

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

(FLACSO)

SEDE QUITO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR:
ANALISIS SOCIAL, POLITICO E INSTITUCIO-
NAL.

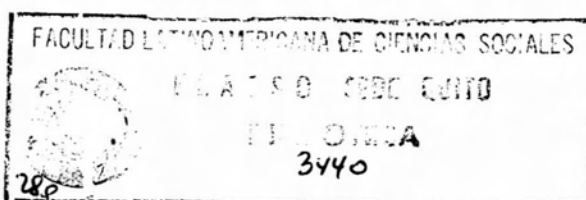
Tesis para optar el Grado de Master
en Ciencias Sociales, con mención en
Estudios del Desarrollo.

RAFAEL Z. GARCIA SILVA

Julio de 1980

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
(FLACSO)
SEDE QUITO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ECUADOR: ANALISIS SOCIAL,
POLITICO E INSTITUCIONAL



RAFAEL Z. GARCIA SILVA

Directores: Luis Vendasoto C.
Gustavo Cosse
Codirector: Luis King V.
Asesor: Gonzalo Arruza

A los mfos.

Agradecimiento especial para la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede de Quito, en la per_
sona de sus Directivos, Cuerpo Docente y Personal Adminis_
trativo.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I	PLANTEAMIENTOS TEORICOS SOBRE ESTADO, POLITICAS PUBLICAS Y SEGURIDAD SOCIAL	
1.	Consideraciones acerca del Estado.....	1
2.	Consideraciones sobre políticas estatales.....	6
3.	Consideraciones respecto de seguridad social ...	12
3.1	Seguro Social	13
3.2	Seguridad Social	14
3.3	La contradicción de la seguridad social	16
3.4	Los actores sociales y sus formas de acción en cuanto a seguridad social.....	20
CAPITULO II	VISION HISTORICA DEL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL MARCO DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO ECUATORIANO	25
1.	Las políticas sociales y las primeras normas de la seguridad social en el período de hegemonía liberal: 1895-1920	25
1.1	Las políticas sociales en el período de 1895 a 1920	25
1.2	Las primeras políticas de seguridad social	28
2.	La seguridad social y las transformaciones del Estado en el período 1920 a 1930.....	30
2.1	Antecedentes	30
2.2	Reformulación de las políticas sociales y transformación del Estado a raíz de la revolución de 1925	33
2.3	La Caja de pensiones, primera Institución de Seguridad Social en el Ecuador	35
3.	La Seguridad Social en el período de 1930 a 1940	37
3.1	Antecedentes	37
3.2	Creación del seguro social obligatorio: 1935....	38
4.	La Seguridad Social en la década del 40	40
4.1	Antecedentes	40
4.2	El reajuste de la seguridad social, a los objetivos del desarrollo capitalista, a través de la promulgación de la segunda Ley de Seguro Social Obligatorio.....	41
5.	Readequación del aparato del Estado y la seguridad Social en el período de estabilidad política de 1948 a 1960.....	44
5.1	Política de seguridad social	45
6.	Transformación de la estructura y primer intento de ampliación de la cobertura del seguro social en el gobierno de la Junta Militar	48

6.1	Antecedentes	46
6.2	Primer intento de ampliación de la cobertura del seguro social	48
7.	La seguridad social en la década del 70	51
7.1	Antecedentes	51
7.2	Fracaso del segundo intento de ampliación del seguro social	52

CAPITULO III CARACTERISTICAS GENERALES DEL SEGURO SOCIAL ECUATORIANO. ANALISIS INSTITUCIONAL		58
1.	Antecedentes	58
2.	Estructura y organización	59
3.	Funciones	63
4.	Cobertura poblacional del seguro social	64
4.1	Evolución de la población afiliada desde 1950 hasta 1979 en relación con la población total	64
4.2	Cobertura de la población afiliada en relación con la población económicamente activa	66
4.3	Evolución de la cobertura de la población afiliada y relación con la población económicamente activa ocupada y con la asalariada	68
4.4	Distribución de la población afiliada por provincias	72
4.5	Relación de la población afiliada con la población ocupada y asalariada por ramas de actividad económica	75
4.6	Características específicas de la población afiliada	78
4.7	Nivel de ingreso de la población afiliada	81
5.	Financiamiento del seguro social ecuatoriano.....	83
5.1	Fuentes de financiamiento	83
5.1.1	Contribución de los afiliados	84
5.1.2	Contribución patronal	85
5.1.3	Contribución del estado	85
5.1.4	Otras fuentes de financiamiento	86
5.2	Evolución de los ingresos del IESS en el período de 1970 a 1978.....	86
6.	Destino de los recursos	90
6.1	Prestaciones del seguro social ecuatoriano.....	90
6.1.1	Prestaciones de enfermedad y maternidad.....	91
6.1.2	Seguros de invalidez y vejez	95
6.1.2.1	Jubilaciones por invalidez	95
6.1.2.2	Jubilación por vejez	97
6.1.2.3	Jubilaciones especiales	100
6.1.2.4	Topes máximos y mínimos de las jubilaciones..	101
6.1.3	Seguros de viudez y de orfandad (montepío). Seguro de sobrevivientes	103
6.1.4	Seguro de riesgos de trabajo	107
6.1.5	Seguro de cesantía	108
6.1.6	Fondo mortuario	112

6.1.7	Seguros especiales	113
6.1.8	Seguro campesino.....	115
6.2	Los préstamos; otro servicio del seguro social a sus afiliados	117
6.2.1	Clase de préstamos que se conceden	118
6.2.2	Beneficiarios de los préstamos	120
6.3	Egresos por concepto de administración	124

CAPITULO IV	APROXIMACION AL ANALISIS DE LA RELACION ENTRE SEGURO SOCIAL Y CIERTOS ASPECTOS DEL DESARROLLO NACIONAL.....	127
1.	Antecedentes	127
2.	El seguro social ecuatoriano y su incidencia en la economía nacional.....	131
2.1	Visión cuantitativa de la importancia del seguro social ecuatoriano en la economía nacional.....	131
2.2	Incidencia del seguro social ecuatoriano en la distribución del ingreso a nivel nacional y al interior del grupo de afiliados.....	134
2.3	Incidencia del seguro social en el proceso de acumulación nacional	142
2.3.1	Consideraciones generales	142
2.3.2	Origen y movimiento del fondo de acumulación..	145
2.3.2.1	Origen y características del fondo de acumulación	145
2.3.2.2	Detalle de las inversiones	149
2.3.2.3	Rentabilidad de las inversiones	153
2.3.3	Destino del fondo de inversiones	159

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	164
--------------------------------------	-----

ANEXOS

Bibliografía

INTRODUCCION

Cuando se aborda el estudio de la sociedad y sus instituciones de protección, lo más frecuente es hacerlo desde una concepción estructural funcionalista. Esta forma de enfrentar los problemas sociales ha dado origen a análisis fragmentados y estáticos de las estructuras de la sociedad, en donde no interesa la idea de la dinámica del proceso social, sino la disfuncionalidad del esquema establecido.

Esta concepción, por su ahistoricidad no lleva al conocimiento de las contradicciones que dan origen a los acontecimientos sociales, sino a análisis teleológicos de las situaciones existentes en relación con su finalidad.

De conformidad con esta concepción se enfrenta la cuestión de la seguridad social desde la perspectiva de una función del Estado tendiente a proteger a los trabajadores de las inseguridades y riesgos de trabajo a fin de crear un ambiente favorable para la permanencia de las estructuras vigentes.

Desde este punto de vista, la seguridad social se convierte en un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones que regulan el derecho de los individuos a la seguridad personal presente y futura.

II

En este trabajo se asume a la sociedad como una realidad existente en cuyo seno se generan procesos dinámicos provocados por la existencia de relaciones antagónicas entre las clases sociales. Un resultado visible de estos procesos es el conjunto de normas, leyes e instituciones que a lo largo de la historia de cada formación social han ido formulándose, transformándose y estructurándose de acuerdo a las exigencias del proceso de reproducción del capitalismo.

De conformidad con esta visión dinámica, se entiende a la seguridad social como el resultado de una contienda política generada al interior del Estado y la Sociedad Civil y resuelta a favor de actores sociales que han exhibido mayor poder y recursos para sustentar sus demandas.

Desde este punto de vista, este trabajo constituye una primera aproximación al análisis de las vinculaciones de la seguridad social con los procesos sociales, políticos y económicos que tienen lugar en el interior de la sociedad ecuatoriana. No se pretende agotar el tema; se trata de señalar caminos para esfuerzos posteriores.

Para orientar el estudio de esta problemática se parte de una hipótesis general que se sintetiza de la siguiente manera: El desarrollo del sistema de seguridad social en el Ecuador desde su inicio y en la actualidad ha estado y está condicionado por el grado de organización, complejidad y poder del Estado y el nivel de presión ejercido por las clases y fracciones de clase existentes en la formación social ecuatoriana.

III

La explicación de esta problemática implica la necesidad de conocer el momento histórico en el que la seguridad social surgió en Ecuador como problema y la identificación de las fuerzas sociales que favorecieron y se opusieron a su planteamiento, discusión y resolución. Exige, además, un conocimiento de las peculiaridades del conflicto social que dieron origen a la problematización de la seguridad social y su resolución en leyes, reglamentos y disposiciones que actualmente regulan esta protección.

Finalmente, este esfuerzo tiene que ver con la identificación de los sectores sociales beneficiados y marginados del proceso político generado en torno de la seguridad social.

El trabajo se ha dividido en cuatro capítulos cuyo contenido se explicita a continuación.

En el Capítulo Primero se expone el resultado de algunas reflexiones sobre Estado, Políticas Públicas y Seguridad Social. El Capítulo proporciona los elementos conceptuales que sirven de marco referencial para comprender el proceso de generación, implementación e impacto de la política de seguridad social. Proceso gestado y desarrollado con ocasión de una contienda política protagonizada por el Estado y las clases sociales.

El Capítulo Segundo contiene una reseña histórica de la evolución de la política de seguridad social en el contexto del desarrollo socio-político y económico del país. Los antecedentes de la instauración de la seguridad social en el Ecuador están dados

IV

por los cambios sociales acaecidos con ocasión de la penetración amplia y creciente del capitalismo a raíz de la Revolución Liberal de 1895.

Los nuevos actores sociales, clase media y asalariado, después de las transformaciones de julio de 1925, ante la insuficiencia de los métodos benéfico-asistenciales de atención de las necesidades crecientes de los trabajadores, exigieron la adopción de nuevas formas de atención social y de regulación de las relaciones de trabajo, esfuerzo que culminó con la creación de la Caja de Pensiones en 1928, la promulgación de la primera Ley de Seguro Social Obligatorio en 1935, la creación de la Caja del Seguro Social en 1937 y la expedición del Código de Trabajo en 1938.

Se continúa el análisis del desarrollo de la seguridad social tomando como hitos importantes: la promulgación de la segunda Ley de Seguro Social Obligatorio en 1942 y la restricción de la protección en favor del grupo de asalariados urbanos bajo dependencia permanente de un patrono; el primer intento de ampliación de la cobertura poblacional en el modelo desarrollista de la Junta Militar en la década de los años 60 y, el fracaso del segundo intento de universalización de la protección a través de las promulgaciones y suspensiones del Código de Seguridad Social que ocurrieron a lo largo de la década del 70.

En el Capítulo Tercero se expone un análisis empírico de las consecuencias de la institucionalización del régimen cerrado, individualista, profesionalista y compensatorio del seguro social ins-

taunado en el país. A través de temas referentes a organización administrativa, prestaciones concedidas, financiamiento y destino de los recursos del IESS se llega a un diagnóstico de la política que ha guiado la acción de la institución a lo largo de la década del 70, con el señalamiento de los sectores sociales beneficiados y marginados de esta protección.

En el Capítulo Cuarto se hace referencia, de manera general, a las incidencias del seguro social en ciertos aspectos del desarrollo nacional, con especial énfasis en las acciones redistributivas del ingreso y en el proceso de acumulación nacional.

Finalmente, se añaden algunas sugerencias con el ánimo de contribuir a los afanes de cambio del actual sistema cerrado y restringido, no adecuado para la universalización de la protección a toda la población del territorio nacional, objetivo supremo de una auténtica política de seguridad social.

Debo especial agradecimiento a Luis Verdesoto Custode y Gustavo Cosse quienes dirigieron este trabajo, igualmente al Econ. Luis King V. y al Dr. Gonzalo Arroba por su asesoría.

Mi reconocimiento para el Consejo Nacional de Desarrollo por el auspicio y colaboración para la realización del post-Grado. Hago también extensivo este reconocimiento a Flavio Villalobos por sus sugerencias y comentarios y a la señorita Gladys Pelán por su colaboración en la recolección de información estadística.

Quito, a 26 de julio de 1980.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTOS TEORICOS SOBRE ESTADO, POLITICA PUBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL

1. Consideraciones acerca del Estado

Para comprender a la Seguridad Social, desde el punto de vista de una política pública, es necesario precisar el alcance del concepto Estado.

Se entiende al Estado, como una relación de clases sociales, por lo mismo, como una realidad inseparable de ellas.

Concebido de esta manera, el Estado capitalista tiene actividades que cumplir las mismas que A. Gramsci las especifica claramente al definir al Estado como un complejo global de actividades teóricas y prácticas con las cuales la clase dominante, no sólo justifica y conserva su dominación, sino que logra conservar el consenso activo de quienes son gobernados. 1/

De esta definición se puede desprender, como bien

1/ Quaderni del Carcano, Einaudi n. 1765 citado por Fernández Ivan en revista de ciencias sociales. Volumen II, número 7 - 8, 1978, páp. 303.

anota I. Fernández, que el Estado capitalista cumple "dos tareas o funciones juntas y contradictorias a la vez (.....), por un lado, por su carácter de clase, el Estado capitalista se ve obligado a mantener y reproducir las condiciones sociales necesarias para la producción y la acumulación de capital, y por otro lado tiene que cumplir las funciones de legitimación de las relaciones sociales de producción en que se funda la acumulación capitalista". 1/

De esta manera, continúa diciendo el autor citado, "el Estado por un lado reproduce la contradicción capital trabajo y por otro lado trata de mantener la unidad del sistema, la cohesión de la formación social capitalista". 2/

Este Estado, entendido como una realidad inseparable de las clases y que tiene la responsabilidad de cumplir múltiples y contradictorias funciones, tiene como objetivo final la reproducción de las relaciones sociales de producción y de dominación, para lo cual, despojándose de su abstracción de pura relación, se objetiva o exterioriza en aparatos o instituciones formales que conforman el llamado sector público.

El Estado objetivado, a través de sus aparatos, organiza, encausa, participa e interviene en la vida de la sociedad, ya como agente de la producción económica, ya como agente de

1/ Iván Fernández, Estado y acumulación capitalista. Revista Ciencias Sociales, Volumen II No. 7 y 8, 1975, pág. 305.

2/ Idem.

la reproducción de la fuerza de trabajo, condición social indispensable para impulsar el proceso de desarrollo capitalista.

Ahondando más en este razonamiento, es necesario conocer y comprender al Estado en su funcionamiento, pues de ello depende el llegar a tener una cabal comprensión de las políticas públicas y entre ellas de la "Seguridad Social".

Varios son los enfoques que intentan explicar el origen y funciones del Estado. Se dan desde aquellos que consideran al Estado como un comprendio de homogeneidad, unidad y materialización de la racionalidad, hasta aquellos que ven en él un escenario o espacio de contradicciones debido a la existencia de fragmentaciones internas originadas por la presencia del conflicto y de la lucha de clases, cada una de ellas pugnando por capturar el poder o alguna parte de él.

En este trabajo, superando el enfoque que ve en el Estado el poder de la sociedad que limita y regula la organización política de las clases subordinadas o el principio de regulación y control de las contradicciones de las distintas fracciones dominantes — porque no proporciona los elementos teóricos y metodológicos necesarios para comprender la problemática concreta que nos ocupa en la tesis — se asume que el Estado es un espacio de contradicciones de la sociedad capitalista, donde las clases sociales, las fracciones de clase y los grupos sociales pugnan por captar el poder o alguna parte de él.

En otras palabras, y siguiendo el razonamiento de Cszlak y O'Donnell, se asume al Estado como el espacio de conflicto y contradicciones en el que se generan procesos en los cuales, algunas de las demandas y/o necesidades de las clases, fracciones de clase y grupos sociales, surgen como problemas, se someten al cribaje de la discusión y se resuelven de acuerdo con el grado de poder a favor o en contra de cada grupo interesado. 1/

Al hacer estos razonamientos estamos introduciendo el concepto de "autonomía relativa del Estado", es decir, se intenta señalar que el Estado no sólo expresa los intereses generales de la clase dominante o la racionalidad del sistema capitalista, sino que, además, y aún entrando en contradicción con aquella, en el corto y mediano plazo, sus acciones pueden no reflejar los intereses de la clase dominante y aún el contenido mismo de la lucha de clases. 2/

En ese entonces, el Estado en la contienda política responde al interés de clases o fracciones de clase (militares, burocratas, tecnócratas y clase media) que en determinado momento ha accedido al aparato del Estado y para mantenerse en él han en-

1/ Oszlak, Oscar.- O'Donnell G. Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Documentos CEDES/G.E. CLACSO No. 4.

2/ Oszlak, Oscar.- O'Donnell G. op. cit. Ver también en César Venduga-Gustavo Cosse, El Estado y las políticas estatales en relación a la estructura y procesos agrarios en el Ecuador, FLACSO, pág. 11.

trado en alianzas con clases o fracciones de clases, ya del sector dominante, ya del sector de base.

Esta concepción del Estado y de la realidad de su funcionamiento parece ser más adecuada para explicar el problema surgido en torno a la Seguridad Social.

En efecto, la Seguridad Social, desde el punto de vista de una política estatal, tendríase que entenderse como el resultado de un proceso en el cual, las necesidades o las demandas de los trabajadores han sido aceptadas como problemas, sometidas a la discusión de los actores interesados al interior de la sociedad civil y del Estado y luego resueltas en favor o en contra de determinados grupos de conformidad con su grado de poder y de presión o por propia iniciativa y conveniencia del Estado.

Siguiendo en esta dirección el análisis se podría pensar que la seguridad social sería:

- O el fruto de las reivindicaciones populares cristalizadas en concesiones sociales consignadas en la Ley de Seguridad Social y conseguidas mediante la presión de ciertos grupos sociales, quizá la lucha de clases.
- O el fruto de la racionalidad del propio capitalismo que la ha incorporado a su propio sistema como mecanismo coadyuvante para la reproducción de su fuerza de trabajo (mediante los servicios de salud, vivienda, etc.), la acumulación (mediante la inversión, prestaciones en dinero,

préstamos, etc.), y el equipamiento social colectivo (hospitales, clínicas, servicios comunales, etc.) indispensables para el desarrollo nacional.

- O finalmente, el fruto de una iniciativa directa del Estado (quizá alguna vez mediatizada por la burocracia del propio sistema de seguridad social) que por su "autonomía relativa", impulsó y extendió el sistema de la seguridad social a capas sociales estratégicas y aún a las capas populares, con el afán de legitimar la presencia en el poder de grupos o fracciones de clases sociales, haciendo concesiones a las demandas de los sectores populares cuyo apoyo, en determinadas coyunturas, fuera necesario para el desarrollo capitalista nacional.

2. Consideraciones sobre políticas estatales

El Estado objetivado en sus aparatos estatales, para el cumplimiento de sus funciones, tiene que ejecutar una serie de actividades conocidas como las "políticas públicas" que son un "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés y movilización de otros actores sociales en la sociedad civil". 1/

Las políticas públicas se dan en un contexto de cier-

1/ Osziak Oscar, O'Donnell G. op. cit. pág. 25.

tas estructuras y procesos sociales, es decir, al interior de un contexto de relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

Al hablar de políticas estatales interesa conocer su génesis, su implementación y sus impactos.

La génesis está dada por la motivación que lleva al Estado o sus aparatos específicos a tomar una posición respecto de algún problema o asunto que ha sido problematizado en base a demandas de algunos grupos sociales interesados y a seleccionar determinado rumbo de acción dentro de una variedad de posibilidades. Por esta razón, una política pública en su proceso de formulación, implementación y ejecución, está condicionada por las estructuras y procesos que obligan a intervenir al Estado, para reproducir o transformar esas mismas estructuras y procesos.

Las estructuras que motivan y condicionan la génesis de las políticas estatales, unas son de carácter interno al propio Estado y otras inherentes a las estructuras de la sociedad civil. Conforman la estructura interna del Estado, la totalidad de aparatos o entidades públicas relacionadas entre sí de un modo institucionalmente definido. 1/

El problema de la implementación de una política

1/ Para una mayor profundización del pensamiento consultar a José Vicente Cevallos, en Estudio de Políticas Estatales, PUCE, Cuaderno No. 7.

estatal hace referencia al papel específico de los aparatos del Estado en cuanto ejecutores de una política en el marco de un proceso social.

Al igual que la génesis de una política estatal, su implementación también está determinada por las estructuras del Estado y de la sociedad civil y por los mecanismos utilizados por los actores sociales que intervienen en la ejecución. Entonces, para que una política se implemente en tal o cual medida depende de la viabilidad estructural, entendida como factores no coyunturales ni particulares que dificultan o impiden la acción del Estado o de otros actores sociales que intervienen en la implementación; depende también de la factibilidad administrativa que hace referencia a la disponibilidad de recursos humanos, económicos y técnicos asequibles al Estado para su utilización.

Respecto del impacto o sea de la manera de cómo las políticas públicas afectan a la producción, reproducción y transformación de las estructuras, relaciones y procesos sociales, depende obviamente de las condiciones estructurales, de los procesos sociales y de las presiones de los diversos grupos sociales que intervienen en su génesis e implementación. 1/

De lo dicho se desprende que no basta simplemente con decir que el Estado capitalista tiene como función la reproducción del sistema capitalista, privilegiado a las clases dominan-

1/ Oszlak O.- O'Donnell, op. cit.

tes, sino que lo más importante es señalar cómo lo hace, aspecto al que nos referimos a continuación.

En efecto, partiendo de la premisa de que el estado es un espacio de contradicciones y de relaciones sociales antagónicas y no antagónicas, un conocimiento completo de su realidad y de su dinámica interna, sólo se puede obtener mediante el análisis de las articulaciones entre Estado (sus instituciones y aparatos) y la sociedad civil y los procesos sociales que se generan al interior de esas relaciones.

Al enfrentar el estudio del proceso de generación de las políticas se ha dado origen a varios enfoques.

Así, desde el punto de vista de la Teoría Económica Convencional, se plantea el análisis de las políticas públicas como unidades discretas, es decir, como realidades aisladas del contexto en el que se generan o producen consecuencias. 1/

De conformidad con este enfoque, el proceso de generación e implementación de una política estatal se reduce a una mera elección de opciones para alcanzar los objetivos prefijados, con el menor costo posible. 2/

Desde este punto de vista el estudio de un proceso

1/ Ibid.

2/ Ibid.

de políticas estatales se reduce a un estudio técnico sobre la mayor o menor coherencia de las diversas alternativas asumidas y sobre la viabilidad técnica de su implementación, restando toda posibilidad de acercamiento al proceso social que las genera, auspicia e implementa.

Por el contrario, desde el punto de vista de este trabajo, se plantea que las políticas estatales son partes integrantes de un proceso social, o sea el "resultado de una determinada correlación de fuerzas de clases y su expresión en el Estado". 1/

Enfocando de esta manera el problema de las políticas estatales, como dicen Oszlak y O'Donnell, son concebidas como "partes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. De tal manera que tienen sentido solamente si sistemáticamente se los vincula al tema o cuestión que las origina, al ámbito o estructuras sociales que están insertas y a los actores que intervinieron en el proceso de "resolución" de la cuestión y al encadenamiento de nuevas políticas a que dan lugar." 2/

Obviamente, para ahondar en el estudio de las políticas estatales desde este punto de vista, es indispensable vincularlas al análisis del conflicto socio-político, de autonomía relativa

1/ Verduga César.- Cosse, Gustavo. El Estado y las políticas estatales en relación a la estructura y procesos agrarios en el Ecuador. FLACSO No. 13.

2/ Ibid.

del Estado y su interrelación, elementos básicos que intervienen en el proceso de las políticas públicas.

En efecto, el Estado, por su autonomía relativa tiene capacidad para generar políticas que aparecen como independientes de las clases o fracciones de clase, aún más, en circunstancias dadas y en cierta manera coyunturales, actúa contra intereses capitalistas particulares para proteger el interés general, como es el mantenimiento y reproducción del capitalismo en el largo plazo, objetivo final que legitima la presencia del Estado capitalista.

Concebido así el problema, el proceso de las políticas estatales no es lineal, pues siendo el Estado un espacio de contradicciones, en cuyo interior compiten y funcionan segmentos diferenciados con diversas formas de relaciones con la sociedad civil, a lo largo del proceso se producen reformulaciones, cambios, superposiciones, según sea el grado de poder y de recursos de los actores interesados en el pro y en el contra de determinadas políticas.

Naturalmente en este proceso de la generación e implementación de las políticas públicas, en aquellos Estados que adquirió amplitud y diversificación, la burocracia estatal también forma parte importante en el proceso aludido.

Esta acción se explica debido a lo que Block llama la "división del trabajo entre capitalistas y administradores del

Estado". Los capitalistas, para este autor, son conscientes de alcanzar sus propios intereses, pero no son conscientes de reproducir el orden social. Por el contrario, los administradores (burocracia) del Estado, al intervenir en la formulación e implementación de las políticas públicas se ven obligados a reproducir el orden social porque así conservan la legitimidad del Estado. De esta manera, los administradores, en su perspectiva más amplia que la de los capitalistas preocupados de sus ganancias individuales, son los que se preocupan de los intereses generales del desarrollo capitalista nacional. 1/

Si en este proceso, el Estado aparece fragmentado, poco coherente, con la debilidad propia de una reciente formación, la burocracia logra constituirse en un sector con mayor o menor autonomía, estableciendo, inclusive, relaciones directas con los grupos interesados, quienes mediante presión y fuerza de poder orientan en su favor, al menos las decisiones y acciones más importantes de dicho aparato. Aún más, en ocasiones, la burocracia toma la iniciativa en la problematización de determinadas demandas inherentes a su competencia, como parece acontecer respecto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

3. Consideraciones respecto de Seguridad Social

1/ Una amplia argumentación sobre este tema se podrá encontrar en José Vicente Cevallos, op. cit. y en Oscar Osizlak, Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Documento CEDES/G.E. CLACSO No. 8, Buenos Aires, julio 1977.

Hay autores nacionales que al referirse al tema de la seguridad en Ecuador hablan de la inconveniencia de la distinción entre "Seguro Social" y "Seguridad Social" arguyendo que el "Seguro Social" es una etapa hacia la "Seguridad Social".

No es de interés en este trabajo entablar una discusión al respecto, pero se estima de mucha importancia, principalmente desde el punto de vista metodológico, el establecer una distinción entre "seguro social" y "seguridad social".

3.1 Seguro Social

Entendemos por Seguro Social a un sistema de protección a grupos de trabajadores bajo dependencia patronal o trabajadores independientes que cotizan mensualmente una parte proporcional de su sueldo para cubrir los riesgos específicamente determinados.

El hecho de que el Seguro Social descansa de manera preponderante en las cotizaciones individuales de los afiliados y en los aportes patronales, las mismas que se hacen en proporción a los salarios, hace que este sistema en países en vías de desarrollo privilegie a determinados grupos de trabajadores en detrimento de otros, transformándose, en ocasiones, más en un factor de separación que de integración de la clase trabajadora y en un instrumento manipulable por quienes tienen el control del sistema.

Esta protección, generalmente, está a cargo de entri-

dades privadas y públicas pero con las características de autónomas y con cierta vigilancia estatal.

3.2 Seguridad Social

Entendemos por "Seguridad Social" a una concepción de lo social que se preocupa del "cuidado integral de la población".

1/ Es una responsabilidad de la sociedad confiada al Estado, y que se cumple en base a un financiamiento que surge de la contribución de toda la población activa del país.

Entendida de esta manera la seguridad social es un sistema que, dentro de una formación social capitalista, cubre las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores no reconocidas por el salario, es decir, a las necesidades "disociadas" de la responsabilidad del capital. 2/

1/ La declaración universal de los derechos del hombre concede pleno reconocimiento a la seguridad social y así el Art. 22 establece: "Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de este estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad." Cárdenas de la Peña, Enrique.- Servicios médicos del IESS, Doctrina e historia, México 1973, pág. 5.

2/ Se entienda por exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores, en general, a aquellas motivaciones que impulsan al trabajador a reproducirse, las mismas que están determinadas, por las condiciones generales de la producción, la ex-

La seguridad social cubre, no solamente las exigencias de la reproducción de la fuerza de trabajo en aquellos períodos o etapas de la vida del trabajador que no corresponden al momento en el que el trabajador es fuerza de trabajo, sino también a aquellos trabajadores cuya fuerza de trabajo no es valor de uso para algún capitalista. 1/

La seguridad social, entendida como un sistema de atención integral del individuo en todas las etapas de su vida, tiene diferentes grados de desarrollo, tanto en cuanto a necesidades

plotación, el consumo y del movimiento de las fuerzas productivas.

Estas exigencias objetivas se traducen en "necesidades" y en "reivindicaciones". Entendiéndose por "necesidad" a la forma subjetiva (personal) de las exigencias objetivas de la reproducción, las mismas que son determinadas social, cultural e ideológicamente, y por "reivindicaciones" se entiende la expresión colectiva de las exigencias objetivas de la reproducción y su expresión depende básicamente de la organización colectiva de los trabajadores.

Se entiende por necesidades "disociadas", en lenguaje de Topalov, a aquella forma subjetiva de las exigencias objetivas de la reproducción de la fuerza de trabajo no consideradas en el pago a la fuerza de trabajo -el salario- y que por lo mismo su atención no cae bajo la responsabilidad del capitalista. Véase Topalov en La Urbanización Capitalista, ed. EDICOL, México, 1979.

1/ Que no tienen dependencia patronal bajo contrato y no pertenecen al régimen salarial o de sueldos, detalle éste que es necesario tomar en cuenta para estudiar al seguro social ecuatoriano donde la mayor parte de la población no es asalariada, la repercusión que esto tiene en la problemática del seguro social nacional.

cubiertas, como en lo referente a cobertura de trabajadores, dependiendo siempre de las condiciones de producción, del consumo y del desarrollo de las fuerzas productivas de cada país y básicamente del poder organizativo de los trabajadores y de sus estrategias de acción.

La seguridad social al ocuparse de las necesidades de reproducción "disociadas" de la responsabilidad del capital es fruto de reivindicaciones populares que, en determinado momento del desarrollo de las fuerzas productivas, han pugnado por un reconocimiento social directo de esas necesidades en forma diferente a la salarial, como es a través de subsidios monetarios (subsidios familiares, jubilaciones, cesantía, prestaciones médicas, préstamos para viviendas, etc.); subsidios no monetarios como: equipamiento de hospitales, hospicios, campañas de salud, entrega de medicamentos, etc..

3.3 La Contradicción de la Seguridad Social.

Generalmente las políticas sociales encierran una duplicidad y la de seguridad social, ciertamente, no escapa a ello, pues, mientras por una parte, asegura al sistema capitalista, por otra tiende a desestabilizarlo. 1/

1/ Para mayor abundancia en esta argumentación, consultar en Walter Tesch, 'Seguridad Social', esquema interpretativo, CELATS, 1973.

Veamos brevemente cada aspecto de esta contradicción.

a) La seguridad social contribuye a asegurar el sistema capitalista porque tiende al mantenimiento y reproducción de los trabajadores (por ende de la fuerza de trabajo) de dos maneras:

- Monetariamente. A través de las prestaciones y servicios en dinero que entrega a sus afiliados (subsidios, cesantía, pago monetario por atención médica y costo de medicinas, préstamos, jubilaciones, etc.), incide directamente en el consumo mercantilizado a través de su influjo en la demanda efectiva.
- De manera no monetaria, que incide en el consumo no mercantilizado al financiar la creación, mantenimiento y equipamiento de servicios colectivos como: hospitales, hospicios, servicios de salud, etc..

A través de la contribución monetaria el seguro aporta a la reproducción del sistema capitalista al asegurar de manera extrasalarial una demanda efectiva de mercancías. Mediante los préstamos para vivienda cubre un aspecto de las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo que por su característica de bien de consumo duradero escapa de la responsabilidad del capital. 1/

1/ Tobaiov, op. cit.

Desde el punto de vista de la contribución no monetaria, es decir, a través de los equipamientos colectivos la seguridad social cubre otras condiciones necesarias para el mantenimiento de la fuerza de trabajo, lo cual obviamente garantiza la reproducción del sistema capitalista como ocurre con la dotación de servicios de consumo no mercantilizados arriba señalados.

- b) El sistema de seguridad social contribuye a desestabilizar al sistema capitalista.

Cuando la seguridad social llega a constituirse en política social, por efecto de reivindicaciones de los trabajadores y dejándola realizarse libremente sin intervención alguna, por el hecho de reconocer las necesidades "disociadas" de los trabajadores, conduciría a un estilo de desarrollo en el que no se tomarían en cuenta las relaciones mercantilistas de la fuerza de trabajo, lo cual de principio, es atentatorio a la lógica del sistema (la venta de mercancía trabajo es propio del sistema capitalista). Por otra parte, el reconocer a través de la seguridad social las necesidades "disociadas" del capital escapa a la lógica del sistema, pues se estaría intentando sustituir la ganancia y la acumulación por las necesidades de los trabajadores como objetivos de la producción, lo cual equivale a reevar las bases mismas del sistema capitalista.

Obviamente, al menos en los países capitalistas dependientes, esta segunda parte de la contradicción es controlada por la vigilancia y oportuna intervención del Estado, del "Estado

del capital" que se encarga de neutralizar todo intento de desestabilización que pueda provocar la seguridad social. En efecto, a través de leyes y reglamentos el Estado interviene para favorecer e impulsar el aspecto de la contradicción de la Seguridad Social que favorece la estabilización del sistema, hecho que a partir de la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1942, se ve con claridad en el caso ecuatoriano.

En efecto, históricamente la intervención del Estado en la Seguridad Social se originó como respuesta del sector público a las demandas de la clase trabajadora generadas por el proceso de la llamada Revolución Industrial. A medida que aumentaron las exigencias de los trabajadores y se fue perfeccionando el Estado como factor de cohesión de la estructura social, este fue ejerciendo una apropiación sobre las demandas típicas de los trabajadores para transformarlas en instrumentos de reproducción del sistema mediante el apaciguamiento de las tensiones y conflictos y la reproducción de la fuerza de trabajo.

De esta manera, el Estado, atendiendo las demandas populares surgidas de las relaciones antagónicas de clase, busca estabilizar el sistema y reproducir las condiciones para el desarrollo capitalista.

Así, para enfrentar el antagonismo entre el sector obrero y la burguesía, el canciller alemán Bismarck entre 1883 y 1889 creó los Seguros Sociales como responsabilidad del Estado y su modelo de organización se generalizó rápidamente por el

mundo industrializado llegando inclusive a los países de América Latina más industrializados, en los comienzos del presente siglo.

1/

La intervención del Estado consagró los principios de la Seguridad Social: obligatoriedad, universalidad, unificación, solidaridad, subsidiaridad, coordinación e internacionalización. La consagración legal de estos principios fue el inicio del proceso que puso bajo la responsabilidad del Estado las iniciativas de reivindicaciones de los trabajadores. En efecto, la obligatoriedad significó el dominio total del Estado en busca del control y la orientación de los recursos generados por la institución de ayuda mútua, homogeneizando e institucionalizando los aportes de obreros y patronos bajo el control central. La obligatoriedad se vincula con la coordinación y la unificación de los sistemas de seguros. De esta manera se somete el sistema de seguridad social a la evolución de la estructura del Estado, evolución que a su vez está condicionada por las transformaciones que sufre el sistema capitalista en sus diversas etapas de desarrollo.

Por otra parte, la subsidiaridad por parte del Estado, tiene su origen en el sistema impositivo que recoge y redistribuye parte de la plusvalía (excedente) producida en determinada comunidad económico-social.

3.4 Los actores sociales y sus formas de acción en

1/ Walter Tesch, op. cit.

cuanto a Seguridad Social

Después de estos necesarios planteamientos teóricos y con la finalidad de abrir un camino para introducimos en el estudio concreto de la seguridad social en Ecuador, conviene exponer de la manera más sucinta posible, al menos el aspecto descriptivo del camino elegido.

Se dijo anteriormente que enfrentamos a la seguridad social desde el punto de vista de una política pública, esto obviamente hace referencia al proceso de su generación, implementación e impacto que se da, a su vez, dentro de un proceso generado al interior del Estado y de la sociedad civil mediante la acción de grupos, clases, fracciones de clase, capas sociales e instituciones en pugna por alcanzar u oponerse a la seguridad social.

El acercamiento a la realidad del seguro social ecuatoriano obliga necesariamente a identificar a los actores interesados en esta problemática los mismos que, para el caso ecuatoriano con los siguientes:

- a) El Estado a través de sus aparatos específicos principalmente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.
- b) Entre los grupos, o capas sociales interesados, se identifican fundamentalmente a los: militares, empleados públicos y bancarios, empleados privados y obreros, trabaja-

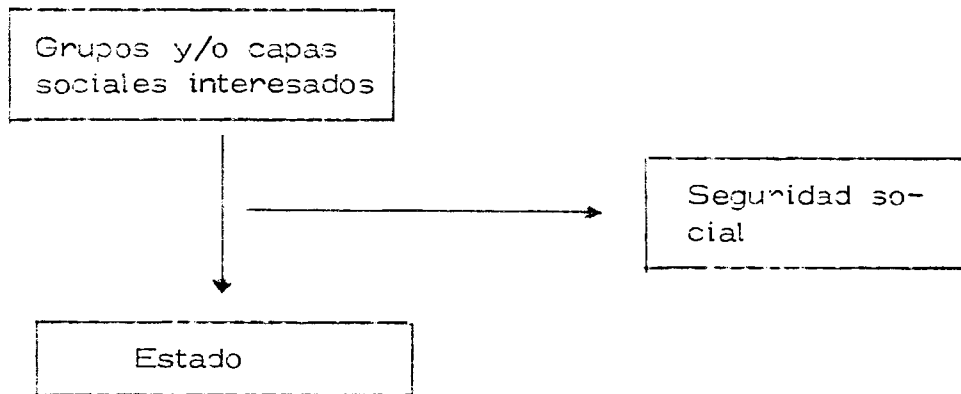
dores autónomos o libres, los no asegurados.

c) Las entidades corporativas patronales o empleadores.

La intervención de estos actores sociales en la "problematización" y "solución" en torno a la seguridad social ha dado origen a varias formas de acción de las cuales interesa resaltar dos solamente.

Estas formas de acción de los actores sociales, siguiendo el razonamiento de Carmelo Mesa-Lago han dado origen a lo que este autor llama "Modelos de Seguridad Social". 1/

Una primera forma de acción de los diversos actores estaría expresado gráficamente de la siguiente manera: 2/



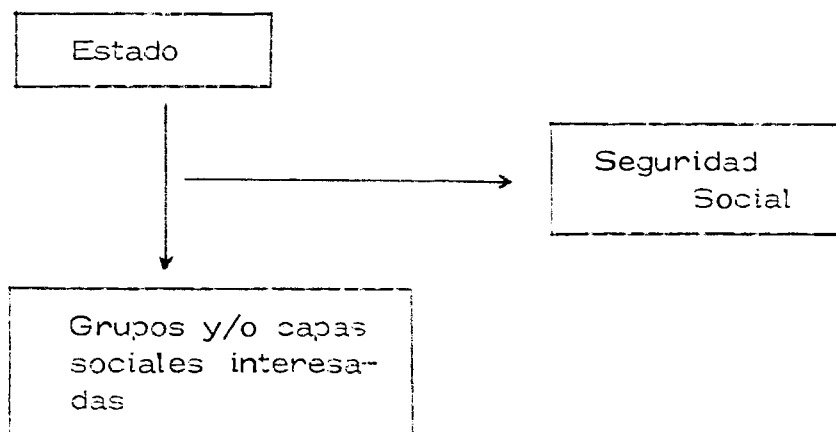
1/ MESA-LAGO, Carmelo, en Modelos de Seguridad Social en América Latina, Ediciones Siglo-Veintiuno, 1977.

2/ Idem. pág. 40.

En este caso son los grupos sociales, las capas sociales, y fracciones de clase, quienes tienen la iniciativa y problematizan, a través de sus demandas, la seguridad social. Siempre con la iniciativa, presionan sobre el Estado y se hacen conceder los beneficios de la seguridad social.

Esta forma de acción es común en estados débiles, poco diferenciadas y en proceso de consolidación, como pudo presentarse, con variaciones obviamente, en el caso ecuatoriano desde la instauración de la seguridad social de 1928 hasta la década de 1960. (1963 concretamente).

Una segunda forma de acción estaría esquematizada en el siguiente gráfico.



En esta forma de acción de los actores sociales el Estado es quién toma la iniciativa. La autonomía relativa del Estado, en este caso, se torna evidente. Con la finalidad de mantener, controlar y desarrollar determinada línea de desarrollo

el Estado coopta a los grupos sociales interesados predominantemente de extracción urbana y de clase media compuesta por empleados públicos, maestros, empleados privados y obreros de sindicatos estratégicos, a través de la concesión de la protección de la seguridad social.

Estos grupos cooptados por el Estado también presionan, aunque dentro de los límites permitidos por el "Estatu quo", y lo hacen cada vez por más y mejores beneficios, los mismos que frecuentemente les son concedidos favorablemente.

De allí la resistencia de estos grupos de beneficiarios de la seguridad social a la incorporación de nuevos sectores poblacionales, especialmente de los marginados, pues, ello podría comprometer sus ventajas.

Esta manera de proceder, para el caso ecuatoriano, parece explicitarse en la década del 60, cuando instaurado el modelo desarrollista de la Junta Militar, por propia iniciativa, permitió la ampliación de la cobertura poblacional, en este caso, apoyada por la ya bastante bien estructurada burocracia del aparato autónomo estatal de la seguridad social.

Parece que esta misma forma de acción funcionó en la década del 70, en éste período, las escasas acciones en torno a la seguridad social, se llevaron a cabo desde la iniciativa estatal principalmente durante el modelo reformista de Rodríguez Lara.