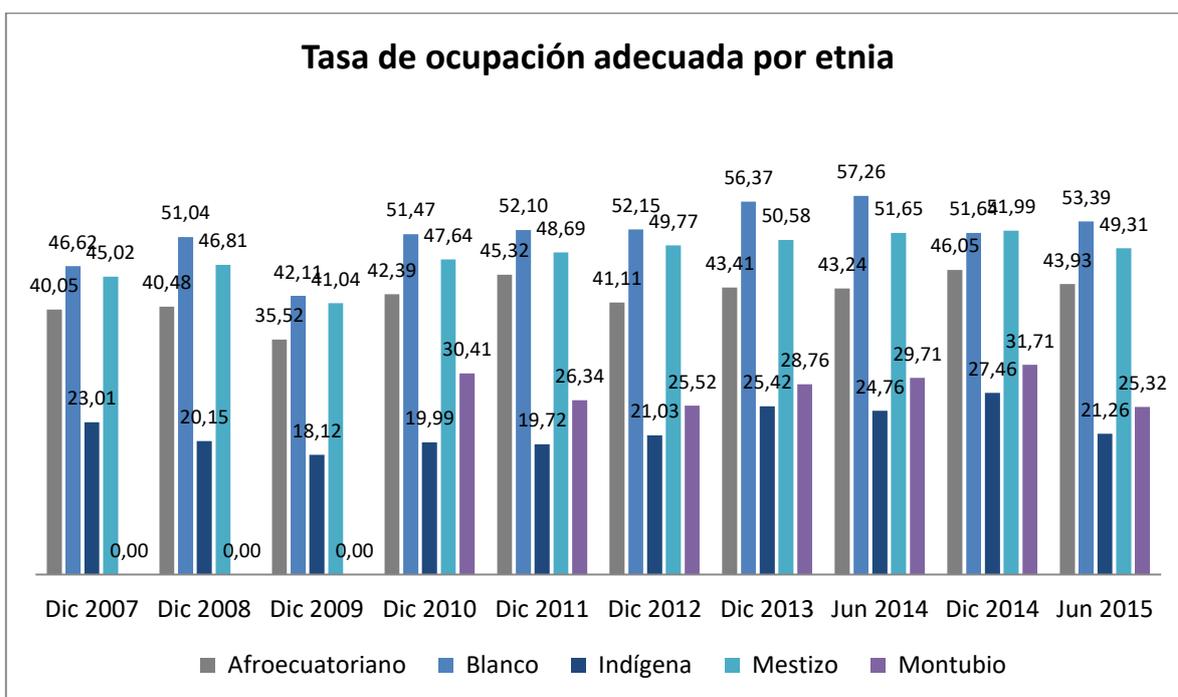
Fuente: Enemdu (Encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo)



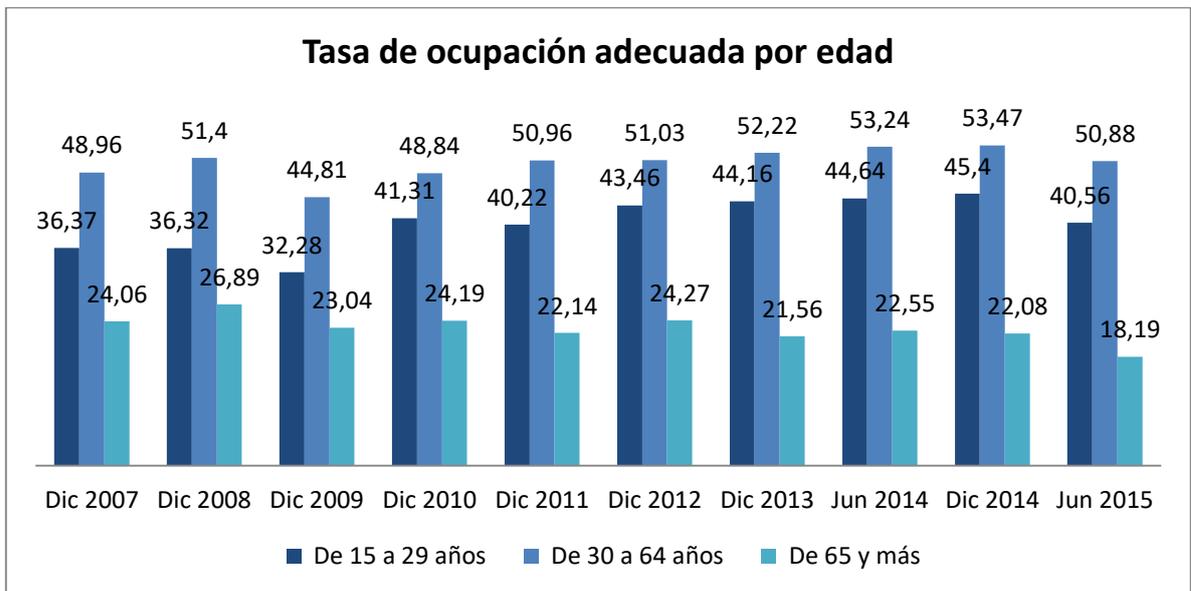
Fuente: Enemdu (Encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo).



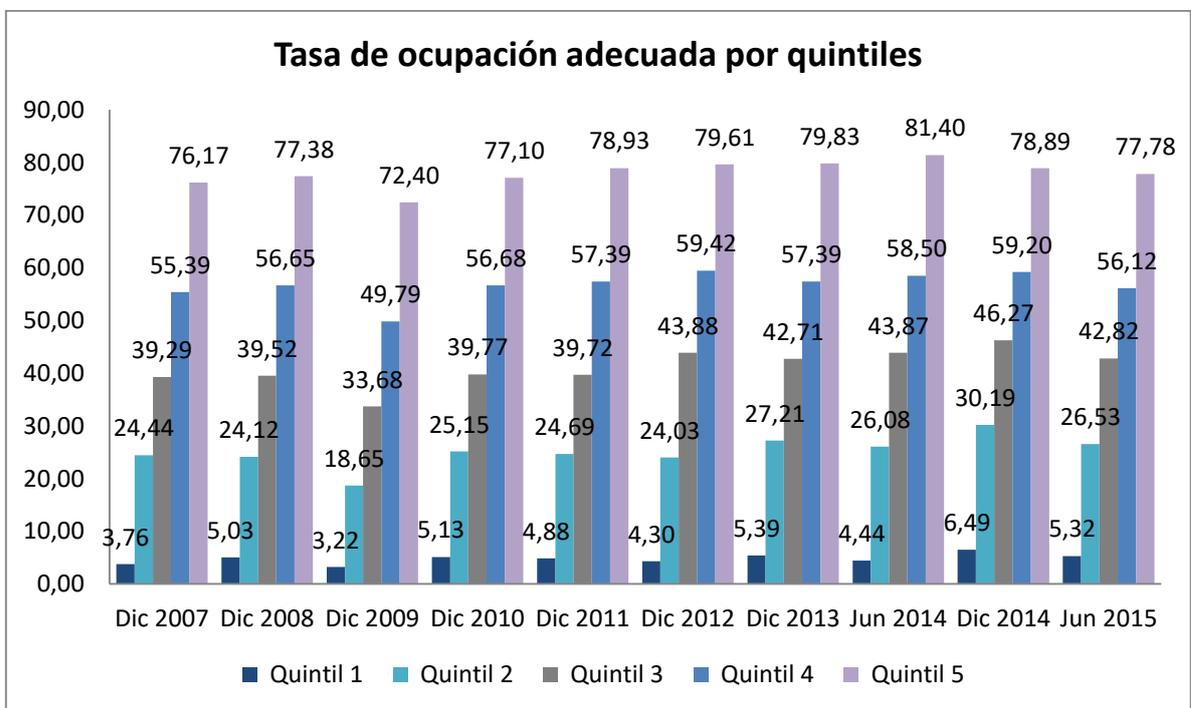
Fuente: Enemdu (Encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo).



Fuente: Enemdu (Encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo).



Fuente: Enemdu (Encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo).



Fuente: Enemdu (Encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo).

Lista de referencias

- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2013. “Comprender la seguridad social. La seguridad social: un derecho fundamental”. En AISS. Disponible en: <http://www.issa.int/esl/Temas/Comprender-la-seguridad-social>
- Álvarez, Francisco. 2009. “Elección racional y racionalidad limitada”. En García, Juan. Sobre la Economía y sus métodos. Vol. 30. Editorial Trotta. ISBN No. 978-84-9879-056-6.
- Álvarez, Jorge y Luis Bértola. 2010. Desarrollo y Desigualdad: miradas desde la historia económica, en M., Serna, Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.77-94. ISBN No. 978-9974-0-0652-2
- Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto. 2006. “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”. Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Arza, Camila. 2012. “Pension Reforms and Gender Equality in Latin America”. Disponible en: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/3513162DF26920D5C12579CF0053534B?OpenDocument>.
- Banco Central del Ecuador. 2010. “La Economía Ecuatoriana luego de 10 años de Dolarización”. En Dirección General de Estudios. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anios.pdf>
- Banco Central del Ecuador. 2013. Estadísticas Macroeconómicas. En Presentación Coyuntural. Dirección de Estadísticas económicas. Publicado Febrero 2013. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000019>

Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Barr, Nicholas and Peter Diamond. 2009. Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions.

Barriga, W. 1983. “La extensión de la Seguridad Social”. En Revista Cuestiones sociales, N°2. Diciembre 1983. IESS, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 89 – 94.

Béland, Daniel y Claudia Zamorano. 2000. “La genealogía de la solidaridad en materia de políticas sociales: ¿qué podemos aprender de la experiencia francesa?”. En Revista Mexicana de Sociología. Vol. 62. No. 4. 3-20

Bellettini, Oracio. 2012. “Inclusión social y construcción de ciudadanías en Ecuador”. Disponible en: <http://documents.mx/documents/inclusion-social-y-construccion-de-ciudadanias-en-ecuador-orazio-bellettini-cedeno-quito-15-de-marzo-de-2012.html>

Bosch, Mariano, Ángel Melguizo y Carmen Pagés. 2013. “Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. ISBN 978-1-59782-170-4

Bravo, Jorge. 2000. Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina.

Campaña, Anibal. 1958. El trabajador del campo y la seguridad social, para el III Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. 21 – 30 de noviembre de 1958. Caja del Seguro. Quito. 1–21

Campaña, Anibal. 1954. El seguro social en el Ecuador, Instituto Nacional de Previsión, Quito. 1 – 192

Campaña, Anibal. 1962. Breve Manual de consulta del afiliado al seguro social ecuatoriano. Preguntas y respuestas, Instituto Nacional de Previsión. Quito. 3 – 55

- Campaña, Anibal. 1968. Manual del Asegurado, tercera edición aumentada, Instituto Nacional de Previsión, borrador. 1 – 84
- Campaña, Aníbal. 1975. Cuadernillo de Leyes, Documento de trabajo.
- Carrera H. 1947. Problemas del seguro social ecuatoriano, Publicaciones de la Confederación de trabajadores del Ecuador. Quito. 4 – 47 Carrera Juan et. al. 1992. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en *Historia del Seguro Social ecuatoriano*. IESS. 345 – 420.
- Casalí, Pablo. 2013. Presentación *Seguridad Social y Universalidad Iniciativa por un Piso de Protección Social*. En Seminario Internacional de Seguridad Social, Quito, 29 y 30 de enero de 2013.
- Castel, Robert y Claudine Haroche. 2003. Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno. Homo Sapiens Ediciones. 11-34.38
- Castel, Robert. 2004. La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?. Ed. Manantial. Bs As. 53-86
- Castro Jiménez, Daniel. 2011. Protección social, un análisis frente a la evolución de la teoría del valor. En Revista CIFE 18, (13), 123 - 136.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez. 2011. —Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechosl. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ISBN: 978-92-1-323487-7
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2000. Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/ Rev.1-P/E). Santiago de Chile.

- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2006a. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/G.2294(SES.31/3)). Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2006b. Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/28240/W113_3.pdf
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2010. La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia. 30 de mayo a 1 de junio de 2010.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2011. Panorama Social de América Latina, División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas. E-ISBN: 978-92-1-055013-0.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2012a. Envejecimiento, solidaridad y protección social: La hora de avanzar hacia la Igualdad, Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe. San José. 8 al 11 de mayo de 2012.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2012b. Gasto público social como porcentaje del producto interno bruto (PIB) según sector: División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2012c. Panorama Social de América Latina, División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas, ISBN: 978-92-1-221105-3.
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2015. Panorama Social de América Latina, División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/1/S1600227_es.pdf.

Cisneros, María Victoria. 2016. “La Seguridad Social en el Ecuador. Nueve años de Legislatura”. En *Nueve años de Desarrollo Constitucional*. Editado por Instituto de Pensamiento político. Quito.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.). 2006. *Transferencias con corresponsabilidad. Unamirada latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Fondo de Cultura Económica.

Constitucion de la República del Ecuador. 1906.

Constitucion de la República del Ecuador. 1928.

Constitucion de la República del Ecuador. 1937.

Constitucion de la República del Ecuador. 1938.

Constitucion de la República del Ecuador. 1945.

Constitucion de la República del Ecuador. 1946.

Constitucion de la República del Ecuador. 1966.

Constitucion de la República del Ecuador. 1979.

Constitucion de la República del Ecuador. 1998.

Constitucion de la República del Ecuador. 2008.

Corral, Carmen. Situación del Sistema de Pensiones en el Ecuador, la perspectiva de la Superintendencia de Bancos y Seguros. En Espinosa, B., *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*. FLACSO – Ecuador, ISBN No. 978-9978-67-171-9

Cortes y Marshall. 1993. Política social y regulación de la fuerza de trabajo. Cuadernos Médico Sociales, 65 - 66.

Dieterlen, Paulette. 2009. Amartya Sen y el enfoque de las capacidades. En García, J., *Sobre la Economía y sus métodos*. Vol. 30. Editorial Trotta. ISBN No. 978-84-9879-056-6

- Donzelot, Jacques. 2007. *La invención de lo social. Ensayo sobre el ocaso de las pasiones políticas*. Primera edición. Buenos Aires. Nueva Visión. 192.
- Dousdebes, J. 1972. *Comentarios al Código de Seguridad Social*. IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social).
- Drèze, Jean y Amartya Sen. 1991. *Public Action for Social Security: Foundations and Strategy*. En Ahmad E, Drèze J, Hills J, Sen A K (eds.). *Social Security in Developing Countries*. Clarendon Press, Oxford.
- Durán, Fabio. 2008. *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*, OIT (Organización Internacional del Trabajo).
- Durkheim, Emile. 1967. *De la división del trabajo social*. Uruguay: Schapire, El pensamiento político-jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia (II), En *Revista de derecho constitucional europeo*, ISSN 1697-7890, N°. 10. 2008. 387-434.
- El Comercio. 2011a. "Aportaciones al IESS". En *El Comercio*. Publicado 26 de Mayo de 2011. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/cartas/aportaciones-al-iess.html>
- El Comercio. 2009a. "Cuatro sectores no están afiliados al IESS". En *El Comercio*. Publicado 12 de Junio de 2009. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/cuatro-sectores-no-afiliados-al.html>
- El Comercio. 2011b. "La jubilación especial a la mujer, sin apoyo". En *El Comercio*. Publicado 13 de Octubre de 2011. <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/jubilacion-especial-a-mujer-apoyo.html>
- El Comercio. 2009b. "La no afiliación al IESS será penalizada". En *El Comercio*. Publicado 8 de Junio de 2009. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/no-afiliacion-al-iess-sera.html>
- El Comercio. 2010. "Los jubilados salen a las calles por el alza de sus pensiones". En *El*

Comercio. Publicado 30 de Junio de 2010. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/tendencias/jubilados-salen-calles-alza-pensiones.html>

El Comercio. 2009c. “Nos levantamos por el engaño de los gobiernos”. En El Comercio. Publicado 17 de Noviembre 2009. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/levantamos-engano-gobiernos.html>

El Comercio. 2011c. “Ramiro González: ‘Un cambio en la Seguridad Social dura por lo menos 10 años...’” En El Comercio. Publicado 23 de Octubre de 2011c. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ramiro-gonzalez-cambio-seguridad-social.html>

Elósegui, María. 1997. La Inclusión del Otro. Habermas y Rawls Ante las Sociedades Multiculturales. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca). Núm. 98. Octubre-Diciembre 1997.

Elveren, Adem. 2013. A critical analysis of the pension system in Turkey from a gender equality perspective. Vol. 41. Part 1. November–December 2013. 35–44. Disponible en : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S027753951300068X>

ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2015.

Esping, Gøsta y John Myles. 2009. Economic Inequality and the Welfare State. En Salverda, W., B., Nolan, The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford University Press. New York. ISBN No. 978-0-19-923137-9

Espinosa, Betty. 2010. “Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas”. En Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX. Coord. por Felipe Burbano de Lara. Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Ministerio de Cultura. 562.

Espinosa, Betty. 2011. “Las políticas sociales en Ecuador del Siglo XX”. En Estado del país, Informe cero. Ecuador 1950 – 2010, ISBN: 978-9942-03-589-9

- Fernández, Sergio. 2009. Experiencia social y fuerza política. *Sociología y Corporativismo en la obra de Emile Durkheim*. En *Opsis, Catalao*. Vol. 9, Num. 13. 217 – 250.
- Forteza, Álvaro et al. 2010. “Crecimiento, desigualdad e instituciones”. En *M., Serna, Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 95-118, ISBN No. 978-9974-0-0652-2
- Franco, Rolando. 1996. Los paradigmas de la política social en América Latina. CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). División de Desarrollo Social.
- Freire, Wilma. 2010. Presentación de los resultados Encuesta SABE (Salud, Bienestar y Envejecimiento) ECUADOR, 2009-2010.
- Gamboa, Luis. 2005. “Economía: ¿racionalidad sustantiva o procesal?”. En *Economía y Desarrollo*, Vol. 4. No. 1. Marzo 2005. Universidad Autónoma de Colombia.
- García, Pedro. 2013. “¿Un piso de protección social en América Latina?”. En *Revista Humanum*, PNUD. Publicado el 12 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.revistahumanum.org/blog/proteccion-social-america-latina/?utm_source=Emailbrain&utm_medium=email&utm_term=Newsletter
- Giménez, Alejandra. 2012. “Reflexiones sociológicas y antropológicas de solidaridad e intercambios entre los sujetos de la sociedad actual”. En *Revista de la SEECI*, ISSN-e 1576-3420. Año 15, N°. 29, 2012 . 55-66
- Gintis, Herbet. 2000. “Beyond Homo economicus: evidence from experimental economics”. En *Ecological Economics* 35: 311–322.

- González, José. 1988. “Las herencias de Kant y Goethe en el pensamiento de Max Weber”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 43, julio – septiembre 1988. 23 – 42
- Granda, Jorge. 2013. Presentación *Desafíos: Ampliación de Cobertura*. En Seminario Internacional de Seguridad Social. Quito. 29 y 30 de enero de 2013.
- Hevia, Felipe. 2011. La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil. En *Gestión y Política Pública*, Vol. XX. No. 2. II semestre de 2011. 331 – 379.
- Holzmann, Robert y Richard Hinz. 2005. “Old-Age Income Support in the 21st Century An International Perspective on Pension Systems and Reform”. Washington DC. Banco Mundial.
- Hoyos, Diana. 2008. Elementos para una teoría de la justicia: una comparación entre John Rawls y Amartya Sen. *Desafíos*, 18, 156-181
- Huenchuan, Sandra. 2009. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). ISBN:978-92-1-323215-6.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1971. El afiliado debe conocer sus derechos y también sus obligaciones. Informativo N°1, Enero.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1979. Manual para afiliados y patronos. Quito. 1 – 144.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1983. “Cuestiones sociales”. En *Revista del IESS*. N°1. Marzo 1983. 11 – 74.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1983. Estatutos del IESS, codificados a junio de 1983. Edición provisional para uso interno de la Institución.

- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1983. Ley del Seguro Social Obligatorio. Edición provisional para uso interno. Codificado al 31 de diciembre de 19 IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1982. Afiliaciones y Jubilaciones especiales con reformas hasta el 30 de junio de 1982. Quito. 3 – 109.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1984. Manual para afiliados y empleadores. Edición actualizada al 13 de marzo. 1 – 75.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 1988. “Cuestiones sociales” En Revista del IESS. N°4. Marzo 1988. 63 – 126, 145 – 163
- INEC (Instituto Nacional de estadísticas y Censos) 2015a. Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo. Indicadores Laborales Marzo 2015 quince años y más. Disponible en http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Presentacion_Empleo_Marzo_2015.pdf
- INEC (Instituto Nacional de estadísticas y Censos) 2015b. Reporte de Pobreza por Ingresos. Marzo 2015. Disponible en: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/POBREZA/2015/Marzo/Reporte_pobreza_desigualdad_marzo15.pdf
- INEC (Instituto Nacional de estadísticas y Censos), CEPAL(Comisión económica para América Latina y el Caribe), CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). 2003. Ecuador: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950 – 2050. Presentado en Freire, W., (2010), Presentación de los resultados Encuesta SABE (Salud, Bienestar y Envejecimiento) ECUADOR, 2009-2010.
- Instituto Nacional de Previsión. 1966. Manual del asegurado. Segunda edición corregida e ilustrada, Quito. 3 – 84.
- Isuani, Ernesto. 1985. Universalización de la seguridad social en América Latina: límites estructurales y cambios necesarios. Desarrollo Económico, Vol. 25. No97 (abril – junio). 71 – 84.

- Isuani, Ernesto. 1991. “Bismark o Keynes: ¿Quién es el culpable?”. En *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis* Miño y Dávila editors. Buenos Aires. ISBN: 950-9467-21-9
- Isuani, Ernesto. 2010. La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas. En *Revista Nueva Sociedad*. No. 226, marzo – abril 2010, ISSN: 0251-3552
- Junta Nacional de Planificación. 1972. Plan Integral de transformación y desarrollo 1973 – 77. Resumen General. Quito. 1 – 390
- Jurado, N. 1985. Programa de Servicios Sociales para la Tercera Edad. Dirección de Riesgos y prestaciones. IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 5 – 47
- Justino, Patricia. 2007. “Social Security in Developing Countries: Myth or Necessity? Evidence from India”. En *Journal of International Development, J. Int. Dev.* 19, 367–382.
- Kahneman, Daniel. 2003. Association Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. En *American Economic Review*. Vol. 93. No.5. 1449-1475.
- Kliksberg, Bernardo. 2005. “América Latina: La región más desigual de todas”. En *Revista de Ciencias Sociales [online]*. 2005. Vol.11. No.3. 411-421 . Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S13155182005000300002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1315-9518
- Kobatake, Kikuka. 2008. Gender Equality and Women’s Pension Rights in Japan. Disponible en : <http://etheses.lse.ac.uk/2949/1/U615900.pdf>
- Larrea, J. 1980. Índice de legislación ecuatoriana. 61 – 62.
- Larrea, J. 1981. Índice de legislación ecuatoriana. 78.

- López, F. 1944. La reforma del seguro social en la República del Ecuador. En Revista Internacional del Trabajo. Vol. XXIX. N°1. Enero, Montreal.
- Mancero, Xavier. S.F. Revisión de algunos indicadores para medir la desigualdad, CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). Disponible en <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER6/21.pdf>
- Mantilla, Cecilia, Enrique Abad y Jorge Núñez. 1992. “El Instituto Nacional de Previsión”. En *Historia del Seguro Social ecuatoriano*. Editado por Jorge Nuñez. 503-514. Quito: IESS 1992.
- Marchesi, Giancarlo. 2004. La evolución de la política económica y social en Argentina, Chile y Perú: una visión comparativa. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/overviews/marchesi.pdf>
- Martínez, Daniel. 2009. Essays on Individual Decision Behaviour, Universitat Jaume. Disponible en: <http://www.tdx.cat/handle/10803/384621>
- Masse, Gladys. 2009. Indicadores de protección social a partir de la fuente censal, Notas de población No. 92 CEPAL. 233 – 274.
- Mata, Adriana. 1999. Definiciones Internacionales y Futuro de las Estadísticas del Subempleo, Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_091441.pdf
- MCPE (Ministerio Coordinador de la Política Económica). 2011. Sector Informal y Subempleo. Coordinación de Consistencia Macroeconómica.
- Mejía, Luz y Álvaro Franco. 2007. Protección Social y Modelos de desarrollo en América Latina. En Revista Salud Pública. Vol. 9. No.3. 471 – 483.

- Mesa – Lago, Carmelo. 2004a. Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. En *Revista de la CEPAL*. Vol. 84, diciembre 2004.
- Mesa – Lago, Carmelo. 2004b. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, Serie Financiamiento del desarrollo 144, Santiago de Chile, marzo de 2004, ISSN electrónico 1680-8819, ISBN: 92-1-322361-7.
- Mesa – Lago, Carmelo. 2009. Re – reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. En *The Genova papers*, 34. 602 – 617.
- Mesa – Lago, Carmelo. 2012. Efectividad de las pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos de la seguridad social en América Central y efectos de la crisis mundial. En *Revista Internacional de Seguridad Socia*. Vol. 65, 1/2012.
- Miño, Lenin, Mónica León y Jorge Nuñez 1992. “Evolución histórica de la Caja del Seguro (1937 – 1963)”. En *Historia del Seguro Social ecuatoriano*. Editado por Jorge Nuñez. 283-344. Quito: IESS 1992.
- Monereo, José Luis. 2008. “El Pensamiento Politico- Juridico de Durkheim: Solidaridad, Anomia y Democracia”. En *Revista de derecho constitucional europeo*. N° 10, 2008. 387-434. ISSN 1697-7890. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3014022>
- Moore, James. 2006. Projected pension income: equality or disparity for the baby-boom cohort?. Disponible en: <http://www.bls.gov/opub/mlr/2006/03/art4full.pdf>
- Nuñez, Jorge 1992a. “El Periodo 1984-1988”. En *Historia del Seguro Social ecuatoriano*. Editado por Jorge Nuñez. 503-514. Quito: IESS 1992.

- Núñez, Jorge 1992b. “El Proceso de Reforma y Modernización del IESS”. En Historia del Seguro Social ecuatoriano. Editado por Jorge Nuñez. 515-531. Quito: IESS 1992.
- Núñez, Jorge. 1992c. “Los Orígenes del Seguro Social Ecuatoriano: la Caja de Pensiones”. En Historia del Seguro Social ecuatoriano. Editado por Jorge Nuñez. 11-92. Quito: IESS 1992.
- Ocampo, José Antonio. 2001. “Retomar la agenda del desarrollo”. En Revista de la CEPAL. N° 74 (LC/G.2135-P/E). Santiago de Chile. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Ochoa Sara. 2006. Panorama Mundial de las Pensiones no contributivas. En documento de Trabajo No.2. Centro de Estudios Sociales y de opinión pública.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1962. C118 Convenio sobre la igualdad de trato. Seguridad social. No. 118.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1964. C121 Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales 1964. No. 121.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1967. C128 Convenio sobre las prestaciones de invalidez, veje, y sobrevivientes, 1967. No. 128.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1969. C130 Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad. No. 130.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2008. Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador en Serie Documentos de Trabajo. Lima: OIT/ Oficina Subregional para los Países Andinos. 2008. 188.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2011. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa, en Conferencia Internacional del Trabajo,

100ª reunión. 2011. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2012. Panorama Laboral 2012 América Latina y el Caribe. 112. ISSN: 2305-0276. Edición en PDF.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. OIT convoca discusión amplia sobre formalización de la informalidad en América Latina y el Caribe. Publicado el 25 de agosto de 2015. Disponible en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_395165/lang--es/index.htm

Oleas, Sebastián y Miguel Ricaurte. 2010. “Ecuador, en Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina”. Editor Olaf Jacob, Fundacao Konrad Adenauer, ISBN No. 978-857504-147-5

Olivera, Javier. 2013. Presentación *Propuestas para la asimilación de los cambios demográficos: Cómo fortalecer un sistema de pensiones?*. En Seminario Internacional de Seguridad Social, Quito, 29 y 30 de enero de 2013.

Orellana, R. 1953. Informe del Departamento Actuarial sobre los proyectos de jubilación del magisterio y de jubilación en el ramo de las telecomunicaciones. Instituto Nacional de Previsión. 2 – 30.

Orszag, Peter y Joseph Stiglitz. 2001. “Rethinking Pension Reform: 10 Myths about Social Security Systems”. En R. Holzmann y J. Stiglitz (comps) *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington DC. World Bank.

Pereira, Gustavo. 2010. Capacidades, intersubjetividad y hermenéutica. Una expansión de la comprensión del desarrollo, en Miguel Serna, Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 413 -94. ISBN No. 978-9974-0-0652-2.

- Persky, Joseph. 1995. "Retrospectives The Ethology of Homo Economicus". En Journal of Economic perspective – Vol. 9. No. 2 – spring 1995. 221 – 231.
- Poblete, Moisés. 1943. "El Trabajo como Deber Social". Revista Mexicana de Sociología Vol. 5, No. 2 (2nd Qtr., 1943). 159-169
- Posso, A. 1983. Índice alfabético por materias de la Ley del Seguro Social Obligatorio, Quito. 4 – 207
- Poviño, Alfredo. 2005. "Max Weber en la Argentina". En Revista Mexicana de Sociología. Vol. 27. No. 3. septiembre – diciembre, 1965. 791 – 802.
- Puyol, Ángel. 2004. La herencia igualitarista de John Rawls. *Isegoría*, 31. 115-130
- Rofman Rafael y Leonardo Lucchetti. 2006. "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". En *Discussion Paper*. No. 0616, Washington DC. World Bank
- Rofman Rafael y María Oliveri. 2011. La Cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores, Banco Mundial, Serie de Documentos de trabajo sobre políticas sociales No. 7.
- Rosanvallon, Pierre. 1995. La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia. Ed. Manantial, Buenos Aires. 13-45, 187-215.
- Rosanvallon, Pierre. 2011. La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia. Ed. Manantial. Segunda Edición. ISBN 978-950-9515-95-6.
- Rulli, Mariana. 2010. ¿Construyendo castillos en la arena? La política de la seguridad social: Las reformas de pensiones en Chile (1981 – 2008) y Argentina (1993 – 2008). En *Opera* No.10.
- Saad, P. 1957. El Seguro Social en el Ecuador. En Ediciones El Pueblo. Quito. 5,6.

- Sasso, Jimena. 2009. La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras. En Boletín Actuar en Mundos Plurales No. 05, jul. 2009. Disponible en: <http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/2881/1/BFLACSO-AMP6-07-Sasso.pdf>
- Sen, Amartya. 1986. “Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica”. En *F. Hahn, M. Hollis, Filosofía y teoría económica*. 172-217. México: FCE
- Sen, Amartya. 1997. Justicia: medios contra libertades. En *Sen, AK Bienestar, justicia y mercado. Barcelona*.
- Sen, Amartya. 1997b. Extracto de "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea". En *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 136. No. 2. Ginebra, OIT, 1997.
- Sen, Amartya. 1999. *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid, ISBN: 84-206-2951-0
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. —Plan nacional de desarrollo 2007-2010. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. “Plan nacional de desarrollo 2013-2017”. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Simon, Herbert. 1955. “A Behavioral Model of Rational Choice”. En *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 69. No.1. (Feb., 1955). 99-118.
- Simon, Herbert. 1970. “Teorías acerca de la adopción de decisiones en Economía y la ciencia del comportamiento”, En *Panoramas contemporáneos de la teoría económica III. Asignación de recursos*, Herbert Simon, Robert Dorfman, J.R. Hicks, Robert Ferber, A.R. Prest y R. Turvey, versión española de Miguel

Paredes, Luis Angel Rojo, José Montes, José Vergara, Alianza Editorial, Madrid.

Simon, Herbert. 1978. "Rationality as Process and as Product of Thought, The American Economic". En *Papers and Proceedings of the Ninetieth Annual Meeting of the American Economic Association*. Review Vol. 68. No. 2. (May, 1978). 1-16. Una visión comparativa, Texas, The University of Austin, Center for Latin American Social Policy.

Titelman, Daniel, Andras Uthoff y Luis Felipe Jiménez. 2000. "Hacia una nueva seguridad social en el siglo XXI: sin solidaridad en el financiamiento no habrá universalidad". En *Revista Panamericana Salud Pública*. 8(1/2). 112 – 117

Tokman, Victor. 2006. "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social". En *Serie del Financiamiento del Desarrollo*. No. 170. Cepal (Comisión económica para América Latina y el Caribe). ISSN electrónico 1680-8819.

Torres, Luis. 1986. IESS Institución Social o Botín Político. 13 – 29, 67 – 157

Uthoff, Andras. 2006. "Transformaciones del mercado de trabajo e implicaciones para los sistemas de pensiones". En *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, R. Ham Chande y B. Ramírez López (eds.), México, D.F., Plaza y Valdés.

Uthoff, Andras. 2001. "La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes". En *Serie financiamiento del desarrollo 112*. CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). ISBN:92-1-32-1878-8

Uthoff, Andras. 2010. La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. En Prado A., Sojo Envejecimiento en América Latina Sistemas de pensiones y protección social integral, CEPAL(Comisión económica para América Latina y el Caribe).

- Uthoff, Andras. 2013. Presentación *Seguridad Social y Sostenibilidad: ¿Cómo articular regímenes contributivos y no contributivos?*. En Seminario Internacional de Seguridad Social, Quito, 29 y 30 de enero de 2013.
- Van Parijs, Philippe. 2001. “Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación”. En Alonso M, J., Ramírez. *Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales*. ISCOD. ISBN No. 958964662-X
- Vernaza, Jaime. “Seguro Social y orden de prisión”. En *El Comercio*. Publicado 10 de Junio de 2009. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguro-social-y-orden-prision.html>
- Viteri, Joaquín. 2008. *La seguridad social ecuatoriana y su reforma*, Seguridad Social 256, septiembre 2008.
- Wolter, Matilde y Jorge Núñez. 1992. “Caja Nacional del Seguro Social (1963-1970)”. En *Historia del Seguro Social ecuatoriano*. Editado por Jorge Nuñez. 283-344. Quito: IESS 1992.
- Ycaza, Patricio. 2007. *Historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano, de su génesis al Frente Popular*, Colección Pensamiento Socialista 8. Ediciones La Tierra. Quito. ISBN 978-9978-320-30-3