

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Continuidad y cambio en el Seguro Social Campesino del Ecuador: un análisis desde el
neoinstitucionalismo histórico.

Mariuxi Estefanía Arias Zapata

Asesora: Margarita Manosalvas

Lectores: Betty Espinosa y María Victoria Cisneros.

Quito, febrero de 2018

Dedicatoria

A mi fuente de inspiración, mis padres.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	9
Marco Teórico	9
1.1.Neoinstitucionalismo.....	9
1.2.Neoinstitucionalismo histórico.....	10
1.3.Dependencia del sendero.....	11
1.3.1. Antecedentes históricos.....	13
1.3.2. Coyunturas críticas	14
1.3.3. Reproducción institucional, instituciones y actores	14
1.3.4. Secuencias reactivas y coaliciones promotoras.....	15
1.4.Sobre la Metodología	17
Capítulo 2	23
La Seguridad Social en un marco descriptivo	23
2.1Política social	23
2.2Seguridad social y sus enfoques.....	24
2.2.1 Enfoque contributivo.....	25
2.2.2 Enfoque no contributivo.....	26
2.2.3 Enfoque de Paine.....	27
2.3 Política social en América Latina.....	28
2.4 Seguridad social en Ecuador	32
2.5Seguro Social Campesino.....	37
2.5.1 Beneficiarios.....	37
2.5.2 Financiamiento	38
2.5.3 Cobertura.....	40
2.5.4 Prestaciones	41
Capítulo 3	45
Resultados	45
3.1Acontecimientos previos al Plan Piloto 1935-1967	45
3.2Inicio del Plan Piloto 1968-1973.....	54
3.3Consolidación del Seguro Social Campesino.....	62

3.4 Actores y coaliciones	72
Capítulo 4	74
Análisis y Conclusiones	74
4.1. Antecedentes	76
4.2. Coyunturas críticas	78
4.3. Persistencia estructural	79
4.4. Secuencia reactiva y su resultado	81
4.5. Conclusiones generales	83
Anexo I	86
Anexo II	87
Anexo III	92
Lista de referencias	96

Ilustraciones

Ilustración 1.1. Estructura analítica de la dependencia del sendero.....	13
Ilustración 3.1. Evolución de comunas campesinas, familias y población protegida por el SSC (1980-1989).....	64
Ilustración 3.2. Evolución de comunas campesinas, familias y población protegida por el SSC (1990-2006).....	70
Ilustración 3.3. Evolución de comunas campesinas, familias y población protegida por el SSC (2006-2014).....	71

Tablas

Tabla 2. 1. Número de personas y porcentaje por tipo de beneficiario.....	40
Tabla 2. 2. Cotizaciones para jubilación por vejez en el SSC después de 70 años de edad.....	43
Tabla 2. 3. Pensiones del SSC, año 2014.	44

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Mariuxi Estefanía Arias Zapata autora de la tesis titulada Continuidad y cambio en el Seguro Social Campesino del Ecuador: un análisis desde el neoinstitucionalismo histórico, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas 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, febrero de 2018



Mariuxi Estefanía Arias Zapata

Resumen

El Seguro Social Campesino (SSC) en el Ecuador se define como un régimen especial del Seguro Social General Obligatorio. El SSC ha pasado por numerosos cambios institucionales (en la normativa, en la organización y en el incremento de la cobertura) significativos en el sistema de seguridad social ecuatoriano desde su creación hasta la actualidad. Así como también se han desarrollado algunos intentos de desestabilización sin éxito alguno.

Se evidencia entonces una combinación de fuerzas, por un lado una fuerza dirigida al cambio de la política pública y por otro lado una fuerza que pretende la continuidad de la misma. En este sentido, se considera que el SSC es el resultado de una lucha de estas fuerzas. Con esta investigación se busca comprender la trayectoria y las características del proceso de desarrollo que han dado como resultado la configuración actual del SSC.

De acuerdo a Pierson y Skocpol (1993), las instituciones se reconstruyen en el tiempo, es decir se van modificando, pero al mismo tiempo permanecen y se vuelven irreversibles debido a los efectos de una dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Desde esta perspectiva, los resultados más relevantes en el proceso de las políticas públicas se explican por “periodos críticos en los que eventos relativamente pequeños o contingentes tienen una profunda influencia en sucesos posteriores y patrones de cambio” (Mahoney 2001, 111).

En este sentido, el problema de investigación planteado en el presente estudio es precisamente la necesidad de comprender estos procesos. En este caso parecería que la trayectoria del seguro social campesino ecuatoriano ha sido moldeada por una combinación de condiciones históricas, coyunturas críticas, cambios institucionales, reacciones y contra-reacciones de actores clave, así como de una persistencia estructural que ha dado como resultado un proceso de adaptación institucional en el largo plazo.

Por lo tanto, la pregunta de investigación que guía el presente estudio es: ¿qué factores explican el surgimiento y el desarrollo del seguro social campesino en el Ecuador? Se sospecha que la interacción entre grupos de interés y el gobierno, y su conjunción en una coyuntura crítica determinada, explican el surgimiento y desarrollo del seguro social campesino.

Agradecimientos

Mi más profundo agradecimiento a mi asesora de tesis, Dra. Margarita Manosalvas, por su paciencia, valioso tiempo y su excelente orientación en todo el proceso de elaboración de esta investigación.

A mis padres por su amor y creer en mí en todo momento, y a mis hermanos por su cariño y apoyo.

A las personas que me brindaron su tiempo y valiosa información para realizar el trabajo en campo, especialmente a Fabiola Cuvi, Nelson Yáñez, Rómulo Quimiz y Fausto Dután.

Introducción

Históricamente el sistema de seguridad social del Ecuador ha pasado por innumerables cambios de carácter institucional. El contexto para el surgimiento de los antecedentes del actual sistema de seguridad social es la llamada “Revolución Juliana” (1925) y la presidencia de Isidro Ayora¹. La Revolución Juliana creó en 1928 la Caja de Pensiones y Jubilaciones que cubría ámbitos como montepío civil, retiro y fondo mortuario a los empleados del sector público, militares, civiles y al sector financiero del país. Las políticas sociales implementadas en la revolución se dirigían mayoritariamente a proteger a la clase media. Para Espinosa (2010) “el régimen juliano tuvo un alcance específicamente urbano, y los indígenas se mantuvieron marginados de la política” (590-592). De esta manera, la centralización del poder como resultado de las principales reformas de la revolución dejó en la periferia a los más vulnerables, la clase baja, indígenas y campesinos, excluyéndolos de las políticas de protección social implementadas por la Revolución Juliana.

En ese contexto de la Revolución Juliana nace el Seguro Social General Obligatorio en 1935 y se establece al Instituto Nacional de Previsión como entidad rectora del Seguro Social, esta institucionalidad creada sufrió numerosos cambios desarrollados en varios contextos históricos, por nombrar uno el fenómeno del Velasquismo en los años 60, que desembocó en la formación de lo que en la actualidad se denomina el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como parte del sistema de seguridad social ecuatoriano.

Ciertamente, el sistema de seguridad social en el país respondió desde sus inicios al objetivo de ofrecer protección a los trabajadores, especialmente urbanos, vinculados al sector formal del trabajo y es producto de los acuerdos y negociaciones alcanzadas entre las fuerzas sindicales, los intereses empresariales y la regulación estatal. Sin embargo, hasta 1967 el trabajador agrícola fue considerado una categoría aparte y por lo tanto las protecciones y normas que regulaban el trabajo asalariado no eran extensibles a los trabajadores del campo². En este sentido, la presente investigación reconoce la importancia del campesino ecuatoriano

¹ Isidro Ayora quien ejerció la presidencia de forma interina entre 1926 y 1929 y luego de la Asamblea Constitucional fue Presidente constitucional desde abril de 1929 hasta agosto de 1931 cuando presentó su renuncia.

² Esto se puede verificar en el Art. 185 de la Constitución de 1946.

y pretende analizar de qué manera el surgimiento y desarrollo del Seguro Social Campesino ha incidido en la vida de sus beneficiarios.

Cabe resaltar que a lo largo de su historia, el SSC ha enfrentado varias fuerzas opuestas a su existencia, desde aquellas que intentaron impedir su creación hasta las propuestas de derivarlo a otras entidades públicas distintas del Seguro Social. Más recientemente se han desarrollado propuestas para que los dispensarios médicos del SSC pasen a la administración del Ministerio de Salud Pública, empero estos intentos han encontrado su contrapeso en el activismo de los campesinos afiliados al SSC. Más allá de su rol específico de protección social, el SSC ha robustecido el papel protagónico de muchas organizaciones sociales. Entre estas organizaciones se puede mencionar a la Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC) y la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC-CNC).

El Ecuador es un país agrícola, pues en el 2016 se destinaron 5,39 millones de hectáreas a la labor agropecuaria³ y la población económicamente activa dedicada a la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca fue del 25,6% (Instituto Nacional de Estadística y Censo 2016). Los campesinos, a pesar de representar una cuarta parte de la fuerza laboral del Ecuador, históricamente han sido un grupo vulnerado en sus derechos, fruto de las estructuras de desigualdad del pasado. De esta manera, la creación del SSC se considera una conquista de la lucha de los trabajadores indígenas y campesinos que, pese a los intentos de desestabilización del mismo, continua en la actualidad, dando indicios de ser una política que se mantiene debido a una dependencia del sendero. Entonces, el Seguro Social Campesino puede considerarse como producto del contexto histórico con ciertas reformas o puntos de inflexión pero que sigue una trayectoria.

Para algunos analistas de la seguridad social en el país, el SSC constituye un “baluarte de la seguridad social del Ecuador” (Durán y otros 2013, 115), considerándolo como un “ejemplo digno de emular por las naciones que se preocupan por extender la protección social a los grupos más vulnerables en el ámbito rural”.

En la actualidad, de acuerdo a la Constitución del Ecuador del 2008, se reconoce al SSC como:

³ INEC-Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, 2016.

(...) un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte (Constitución del Ecuador, artículo 373, 2008, 169).

El problema público

De manera general, y a pesar de los logros en materia normativa de la seguridad social en Ecuador, el principal problema que enfrentaba este sistema a inicios del 2000 fue su baja cobertura. Entre 2003 y 2004, el Ecuador se encontraba entre los países con menor cobertura contributiva de la fuerza de trabajo con un porcentaje de 24%, junto a Perú con 17% y Bolivia con 11%. A diferencia de países como Chile y Costa Rica cuyo porcentaje superaba el 60% (Durán 2008). En el 2005 tan sólo el 10% de la PEA cotizaba al seguro social general, un 4% al seguro social campesino y el 0,6% a los otros tipos de seguros como ISSFA o ISSPOL obteniendo una cobertura nacional de 15% de la PEA. Cabe también mencionar que tan sólo un 2,4% de la población cotizaba a un seguro social privado (Durán 2008).

Sin embargo, a partir del 2007 se observan incrementos sustantivos especialmente en la cobertura de seguridad social. Para el periodo 2007-2016 la PEA afiliada a la seguridad social⁴ pasó de 26,3% a 42,1%, y específicamente el seguro campesino aumentó su cobertura en un 27%, pues en el periodo mencionado pasó de 4,9% a 6,4% (INEC 2007: 2016).

Considerando a la población económicamente activa del área rural, en el 2016 tan sólo el 17,1% de la población está afiliada y/o cubierta a la seguridad social (INEC 2016). El incremento de la cobertura ha sido significativo en los últimos ocho años, llegando a duplicar la cantidad de afiliados a nivel nacional. Respecto al seguro social campesino, existe un incremento notable de 1,3 puntos porcentuales en ocho años, lo cual significó que 550 mil campesinos se han asegurado (INEC 2007:2015; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2015). Si bien se registran incrementos notables en la cobertura de seguridad social

⁴ Incluye seguro general, seguro voluntario, seguro campesino, seguro de las fuerzas armadas y seguro de la policía nacional.

campesina, este porcentaje es aún marginal considerando que de cada 10 personas económicamente activas en el área rural, tan solo 1,7 personas se encuentran afiliadas a la seguridad social.

Es importante mencionar que, en el periodo 2007-2015 se realizaron varias reformas al Código de Trabajo como resultado de un régimen político que ha pretendido concretar una democracia participativa y la reinstitucionalización del Estado ecuatoriano (Larrea 2014). Entre las principales reformas del nuevo régimen están: la prohibición de la tercerización e intermediación laboral, prohibición de la contratación laboral por horas, se concedieron préstamos hipotecarios a los afiliados y jubilados, se reguló la devolución de los fondos de reserva y se fijó el monto mínimo de pensiones y su revalorización, se creó el Banco del IESS (BIESS) para la prestación de servicios financieros.

El problema de investigación

Los antecedentes expuestos permiten evidenciar cambios institucionales (en la normativa, en la organización y en el incremento de la cobertura) significativos en el sistema de seguridad social ecuatoriano desde su creación hasta la actualidad. De acuerdo a Pierson y Skocpol (1993), las instituciones se reconstruyen en el tiempo, es decir se van modificando, pero al mismo tiempo permanecen y se vuelven irreversibles debido a los efectos de una dependencia de la trayectoria (*path dependence*). A medida que pasa el tiempo, es natural que surjan nuevas demandas pero éstas se agregan a las instituciones existentes mas no las reemplazan. Desde esta perspectiva, los resultados más relevantes en el proceso de las políticas públicas no se explican en relación a movimientos de corto plazo o a un equilibrio de fuerzas alcanzado en un solo momento específico, sino que se explican por “periodos críticos en los que eventos relativamente pequeños o contingentes tienen una profunda influencia en sucesos posteriores y patrones de cambio” (Mahoney 2001, 111). En estos casos, se requiere identificar los procesos históricos claves que sitúan al caso de estudio en una trayectoria particular de desarrollo, aún si esos procesos corresponden al pasado lejano.

El problema de investigación planteado aquí es precisamente la necesidad de comprender estos procesos. En este caso parecería que la trayectoria del Seguro Social Campesino ecuatoriano ha sido moldeada por una combinación de condiciones históricas, coyunturas críticas, cambios institucionales, reacciones y contra-reacciones de actores clave, así como de una persistencia estructural que ha dado como resultado un proceso de adaptación institucional en el largo plazo.

Se evidencia entonces una combinación de fuerzas, por un lado una fuerza dirigida al cambio de la política pública y por otro lado una fuerza que pretende la continuidad de la misma. En este sentido, se considera que el SSC es el resultado de una lucha de estas fuerzas. Con esta investigación se busca comprender la trayectoria y las características del proceso de desarrollo que han dado como resultado la configuración actual del SSC.

Por lo tanto, la pregunta de investigación que guía el presente estudio es: ¿qué factores explican el surgimiento y el desarrollo del Seguro Social Campesino en el Ecuador?.

La hipótesis de la presente investigación es que la interacción entre grupos de interés y el gobierno, y su conjunción en una coyuntura crítica determinada, explican el surgimiento y desarrollo del Seguro Social Campesino.

En este sentido, el objetivo general de esta investigación es determinar los factores que han incidido en el surgimiento y el desarrollo del SSC en el Ecuador. Y como objetivos específicos se pretende:

- Identificar los antecedentes del surgimiento del SSC.
- Identificar las coyunturas críticas, los principales cambios que ha sufrido la política del SSC.
- Identificar la persistencia estructural de la trayectoria del sendero de la política de la seguridad social campesina.
- Identificar la secuencia reactiva de la trayectoria de la política de la seguridad social campesina.

Para lograr responder la pregunta de investigación y comprobar la hipótesis es necesaria la guía de algunos conceptos teóricos considerados fundamentales en la presente investigación.

Primeramente, es relevante resaltar que el presente estudio utilizará el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, el cual basa su análisis en los procesos políticos concebidos como procesos históricos que emergen de complejas combinaciones entre instituciones y actores. Las preferencias de los actores en este enfoque son fruto de un proceso de formación histórica, que determina el modo en que los actores interpretan la realidad. Se considera que

este enfoque es apropiado para la presente investigación pues permite abordar la problemática de determinar el surgimiento e institucionalización de las políticas sociales dada “la importancia que otorga a los procesos de gestación y adopción de las decisiones políticas en su evolución y secuencias históricas” (Farfán 2007, 88).

En el análisis del neoinstitucionalismo histórico, el concepto de la dependencia del sendero (*path dependence*) es central, pues permite comprender la dinámica de la transferencia de políticas, considerando que la historia importa. En este sentido, al analizar las reformas, es importante situar su contexto histórico puesto que cuando las políticas son lanzadas en el camino, persistirán en ese patrón y será imposible de revertir. De esta manera, las instituciones no se adaptan de manera automática a la presión exógena, sino que más bien tienen resistencia al cambio, pese a su entorno cambiante. Esto se explica por la existencia de procesos causales altamente sensibles a eventos desarrollados en las primeras etapas de la secuencia histórica global. Estos procesos causales son autoreforzadores, reactivos y tienen propiedad determinísticas que bloquean las políticas a un patrón de trayectoria particular como los retornos crecientes (Tambulasi 2015, 179-180).

El presente estudio analiza la dependencia del sendero de la política de seguridad social campesina, usando la estructura analítica de Mahoney (2011) que incluye antecedentes históricos, coyunturas críticas, persistencia estructural, secuencia reactiva y resultados.

Pero definamos qué es una institución. Las instituciones son “elementos formales o informales que no necesariamente tienen un reflejo legal y que estructuran o condicionan el comportamiento de los individuos” (Peters 2003, 36), considerando a estos elementos institucionales como normas legales, procedimientos o estructuras de gobierno, incluso pautas de comportamiento, rutinas, convenciones sociales, valores o creencias.

Otro concepto fundamental de la investigación es la política social. Según la definición de Marshall, las políticas sociales son las acciones gubernamentales que tienen un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, poniendo a su disposición servicios o ingresos. Las políticas sociales más comunes son la seguridad social, educación, ayuda o asistencia pública, los servicios de salud y bienestar, la política de vivienda (Marshall en Titmuss 1974, 145).

De esta manera, la seguridad social es un componente importante de la política social. Para abordar su definición es necesario dejar en claro dos perspectivas: la primera proviene del modelo bismarckiano, el cual postula que los trabajadores deben pagar obligatoriamente en una parte de su remuneración, con el fin de crear “un fondo que se utilizará para cubrir [...] los gastos de atención de su salud y suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar por causas como la vejez, accidente, enfermedad o por desempleo involuntario” (Van Parijs 2004, 56); la segunda perspectiva es la de Beveridge, la cual incluye centralmente la noción de solidaridad que incluya a personas poco, o nada protegidas. En este sentido, los perceptores de ingresos destinan de manera obligatoria parte de sus ingresos a la creación de un fondo que proveerá un nivel mínimo de recursos debido a la imposibilidad de atender este mínimo por sus propios medios o por desempleo involuntario.

De manera formal, la Organización Internacional del Trabajo define a la seguridad social como:

(...) la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (Organización Internacional de Trabajo 2001, 1).

Respecto al método de análisis, la presente investigación responde al método cualitativo con enfoque interpretativo pues busca comprender los hechos y motivaciones que estuvieron detrás del surgimiento y desarrollo de la política del Seguro Social Campesino en base a un conjunto de observaciones. Adicionalmente, esta investigación responde a un estudio de caso, pues se pretende responder preguntas de cómo y porqué de la continuidad SSC, donde el investigador no ejerce control sobre el comportamiento de los involucrados en el estudio, abordando en el análisis de la trayectoria del SSC las condiciones contextuales que permitirán entender el fenómeno.

El estudio de caso al que responde este estudio es de tipo descriptivo y explicativo, pues busca describir el proceso histórico del Seguro Social Campesino identificando los hechos más relevantes, el contexto y los principales actores.

La obtención de información se realizará mediante la triangulación de información. Es decir, se pretende combinar distintos métodos o fuentes de datos, con la finalidad de evitar sesgar la información hacia las preferencias del investigador, por lo que se comparará distintas fuentes y tipos de información que permitirán obtener una comprensión profunda y clara del fenómeno estudiado (Taylor y Bogdan 1987, 91-92).

Capítulo 1

Marco Teórico

1.1. Neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo surge con March y Olsen cuando resaltan la autonomía de las instituciones públicas, la ineficiencia en la historia y la importancia que adquiere la acción simbólica (*symbolic action*) para entender las políticas. Esta preocupación surge de lo que los autores denominan una “transformación moderna de las instituciones sociales” (1984, 734). Dicha transformación surge a medida que las instituciones crecen, tienen mayores recursos y se vuelven más complejas. Para los autores, el “nuevo institucionalismo” no es propio de la ciencia política y surge del interés renovado en las instituciones, lo que es característico de tendencias recientes de la economía, nuevas leyes, contratos, jerarquías, procedimientos operativos normalizados, códigos profesionales y normas sociales.

Para Roth, el neoinstitucionalismo basa su análisis en el rol de las instituciones, pues este rol explica el entorno en el que se desenvuelven los individuos, la acción colectiva y las políticas públicas. Este enfoque busca rechazar el punto de vista reduccionista del Estado central, logrando la independencia de las instituciones sociales y las políticas públicas (2014b, 94-95). En la misma línea Grau y Mateos (2002) definen al neoinstitucionalismo como un “enfoque teórico que centra su atención en el estudio de las instituciones políticas y sociales a la hora de entender cómo éstas afectan la dinámica política” (186).

En la ciencia social actual existen tres tipos de análisis institucionales: el primero es el neoinstitucionalismo de elección racional, el cual sostiene que los seres humanos son seres estratégicos y racionales que buscan maximizar sus intereses personales, se asume que ellos calculan costos y beneficios de toda la batería de opciones; el segundo es el neoinstitucionalismo sociológico, que considera a los seres humanos como seres netamente sociales, no son tan racionales ni interesados como en la elección racional, sino que son seres <<satisfechos>> que actúan habitualmente; y el tercero es el neoinstitucionalismo histórico, el cual combina los dos enfoques anteriores pues considera que el comportamiento individual se justifica por el individuo, el contexto y las reglas, es decir que este enfoque no considera que los individuos sean simples seguidores de reglas, o que sólo actúen en pro de sus intereses, sino que más bien indaga sobre las razones de una determinada elección de los individuos y/o la razón del acontecimiento de un hecho concreto (Steinmo 2013, 139-140).

La presente investigación presenta su análisis desde el enfoque teórico – metodológico del neoinstitucionalismo histórico pues permite abordar la problemática de determinar el surgimiento e institucionalización de las políticas sociales. Este enfoque resulta apropiado para este objetivo por “la importancia que otorga a los procesos de gestación y adopción de las decisiones políticas en su evolución y secuencias históricas” (Farfán 2007, 88), por lo que se considera pertinente ahondar en la comprensión de este enfoque.

1.2. Neoinstitucionalismo histórico

De acuerdo a Steinmo (2013), el institucionalismo histórico nace en un contexto donde los estudiosos, en especial politólogos, estaban decepcionados con las grandes teorías y estaban cansados del enfoque técnico conductista, provocando - con su insatisfacción - un notable interés en los resultados del mundo real. Para Peters, la idea central de este enfoque es que “las decisiones políticas tomadas al formar una institución tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante” (2003, 100). También considera que el institucionalismo histórico fue una primera versión del nuevo institucionalismo al considerar la importancia de la historia.

En el neoinstitucionalismo histórico, la historia es fundamental puesto que permite observar el desarrollo y evolución de los procesos políticos en el transcurso del tiempo y su relación con las instituciones. Es decir, este enfoque se preocupa por los “momentos críticos, por el desarrollo de secuencias distintivas y por las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas” (Farfán 2007, 92). Por esta razón, este enfoque analiza instituciones con una extensa duración de tiempo.

En este sentido, Steinmo (2013) asegura que tomar la historia en serio es importante por tres razones: la primera es que los acontecimientos políticos se desarrollan en un contexto histórico, lo cual se relaciona directamente con los sucesos o decisiones presentes; la segunda razón es el aprendizaje que brinda la historia a los actores, esto permite al institucionalista histórico comprender de mejor manera del contexto histórico y afinar las explicaciones de los sucesos estudiados en el presente; y la tercera razón es que el pasado condiciona el futuro o las expectativas, es decir, tomar a la historia en serio significa que “*la historia no es una cadena de acontecimientos independientes*” (142), por lo que cada hecho del pasado es relevante en la trayectoria histórica de una política pública.

Farfán (2007), puntualiza ventajas y desventajas del neoinstitucionalismo histórico. Entre las ventajas se consideran: tiene una vasta comprensión de la “relación estructura-acción social” (93) lo que permite adecuar distintas situaciones al “análisis político – social”; se centra en el estudio de las coaliciones políticas, el rol institucional, y el predominio de las ideas en tomar decisiones; y que al considerar una metodología interpretativa, las explicaciones surgen del análisis y no están predeterminadas. Las desventajas del neoinstitucionalismo histórico son: se puede explicar la “estabilidad y persistencia institucional” (96), pero no determina las causas del cambio; no explica el diseño o rediseño de las instituciones; y no permite realizar predicciones.

Según Peters (2003, 100), uno de los primeros trabajos que abordan el institucionalismo histórico fue el de Peter Hall en 1986, pues si bien no se refirió al institucionalismo histórico *per se*, expresó la importancia de las instituciones en el largo plazo, resaltando de esta manera que los cursos de acción siempre sufren la influencia de las decisiones políticas tomadas en el pasado. Con base en esta premisa, Peters señala:

(...) una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el institucionalismo histórico esto se conoce como la <<dependencia del rumbo>> (Peters 2003, 101).

En este sentido, el concepto de *path dependence*, dependencia del sendero o dependencia del rumbo (como lo denomina Peters) es crucial dentro del neoinstitucionalismo histórico.

1.3. Dependencia del sendero

Una definición general de la dependencia del sendero o *path dependence* la proporciona Sewell en Mahoney (2000, 510) al afirmar que “lo que ocurrió en el pasado afectará los posibles resultados de una secuencia de eventos en el futuro”.

Para Mahoney el concepto de *path dependence* tiene tres características definitorias. La primera es que implica el “estudio de procesos causales que son altamente sensibles a los eventos que tienen lugar en las primeras etapas de una secuencia histórica global” (Mahoney 2000, 510), dando mayor relevancia a los hechos ocurridos en una determinada secuencia. La

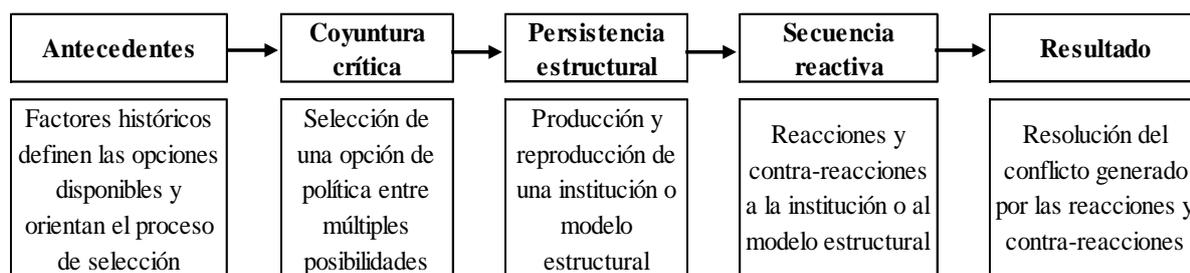
segunda considera que “los acontecimientos históricos tempranos son sucesos contingentes que no pueden explicarse sobre la base de acontecimientos anteriores” (511), es decir que el resultado final de la serie no se puede predecir en base a los acontecimientos iniciales de la misma. Y la tercera razón es que, “una vez que estos eventos históricos contingentes tienen lugar, las secuencias dependientes de la trayectoria están macadas por patrones causales relativamente deterministas” o ingresan en un estado de “inercia”.

Recopilando las principales afirmaciones de los investigadores de la dependencia del sendero, es posible afirmar que la noción de *path dependence* es central en el neoinstitucionalismo histórico para comprender la dinámica de la transferencia de políticas, considerando que la historia importa. En este sentido, al analizar las reformas, es importante situar su contexto histórico puesto que cuando las políticas son lanzadas en el camino, persistirán en ese patrón y será imposible de revertir. De esta manera, las instituciones no se adaptan de manera automática a la presión exógena, sino que más bien tienen resistencia al cambio, pese a su entorno cambiante. Esto se explica por la existencia de procesos causales altamente sensibles a eventos desarrollados en las primeras etapas de la secuencia histórica global. Estos procesos causales son autoreforzadores, reactivos y tienen propiedad determinísticas que bloquean las políticas a un patrón de trayectoria particular como los retornos crecientes. Lo que implica que la adopción de políticas alternativas sea prácticamente imposible (Tambulasi 2015, 179-180).

Sin embargo, esta inercia que hablan los autores podría ser alterado siempre y cuando exista “una buena dosis de presión política para producir tal cambio” (Peters 2003, 99), o como Mahoney (2000, 508) afirma que pueden haber resultados desviados o instancias de excepcionalidad, debido a que algunas fuerzas pueden ser tan poderosas que pueden cambiar el rumbo de la política, como también pueden no hacerlo. Ante ello, Tambulasi (2015, 180) afirma que la permanencia de las políticas puede prevalecer incluso con la presencia de fuerzas significativas y la transferencia coercitiva de políticas.

Para estudiar la dependencia del sendero de una política pública, Mahoney propone realizar el análisis siguiendo la estructura analítica que se muestra en la ilustración 1.1. Esta estructura se compone de variables que se identificarían en la trayectoria temporal de la política pública en análisis como son: los antecedentes, las coyunturas críticas, la persistencia estructural, las secuencias reactivas y los resultados.

Ilustración 1.1. Estructura analítica de la dependencia del sendero



Fuente: Fontaine 2015 adaptado de Mahoney (2001, 113).

Como se observa en la ilustración 1.1, el primer componente son los antecedentes históricos, referidos a las condiciones que “definen una gama de opciones disponibles para los actores en un punto clave de elección” (Mahoney 2001, 112). Este punto clave de elección se denomina “coyuntura crítica” y justamente en este punto se selecciona una opción particular de dos o más alternativas. Esta opción particular puede significar el surgimiento de una política pública, una coalición, institución o gobierno, lo cual a su vez puede generar respuestas y contra respuestas que dan finalmente un resultado como representación de la resolución de conflictos (Mahoney 2001, 112).

1.3.1. Antecedentes históricos

Los antecedentes históricos se refieren a los sucesos iniciales del proceso de la política pública que define el conjunto de opciones disponibles previas a la coyuntura crítica. Una de las características de la dependencia del sendero es que estos antecedentes históricos son acontecimientos contingentes que no se explican en base a los sucesos anteriores o “condiciones iniciales”, debido a la importancia que tienen los mismos en el resultado final de la secuencia (Mahoney 2000, 510). Como lo dice Goldstone en Mahoney:

(...) la dependencia de la trayectoria es una propiedad de un sistema tal que el resultado durante un período de tiempo no está determinado por ningún conjunto particular de condiciones iniciales, sino por un sistema en el que los resultados están relacionados estocásticamente con las condiciones iniciales (Goldstone en Mahoney 2000, 510).

Adicionalmente, la dependencia del sendero es altamente sensible a las primeras etapas de la trayectoria general, debido a que un determinado suceso - que se produjo al inicio de la trayectoria de política pública - pudo limitar las posibilidades de ocurrencia de eventos futuros (Mahoney 2000, 511).

1.3.2. Coyunturas críticas

El siguiente elemento de la estructura analítica de la dependencia del sendero son las coyunturas críticas. Para explicarlas, Mahoney (2001) considera dos condiciones relevantes: la primera es que las coyunturas críticas son “puntos de elección cuando se escoge una opción entre dos o más alternativas” (113), en este sentido para que exista una coyuntura crítica debe haber previamente la elección entre alternativas y; la segunda condición es que una vez seleccionada la opción, es difícil volver al punto inicial donde se tenían las demás alternativas. De esta manera, no todos los puntos de elección se pueden considerar como coyunturas críticas, sino sólo aquellos que proporcionaron resultados futuros importantes.

Cabe mencionar que, estas coyunturas críticas, pueden estar determinadas por procesos anteriores y que se pueden caracterizar por la contingencia en que acontecimientos imprevistos pueden tener un fuerte impacto. Por lo tanto, para analizar las coyunturas críticas es recomendable enfocarse en pequeños eventos, agencias humanas o peculiaridades históricas que están fuera del marco teórico y que marcaron puntos clave en la historia (Mahoney 2001, 113).

1.3.3. Reproducción institucional, instituciones y actores

La reproducción institucional hace referencia a que las coyunturas críticas provocan la formación de instituciones que se mantienen en el tiempo y no pueden ser fácilmente transformadas. Una característica de la dependencia del sendero es la dificultad que tienen los actores para revertir los efectos de las elecciones realizadas en las coyunturas críticas. Esta dificultad se debe a la formación de instituciones (como consecuencia de las coyunturas críticas) que persisten a lo largo del tiempo en ausencia de los procesos responsables de su desarrollo original. Es decir, durante la coyuntura crítica un conjunto inicial de factores contingentes puede conducir a un arreglo institucional. Luego de la coyuntura crítica, otro conjunto de procesos causales deterministas reproduce la institución sin recurrir a las causas originales. Estos mecanismos reproductivos pueden ingresar en un patrón institucional que sea extremadamente difícil de transformar (Mahoney 2001, 114).

Para una mejor comprensión de la reproducción institucional, se considera pertinente indagar dos conceptos: instituciones y actores.

De acuerdo a Hall y Taylor las instituciones son:

(...) los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal (Hall y Taylor 1998, 17).

Para Peters, una institución tiene cuatro características importantes. La primera característica es que una institución “constituye un rasgo estructural de una sociedad y/o forma de gobierno” (2003, 36); la segunda es la permanencia en el tiempo; la tercera característica es que afecta el comportamiento de los individuos mediante restricciones de tipo formal o informal; y la cuarta característica es que “entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos” o comunes (38).

Respecto a la definición de actores, Farfán (2007) diferencia al individuo y al Estado. Los individuos o grupos de sociedad “interactúan o intercambian entre sí, en condiciones de igualdad, sobre la base de preferencias o valores que les conducen a la búsqueda de su interés individual o grupal” (102), mientras que el Estado y sus representantes lo hacen mediante “una autoridad legal” con “facultades y atribuciones” que les permite imponer un fallo sobre un grupo de personas o un conjunto de la sociedad.

Para Stone (2012), los grupos de interés conforman ciudadanos que tienen intereses comunes que se organizan para satisfacer o asegurar políticas públicas que satisfagan sus intereses. En la idea de que cada persona desea maximizar su satisfacción, cada persona conoce sus gustos, preferencias y objetivos y nadie puede conocer sus intereses tanto como la misma persona. En este sentido, los hacedores de políticas deberían establecer una especie de mercado, donde los individuos puedan determinar y perseguir sus propios intereses. De esta manera, la formación de intereses es más dinámica que los procesos representados en un mercado modelo o en la teoría democrática liberal (Stone 2012, 229).

1.3.4. Secuencias reactivas y coaliciones promotoras

Volviendo a la estructura analítica de la dependencia del sendero, se considera que la reproducción institucional, genera resistencia a las instituciones a través del tiempo, lo cual

desencadena eventos causalmente vinculados producidos independientemente de los factores institucionales que la produjeron inicialmente. Esta cadena de eventos se puede considerar como reacciones y contra reacciones o también denominadas “secuencias reactivas”.

Específicamente las secuencias reactivas se las define como cadenas de eventos ordenados en el tiempo y conectados de manera causal. Por lo tanto, es esta misma resistencia a las instituciones que provocan las secuencias reactivas y estas pueden marcar un contragolpe y contra respuesta debido al apoyo o desafío hacia los patrones institucionales establecidos durante los periodos críticos de la coyuntura (Mahoney 2001, 115).

En el contexto de las acciones y contra reacciones provocadas por la reproducción institucional, se considera oportuno conceptualizar las coaliciones promotoras. De acuerdo a Sabatier (2010) el marco de las coaliciones promotoras afirma que “los participantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno” (211). El marco considera que las coaliciones promotoras permiten aunar el comportamiento de cientos de organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de políticas durante periodos de una década o más. Incluso se demostró⁵ que los patrones de coordinación entre los actores prevalecen en grupos formados de acuerdo a sus creencias políticas.

El marco de las coaliciones promotoras adquiere importancia en la medida que permite analizar el cambio de creencias y de políticas. Estos cambios se desarrollan mediante dos caminos que son: el aprendizaje (experiencias y/o información nueva) de las políticas; y los eventos o shocks externos al sistema de políticas como las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen, entre otros (Sabatier 2010, 213- 214).

Otro aspecto del marco de las coaliciones promotoras son los recursos que poseen estas coaliciones y que pueden definir ventajas y desventajas entre ellas. Al respecto, Sabatier

⁵ Se realizó un estudio donde se solicitó a los participantes que identifiquen afiliaciones organizacionales en las que ellos “procuraban coordinar sobre temas relacionados al Área Marina Protegida”. Este estudio determinó que “los patrones de coordinación, tal como se esperaba, se superponen en grupos basados en creencias sobre las políticas públicas” (Sabatier 2010, 211). Este estudio surgió en respuesta a la crítica de que “el marco de coaliciones promotoras ofrece una justificación insuficiente de que los actores con similares creencias sobre las políticas realmente coordinan su comportamiento en coaliciones” (Sabatier 2010, 211).

(2010) expone los distintos tipos de recursos que se pueden identificar dentro de las coaliciones. Estos recursos son:

1. La autoridad legal formal para tomar decisiones tales como funcionarios de organismos, legisladores y algunos jueces. Cuando una coalición cuenta con este recurso, se puede diferenciar las coaliciones dominantes (poseedoras de este recurso) de las coaliciones minoritarias (que no poseen el recurso) (Sabatier 2010, 217).
2. La opinión pública, recurso relevante para persuadir a los actores en sus decisiones (Sabatier 2010, 217).
3. La información, este recurso permite “reforzar la condición de miembro de la coalición, debatir en contra de los puntos de vista políticos de un adversario, convencer a los gobernantes que toman decisiones que apoyen propuestas propias e influir en la opinión pública” (Sabatier 2010, 219).
4. Los grupos movilizables, este recurso involucra a miembros del público que comparte creencias en actividades políticas como “manifestaciones públicas, campañas electorales y campañas de recaudación de fondos” (Sabatier 2010, 219).
5. Recursos financieros, mismos que permiten adquirir otros recursos.
6. Liderazgo hábil, que permite “crear una visión atractiva para una coalición, utilizar los recursos en forma estratégica y eficiente, y atraer nuevos recursos para la coalición” (Sabatier 2010, 219).

Dado que la presente investigación analiza el surgimiento y desarrollo del Seguro Social Campesino bajo el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, utilizando la estructura de análisis de la dependencia del sendero de Mahoney, el concepto de coaliciones promotoras se considera relevante pues permitirá identificar si en todo el periodo de análisis (1935-2016) se formaron coaliciones promotoras, la incidencia de las mismas en la trayectoria del SSC y los recursos que han tenido dichas coaliciones.

1.4. Sobre la Metodología

De acuerdo a Della Porta y Keating (2013, 38), “la cuestión metodológica se refiere a los instrumentos y técnicas que utilizamos para adquirir conocimientos”. De esta manera en la presente sección se pretende detallar los instrumentos y técnicas que se usarán para cumplir los objetivos y comprobar la hipótesis de la presente investigación.

Para lograr este detalle es necesario identificar los enfoques de investigación, el positivo y el interpretativo. El enfoque positivo se relaciona con la explicación de relaciones causa – efecto entre variables, usa métodos “sólidos”, se investigan pruebas concretas, datos exactos, normas y regularidades, buscando una explicación estructural y ajena al contexto que permita realizar generalizaciones y descubrir leyes universales de conducta. Mientras que el enfoque interpretativo, a diferencia del enfoque positivo, usa métodos “más suaves”, busca comprender los hechos y motivaciones que están detrás de la conducta humana, dando lugar a la ambigüedad y contingencia que suele acompañar los procesos sociales (Della Porta y Keating 2013, 38-39).

De acuerdo a Fontaine (2015, 130) “la interpretación es el ejercicio más común del análisis de políticas”, por tanto una inferencia interpretativa constituye el “proceso mediante el cual se entiende un fenómeno en base a un conjunto de observaciones”.

Para las investigaciones con enfoque positivista se usa preferentemente el método cuantitativo, y en las investigaciones con enfoque interpretativo se usa el método cualitativo. El método cuantitativo emplea el análisis de regresión y demás técnicas relacionadas para medir una inferencia causal, mientras que el método cualitativo utiliza técnicas como la entrevista, grupos focales, análisis textuales y de contenido, entre otras, con el fin de interpretar un fenómeno (Della Porta y Keating 2013, 39)

Según Ragin (2007) una investigación usa un método cualitativo cuando pretende obtener un conocimiento en profundidad del fenómeno a analizar y en la mayoría de casos se centra en un caso especialmente relevante. De acuerdo a Yin (2009) los tipos de métodos de análisis cualitativo son: el experimento, la encuesta, análisis documental, historias y estudio de caso. El estudio de caso busca responder preguntas del "cómo" y "por qué"; el investigador no ejerce control sobre el comportamiento de los involucrados en el estudio; se abordan las “condiciones contextuales y los límites entre el fenómeno y el contexto no son claros” (Yin 2009, 2).

De acuerdo a Gerring (2007), un estudio de caso se lo puede entender como un estudio intensivo de uno o varios casos que puede ser generalizado para un conjunto de la población. Para Vannesson, el estudio de caso se define como:

(...) es una estrategia de investigación basada en la investigación empírica profunda de uno o de unos pocos fenómenos con el fin de analizar la configuración de cada caso, y aclarar las características de una clase mayor de fenómenos (similares), mediante el desarrollo y la evaluación de explicaciones teóricas (Vannesson 2013, 241).

En este sentido, el método de análisis de la presente investigación es cualitativo con enfoque interpretativo pues busca comprender los hechos y motivaciones que estuvieron detrás del surgimiento y desarrollo de la política del Seguro Social Campesino en base a un conjunto de observaciones. Adicionalmente, esta investigación responde a un estudio de caso, pues se pretende responder preguntas de cómo y porqué de la continuidad SSC, donde el investigador no ejerce control sobre el comportamiento de los involucrados en el estudio, abordando en el análisis de la trayectoria del SSC las condiciones contextuales que permitirán entender el fenómeno.

El estudio de caso investiga un suceso contemporáneo en profundidad en el cual el investigador tiene poco o nulo control. El método de estudio de caso se puede confundir con el método de historia, sin embargo el estudio de caso puede incluir como fuente de información la observación directa de los hechos de estudio y las entrevistas a los involucrados, técnicas que el método de historia no puede realizar (Yin 2009).

Al haber identificado el método de análisis, es relevante notar las diferentes tipologías desarrolladas dentro del estudio de caso, a continuación se presentan las tipologías estudiadas por Berg (2000) y Yin (2009).

Para Berg (2000), existen tres tipos de estudio de caso: intrínseco, instrumental y colectivo. La presente investigación responde al caso de estudio intrínseco, pues de acuerdo al autor esta tipología estudia a profundidad un caso particular, y como en la presente investigación se pretende analizar a profundidad la política pública del seguro social campesino encaja perfectamente en esta tipología.

Para Yin (2009, 2) el caso de estudio contiene algunos elementos: preguntas de estudio, proposiciones de estudio o marco teórico; unidad de análisis; relación entre los datos a las proposiciones; y, los criterios para interpretar resultados. La presente investigación cuenta con todos los elementos mencionados, la pregunta de estudio y las proposiciones se

describieron en la introducción. La unidad de análisis es la política pública del seguro social campesino, política que se vincula con la teoría de seguridad social y el neoinstitucionalismo histórico. El autor señala una tipología de los casos de estudio que pueden ser: exploratorio, explicativo y descriptivo. El descriptivo requiere que el investigador presente una teoría descriptiva para realizar una especie de seguimiento de todo el estudio, se guía en las preguntas ¿qué?, ¿quién? y ¿dónde?, para lo cual se puede recurrir a estrategias de encuestas o análisis de archivos. Mientras que el caso de estudio explicativo se guía en las preguntas ¿cómo? y ¿por qué?, estas preguntas tratan sobre enlaces operacionales que necesitan ser rastreados a lo largo del tiempo. Para ello se puede recurrir a estrategias de investigación de la historia y/o experimentos (Yin 2009, 6).

En este sentido, la presente investigación responde a un caso de estudio descriptivo y explicativo, pues busca describir el proceso histórico del Seguro Social Campesino identificando los hechos más relevantes, el contexto y los principales actores. Además, este estudio busca explicar los factores que han dado continuidad al SSC y han permitido que se mantenga en la actualidad.

Además, con el presente estudio se pretende entender cómo y por qué surge y se ha desarrollado el seguro social campesino, los factores contextuales que han incidido en su desarrollo y en su actual configuración. Al asumir un enfoque neoinstitucionalista histórico se considera a la historia como técnica de investigación.

De acuerdo a Alía (2005, 45-46), las técnicas de investigación histórica se dividen en dos tipos: cualitativas y cuantitativas. Las primeras contribuyen a buscar y observar documentos, aquí se puede considerar la búsqueda y localización de información, observación documental, observación directa y la investigación oral como un cuestionario.

La obtención de información se realizará mediante la triangulación de información. Es decir, se pretende combinar distintos métodos o fuentes de datos, con la finalidad de evitar sesgar la información hacia las preferencias del investigador, por lo que se comparará distintas fuentes y tipos de información que permitirán obtener una comprensión profunda y clara del fenómeno estudiado (Taylor y Bogdan 1987, 91-92).

Para la triangulación de información en la presente investigación, se considera las siguientes técnicas: las entrevistas estructuradas a actores claves como funcionarios públicos y dirigentes o representantes de los campesinos; la información que se pueda obtener de la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano y Rural (ENEMDUR) levantada por el INEC respecto a coberturas del seguro social; la investigación documental, pese a la información limitada del tema, considerando además que Ecuador es un país pionero en la implementación de un seguro social para campesinos. Dentro de la investigación documental se considera la revisión de literatura y prensa sobre los principales acontecimientos del seguro social campesino.

Con el fin profundizar y especificar la estrategia de investigación, a continuación se presenta una serie de procedimientos mediante los cuales se alcanzarán los objetivos específicos de la investigación⁶ guiados en la estructura de Cresswell (2009):

Para identificar los antecedentes del surgimiento del SSC, se considera los antecedentes del SSC como la variable a observar. El procedimiento de análisis e interpretación de la información es el siguiente: obtener los datos, interpretar y escribir reportes. Además de una descripción detallada del entorno de los individuos inmersos en el proceso de surgimiento del SSC. De ser necesario, se deberá codificar la información recopilada. Esto basado en una pregunta central: ¿cuál fue el contexto histórico en el que surgió el SSC?

Para identificar las coyunturas críticas, los principales cambios que ha sufrido la política del SSC, se considera los cambios normativos e institucionales del SSC como la variable a observar. El procedimiento de análisis e interpretación de la información es el siguiente: obtener los datos y describir los principales hitos de la trayectoria del SSC. Esto basado en una pregunta central: ¿cuáles han sido los principales cambios normativos e institucionales del SSC?

Para identificar la persistencia estructural de la trayectoria del sendero de la política del seguro social campesino, la variable a observar es la producción y reproducción de instituciones. El procedimiento de análisis e interpretación de la información es el siguiente: obtener los datos, interpretar y escribir reportes que permitan identificar la formación de

⁶ En la sección introductoria se detallan los objetivos específicos de la presente investigación.

instituciones en la trayectoria del SSC. Esto basado en una pregunta central: ¿cuáles son los factores estructurales o de continuidad del SSC?

Para identificar la secuencia reactiva de la trayectoria de la política de la seguridad social campesina, se considera a las reacciones y contra-reacciones a la institución o al modelo estructural como la variable a observar. El procedimiento de análisis e interpretación de la información es el siguiente: obtener los datos, interpretar y escribir reportes. Esto basado en una pregunta central: ¿cuáles han sido las instituciones o modelos estructurales que surgieron posterior a las coyunturas críticas identificadas en la trayectoria del SSC?

Para todos los objetivos se empleará la técnica de recolección de datos históricos, triangulando información proveniente de encuestas, documentos públicos y privados, noticias, boletines, informes, normativa histórica (leyes, decretos, resoluciones), entrevistas personalizadas a los actores del proceso, representantes del IESS y de los gremios del SSC. La fuente de la información será la prensa, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la Asamblea Nacional, personas expertas en la seguridad social y demás documentación física o virtual obtenida de las bibliotecas y hemerotecas.

Capítulo 2

La Seguridad Social en un marco descriptivo

2.1 Política social

Titmuss (1974, 143-144) hace un recuento de los principales autores que han definido la política social. Por ejemplo, citando a Macbeath afirma que la política social ordena la red de relaciones de los integrantes de una sociedad, Ginsberg la conceptualiza como el progreso moral donde prevalece el altruismo sobre el egoísmo. Por otro lado, para Hagenbuch, la política social se relaciona con el deseo de asegurar estándares mínimos y ciertas oportunidades de cada miembro de una sociedad.

Para Titmuss las políticas sociales tienen tres características principales: deben ser benéficas, que proporcionen bienestar a los ciudadanos; tiene objetivos económicos y no económicos como los salarios mínimos, e; implican cierta medida de redistribución progresiva de los recursos (Titmuss 1974, 143-144).

Para Marshall en Titmuss (1974, 145) la política social se relaciona con la acción que tiene un “impacto directo en el bienestar de los ciudadanos”, proporcionándoles servicios o ingresos. Las políticas sociales centrales –que entran en la definición de política social y cumple con las características enunciadas - son las referentes a la seguridad social, la asistencia pública, los servicios de salud, educación, bienestar y vivienda. En la presente investigación se analiza la política de seguridad social del Ecuador.

De acuerdo a Titmuss existen tres modelos de política social que permiten contextualizar el análisis. El primero es el modelo de bienestar residual, el cual considera al mercado y la familia como los dos medios (socialmente aceptados) para cumplir las necesidades individuales. Estos dos medios se manifiestan cuando hay ausencia de las instituciones de bienestar social. El segundo es el modelo de rendimiento industrial de la política social, donde las instituciones de bienestar social juegan un papel importante como auxiliares de la economía, considerando que las necesidades sociales se deben satisfacer en base al mérito, rendimiento laboral y la productividad. Y el tercero es el modelo institucional redistributivo de la política social, donde se considera al bienestar social como una institución integrada en la sociedad que incorpora sistemas de redistribución de recursos en el tiempo (Titmuss 1974, 145-146).

2.2 Seguridad social y sus enfoques

Como se observó en el apartado anterior, una de las políticas sociales centrales es la referente a la seguridad social. De manera formal, la Organización Internacional del Trabajo define a la seguridad social como:

(...) la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (Organización Internacional de Trabajo 2001, 1).

Para comprender este concepto, se considera necesario exponer un concepto más amplio como es el de la protección social. En una reciente publicación, González (2015) define a la protección social como:

(...) el conjunto organizado y sistematizado de normas jurídicas, instituciones y recursos mediante el cual se articula el derecho subjetivo que asiste a todo ciudadano, por encontrarse en alguna de las situaciones de necesidad en las que se haya podido materializar algunos de los riesgos definidos como de carácter social, a recibir del Estado, o en todo caso por su intermedio, unas prestaciones suficientes que le permitan, si no su plena satisfacción y comprensión, sí al menos la mitigación del daño sufrido, a efectos de garantizar unas condiciones de vidas dignas, fundamentalmente, mediante precepciones de carácter económico (González et al 2015, 12).

De acuerdo a Carranza y Cisneros (2014), la protección social “es un concepto en evolución” (13) el cual se lo concibe “desde diversos marcos conceptuales y a partir de distintas dimensiones analíticas y políticas”. En este sentido, la protección social está integrada por tres componentes que son: la protección social no contributiva; la protección social contributiva; y las regulaciones del mercado laboral.

Estas clasificaciones que realizan Carranza y Cisneros, lo hacen basados en algunos autores que han abordado la temática, entre ellos el principal es Esping-Andersen (1993) y posteriormente Van Parijs (2004) quienes diferencian los regímenes de un Estado de Bienestar en los que se concibe a la seguridad social de diferente manera, estos enfoques son el contributivo, no contributivo y el enfoque de Paine, los cuales se exponen a continuación.

2.2.1 Enfoque contributivo

El enfoque de Bismarck⁷ o también denominado contributivo, postula que los trabajadores deben pagar obligatoriamente en una parte de su remuneración, con el fin de crear “un fondo que se utilizará para cubrir [...] los gastos de atención de su salud y suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar por causas como la vejez, accidente, enfermedad o por desempleo involuntario” (Van Parijs 2004, 56).

De esta manera, el motivo principal por el que los trabajadores se afilian es por la aversión al riesgo, la cual les hace preferir una opción que implique una matemática de ingresos, lo que significa que un promedio menor de ingresos obtenido en los diversos estados posibles se pondera por su probabilidad de obtención. Es así que, el asegurado está dispuesto a pagar para garantizarse ingresos más seguros. Este mecanismo de seguro, permite comprender las razones por las que en cada periodo, puede haber transferencias considerables desde ciertas personas con ingresos más elevados hacia otras con menores ingresos. Estas transferencias son conocidas por los economistas como las mejoras paretianas, esto es, operaciones que mejoran la suerte de todos o, al menos la suerte de algunos, sin deteriorar la de cualquier otro (Van Parijs 2004, 58).

De acuerdo a Esping-Andersen (1993) el modelo de seguridad social propuesto por Bismarck y Von Taffe podía considerarse como una forma de política de clases, pues tenía dos objetivos claramente definidos. El primero era “consolidar divisiones entre asalariados” (44) diseñando diferentes programas para las distintas clases sociales. El segundo objetivo consistía en vincular de manera directa la lealtad del individuo a la monarquía o a la autoridad central del Estado. De esta manera, este modelo de provisiones para el bienestar social favorecía a los funcionarios en una tradición corporativista como una manera de premiar la fidelidad al Estado y que la distinción entre el status social de las personas.

Castel también esboza este modelo de seguridad social enfatizando el carácter formal y obligatorio de las sociedades de socorro como una fórmula de protección autoritaria para los trabajadores. Es así que, el mutualismo obligatorio, impulsado y garantizado por el Estado,

⁷ Otto Von Bismarck (1815-1898) en 1862, luego de la guerra francoprusiana, fue nombrado rey de Prusia. “A Bismarck se le atribuye la institucionalización de los primeros esquemas de <<seguros sociales>>”, mismos que limitan la cobertura a la población asalariada y alguno de sus dependientes (Van Parijs 2004, 58).

aseguraría al conjunto de los trabajadores contra los principales riesgos sociales y contra el desvío en acciones reivindicativas (Castel 1997, 209).

2.2.2 Enfoque no contributivo

El segundo modelo corresponde a la perspectiva de Beveridge⁸ incluye fuertemente la noción de solidaridad que incluya a personas poco, o nada protegidas. En este sentido, los perceptores de ingresos destinan -de manera obligatoria - parte de sus ingresos a la creación de un fondo que proveerá un nivel mínimo de recursos debido a la imposibilidad de atender este mínimo por sus propios medios o por desempleo involuntario (Van Parijs 2004, 56). En este enfoque se considera a la seguridad social desde el concepto más amplio de la protección universal, es decir, se consideran todas las etapas de la vida de una persona como enfermedad, desempleo, accidente, jubilación, muerte, nacimiento y matrimonio.

Para Esping-Andersen (1993, 43) el modelo de Beveridge es un modelo desarrollado por los derechos de desmercantilización⁹, ofrece un subsidio básico e igual para todos, independientemente de la actividad que desarrollen las personas, de sus aportaciones y del rendimiento previo. Se lo puede considerar como un sistema solidario pero no necesariamente desmercantilizador, puesto que estos esquemas no ofrecen subsidios que brinden a los beneficiarios una opción real de trabajo.

Esta noción fuerte de solidaridad también puede presentarse cómodamente a partir de la noción de “seguro”, pero en este caso como un seguro *bajo el velo de la ignorancia*¹⁰. “El problema que este dispositivo trata de resolver es el de la desigualdad de recursos internos, la injusticia contenida en el hecho de que algunos tienen la suerte de ser talentosos, otros la mala suerte de ser discapacitados” (Van Parijs 2004, 61). Este Estado de Bienestar no es puramente de “aseguramiento” como el anterior modelo, sino que exigen una base ética más ambiciosa. Es decir, consiste en afirmar como buena toda medida que nos acerque a la póliza de seguro a la cual nos adheriríamos detrás del velo de la ignorancia que nos esconde ventajas y

⁸ William Henry Beveridge (1879-1963) en 1941 fue nombrado presidente del Comité Interministerial de Seguridad Social introduciendo nociones de una <<seguridad social>> mucho más amplia. Es decir, su esquema fue “cubrir a toda la población contra contingencias sociales, independientemente de su capacidad de pago” (Van Parijs 2004, 60).

⁹ “La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio con un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado. En este sentido, la desmercantilización refuerza al obrero y debilita la autoridad absoluta de los empresarios” (Esping-Andersen 1993, 41-42).

¹⁰ Concepto propuesto por Ronald Dworkin en 1981.

desventajas ex ante. Esto también se conoce como la solidaridad en el sentido más fuerte, pues nos conduce a ayudar a otros cuando no pueden desenvolverse solos a pesar de sus esfuerzos, aunque no sean nuestros pares.

2.2.3 Enfoque de Paine

Y finalmente, el tercer modelo es el denominado Paine o de la equidad, donde todos los perceptores de ingresos destinan - de manera obligatoria - una parte de sus ingresos para crear un fondo que permita pagar una renta igual a todos los integrantes de la sociedad (Van Parijs 2004, 65). En este modelo se trata de mostrar que la idea de una prestación universal no es (éticamente hablando) tan absurda como aparece en la discusión anterior, pero que, no obstante, requiere una justificación ética radicalmente diferente de la que se presentó bajo el nombre de solidaridad

En este enfoque, no se trata de transferir recursos de los más ricos a los más pobres, sino que más bien las “transferencias” (justificadas en términos de equidad) se otorgan a todos en partes iguales del patrimonio común. Se considera que la prestación universal máxima sostenible distribuye tanto como sea posible entre todos, un patrimonio que “tiende espontáneamente a ser monopolizado – muy desigualmente – por los que están más ávidos de aprovecharlo” (Van Parijs 2004, 72). De acuerdo a Esping-Andersen (1993), los cambios en derechos sociales y la estratificación del bienestar se clasifican en tres tipos de régimen que son el Liberal, el Corporativista y el Socialdemócrata.

El Estado de bienestar “liberal” busca ayudar a los más pobres considerando transferencias universales y programas de seguridad social. En este régimen, el desarrollo de las reformas sociales se circunscriben por “normas tradicionales y liberales de la ética del trabajo, los límites de protección social igualan la propensión marginal de optar por esa ayuda social en lugar del trabajo” (Esping-Andersen 1993, 47). Por lo tanto, los condicionantes para estos derechos son estrictos y asociados a un estigma en el cual se enmarca a la población. El Estado por su lado estimula el mercado garantizado sólo un mínimo o proporcionando subsidios a programas privados de protección social. Es así que “este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización, limita el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación”.

El segundo tipo de régimen de bienestar se lo denomina “corporativista”, enfocado principalmente en la diferencia de status, por lo que los derechos sociales - además de representar un tema marginado - se otorgaban en función a la clase y al status social. Este régimen corporativista se desarrolló en “una estructura perfectamente preparada para desplazar al mercado como proveedor del bienestar social; de aquí que los seguros particulares y los beneficios adicionales en el empleo jugaran de hecho un papel marginal” (Esping-Andersen 1993, 48).

El tercer régimen se denomina “socialdemócrata”, donde se buscaba un Estado del bienestar en pro de la igualdad en las máximas necesidades, lo que provocaba que los servicios y prestaciones se brinden a un máximo nivel, es decir “hasta unos niveles equiparables incluso con los gustos más particularizados de la nueva clase media” (Esping-Andersen 1993, 49), también provocaba que se otorgaría igualdad “garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes”. Este modelo realiza una fusión entre el liberalismo y el socialismo, lo que da como resultado un Estado de Bienestar que suministra el cuidado de los niños, los adultos mayores y los necesitados. En este sentido, este régimen fusiona el bienestar social y el trabajo, por lo que debería garantizar el pleno empleo.

Si bien los Estados de Bienestar descritos anteriormente permiten comprender la asistencia social que brinda el Estado de acuerdo a su interacción con el mercado y las familias, se debe considerar que estos Estados de Bienestar son propios de sociedades capitalistas industrializadas, con amplios segmentos de la población dentro del mercado de trabajo, con características de pleno empleo pues se permitía financiar a la seguridad social con las aportaciones de los asalariados. Y de esta manera era posible universalizar las prestaciones básicas como salud, educación, vivienda entre otras, tanto para los asalariados como para los no asalariados. Por esta razón, es indispensable conocer cómo se desarrolló la seguridad social en América Latina, considerando las diferentes relaciones Estado, mercado y familia enmarcadas en distintas etapas de desarrollo.

2.3 Política social en América Latina

Para Filgueira et al. (2006) la política social en América Latina se desarrolló en dos etapas. La primera etapa data desde inicios del siglo XX hasta fines de los años 70, donde se hace referencia al modelo sustitutivo de importaciones, mismo que tuvo efectos distintos de

acuerdo a dos grupos de países, los de mayor desarrollo y los de menor desarrollo. En los países de mayor desarrollo como Argentina y Uruguay, este modelo propuso un sistema de protección social que pretendía la universalidad. Esto quiere decir que impulsó “un modelo de ciudadanía regulada que seleccionaba el momento de acceso de los diversos grupos a los beneficios sociales y diferenciaba los beneficios en función de los ingresos” (Filgueira et al. 2006, 22).

En este sentido, esta primera etapa en los países más desarrollados ofrecía protección social de tipo corporativo, es decir se estratificó los servicios de protección social y su calidad de acuerdo a las diferentes clases sociales. Consecuentemente, las mejores prestaciones del mercado laboral se dirigían a las empresas con mayor poder, siendo la solidaridad un concepto desarrollado de manera interna (dentro de la empresa), por lo tanto aquellos que no participaban en el mercado laboral eran excluidos. Cabe mencionar que en estos países la educación se consideró como una expresión sectorial de carácter universal lograda (Filgueira et al. 2006, 22).

Por otro lado, esta primera etapa se desarrolló de manera más agravante en los países menos desarrollados, donde el régimen político predominante fue el autoritarismo pues “sus sociedades presentaban signos de exclusión” (Filgueira et al. 2006, 23), la política social era excluyente, con prestaciones que beneficiaban sólo a la población inserta en el mercado formal de trabajo. Al igual que en los países de mayor desarrollo, la universalidad de la educación se logró también en estos países, aunque a veces con baja calidad. Para los autores, al analizar la intensidad y calidad de la participación pública implica contextualizar a las políticas públicas de acuerdo al enfoque político social, su nivel de desarrollo, nivel de inclusión social y el tipo de economía política.

La segunda etapa de desarrollo de políticas sociales - empezó a fines de los años 70 hasta los años 90 - se caracterizó por un modelo aperturista y neoliberal, donde el mercado tomaba el papel de proveedor de recursos y de “políticas sociales compensatorias y transitorias para los grupos sociales excluidos” (Filgueira et al. 2006, 49). Se considera que esta idea del mercado proveedor de servicios sociales buscaba igualar los prerequisites (como el nivel de escolaridad) para construir economías de mercado efectivas. Los grupos más vulnerables (extremo pobres, indígenas, sectores rurales) quedaban excluidos no sólo por los prerequisites, sino también por “comportamientos, disponibilidad de información,

desigualdades en activos y reglas que establecen su exclusión e impiden su desempeño en la sociedad” (Filgueira et al. 2006, 24). De esta manera, “la protección social desde el mercado, característica de esta segunda etapa, terminó por exacerbar la fragmentación y la poca cohesión social que caracteriza a los países latinoamericanos”.

Si bien Filgueira y otros consideran dos etapas en las que se han desarrollado las políticas sociales en la región, Cecchini y Martínez (2011) consideran dos etapas adicionales, una etapa previa y una posterior a las identificadas por Filgueira y otros, considerando de esta manera cuatro etapas.

La primera etapa se desarrolla en el periodo previo a la Gran Depresión de 1929, surge dentro de un modelo de desarrollo liberal primario con crecimiento hacia afuera, su periodo empieza en el s. XIX hasta inicios del s. XX. En esta etapa, la asistencia social era solventada por la caridad, percibida como “una acción humanitaria de ayuda a los más necesitados con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y la iglesia” (Cecchini y Martínez 2011, 29), De esta manera, la política social era no secularizada y estaba poco institucionalizada, donde “las élites políticas, económicas y sociales financiaban los servicios”.

La segunda etapa inicia con la Gran Depresión y continúa en la posguerra y la guerra fría. Esta etapa- identificada también por Filgueira et al. (2006)- se caracterizó por el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, mismo que Cecchini y Martínez resumen de la siguiente manera:

- La seguridad social se enfoca sólo para el sector formal urbano (Cecchini y Martínez 2011, 28).
- La asistencia o protección social no contributiva se proporcionaba mediante subsidios a alimentos y combustible (Cecchini y Martínez 2011, 28).
- Centralismo (Cecchini y Martínez 2011, 28).
- Política social financiada mayoritariamente por el Estado (Cecchini y Martínez 2011, 30).
- El Estado era el principal proveedor de servicios con poca participación del sector privado (Cecchini y Martínez 2011, 30).

- Expansión de los sectores de salud y educación y continuos debates relacionados con el acceso a la tierra y reformas agrarias (Cecchini y Martínez 2011, 30).

La tercera etapa, se parece a la identificada por Filgueira et al. (2006) pero Cecchini y Martínez añaden más características. Esta etapa se desarrolla en el contexto de la crisis de la deuda de los 80, el enfoque neoliberal y austeridad fiscal, donde las reformas se orientaban a reducir la inflación e impulsar el crecimiento económico. La política social se dirige a los más vulnerables y se desarrolla una “lógica de mercado de servicios sociales con fomento de subsidios a la demanda para potenciar la competencia de los oferentes” (Cecchini y Martínez 2011, 32). En este sentido, la protección social tenía dos enfoques, contributivo y no contributivo. El Estado disminuye su papel de proveedor y adquiere el papel de subsidiario y mitigador (control y evaluación)

Finalmente, la cuarta etapa identificada por Cecchini y Martínez surge desde mediados de los años 90 donde coexisten dos enfoques de política social: el primero relacionado con la competitividad sistémica donde tiene relevancia el capital humano y la transmisión intergeneracional de la pobreza; el segundo se da a partir del 2000 se vincula con el enfoque de derechos y garantías de ciudadanía basados en acuerdos internacionales de los países, en este enfoque “las personas pasan de ser consideradas consumidores y beneficiarios a convertirse en ciudadanos titulares de derechos” (Cecchini y Martínez 2011, 33).

En esta cuarta etapa se impulsa la idea de la focalización de recursos con el fin de lograr la universalización de los derechos, por lo que la etnia, género, edad y lugar de residencia se vuelven variables centrales en la política social. Cabe mencionar que en esta etapa el Estado fortalece su rol regulador, garantizando derechos, inclusión y protección social sustentable, considerando así a la protección como una garantía ciudadana. Esta nueva visión de la protección se fundamenta en cuatro principios que son: “igualdad y no discriminación; participación y empoderamiento; rendición de cuentas y; transparencia” (Cecchini y Martínez 2011, 33-45).

Como se expresó anteriormente, al realizar un análisis de la protección social en la región, es imprescindible llevar el análisis a las realidades de cada país. Es así que Cecchini y Martínez clasifican a los países de América Latina de acuerdo a sus enfoques de protección social. Como resultado de este análisis alrededor del año 2009, se obtuvo tres grupos de países. El

primer grupo¹¹ lo conforman Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. En este grupo la protección social no contributiva se focaliza en los pobres. Estos países se caracterizan por “bajos niveles de cobertura en protección social contributiva y de inversión social, con una institucionalidad pública débil” (Cecchini y Martínez 2011, 81) y por tener grupos poblacionales históricamente excluidos de políticas de protección social.

El segundo grupo lo integran Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá, donde el enfoque de protección social se enfoca en asistencia, acceso a la promoción y garantía de derechos. En este grupo, al igual que en el primer grupo, se focaliza a la protección social no contributiva en los más pobres (Cecchini y Martínez 2011, 81). Adicionalmente:

(...) se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, relacionadas con pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes. Se incorpora una mirada ciudadana alrededor de la universalidad de las políticas de protección social y extiende esta cobertura a los grupos tradicionalmente excluidos (Cecchini y Martínez 2011, 83).

El tercer grupo lo conforman Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde la protección social se considera como una garantía ciudadana. En estos países se busca integrar la protección social no contributiva con la contributiva para formar “sistemas integrados y coordinados de protección social” (Cecchini y Martínez 2011, 87). Cabe mencionar que estos países durante los años 80 y 90 reorganizaron el sector social como consecuencia de las reformas económicas de la época.

En este sentido, se observa que los países con mayor industrialización o industrialización temprana logran modelos más amplios en cobertura de seguridad social. Mientras que los países con sociedades más segmentadas (presencia de población indígena) y menos industrializadas tienen modelos de protección social más excluyentes.

2.4 Seguridad social en Ecuador

En la sección anterior se abordó de manera general los sistemas de protección social en los países de América Latina. Ahora, se considera relevante llevar el análisis a la realidad ecuatoriana. En este sentido, el sistema de seguridad social ecuatoriano se define como un

¹¹ En este grupo también se incluye países de El Caribe como Jamaica, y Trinidad y Tobago.

sistema público y universal de acuerdo al artículo 367 de la Constitución del 2008. Este sistema se basa en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, mismos que se describen a continuación:

- La *solidaridad* se relaciona con “la ayuda entre las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, edad, sexo, entre otros, con la finalidad de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del seguro social”.¹²
- La *obligatoriedad* se relaciona con la “prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del seguro”.¹³
- *Universalidad* garantiza igualdad de “oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del seguro social, sin distinción de nacionalidad, etnia, sexo, entre otros”.¹⁴
- *Eficiencia* se considera como la “mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del seguro social, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios”.¹⁵
- *Subsidiariedad* es el “auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados”.¹⁶
- *Suficiencia* se define como “la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del seguro social, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado”.¹⁷

El sistema de seguridad social se compone de “entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social”¹⁸. Dentro de las entidades públicas del sistema se encuentran el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), mismas que otorgan prestaciones de seguridad social basados en la Ley de

¹² Ley de Seguridad Social, artículo 1, 2001, 1.

¹³ Ley de Seguridad Social, artículo 1, 2001, 1.

¹⁴ Ley de Seguridad Social, artículo 1, 2001, 1.

¹⁵ Ley de Seguridad Social, artículo 1, 2001, 1.

¹⁶ Ley de Seguridad Social, artículo 1, 2001, 1.

¹⁷ Ley de Seguridad Social, artículo 1, 2001, 1.

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador, artículo 368, 2008, 168.

Seguridad Social del 2001, Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, sus reglamentos y demás resoluciones emitidas al respecto.

Enmarcando al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia”¹⁹, la Constitución referida define a la seguridad social como un “derecho irrenunciable de todas las personas y un deber primordial del Estado”²⁰. El horizonte del derecho a la seguridad social es el universalismo. Esta concepción se fortalece con la introducción de la idea del Buen Vivir o Sumak Kawsay que se plasmaron en los Planes de Desarrollo como “una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad. El Buen Vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013, 23).

Al otorgar el carácter universal del derecho a la seguridad social, se considera que toda persona es sujeta de protección del sistema de Seguridad Social ecuatoriano independientemente de su condición de actividad laboral o económica, empero también se genera la obligación de que cada ciudadano aporte para el sostenimiento de la seguridad social (González, et al. 2015, 7).

En el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) se reconoce la necesidad de impulsar el trabajo digno en todas sus formas, por lo que uno de sus lineamientos de política, dentro de su objetivo nueve, es “profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013, 283). Para ello, se contempla, entre otras políticas, “fortalecer la normativa y los mecanismos de control para garantizar condiciones dignas en el trabajo, estabilidad laboral de los trabajadores, así como el estricto cumplimiento de los derechos laborales sin ningún tipo de discriminación”. También se pretende “profundizar el acceso a prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras y sus familias”, independientemente de las formas de trabajo que desempeñan, con “énfasis en la población campesina y grupos vulnerables”. En este sentido, la seguridad social ya no está vinculada

¹⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1, 2008, 1.

²⁰ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1, 2008, 1.

solamente a un esquema de empleo formal, sino que está concebida desde la universalidad del derecho.

De la misma manera, en el mismo instrumento se plantea como meta alcanzar el 60% a nivel nacional y el 50% en el área rural de la PEA afiliada a la seguridad social contributiva (que incluye el Seguro Social General, Seguro Social Campesino, Seguro de las Fuerzas Armadas y Seguro de la Policía) para el año 2017.

Otro instrumento que reconoce la importancia de establecer un subsistema de seguridad social incluyente y, que pretende generar mecanismos que protejan a la población frente a la pobreza extrema y sostenga la promoción económica y social es la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP). Esta estrategia se publicó en el 2014 y acoge la misma meta de seguridad social del PNBV para el año 2017.

Pese a los grandes esfuerzos realizados en materia de seguridad social en el país, en el 2016 menos de la mitad de la población económicamente activa (42.1%) se encuentra afiliada y/o cubierta por el seguro social general (incluye el seguro social general, voluntario, campesino, seguro del ISFAA y seguro del ISPOL). Situación que se explica por las dinámicas laborales del país ante la existencia agravante del empleo informal, dando como resultado que en el mismo año, el 53,4% de la población económicamente activa tiene empleo inadecuado²¹ (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2016). En este sentido, se evidencia los grandes retos que tiene el país en materia laboral y más aún en el incremento de la cobertura de seguridad social.

En el Ecuador coexisten seguros sociales contributivos y no contributivos. Dentro del seguro social no contributivo se consideran los bonos y pensiones asistenciales focalizadas principalmente a tres grupos poblacionales que son: las personas de bajos recursos económicos, personas que sufren alguna discapacidad y las personas adultas mayores. Se considera entre ellos el Bono Joaquín Gallegos Lara, Bono de emergencia y/o contingencia,

²¹ El empleo inadecuado lo conforman “las personas con empleo, que durante la semana de referencia, trabajaron menos de la jornada legal y/o en el mes anterior al levantamiento de la encuesta, percibieron ingresos laborales inferiores al salario mínimo y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales” (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2017, 7). También se incluye a las “personas con empleo que poseen una insuficiencia en horas y/o ingresos y no tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales (Otro empleo inadecuado). Así como también lo conforman las personas con empleo en la semana de referencia y que, en el mes anterior a la encuesta, no percibieron ingresos laborales” (Empleo no remunerado).

Bono de Desarrollo Humano, la Pensión asistencial para adultos mayores y la Pensión asistencial para personas con discapacidad.

Por otro lado, entre el seguro social contributivo se consideran los siguientes:

- Seguro Social de las Fuerzas Armadas, administrado por el ISSFA y enfocado a otorgar prestaciones a trabajadores del servicio militar.
- Seguro Social de la Policía Nacional, administrado por el ISSPOL y enfocado a otorgar prestaciones al profesional policial.
- El Seguro General Obligatorio administrado por el IESS y enfocado a otorgar prestaciones a “todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación de dependencia o sin ella” (Ley de Seguridad Social, artículo 2, 2001, 1).

Específicamente los sujetos de protección son:

(...) el trabajador en relación de dependencia; el trabajador autónomo; el profesional en libre ejercicio; el administrador o patrono de un negocio; el dueño de una empresa unipersonal; el menor trabajador independiente y los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales (Ley de Seguridad Social, artículo 2, 2001, 1).

Respecto al financiamiento de las prestaciones de seguridad social, en la Constitución del 2008, en su artículo 371 se establece que estas se financiarán mediante cuatro rubros generales compuestos por los “aportes de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleados o empleadores, los aportes de las personas independientes aseguradas, aportes voluntarios de las personas domiciliadas en el exterior y, los aportes y contribuciones del Estado”²².

El Seguro General Obligatorio, de acuerdo al artículo 3 de la Ley de Seguridad Social del año 2001, establece lo siguiente:

²² Constitución del Ecuador, artículo 373, 2008, 169.

(...) protege a sus afiliados contra las contingencias que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad habitual, en casos de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad, y cesantía²³.

Para ello, el IESS administra cuatro seguros que son:

1. Seguro de Salud Individual y Familiar
2. Seguro General de Riesgos del Trabajo
3. Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte
4. Seguro Social Campesino

2.5 Seguro Social Campesino

Como se mencionó anteriormente, la Constitución del 2008 en su artículo 34 dispone a “la seguridad social como un derecho” de carácter universal, donde “el Estado garantizará el derecho a la seguridad social”, entre otras, a las personas que realicen actividades de auto sustento en el campo. En este sentido, el Seguro Social Campesino (SSC) es un régimen especial del sistema de seguridad social ecuatoriano que enfoca en este grupo poblacional lo que permitiría garantizar este derecho.

2.5.1 Beneficiarios

De acuerdo al Reglamento del SSC, los beneficiarios de este seguro son “el jefe de familia asegurado, su cónyuge o conviviente con derecho, sus hijos y familiares que viven bajo su dependencia”. También se incluye a “los miembros de familia que cursan estudios hasta nivel universitario, dependientes del jefe de familia, que justifiquen al inicio de cada periodo lectivo el correspondiente certificado de matrícula y asistencia a clases” (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2011) y no se encuentren trabajando en relación de dependencia o alguna actividad económica. Cabe mencionar que el jefe asegurado y beneficiarios mantendrán sus derechos al SSC pese a que su localidad (inicialmente rural) se haya declarado zona urbana.

Las organizaciones campesinas o de pescadores artesanales también pueden formar parte del SSC, para ello, de acuerdo con el artículo 60 del Reglamento de Seguro Social Campesino deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) “Estar ubicadas en áreas rurales y activas”²⁴.

²³ Ley de Seguridad Social, artículo 3, 2001, 1.

²⁴ Reglamento de Seguro Social Campesino, artículo 60, 2016, 10.

- b) “Tener el carácter de general, permanente y abierto, y que su objetivo sea el desarrollo integral de la comunidad”²⁵.
- c) “Que la mayoría de sus miembros exprese la voluntad de asegurarse”²⁶.
- d) “Al menos el 50% de familias susceptibles de ser aseguradas se inscriban y que el número de familias no sea inferior a veinticinco”²⁷.
- e) “Que su diagnóstico comunitario sea aprobado por el área de Aseguramiento y Control de Prestaciones del SSC”²⁸.
- f) “Que su incorporación sea autorizada por la Dirección del Seguro Social Campesino”²⁹.

Cabe mencionar que las organizaciones mencionadas se incorporan al SSC previa encuesta que realizan los investigadores sociales de las Subdirecciones y Departamentos Provinciales. El presidente de la organización será el representante legal de la misma, por lo que legalizará las encuestas con su firma y será el responsable de recaudar el pago de aportes al IESS.

Si bien el SSC otorga prestaciones a todos los familiares del Jefe del Hogar que viven bajo su dependencia, lo cual reafirma los conceptos de solidaridad y universalidad descritos anteriormente, esta estructura de beneficiarios puede causar problemas de sostenibilidad en un futuro debido a que las estructuras del núcleo de hogar no está bien definidas y puede conllevar a ambigüedades en la afiliación. Es decir, el jefe de hogar puede incorporar al SSC a cualquier persona como su familiar bajo su dependencia, y no existe un sistema de verificación o limitación de los familiares dependientes (Nelson Yáñez, Estadístico de la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017).

2.5.2 Financiamiento

De acuerdo a la décimo sexta disposición transitoria de la Ley de Seguridad Social del año 2001, las tasas de aportación para el Seguro Social Campesino son las siguientes:

²⁵ Reglamento de Seguro Social Campesino, artículo 60, 2016, 10.

²⁶ Reglamento de Seguro Social Campesino, artículo 60, 2016, 10.

²⁷ Reglamento de Seguro Social Campesino, artículo 60, 2016, 10.

²⁸ Reglamento de Seguro Social Campesino, artículo 60, 2016, 10.

²⁹ Reglamento de Seguro Social Campesino, artículo 60, 2016, 10.

1. Aporte personal del “0,35% de la materia gravada de todos los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella, y de los afiliados voluntarios”³⁰.
2. “La aportación patronal del 0,35% de la materia gravada de los empleados y obreros, servidores públicos y demás afiliados obligados con relación de dependencia”³¹.
3. La contribución financiera obligatoria del Estado que se compone de tres aportes:
 - Del “0,30% de la materia gravada de todos los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia”³².
 - “De las sumas que asignará la Función Ejecutiva en el Presupuesto General del Estado de cada ejercicio económico anual, para el financiamiento de las prestaciones solidarias del Seguro Social Campesino, en la forma que determine el Reglamento General”³³ de la Ley de Seguridad Social.
 - “De una contribución anual equivalente a USD 288.000 dólares, que deberá acreditar el Banco Central del Ecuador en la cuenta especial denominada Seguro Social Campesino, conforme lo dispone el Decreto”³⁴ Nro. 307 del año 1973³⁵.
4. “De acuerdo al artículo 307 de la Ley de Seguridad Social”³⁶ del 2001, se establece la contribución obligatoria del 0,5% “del valor de las primas netas de seguros directos y el valor de las cuotas de afiliación de las Compañías de Seguros y las empresas de medicina prepagada”³⁷.
5. El aporte mensual de las familias aseguradas. Para determinar este aporte se calcula el 2,5% de la fracción del salario mínimo de aportación. La fracción mencionada corresponde al 25% del “salario o remuneración unificado mínimo del trabajador en general”³⁸.

En este sentido se observa que el SSC tiene una contribución mixta tanto entre los beneficiarios como de los demás afiliados al seguro general, denotando el aspecto solidario de

³⁰ Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

³¹ Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

³² Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

³³ Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

³⁴ Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

³⁵ Publicado en el Registro Oficial Nro. 279, de 4 de abril de 1973.

³⁶ Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

³⁷ Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

³⁸ Ley de Seguridad Social, décimo sexta disposición transitoria, 2001, 79.

los demás afiliados para este grupo poblacional. Para Durán (2008) el SSC constituye “un baluarte en el desarrollo del sistema de seguridad social del Ecuador, así como una innovación ejemplar de Latinoamérica, que permite llevar la protección social a un grupo socialmente vulnerable y usualmente excluido desde la tradicional visión bismarkiana” (Durán 2008, 115).

2.5.3 Cobertura

De acuerdo a los registros administrativos del IESS, al 2015³⁹ existen 3.578 organizaciones inscritas en el SSC, siendo Manabí y Loja las provincias con mayor presencia de estas organizaciones, con 749 y 377 respectivamente.

De manera general, considerando los registros administrativos del IESS al año 2016, la población protegida por el SSC fue de 1 214 028 personas. Como se observa en la siguiente tabla, los dependientes son los beneficiarios mayoritarios (65,6%), seguidos de los jefes de familia afiliados que representan el 29%. Se observa también que de la población cubierta por el SSC según su categoría de ocupación, la mayoría son trabajadores por cuenta propia (29.5%) y trabajadores familiares (21.7%)⁴⁰.

Tabla 2. 1. Número de personas y porcentaje por tipo de beneficiario

Tipos de beneficiarios		Número de personas	Porcentaje
Dependientes		796,448	65.6%
Jefes de familia	Afiliado	352,504	29.0%
	Jubilado activo	40,240	3.3%
	Jubilado pensionista	24,836	2.0%
Total población protegida		1,214,028	100%

Fuente: Registros administrativos del IESS 2017.

Debido a la dificultad de estimar la cantidad de personas que deberían estar afiliadas o cubiertas por el SSC⁴¹, por fines comparativos se utiliza como referente la población económicamente activa del área rural. En este sentido, de acuerdo a la Encuesta Nacional de

³⁹ Última información disponible es del año 2015.

⁴⁰ El Registro Administrativo del IESS presenta un 40,4% de valores perdidos. Es decir, el 40,4% de la población cubierta por el SSC no indicó su categoría de ocupación.

⁴¹ Esto por varios factores, entre ellos por la variedad de seguros que las personas pueden acceder, por la dificultad de establecer en la encuesta oficial de empleo la afiliación y cobertura, entre otros.

Empleo, Desempleo y Subempleo –ENEMDU-levantada por el INEC, en el 2016 el 17.01% de la población económicamente activa del área rural está afiliada al Seguro Social Campesino (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2016).

Cabe mencionar que, el IESS realiza análisis de sostenibilidad del SSC. El último estudio realizado en el año 2013 determinó que, con las condiciones actuales, la sostenibilidad del SSC llega hasta el año 2032. Es decir el SSC “es sostenible, no hay pérdida, de ahí en adelante empieza a tener un déficit” (Nelson Yáñez, Estadístico de la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017).

Además se reconoce que el número de afiliados al SSC debe tener una proporcionalidad directa con el número de los afiliados al Seguro General Obligatorio (SGO), es decir que si el número de afiliados al SGO aumentó de un año a otro (en un 5% por ejemplo), entonces los afiliados al SSC puede aumentar hasta en la misma proporción que aumentó los afiliados al SGO (hasta el 5% del ejemplo). De la misma manera si disminuye el número de afiliados al SGO, entonces se limita el ingreso de afiliados al SSC. Esta situación de restricción en el ingreso de afiliados al SSC está sucediendo en estos momentos en el IESS, provocando malestar en los campesinos⁴².

2.5.4 Prestaciones

El SSC brinda prestaciones de salud y económicas a sus afiliados. Las **prestaciones de salud** que brinda se organizan en tres niveles:

Primer nivel: Corresponde a la modalidad de atención cuya capacidad para resolver problemas de salud se enmarca en el auto cuidado, consulta ambulatoria e internación de tránsito por urgencias. En este nivel se encuentran los dispensarios rurales del SSC.⁴³

La instalación de estos dispensarios de salud tiene las siguientes consideraciones:

⁴² Nelson Yáñez, Estadístico de la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017; Pedro Maya, Planificador de la Subdirección Nacional del Gestión y Control del Seguro Social Campesino del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017; Delfín Buelva, Asesor Jurídico de la FEUNASSC, en conversación con la autora mayo de 2017.

⁴³ Resolución No. 353 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-Reforma al Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 23, 2011.

- “Se instalarán preferentemente en localidades que permitan la accesibilidad en los aspectos geográficos, sociales y la concentración de al menos mil personas”⁴⁴.
- “Se instalaran tomado como referencia al menos 8 kilómetros de distancia con cualquier otra unidad de salud pública o del Seguro Social Campesino”⁴⁵.
- “Se verificará que su instalación conste en la programación anual y cuente con la asignación presupuestaria pertinente”⁴⁶.

De acuerdo a los registros administrativos del IESS, en el 2016 la cantidad de dispensarios rurales se mantiene en 659 desde el año 2014. Manabí y Loja son las provincias con mayor cantidad de dispensarios (135 y 56 respectivamente).

Segundo Nivel: Comprende las modalidades de atención que requieren consulta ambulatoria de mayor complejidad y la internación hospitalaria en las cuatro especialidades básicas: Gineco Obstetricia, Medicina Interna, Cirugía General y Medicina Familiar. Estas prestaciones se otorgan en las unidades médicas del Seguro Individual y Familiar del IESS y otras prestadoras públicas o privadas, contratadas y con cargo financiero del SSC⁴⁷.

Tercer nivel: Incluye las modalidades de atención que corresponden a una capacidad de resolución mayor e incluye la consulta ambulatoria de mayor complejidad y hospitalización de especialidades y subespecialidades, prestaciones que se otorgan en las Unidades Médicas del IESS y otras prestadoras públicas o privadas, contratadas y con cargo al financiamiento del SSC⁴⁸.

En el 2014, de acuerdo al boletín estadístico Nro. 20 del IESS, el total de consultas médicas de los beneficiarios del SSC fue de 1 923 199, además de 90 atenciones de partos.

⁴⁴ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 58, 2010.

⁴⁵ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 58, 2010.

⁴⁶ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 58, 2010.

⁴⁷ Resolución No. 353 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-Reforma al Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 23, 2011.

⁴⁸ Resolución No. 353 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-Reforma al Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 23, 2011.

Las **prestaciones económicas** que otorga el Seguro Social Campesino se brindan mediante las pensiones de vejez, invalidez, viudez y auxilio a funerales, los cuales se exponen a continuación:

La pensión de vejez se otorga sólo al jefe de familia asegurado que cumple como mínimo “120 impositivos mensuales y se encuentren entre los 65 y 70 años de edad”⁴⁹.

Después de los 70 años de edad, se exigen cotizaciones de 9 a 5 años de acuerdo a la edad del afiliado como se muestra en la tabla 2.2.

Tabla 2. 2. Cotizaciones para jubilación por vejez en el SSC después de 70 años de edad

Edad	Cotizaciones
71 años	9 años
72 años	8 años
73 años	7 años
74 años	6 años
75 años y más	5 años

Fuente: IESS-Resolución No. C.D. 327, artículo 45, 2010, 12.

Pensión por invalidez: Se otorgan “exclusivamente al jefe de familia asegurado inválido en forma total y permanente. Se considera inválido al jefe de familia asegurado, mismo que por enfermedad, alteración física o mental, se hallare en incapacidad permanente o total”⁵⁰ para preocuparse por el medio de trabajo, su subsistencia y la de su familia. Para acceder a este beneficio, el jefe de familia asegurado debe aportar al menos 60 impositivos mensuales y “se establecen de acuerdo a la Base Referencial de Aportaciones y Prestaciones”⁵¹.

La cuantía de pensión mensual de vejez e invalidez descritas, será igual al “75% de la base referencial de aportaciones equivalente al 22,25% del salario unificado mínimo del trabajador en general”⁵².

⁴⁹ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 46, 2010.

⁵⁰ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 46, 2010.

⁵¹ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 46, 2010.

⁵² Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 47, 2010.

En la tabla 2.3 se observa que la pensión por vejez es mucho mayor a la pensión por invalidez que el 2014 alcanzó 56.686 beneficiarios con un monto total de USD 3.252.647.7 dólares.

Tabla 2. 3. Pensiones del SSC, año 2014.

Pensiones	Número	Valor
Vejez	56,686	\$ 3,252,642.7
Invalidez	405	\$ 23,238.9
Total	57,091	\$ 3,275,881.6

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS-Boletín Estadístico 2014.

Pensión por viudez: Se otorga cuando el jefe de familia fallecido tiene 60 imposiciones mensuales. Sus beneficiarios son “el cónyuge del asegurado o jubilado fallecido, la persona que, convivieron en unión libre, monogamia y bajo el mismo techo libre de vínculo matrimonial por más de 2 años”⁵³. Esta pensión mensual equivale al “40% de la jubilación del Seguro Social Campesino”⁵⁴ que se pagaran en 12 mensualidades.

Auxilio a funerales: “Se concederá al fallecimiento de cualquiera de los miembros del grupo familiar, protegidos por el Seguro Social Campesino”⁵⁵. Este rubro será equivalente al 25% del salario mínimo de aportación.

Estas dos últimas prestaciones, si bien están legalmente establecidas para el goce de los campesinos, no han sido otorgadas por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Esto debido a dos razones principales, la primera es que se está determinando desde qué fecha se debe pagar la prestación y a quiénes de debe pagar. Y la segunda es que se debe realizar un análisis económico de los fondos para pagar la prestación pues en estos momentos no se tiene un respaldo monetario para cubrir este costo (Pedro Maya, Planificador de la Subdirección Nacional del Gestión y Control del Seguro Social Campesino del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017).

⁵³ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 49, 2010.

⁵⁴ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 49, 2010.

⁵⁵ Resolución No. 327 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- Reglamento para el aseguramiento de entrega de prestaciones del Seguro Social Campesino, artículo 55, 2010.

Capítulo 3

Resultados

En este capítulo se presentan los elementos que permitirán responder la pregunta de investigación, ¿qué factores explican el surgimiento y el desarrollo del seguro social campesino en el Ecuador?, y pone a prueba la hipótesis según la cual la interacción entre grupos de interés y el gobierno, y su conjunción en una coyuntura crítica determinada, explican el surgimiento y desarrollo del seguro social campesino en el Ecuador.

En este sentido, en este capítulo se pretende reconstruir la historia del Seguro Social Campesino con la finalidad de identificar los elementos que explican el surgimiento y desarrollo del mismo. Estos elementos incluyen grupos de interés, actores claves, las coyunturas críticas, reacciones y contra reacciones, entre otros.

3.1 Acontecimientos previos al Plan Piloto 1935-1967

La seguridad social en el Ecuador se originó con la creación de la Caja de Pensiones y Jubilación en el año 1928 en la presidencia de Isidro Ayora, quien al estar enmarcado en la Revolución Juliana (1925-1931), ha sido considerado como “la persona que concretó los ideales julianos” (Paz y Miño Cepeda 2013, 62). La Revolución Juliana provocó numerosos cambios en la normativa ecuatoriana, en especial regulaciones a la banca privada, pero también se observa el surgimiento de las políticas sociales dirigidas principalmente a institucionalizar la relación entre el trabajador y empleador. Se crearon varias leyes como: la Ley de Prevención de Accidentes del Trabajo⁵⁶ del 4 de marzo de 1927, la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa⁵⁷ del 8 de marzo de 1928, Jubilación obligatoria para empleados bancarios el 6 de octubre de 1928, además de otras leyes como la Ley de contrato individual de trabajo, Ley de jornada máxima, Ley de trabajo de mujeres y menores y de la protección a la maternidad, Ley de desahucio del trabajo, entre otras (Paz y Miño Cepeda 2013, 79). Con la creación de estas leyes se resalta el surgimiento de las primeras muestras de protección social en el Ecuador.

De esta manera, a partir de este periodo el Estado “se adjudicó el papel de promotor del bienestar social de la población y de árbitro de conflictos entre patrones y obreros” (Espinosa

⁵⁶ Registro Oficial Nro. 282 del 11 de marzo de 1927.

⁵⁷ Registro Oficial Nro. 590 del 13 de marzo de 1928.

2010, 592). Sin embargo, esta protección se enfocó principalmente en el área urbana y clase media, dejando de lado al área rural y campesinos.

La década de los 30 se caracterizó por una profunda inestabilidad política, pues en 10 años, 17 presidentes o dictadores asumieron el poder y ninguno de ellos completó su periodo presidencial. Esta inestabilidad responde a una “crisis de dominación” caracterizada por “la pérdida de hegemonía del partido liberal y la ruptura del pacto de colaboración entre los agro-exportadores y los hacendados de la sierra debido a sus intereses divergentes” (Espinosa 2010, 595). Por un lado los “liberales buscaban conservar el modelo agro-exportador” y las élites de la sierra buscaban “mayor regulación de la economía y del proteccionismo”. Sin embargo las dos élites (liberales y conservadoras) no lograron incidencia en la política ecuatoriana (Espinosa 2010, 595).

Posteriormente a la Revolución Juliana, en el periodo 1931-1935, el Ecuador pasó por una crisis política, pues en cuatro años se posesionaron 6 presidentes de la república. En enero de 1930 se organizan los primeros sindicatos de campesinos con la finalidad de resolver litigios de tierras y salarios

Las primeras ideas de un seguro para el campesino surgieron en octubre de 1935, cuando en la administración de Federico Páez mediante el Decreto supremo Nro. 12⁵⁸ se crea la Ley del Seguro General Obligatorio y establece el Instituto Nacional de Previsión (INP). En el artículo 12 de la mencionada Ley, se establecen cuatro fuentes de recursos, que se asignarán al INP, para el incremento del Seguro Social del Obrero y del Campesino. Estos recursos son:

1. “Los provenientes de las sucesiones que quedan abolidas” (Decreto supremo Nro. 12 1935, artículo 12).
2. Los que provienen de un impuesto adicional del 10%, 15%, 20%, 25% y 30% sobre donaciones entre vivos y las transmisiones por causa de muerte en que se benefician los colaterales del tercero, cuarto, quinto y sexto grado y los extraños, respectivamente (Decreto supremo Nro. 12 1935, artículo 12).
3. El proveniente de un impuesto adicional sobre la renta en la siguiente escala: 20% del monto del impuesto sobre las rentas provenientes del capital con el concurso del

⁵⁸ Registro Oficial Nro. 10 del 8 de octubre de 1935.

trabajo y que excedan los doce mil sucres anuales, 40% proveniente del capital sin concurso y que exceda los doce mil sucres anuales, y el 10% de las provenientes del trabajo sin concurso de capital que excedan los veinticuatro mil sucres anuales (Decreto supremo Nro. 12 1935, artículo 12).

4. Provenientes de un timbre especial de correo que se denominó “seguro social del campesino” por un valor de tres centavos de sucre (Decreto supremo Nro. 12 1935, artículo 12).

Para dar cumplimiento a lo dispuesto anteriormente, se emite el 16 de octubre del mismo año el Decreto Nro. 467⁵⁹ donde se dispone a la Dirección del Tesoro la emisión del Timbre Postal de tres centavos para incrementar los fondos del Seguro Social del Campesino. De acuerdo a Cuvi (2014), la disposición mencionada, “manifiesta expresamente una clara conciencia de formar disponibilidades económicas para incorporar a los trabajadores del campo al Seguro Social” (51), y también denota que “con anterioridad hubo preocupación por la protección del sector campesino, al exigir algunos fondos para este objeto” (52). En el Anexo 1 se muestran imágenes de los timbres mencionados.

Posteriormente, el 6 de julio de 1936, el Director del Departamento Médico del Instituto Nacional de Previsión, presentó el proyecto de ordenanza denominado “Misiones Sociales”, este proyecto se aprobó mediante el Decreto Nro. 62⁶⁰. Se considera además que en el año 1936 se habló por primera vez, de manera oficial, sobre la necesidad de asistencia médica a los afiliados (Veloz Sancho 1993, 34-41). Pese a que el proyecto no entró en vigencia, se considera que fue una aproximación a la aplicación del Seguro Social para los campesinos.

De acuerdo a Cuvi, esta ordenanza no tuvo efecto por la fundación de la Caja del Seguro en agosto de 1937, misma que “se preocupó solamente de la protección de los trabajadores urbanos, empleados privados y obreros, dejando sin efecto práctico, dicha ordenanza” (Cuvi 2014, 52). Lo cual es característico del contexto latinoamericano en el que se enmarcan estos acontecimientos, pues como se mencionó en el capítulo dos de la presente investigación, esta época se caracterizó por el desarrollo del modelo de industrialización de importaciones donde la seguridad social se enfocó en el sector formal urbano, la asistencia o protección social no contributiva se proporcionó mediante subsidios, la política social se caracterizó por la

⁵⁹ Registro Oficial Nro. 29 del 1 de noviembre de 1935.

⁶⁰ Registro Oficial Nro. 235 del 9 de Julio de 1936.

planificación central, y su financiamiento fue principalmente estatal, entre otras (Cecchini y Martínez 2011, 29-30).

El 23 de octubre de 1937, Federico Páez renuncia a la Presidencia de la República. De acuerdo a Espinosa (2010) pese a que la presidencia de Páez fue corta, tuvo un logro clave: “iniciar la formación de un sistema de seguridad social en el que los asalariados y los patrones debían aportar por igual para financiar la jubilación de los empleados” (Espinosa 2010, 597).

Como se observa, hasta el momento no existió una política clara que integre a los campesinos al Seguro Social, lo cual puede ser explicado por varios factores: la baja participación de los sectores populares, pues el campesinado ecuatoriano se mantuvo al margen de los procesos electorales y manifestaciones callejeras a lo largo de los años 30 (Espinosa 2010); la inestabilidad política de la década, y; el contexto latinoamericano en el proceso de sustitución de importaciones.

Adicionalmente, durante los años 30, hubo influencia de los sucesos originados en Estados Unidos. En este país surgió el New Deal, impulsado por Franklin Delano Roosevelt⁶¹, que consistía en un conjunto de medidas que buscaban recuperar y reformar la economía de los Estados Unidos después de la Gran Depresión, otorgando al Estado un papel más protagonista en la recuperación del mismo (Serrano Segarra 2010, 118).

En comparación a los países latinoamericanos de la época como Brasil o México en los años 30 y Argentina en los años 40 que mantenían un alto grado de movilizaciones de los sectores populares alcanzando logros en reformas agrarias y política redistributiva.

La escasa participación política de los campesinos en Ecuador se puede explicar por una baja industrialización causada por un mercado muy pequeño con una clase obrera pequeña (Espinosa 2010, 601), y también se puede explicar por la dificultad de formar coaliciones en la década de los 30 debido a la fragmentación de partidos políticos por la profunda inestabilidad política (Espinosa 2010, 595).

En 1940 asume la presidencia Carlos Arroyo del Río y se expide una nueva Ley del Seguro General Obligatorio⁶² en julio de 1942. Esta normativa adquiere importancia para la historia

⁶¹ Presidente de los Estados Unidos 1933-1945.

⁶² Ley expedida mediante Decreto Nro. 1179, en el Registro Oficial Nro. 574 del 25 de julio de 1942.

del Seguro Social Campesino pues en su artículo 7⁶³ se contempla la necesidad de proteger a los trabajadores agrícolas. A partir de esta ley, los dirigentes del Seguro Social buscaron dar cumplimiento a la normativa encontrando algunas dificultades como las características de la población rural y el marco legal orientado únicamente a la protección de los asalariados (Cuvi Ortiz 2014, 53).

El artículo mencionado se presenta a continuación:

Art. 7. – El Instituto Nacional de Previsión, en la época que juzgare oportuna, según las condiciones del ambiente nacional y después de verificados los estudios y cálculos necesarios, fijará, previa aprobación del Poder Ejecutivo, tanto las modalidades peculiares del Seguro Social de los trabajadores agrícolas, de los trabajadores del servicio doméstico, de los ocasionales y temporales, y de los trabajadores a domicilio, como la fecha en que comience a regir este seguro social obligatorio especial para los preindicados trabajadores. Entre tanto, el Instituto Nacional de Previsión, a solicitud de la Caja del Seguro, queda facultado para extender el actual seguro social obligatorio general, a ciertos grupos de trabajadores de los enumerados en éste mismo artículo, que reúnan condiciones que se adapten mejor a esta clase de seguro general (Ley de Seguro General Obligatorio, artículo 7, 1942, 2).

En la misma Ley de 1942, en su artículo 37, literal D) se establece que el recurso financiero que el Estado contribuirá para este seguro, será “el 10% de las recaudaciones fiscales provenientes de las tasas por servicios de correos. Este recurso se destinará exclusivamente a la protección social del campesinado, con miras a la implantación de su Seguro Social” (Ley de Seguro General Obligatorio 1942).

En 1944 como resultado del levantamiento popular denominado “La Gloriosa” se destituye al presidente Arroyo del Río y asume el poder José María Velasco Ibarra. En el mismo año, Carlos Andrade Marín presentó un programa de ampliación del Seguro Social al Campesino, este programa se denominaba Plan de Misiones Sociales e inicia las labores de investigación en el campo para averiguar las condiciones de vida del trabajador campesino rural en Imbabura en el año 1946. En 1947 Carlos Arosemena Tola es nombrado Presidente Interino, y en 1948 surge un nuevo intento de organización de las “Misiones Sociales”. Para Veloz este

⁶³ En las publicaciones de Barreiro (2004), Cuvi (2014) y Veloz (1993) afirman que lo expresado se encuentra en el artículo 6 del Decreto 1179 del 14 de julio de 1942. Sin embargo al realizar la investigación el documento que se encontró es lo expuesto.

proyecto se puede considerar como “un trabajo pionero y preparatorio para la instauración del Seguro Social Campesino. Se lo concebía como una red de servicios asistenciales incrustados en la comunidad, con atención sobre todo médica, y de estudio de la realidad del medio” (Veloz 1993, 44).

En 1948, Galo Plaza Lasso es posesionado como Presidente de la República y en 1951 mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1631⁶⁴, se crea el Departamento de Protección al Campesinado, adscrito al Ministerio de Previsión Social y Trabajo. Entre los objetivos de este departamento se mencionan algunos como: identificar e investigar a los grupos humanos que requieran asistencia y protección, estudiar los problemas de carácter jurídico, cultural biológico y económico –social que presenten tales grupos (Cuvi 2014).

De acuerdo a Veloz (1993) durante esa época en el país aumenta el interés de incorporar al campesino a los servicios del Seguro Social, lo que se verifica en la reforma del artículo 37 de la Ley de 1942 mencionada previamente. Esta reforma se llevó a cabo con el Dr. José María Velasco Ibarra como Presidente en 1954 y consistió en incrementar los fondos del Seguro Campesino y se establece que desde 1955 el Correo Nacional entregará un aporte anual de \$600.000,0 sucres a la Caja del Seguro Social, que será destinado a la “defensa del campesinado ecuatoriano”⁶⁵.

Con estos precedentes se denota que, mientras en otros países se intentaba incluir a los trabajadores al mercado laboral mediante la industrialización, en el Ecuador al parecer se lograba mediante el cumplimiento de ofrecimientos políticos, esto dado que el país estaba inmerso en una época del populismo donde la sociedad en masas tomaba fuerza y sin obviar al velasquismo considerado como “un fenómeno político central en el desarrollo de la cultura política de esta época” (Espinosa 2010, 624).

El proceso de industrialización que adoptaron otros países, para el Ecuador este proceso resultó complejo por la estructura productiva del país en la época. En 1950 el Ecuador se caracterizaba por tener una alta proporción de trabajadores en la agricultura y otras ramas de producción primaria, la baja productividad por el uso de métodos primitivos y rudimentarios, una elevada tasa de crecimiento demográfico, escasa formación de capital, la distribución de

⁶⁴ Registro Oficial Nro. 923 del 24 de septiembre de 1951.

⁶⁵ Registro Oficial Nro.678 del 29 de noviembre de 1954.

la tierra. Algunos datos confirman la afirmación precedente, en 1950, el Ecuador tenía 3200.000 habitantes distribuidos mayoritariamente en la Sierra (58%), seguido de la Costa (40%) y marginalmente en la Amazonía y Galápagos (2%). Además el 78% de la población vivía en el campo pues la concentración urbana se daba mayoritariamente en Guayaquil y Quito. Tan sólo el 38% de la población era económicamente activa y el 50% era analfabeto. Se estimó que en para ese año, existían 30 millones de hectáreas agrícolas, de las cuales sólo el 4,5% estaban cultivadas, el 4% eran praderas y el 70% eran bosques y selvas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1954, 66-67: 87).

En septiembre de 1956, Camilo Ponce Enríquez fue posesionado como Presidente de la República, caracterizado con un enfoque tecnocrático a diferencia de los antagonismos y demagogia con la que se menciona a Velasco Ibarra (Espinosa 2010, 621). En octubre del mismo año se emite el Decreto Ejecutivo Nro. 137⁶⁶ donde se creó un Comité Ejecutivo para propender al desarrollo de un programa de integración cultural, social y económica del campesino a la vida nacional. Para este propósito el Seguro Social Ecuatoriano contribuía con 1.200.000 sucres para esta “Campaña Nacional de Integración” (Veloz Sancho 1993, 48; Cuvi 2014, 54). Los objetivos de este Comité Ejecutivo fueron: educar y sensibilizar a los campesinos para incorporarlos al Régimen del Seguro Social; mejorar las condiciones de saneamiento ambiental, entre otros.

Para Cuvi (2014), este Comité Ejecutivo surge debido a los resultados negativos del programa Misiones Sociales, pues se determinó que para incorporar el sector campesino a la Seguridad Social “era necesario en primer lugar sensibilizar, educar y preparar el elemento humano” (Cuvi 2014, 53). Esta medida se puede analizar como un aprendizaje de políticas basado en las fallas de las medidas anteriores.

Velasco Ibarra, había perdido poder por las huelgas obreras originadas por el malestar social ante la caída de exportaciones del banano y la agitación de los estudiantes por la revolución cubana (1959-1962). En 1960, Arosemena Monroy asume el poder, este mandatario estableció relaciones con el régimen cubano, consecuentemente Estados Unidos desestabilizó su gobierno hasta que culminó con un golpe militar en 1963 (Espinosa 2010, 622). Posterior a estos hechos, en septiembre de 1963 la Junta Militar asume el poder buscando “realizar

⁶⁶ Registro Oficial Nro. 47 del 27 de octubre de 1956.

cambios considerados imprescindibles en el país como la reforma agraria y el aceleramiento de la industrialización” (Espinosa 2010, 622). En ese año se expidió el Decreto Supremo Nro. 517⁶⁷, donde se fusionó las Cajas de Previsión y se conformó la Caja Nacional del Seguro Social y se creó el Instituto Nacional de Previsión con la disposición de que debe “ampliar y extender el régimen del Seguro Social Obligatorio a los trabajadores agrícolas, artesanos, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores a domicilio, profesionales, y en general, a todos aquellos grupos laborales que necesitan protección”⁶⁸. Sin embargo, en el decreto no se especificaba el financiamiento de dicha disposición.

Para Ortiz (2006) las principales reformas en el agro surgieron en administraciones militares. La autora considera que los militares consideran al indio como “un ser desprotegido y retrasado al que ellos son llamados a rescatar de la situación en la que está sumido por la despreocupación de gobiernos civiles, a través de su introducción en procesos de desarrollo, desde un Estado dirigista” (2006, 108). Ante la preocupación de la situación de los indígenas y campesinos, el régimen militar busca su integración. En este sentido, este puede ser uno de los condicionantes para la expedición del Decreto Nro. 517 y la reforma agraria.

En Julio de 1964 se expide la Ley de Reforma Agraria y Colonización⁶⁹, misma que en su artículo 1 expresa el objeto de la Ley es corregir los defectos de la estructura agraria, mediante una mejor distribución y utilización de la tierra. Para ello, se consideraron medidas de carácter técnico, económico y social, que aumenten la productividad y eleven el nivel de vida de los trabajadores agrícolas. Para Espinosa, la Junta Militar “retomó la tradición juliana del reformismo militar y buscó realizar cambios considerados imprescindibles en el país como la reforma agraria y el aceleramiento de la industrialización” (Espinosa 2010, 622).

Para elevar el nivel de vida del campesino, la Ley de Reforma Agraria en su artículo 5, literal c), consideraba “el acceso a la propiedad de la tierra, el establecimiento de salarios mínimos adecuados, la participación en las utilidades de la empresa agrícola y su incorporación al Seguro Social”. Particularmente sobre el último punto, en el artículo 99 de la ley referida, se expresa que el Instituto Nacional de Previsión (INP) deberá incorporar a los trabajadores agrícolas al régimen del Seguro Social. Se contempló que el Seguro se cubrirá con el aporte

⁶⁷ Registro Oficial Nro.65 del 26 de septiembre de 1963.

⁶⁸ Decreto Nro. 517 publicado en el Registro Oficial Nro. 65 del 26 de septiembre de 1963.

⁶⁹ Ley de Reforma Agraria y Colonización publicada en el Registro Oficial Nro. 297 del 23 de julio de 1964.

del patrono y del trabajador en las condiciones y porcentajes que establezca el INP. Para Espinosa la reforma agraria no rompió con el régimen hacendatario, pero sí terminó con el huasipungo⁷⁰ propio de un régimen feudal (Espinosa 2010, 622-623).

En octubre de 1964, se lleva a cabo el V Congreso Indigenista Interamericano en Quito, donde mediante la resolución Nro. 44 se establecen recomendaciones para la Seguridad Social para las Poblaciones Indígenas, especificando el campo de aplicación, los riesgos cubiertos, las prestaciones, los aportes, la afiliación, la organización, coordinación, asesoramiento técnico y el intercambio de informaciones (Aguirre 1968).

En marzo de 1966 finaliza la Junta Militar de Gobierno y se nombra Presidente Interino de la República a Clemente Yerovi y en el mismo mes se expide la Ordenanza A-29 del Instituto Nacional de Previsión. Esta ordenanza establece normas y programas para la incorporación progresiva del campesino al seguro social analizando la población asegurable y las contingencias protegibles (Veloz Sancho 1993; Barreiro P. I. 2004). Para Cuvi, dicha ordenanza no tuvo efecto pues “se trató de adaptar el mismo sistema de Seguro Social General al Seguro Social Campesino” (Cuvi 1993, 3). En octubre del mismo año y bajo la misma presidencia se emite el Decreto Nro. 1212, en su artículo 27 se ordena “extender a los trabajadores agrícolas, las prestaciones de un seguro que sea compatible con la realidad de su modalidad de trabajo”, para lo cual el Instituto Nacional de Previsión Social expedirá en el plazo de 180 días un reglamento especial para tal fin.

De acuerdo a Cuvi, la preocupación por establecer un seguro social para el campesino no sólo se expresó en la legislación, sino también estuvo presente en publicaciones de estudiosos, dirigentes y departamentos del Seguro Social⁷¹. En 1966, Carlos Andrade Marín, presidente del Instituto Nacional de Previsión formuló un “Proyecto de Ordenanza para el Seguro del Trabajador Agrícola”, el mismo que se publicó con el nombre de “Una etapa de aplicación y extensión del Seguro Social Ecuatoriano”, pero nuevamente este proyecto “no pudo ser aplicado por falta de un adecuado sistema de seguridad social” (Cuvi Ortiz 2014, 55). Lo cual da cuenta de los intentos poco exitosos de incluir al campesino.

⁷⁰ Sistema en el que un peón trabaja para el hacendado a cambio de un pequeño terreno.

⁷¹ Entre estas publicaciones se encuentran el trabajo de Jorge Vallarino denominado “Aplicación del Seguro Social a todos los trabajadores agrícolas”, el trabajo de Víctor Garcés titulado “El Seguro Social Campesino” y otras publicaciones realizadas por el Dr. Aníbal Campaña, Dr. Carlos Andrade Marían, Dr. Carlos Aníbal Jaramillo y otros (Cuvi Ortiz 2014, 55).

En 1967 se expidió una nueva Constitución de la República del Ecuador, donde si bien no se especificó la seguridad social para el campesino, en su artículo 65 se estableció que “todos los habitantes tienen derecho a la protección del Estado” frente a contingencias como los riesgos de ocupación, invalidez, enfermedad, vejez y muerte.

3.2 Inicio del Plan Piloto 1968-1973

Como se observó en la primera etapa surgieron numerosos intentos de incluir al campesino en el Seguro Social, intentos impulsados por varios actores y en diferentes momentos. Sin embargo, a pesar de que se plasmaron en decretos y leyes, éstos sólo quedaron escritos y no se llevaron a la práctica, pues no se llegó a determinar un modelo apropiado para su funcionamiento (Cuvi Ortiz 2003, 8). Para Mantilla y otros:

Las investigaciones fueron múltiples: se presentaron proyectos, se dictaron ordenanzas y acuerdos, se estructuraron planes y programas, uno tras de otro, todos cargados de buena voluntad, pero que en realidad resultaron siempre infructuosos y trancos, a pesar que la Ley ya señalaba fondos especiales para establecer el seguro campesino (Mantilla, Abad, y Nuñez 1992, 160).

De acuerdo Cuvi, desde 1942 se intentaba incluir al campesino en el Seguro Social, pero no era posible debido a que se pretendía usar mismo sistema del Seguro Social General (Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo 2017). Adicional a ello, para Mantilla, Abad y Nuñez también existían otros elementos que detenían la afiliación del campesino como la posición ideológica y política de algunos sectores, pues se “realizaron análisis -sobre la cuestión indígena especialmente- con marcados criterios racistas y alejados de una interpretación científica,⁷² lo cual afectó indudablemente a las gestiones tendientes a solventar la cuestión”, esto sumado a que el sector terrateniente “se resistía frente a la idea de desembolsar el aporte patronal” (1992, 161).

⁷² “En el artículo “La cuestión indígena ante la cuestión del Instituto Nacional de Previsión” hecho por los doctores Alberto Rivadeneira, César Aníbal Espinoza y Augusto Egas, publicado en el Boletín del Instituto Nacional de Previsión N° 6 en 1939 se dice “El indio no desaparecerá físicamente; el indio, tarde que temprano, tiene que cruzarse, que integrarse en las razas blancas y mestizas...” “...El indio se venga del señor trasladándose rápidamente de su “clase” de “vitalidad” en cuanto puede dejar el campo, a las “clases” de “personalidad” o de “socialidad”. Ese salto brusco, que se efectúa cada día, realizase en forma artificial, y, por lo mismo, es fatal para la democracia ecuatoriana. Consecuencia inmediata de este salto brusco, que no recorre peldaños naturales de la cultura, es el desquiciamiento del espíritu social y la depresión de los valores superiores de cultura, que aún cuando existan en menor número en cada sociedad, sin embargo constituyen el elemento directivo, el cual es indispensable para el progreso social...”” Cita textual de la nota 48 del libro “Historia del Seguro Social Ecuatoriano” editado por Nuñez Jorge (1992, 200).

Los antecedentes históricos descritos previamente permitieron tener una gama de opciones disponibles para los actores en un punto clave de elección. Además se evidencia la participación de actores y fuerzas que se fueron configurando a favor y en contra del Seguro Social Campesino.

Finalmente en 1967, el nuevo presidente del INP - Manuel de Guzmán Polanco solicitó a Fabiola Cuvi Ortiz (dada su experticia⁷³) preparar un proyecto especial de Seguridad Social Campesina que permitiera integrar a los campesinos a la Seguridad Social. Cuvi acogió el pedido y empezó el proyecto⁷⁴. Al realizar la investigación en campo se observó las particularidades de los trabajadores agrícolas⁷⁵ y se determinó que los sujetos de protección serían las comunas campesinas jurídicamente organizadas⁷⁶ que se dediquen a las faenas agropecuarias y los pescadores artesanales (Cuvi 1993, 3; Cuvi 2003, 9; Cuvi 2014, 56; Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo 2017). Para Cuvi, “la comuna campesina cuya raigambre ancestral, con formación jurídica, circunscripción de tierras, bienes comunes propios y con una organización formal, facilitaba ser incorporada al Seguro Social” (Cuvi Ortiz 2004, 66).

Así, la razón para considerar a las comunas campesinas como sujetos de afiliación fue la de “encontrar una célula establecida y con estamentos jurídicos firmes que posibilitara el poderla afiliar como un todo, como una unidad y no individualmente, persona por persona, porque la gestión administrativa se haría difícil, costosa e inoperante” (Cuvi Ortiz 2014, 67). En el Seguro Social Campesino “no se afilia la persona, se afilia la comuna campesina” (Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017). Con este punto de partida, técnicos del Departamento Actuarial del INP levantaron un

⁷³ La Economista Fabiola Cuvi Ortiz, se desempeñaba como auxiliar técnica del Departamento Actuarial, quien justo antes de esta petición asistió al curso de “Doctrina y Práctica de la Seguridad Social y Ciencias Administrativas” en el Centro para Formación de Técnicos en Seguridad Social de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social en Madrid, donde se especializó en Seguridad Social Agraria (Cuvi Ortiz 2014, 56) (Cuvi Ortiz 1993, 3) (Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017).

⁷⁴ Al empezar el proyecto la Economista Cuvi se basó en las siguientes preguntas: ¿Quiénes iban a ser sujetos de protección? ¿De qué recursos se disponía? ¿Cómo se les podía afiliar? ¿Qué tipo de cotización se les debía imponer y cómo se recaudarían las cuotas? ¿Qué prestaciones se les concedería? ¿En qué forma se podía brindar una buena gestión administrativa a bajo costo, en forma ágil y oportuna? (Cuvi Ortiz 2014, 65).

⁷⁵ Particularidades como los bajos ingresos económicos de los campesinos, difícil acceso a sus comunas campesinas además que “el campesino no tiene patrono, el campesino no tiene cerca un dispensario, los caminos vecinales, todo, no le daban para llegar” (Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017).

⁷⁶ Actualmente no se exige que estén organizadas formalmente.

censo a las comunas campesinas con potencialidad a ser incorporadas en un Plan Piloto del Seguro Campesino, con la finalidad de obtener datos suficientes⁷⁷ para elaborar el mencionado Plan (Cuvi Ortiz 2014).

Una vez terminado el proyecto, este fue presentado a Manuel de Guzmán Polanco -presidente del INP el 5 de mayo de 1968, quien posteriormente lo presentó al Directorio de la entidad. El Directorio del INP dispuso que el proyecto debe estar avalado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social⁷⁸ (OISS), para lo cual Manuel de Guzmán Polanco viajó a la sede de la OISS en Madrid consiguiendo firmar el Convenio de Asistencia Técnica en Seguridad Social Campesina entre la OISS y el INP el 15 de junio de 1968 (Cuvi 2014, 74-75; Cuvi 2003, 8; Cuvi 1993, 6; Veloz Sancho 1993, 54; Barreiro 2004, 73; Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017).

Con la asistencia técnica de delegados de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social⁷⁹ (OISS), se finalizó la propuesta del Plan Piloto del Seguro Social Campesino mismo que fue presentado al Directorio del INP. El 28 de agosto de 1968 se expidió la Resolución A-91 donde se aprueba el Plan Piloto del SSC (Veloz Sancho 1993, 54; Barreiro 2004, 73; Cuvi Ortiz 2014, 75-76; Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017). En el Anexo 2 se encuentra una transcripción del Plan Piloto y en el Anexo 3 se encuentra la transcripción de la Resolución A-91.

El 28 de agosto de 1968 inició el Plan Piloto incorporando a la comuna El Palmar (provincia del Guayas). Posteriormente se incorporó la comuna la Pila (provincia de Manabí) el 1 de septiembre, la comuna Guabug (Provincia de Chimborazo) el 3 de septiembre y Yanayacu (provincia de Imbabura) el 6 de septiembre. A estas comunas se les otorgaría prestaciones de

⁷⁷ Los aspectos a investigar en las comunas eran: el número de personas calificadas por edad y sexo, ingresos promedios por familia, promedio de hijos por familia, porcentaje de inválidos, porcentaje de muertos al año, frecuencia de enfermedades. También el tipo de carretera para llegar a la comuna, elección de un local para instalar un dispensario médico, distancia entre la comuna y la unidad médica del Seguro Social más cercano, la posibilidad de encontrar auxiliares de enfermería graduadas que tengan la predisposición de vivir en la comuna y la posibilidad de encontrar médicos del Seguro Social que se desplazarían interinamente a las comunas desde su lugar de trabajo más cercano (Cuvi 2014, 73-74).

⁷⁸ En marzo de 1968 se celebró en Panamá el VIII Congreso Internacional de Seguridad Social, donde se resolvió que la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) se encargará del asesoramiento de los seguros campesinos (Cuvi 2014, 74) (Cuvi 2003, 10) (Cuvi 1993, 6) (Barreiro 2004, 74).

⁷⁹ En marzo de 1968 se celebró en Panamá el VIII Congreso Internacional de Seguridad Social, donde se resolvió que la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) se encargará del asesoramiento de los seguros campesinos (Cuvi 2014, 74) (Cuvi 2003, 10) (Cuvi 1993, 6) (Barreiro 2004, 74).

asistencia médica, enfermedad y accidentes, maternidad, invalidez absoluta y auxilio de funerales. Cada familia campesina, perteneciente a la comuna, aportaría con once sucres mensuales (USD 0.44 centavos en ese tiempo). El Plan Piloto se financiaría del aporte del jefe de familia, la contribución de treinta y tres sucres (USD 1,32 dólares en ese tiempo) por jefe de familia del Fondo del Seguro Campesino y la contribución de cuarenta y siete sucres (USD 1,88 dólares en ese tiempo) por jefe de familia por parte del Estado (Cuvi Ortiz 2014, 75-76; Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017; Barreiro 2004, 73; Veloz Sancho 1993, 54).

El inicio del Plan Piloto del Seguro Social Campesino se considera un momento cúlpe de la trayectoria del SSC pues es el momento en que los intentos y propuestas de incluir al campesino al seguro social surten efecto mediante el mencionado plan. Por lo tanto este suceso se considera una coyuntura crítica.

Cabe mencionar que la propuesta del Plan Piloto del Seguro Campesino fue tomada con mucho recelo por parte de los campesinos. “Los campesinos no creían, a los campesinos toda la vida les han mentado, creían que es una mentira más y no creían” (Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017). Tal fue este recelo que, la comuna La Calera (ubicada en la provincia Chimborazo y que fue la primera comuna considerada en ingresar al Plan Piloto) se negó a pertenecer a este proyecto, pues cuando los técnicos y directivos del INP y de la OISS acudieron a la comuna para arrancar el Plan Piloto, la comuna no se presentó. Esta decisión de los campesinos fue influenciada por el Obispo Monseñor Leonidas Proaño, quien dispuso a los campesinos se retiren por temor al fracaso del proyecto y nuevamente defrauden a los campesinos (Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017; Cuvi 2014, 75).

Pese a estos inconvenientes, el Plan Piloto inició incorporando a las cuatro comunas campesinas integradas por 845 jefes de hogar y 4093 personas (Cuvi 2014, 124) y en un contexto de cambio de Presidente de la República pues el 31 de agosto de 1968 dejó la presidencia Otto Arrosemena y asumió el poder, por cuarta vez, José María Velasco Ibarra. Al cambiar el mandato presidencial, cambiaron también los dirigentes del Instituto Nacional de Previsión. Al nuevo Actuario del Instituto Nacional de Previsión, le pareció un “horror” la idea del Seguro Social Campesino por considerarse financieramente peligroso para el INP,

por lo que se prohibió continuar con el trabajo relacionado con el Seguro Campesino y se dispuso que el Plan Piloto sea administrado por el Departamento Médico “para que allí muera” (Cuvi 2014, 93; Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017).

Como se mencionó anteriormente, el mandato de Velasco Ibarra se desarrolló en medio de huelgas obreras a causa de la crisis de las exportaciones de banano entre 1965 y 1970, esto sumado al reto de enfrentar una oposición en aumento, por lo que en junio de 1970 se proclamó dictador. En calidad de dictador, Velasco Ibarra implementó una segunda fase de la reforma agraria, pues “abolió la formas precarias de tenencia de la tierra y sentó las bases para firmar contratos petroleros favorables para el Estado a vísperas del auge petrolero” (Espinosa 2010, 624).

Posteriormente, el Seguro Social Ecuatoriano ingresó en un proceso de reestructuración integral, por lo que se suprime el Instituto Nacional de Previsión mediante Decreto Supremo Nro. 9⁸⁰ y mediante el Decreto Supremo Nro. 40⁸¹ se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, mismo que reemplaza a la Caja Nacional del Seguro Social, asumiendo de esta última su activo, pasivo, derechos y obligaciones.

Esta reestructuración se pudo originar por varios motivos, para Carrera Colin y otros destaca la orientación de los sectores económicos interesados y el propio Estado, “en el sentido de favorecer en forma exclusiva al sector de trabajadores asalariados (empleados públicos, empleados privados y obreros)”, esto sumado a las “fallas en las técnicas y métodos de organización” del INP (Carrera Colin et. al 1992, 347-348). Pese a ello, en el corto periodo de vida del Instituto Nacional de Previsión (1963-1970) se desarrollaron aspectos importantes en cuanto a la extensión de la seguridad social a grupos laborales que lo necesiten, como se dispuso en el Decreto Supremo Nro. 517 previamente descrito.

Para 1972 la dictadura de Velasco Ibarra agonizaba, el país pasaba de una era bananera a la era petrolera, la crisis se agudizó por lo que, en febrero de ese año las Fuerzas Armadas pusieron fin a la Dictadura de Ibarra y el general Guillermo Rodríguez Lara asume el poder. Esta Dictadura Militar realizó varias reformas relacionadas con la soberanía petrolera y la

⁸⁰ Registro Oficial Nro. 6 del 29 de Junio de 1970.

⁸¹ Registro Oficial Nro. 15 del 10 de Julio de 1970.

profundización de la reforma agraria y el inicio del proceso de industrialización (sustitución de importaciones) (Carrera Colin et. al 1992, 370).

Para ese entonces, “en las cuatro comunas campesinas [en las que se implementó el SSC] se había logrado superar diferentes aspectos administrativos que las iban llevando por el camino de desaparecer y se habían obtenido las estadísticas indispensables que facilitarían una evaluación” (Cuvi 2014, 94). Con estos insumos, los funcionarios del IESS elaboraron un informe financiero evaluativo del Plan Piloto del Seguro Campesino con resultados de idoneidad del sistema, mismo que fue presentado ante el Coronel Fernando Dobronsky el 7 de noviembre de 1972.

Como consecuencia de lo anterior, en marzo de 1973 se expidió el Decreto Supremo Nro. 307⁸², donde en su artículo 1 se decreta extender el Plan Piloto de Seguridad Social Campesina a nuevos grupos de población rural de manera progresiva considerando un Plan Quinquenal de Desarrollo:

- En 1973 se incorporarán 10 comunas;
- En 1974 se incorporarán 15 comunas;
- En 1975 se incorporarán 20 comunas;
- En 1976 se incorporarán 25 comunas;
- En 1977 se incorporarán 30 comunas;

En el artículo 4 del mencionado decreto, se especifica que este Plan Quinquenal se financiará de las contribuciones fiscales, de la siguiente manera:

- En 1973, 5.000.000 de sucres.
- En 1974, 5.000.000 de sucres.
- En 1975, 7.000.000 de sucres.
- En 1976, 10.000.000 de sucres.
- En 1977, 15.000.000 de sucres.

Y a partir de 1978, el IESS efectuará un análisis financiero y una evaluación estadística que permita conocer el nuevo nivel de contribución fiscal, misma que no será inferior a

⁸² Registro Oficial Nro. 279 dl 4 de abril de 1973.

15.000.000 de sucres anuales. Estos fondos se acreditarán en una cuenta especial denominada “Seguro Social Campesino”. Con esta disposición se empezó a incorporar más comunas campesinas⁸³. Cabe mencionar que este decreto está vigente y actualmente la contribución fiscal alcanza los USD 288.000 dólares anuales (ver subsección 2.5.2).

El General Guillermo Rodríguez Lara impulsó el Seguro Social Campesino mediante el Decreto Nro. 307 por dos razones principales. La primera, para cumplir el Plan de Gobierno⁸⁴ en donde se señalaba que “El Gobierno Revolucionario Nacionalista cree que: La Seguridad Social y protección al trabajador y su familia constituyen un aspecto decisivo en la concepción de justicia social”. Y la segunda razón fue que “consideraba, con firme convicción, que la efectiva vigencia del Seguro Social Campesino contribuiría, en parte, a la solución del marginamiento que han padecido por siglos nuestros campesinos en general e indígenas en especial” (Veloz Sancho 1993, 219-220).

En octubre de 1974, se expidieron los Decretos Supremos Nros. 1048 y 1111 mediante los cuales finaliza el proceso de reestructura del sistema (Carrera Colin et. al 1992, 350). Como parte de esta reestructura y debido al volumen de trabajo al incorporar más comunas campesinas al seguro social, se creó el Departamento del Seguro Social Campesino como parte de la Dirección Nacional Administrativa de IESS. Este nuevo Departamento se encargaría del cumplimiento de metas establecidas en el Decreto Nro. 307 y estudiar los nuevos grupos poblacionales agrícolas para su incorporación (Cuvi 2014, 103).

En junio de 1975, el Coronel Lara otorgó un mayor impulso a la extensión del Plan Piloto del Seguro Campesino, pues mediante la emisión del Decreto Nro. 507⁸⁵, se decreta, en su artículo 2, al asignación de 8.000.000 de sucres (USD 320000 dólares en ese tiempo) al IESS para la aplicación de este Plan dentro del transcurso del año 1975, en favor de 39 comunas campesinas, pese a que la meta para 1975 era incorporar a 20 comunas. Estos fondos se

⁸³ Se establecieron los siguientes requisitos para incorporar a las comunas: Que tengan voluntad de incorporarse, que sea jurídicamente organizada, que reúna por lo menos 150 jefes de familia cotizantes, que disponga de buen camino carrozable en invierno y en verano, que la distancia entre ella y la unidad médica del IESS más cercana no sobrepase la hora de viaje, que disponga de un local donde provisionalmente se pueda instalar el dispensario, que no se encuentre operando con servicios de salud similares alguna otra institución del país (Cuvi 2014, 100-101).

⁸⁴ Este Plan de Gobierno se denominó “FILOSOFÍA Y PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO Y NACIONLISTA DEL ECUADOR” que expuso en Guayaquil, en marzo de 1972 (Veloz Sancho 1993, 219).

⁸⁵ Registro Oficial Nro. 835 del 30 de junio de 1935.

obtendrían de los excedentes de utilidades⁸⁶. Estos impulsos de carácter económico se pueden explicar por la etapa de bonanza petrolera que atravesaba el Ecuador, pues para Espinosa (2010) la dictadura militar de Rodríguez Lara buscaba “impulsar un programa de reformas de corte cepalino, populista y nacionalista” que a diferencia de gobiernos anteriores, Rodríguez Lara contaba con la riqueza petrolera para lograr “moldear a la sociedad” (Espinosa 2010, 648-649).

Gracias a estos impulsos, al finalizar el año 1977 se incorporaron 143 comunas campesinas, protegiendo a una población total de 70.495 personas integrantes de 13.225 familias (Barreiro 2004, 108), superando las metas del Plan Quinquenal de Desarrollo.

La decisión de Rodríguez Lara se puede considerar como una coyuntura crítica en la estructura analítica de la dependencia del sendero propuesta por Mahoney (tema discutido en el capítulo uno) pues está determinada por los procesos antecedentes y la contingencia de los acontecimientos específicos. Estos procesos anteriores, fueron los antecedentes históricos vistos como un conjunto de eventos o intentos de incorporar al campesino al seguro social, sin éxito alguno pero que permitió obtener un aprendizaje del pasado y posteriormente encontrar el mecanismo adecuado, un ejemplo de esto es Plan Piloto.

Otro evento muy importante que permitió la coyuntura crítica fueron los recursos disponibles que tenía Rodríguez Lara gracias al auge petrolero, permitiendo asignar una buena cantidad de recursos para este fin. Pues en el contexto latinoamericano (como se mencionó en el capítulo dos) las políticas sociales ingresaron en una segunda etapa (posterior a la industrialización por sustitución por importaciones), esta etapa se caracterizó un modelo aperturista y neoliberal donde el mercado tomaba el papel de proveedor de recursos y políticas sociales excluyendo a los más vulnerables de la sociedad.

Además se debe considerar que los campesinos representaban una fuente de respaldo popular para un gobierno que, dada su naturaleza no democrática, necesitaba otras formas de

⁸⁶ En el Decreto Nro. 1429 del 11 de diciembre de 1972 (Registro Oficial Nro. 211 del 26 de diciembre de 1972) se establece que el Excedente de Utilidades se depositará a Banco Central del Ecuador, y este distribuirá estos fondos de la siguiente manera: 20% para programas de saneamiento ambiental; 40% en programas de capacitación profesional y mejoramiento de atención a los trabajadores, de educación comunitaria y cooperativa y de desarrollo rural y urbano de la comunidad (estos serían parte de los fondos para el SSC); y el 40% restante para programas de vivienda urbana y rural de los trabajadores.

legislación. La creación de la Dirección del Seguro Social Campesino en el IESS se puede considerar como un acontecimiento de reproducción institucional, pues al incrementar el número de afiliados al SSC era necesario una institución desde el IESS que norme el proceso y desarrollo.

3.3 Consolidación del Seguro Social Campesino

La década de los 80 se podría considerar como la más importante en la trayectoria del Seguro Social Campesino. En 1980 bajo un gobierno democrático (Jaime Roldós Aguilera) se presenta el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1980-1984. Este Plan concebía a la Seguridad Social como un “derecho fundamental que exige el reconocimiento y esfuerzo nacional para extenderlo a toda la población” (Plan Nacional de Desarrollo 1980, 127), basado principalmente en “el principio de solidaridad humana”. Dentro de la política de Seguridad Social se estableció como uno de sus objetivos ampliar la cobertura de seguridad social hacia la población que no se encuentre afiliada y más necesite. También se estableció un lineamiento específico para el Seguro Social Campesino que es “Se dotará al Seguro Social Campesino de bases legales, administrativas y financieras, que tengan en cuenta sus objetivos específicos y la necesidad de contar con normas y procedimientos especiales diferenciados, dentro del IESS”. Esto evidencia el profundo interés de institucionalizar al Seguro Social Campesino y la aceptación del mismo como un régimen especial.

El año 1981 se expidió la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino. Este hecho fue el más significativo en la historia del SSC, pues finalmente lo que pudo iniciar como una política de gobierno se convirtió en una política de Estado. Esta decisión se pudo influenciar por los sucesos anteriores, sin embargo para Cuvi (1993), la expedición de esta Ley fue a razón de que el Congreso observó su importancia y trascendencia social (Cuvi 1993, 16).

Así, la Ley de extensión del SSC se considera en este análisis como una coyuntura crítica, pues efectivamente representa un punto de elección, que una vez escogido este curso de acción se vuelve muy difícil regresar al punto inicial.

La Ley de extensión del SSC establece los sujetos de protección, prestaciones, condiciones de pensiones de vejez, entre otras. Y mediante su artículo 6, se define también el financiamiento de las prestaciones del Seguro Social Campesino de una manera cuasi contributiva (se combina el enfoque contributivo y no contributivo en un solo seguro social), pues por un

lado, se contempló el 1% de los aportes del IESS, mismos que se prorratan de la siguiente manera: el “0,30% del Estado, el 0,35 de los asalariados afiliados al régimen del Seguro Social y el 0,35% de los empleadores” (Ley de Seguridad Social 2001, artículo 6). Y por otro lado, por parte de los jefes de familia se fija un aporte mensual del “1% del salario mínimo vital de los trabajadores en general”.

Esta ley “consagra los beneficios que anteriormente se otorgaban a través del Plan Piloto, pero ahora bajo los principios de la universalidad y equidad” (Veloz Sancho 1993, 75), entendiendo a la universalidad como el conjunto de prestaciones (enfermedad, maternidad y atención odontológica) que se orientan a un conjunto familiar sin discriminación alguna y de manera equitativa. Para el Economista Patricio Ávila, con la expedición de la mencionada Ley, el SSC halla su financiamiento definitivo “aplicando los principios de solidaridad y universalidad, y con ellos estamos devolviendo de alguna manera al campesino sus esfuerzos y estamos ayudando a rescatar a un sector oprimido y explotado durante siglos” (Carrera Colin et. al 1992, 398).

La ley también contempla la creación de la Dirección Nacional del Seguro Campesino y la Comisión Nacional del Seguro Social Campesino con atribuciones como “fijar políticas de aplicación del programa, aprobar planes anuales, conocer y aprobar presupuestos, entre otras”⁸⁷. Cabe mencionar que en marzo de 1981, se creó la División del Seguro Social Campesino dependiente de la Dirección Nacional Administrativa del IESS, creándose 4 centros regionales con sedes en Quito⁸⁸, Guayaquil⁸⁹, Cuenca⁹⁰ y Ambato⁹¹ (Barreiro 2004, 80). Para Veloz, estos centros eran necesarios por motivos de planificación (Veloz Sancho 1993, 75). Esta creación de departamentos como consecuencia de la coyuntura crítica (expedición de la Ley) da cuenta de la persistencia estructural o reproducción institucional del marco analítico de Mahoney.

Es notable resaltar que la cobertura de los afiliados al Seguro Social Campesino en la década de los 80 incrementó significativamente, pues como se observa en la siguiente ilustración, las comunas campesinas u organizaciones pasaron de 263 en 1980 a 1.638 en 1989, al igual que

⁸⁷ Artículo 13 de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino.

⁸⁸ Centro Regional Nro. 1, provincias: Carchi, Imbabura, Pichincha, Napo y Esmeraldas.

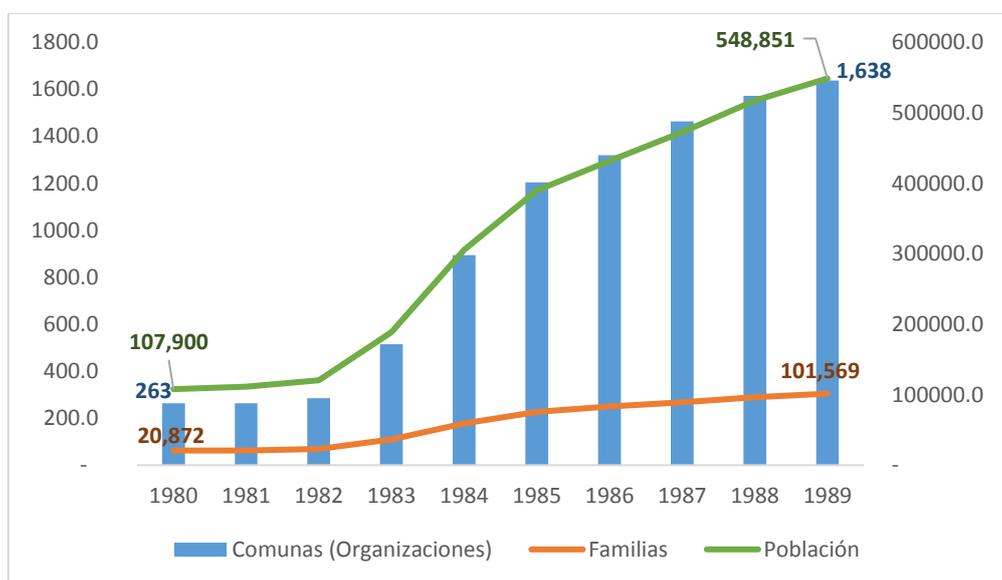
⁸⁹ Centro Regional Nro. 2, provincias: Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro, Galápagos.

⁹⁰ Centro Regional Nro. 3, provincias: Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

⁹¹ Centro Regional Nro. 4, provincias: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza.

las familias afiliadas pasaron de 20.872 familias en 1980 a 101.569 familias en 1989, llegando a quintuplicar la cantidad personas protegidas (de 107.900 a 548.851 personas). Para Barreiro, el incremento de la cobertura del SSC se deben en gran medida al trabajo de promoción que realizaban los trabajadores sociales de la Dirección del SSC del IESS, quienes hacían conocer a las comunas campesinas el “acceso a los servicios de seguridad social como un derecho” (2007, 380) y si las comunas no estaban organizadas, los trabajadores sociales ayudaban a promoverlas y conformarlas.

Ilustración 3.1. Evolución de comunas campesinas, familias y población protegida por el SSC (1980-1989)



Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS-Boletín Estadístico 2014.

Este incremento de cobertura puede considerarse como una secuencia reactiva de apoyo ante el surgimiento de la institución del SSC, es un evento subsecuente de la expedición de la Ley de extensión del SSC. Posteriormente surgen nuevos eventos que muestran la secuencia reactiva de la trayectoria del SSC.

Como es evidente, al incrementar la cobertura del SSC, aumenta también la demanda de Auxiliares de Enfermería para el SSC. Esta demanda rebasó la oferta existente del Ministerio de Salud Pública, por lo que desde 1983 se suscribieron convenios entre el IESS y distintas universidades⁹² del país para formar Auxiliares de Enfermería Rurales para el Seguro Social

⁹² Universidad Central del Ecuador, Universidad Técnica de Manabí, Universidad Técnica de Machala, Universidad de Cuenca, Pontificia Universidad Católica- sede Ibarra,

Campesino mediante cursos de aproximadamente 7 meses de duración. También se firmaron convenios con universidades para formar profesionales en Cursos de Maestrías en Salud Familiar y Comunitaria. Estas necesidades de capacitación requerían mayores recursos, consecuentemente se buscó financiamiento internacional, logrando suscribir en septiembre de 1983 un convenio de fondos no reembolsables entre Ecuador y Estados Unidos (Barreiro 2004; 2007, 379).

El incremento de cobertura del SSC también trajo consigo la asociación de los actores implicados, tanto desde la oferta (profesionales de salud), como de la demanda (campesinos afiliados). Es así que, en agosto de 1983, con Acuerdo Ministerial Nro. 866 se crea la primera organización laboral gremial del Seguro Social Campesino, que es la Asociación Nacional de Médicos y Odontólogos del Seguro Social Campesino (ANAMOSSC). Dos años después se formó el Sindicato Nacional de Auxiliares de Enfermería del Seguro Social Campesino Ecuatoriano (SINAESSCAE). Estas dos organizaciones laborales “demandaban mejores condiciones de trabajo que el IESS no podía satisfacer en su totalidad, por lo que en julio de 1988 se realizó la primera huelga de auxiliares de enfermería y la suspensión de actividades en todos los dispensarios comunitarios” (Barreiro 2004; 2007, 379).

Lo anterior se puede interpretar como la reproducción institucional desarrollada posterior a la coyuntura crítica identificada (la ley de extensión del SSC de 1981), es decir que una vez establecido y puesto en marcha el Seguro Social Campesino, surgen instituciones tanto desde la oferta del servicio (asociaciones de médicos y auxiliares) como de la demanda (convenios entre el IESS y las universidades para formar profesionales de la salud).

De la misma manera, la producción institucional surge desde el lado del beneficiario pues se creó la Federación Nacional Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC), creada en agosto de 1988 mediante Acuerdo Ministerial Nro. 2148. Posteriormente, en 1995 se creó la Confederación Única Nacional de los Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFUNASSC).

En los años 90, ocurrieron un sinnúmero de movilizaciones indígenas que para Espinosa (2010) han sido las más exitosas de la historia del país. La primera movilización multitudinaria se realizó el 6 de junio de 1990 donde indígenas de la sierra exigían solución a conflictos de tierra y el rechazo a la exclusión social. Una segunda movilización se realizó el

11 de abril de 1992, donde indígenas de la Amazonía exigían respuesta a dos demandas concretas: la entrega de 2.000.000 hectáreas de tierras a nombre de la comunidad y; la reforma constitucional en donde se reconoce al Ecuador como un Estado plurinacional y pluricultural. Una tercera movilización se realizó el en 1994 donde indígenas rechazaban la ley que suprimía la reforma agraria y bloqueaba el reparto de las grandes propiedades de tierras (Espinosa 2010, 726-727).

En 1993, el Presidente Sixto Durán Ballén ⁹³ tuvo la intención de quebrantar la autonomía del IESS, por lo que el SSC pasaría a la administración del Ministerio de Salud⁹⁴. Esto debido al proceso de “privatización” del seguro social impulsado por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) (Barreiro 2007, 380).

Ante este evento, surgió la secuencia reactiva que significó el desarrollo de una importante movilización para la historia del país y del Seguro Social Campesino. Esta tuvo lugar el 13 de enero de 1993, donde miles de campesinos, trabajadores del agro y obreros de la ciudad marcharon en protesta del gobierno de Sixto Durán Ballén En esta movilización, las organizaciones campesinas, las Centrales Sindicales y las Organizaciones de Trabajadores del IESS demandaron 4 puntos específicos⁹⁵:

1. El respeto a la autonomía del Seguro Social y el cese de las acciones que el Gobierno realiza contra la Institución.
2. El respeto irrestricto a las Leyes de creación del Seguro Social Campesino en el marco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
3. Pago inmediato de la deuda del Estado particularmente en los que corresponde al Seguro Social Campesino.
4. Rechazo a la pretendida Ley de Mercado de Valores que afectaría a los recursos del Seguro Social Campesino.

Como resultado de esta movilización, el Presidente Durán Ballén afirmó que el IESS no se privatizará, pero sus servicios deben mejorar, incluso anunció su decisión de fortalecer el

⁹³ Se posesionó como Presidente de la República el 10 de agosto de 1992.

⁹⁴ “Seguro social campesino dependería del Min. Salud”, *El Comercio*, 12 de enero de 1993.

⁹⁵ Tomado de la Carta al Presidente Sixto Durán Ballén que fue presentada por los principales dirigentes de obreros, campesinos, maestros, jubilados y afiliados en general. Esta carta se encuentra anexo.

Seguro Social Campesino⁹⁶, notando que se llegó a un acuerdo con los campesinos. Este hecho denota por lo tanto la respuesta o resultado a esta secuencia reactiva del proceso. Se debe considerar que, en agosto de 1994 se realizó una consulta popular donde una de las ocho preguntas era si los ciudadanos están de acuerdo en reformar al IESS obteniendo una respuesta favorable.

Para Mariana Argudo, Ministra de Bienestar Social de 1993, la marcha obedeció “a intereses de carácter político de personas que están detrás de este movimiento”⁹⁷. Sin embargo, para otros actores del proceso, la mencionada marcha representó la defensa del campesino ante el intento de privatizar el Seguro Social Campesino⁹⁸.

Para Dután, la movilización “fue un triunfo rotundo de los campesinos que les dio mucha fuerza y se organizaron, comenzaron la organización a nivel nacional”⁹⁹. Al respecto, en diciembre de 1995 se organiza la Confederación Única Nacional de los Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC), “cuyos dirigentes se constituyen en protagonistas de permanentes manifestaciones en defensa de la seguridad social” (Barreiro 2007, 381).

En 1997 se nombra a Fabián Alarcón como Presidente Interino de la República, quien enfrentó tres movilizaciones campesinas e indígenas desarrolladas en ese año. La primera se desarrolló el 26 de junio de 1997, donde afiliados al Seguro Campesino entregaron al Presidente Alarcón “la carta más grande del mundo”, donde se solicita pagar la deuda del Estado con el IESS-SSC. La segunda se desarrolló 5 días después, donde “Jorge Loor Cevallos y Julio González Enríquez, afiliados al SSC, se crucifican frente al Palacio de Gobierno en Quito, protestando la desatención gubernamental al SSC” (Barreiro 2004, 90-91; 2007, 381). Y la tercera se desarrolló el 11 de agosto, cuando una movilización campesina e indígena demanda que se convoque a Asamblea Nacional para firmar una nueva Carta Magna y se atienda al SSC.

⁹⁶ “El IESS no será privatizado”, *El Comercio*, 14 de enero de 1993.

⁹⁷ “Seguro Social Campesino no desaparecerá: Argudo”, *La Hora*, 12 de enero de 1993.

⁹⁸ (Cuvi 1993; Barreiro 2004; Rómulo Quimiz, Presidente de la CONFEUNASSC, en conversación con la autora mayo de 2017; Fabiola Cuvi Ortiz, fundadora del Seguro Social Campesino, en conversación con la autora mayo de 2017; Fausto Dután, Ex Director del Seguro Social Campesino del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017).

⁹⁹ Fausto Dután, Ex Director del Seguro Social Campesino del IESS, en conversación con la autora mayo del 2017.

Los precedentes eventos si bien constituyen el conjunto de acciones y contra reacciones que conforman una secuencia reactiva de la trayectoria del SSC, también denotan un problema de desfinanciamiento del seguro. De acuerdo a Fausto Dután, en conversación con la autora, los problemas de desfinanciamiento se evidenciaban en la falta de equipos médicos¹⁰⁰, los escasos y poca variedad de medicinas¹⁰¹, pocos profesionales de la salud y pocas atenciones médicas¹⁰² en los dispensarios del SSC. Estos problemas los presenciaban los afiliados por lo que posteriormente decidían protestar ante la desatención de los dispensarios y en sí al mismo Seguro Social Campesino.

Estas movilizaciones campesinas e indígenas lograron resultados importantes, pues en agosto de 1998 entró en vigencia la nueva Constitución junto con la posesión del nuevo Presidente de la República, Jamil Mahuad. El Seguro Social Campesino se eleva a rango constitucional definiéndolo, en su artículo 60, como un “régimen especial del seguro general obligatorio para proteger a la población rural y al pescador artesanal del país”, se considera además un financiamiento solidario con los aportes de los asegurados y empleadores del sistema nacional de seguridad social, el aporte diferenciado de las familias protegidas y asignaciones fiscales. Cesar Buelva, Presidente de la FEUNASSC, en conversación con la autora, afirma que elevar a rango constitucional al SSC, fue resultado de días de lucha y protesta de los campesinos.

Cabe mencionar que la tercera disposición transitoria de la Constitución referida, contempla otro logro alcanzado de las movilizaciones descritas anteriormente, pues el Estado se compromete a cancelar la deuda mantenida con el IESS respecto al financiamiento del 40% de pensiones más intereses, en un plazo de 10 años a partir de 1999, condicionando este compromiso al proceso de reestructuración del IESS¹⁰³. Siguiendo el mandato constitucional,

¹⁰⁰ Los dispensarios no contaban con equipo odontológico, los odontólogos sólo realizaban extracciones de acuerdo a su limitado equipo. Los dispensarios también brindan prestaciones de maternidad, sin embargo tampoco contaban con equipos adecuados para el monitoreo del feto. Los dispensarios no contaban con computadoras, sólo habían máquinas de escribir (Fausto Dután, Ex Director del Seguro Social Campesino del IESS, Quito, en conversación con la autora mayo de 2017).

¹⁰¹ Para la compra de medicinas, se consideraban negocios entre las farmacéuticas y los directores del SSC del IESS, pues se acostumbra a otorgar el 10% del valor de la compra, sacrificando de esta manera calidad y variedad de medicinas para los dispensarios del SSC (Fausto Dután, Ex Director del Seguro Social Campesino del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017).

¹⁰² Existían pocos médicos, los odontólogos sólo atendían dos o tres veces al año (Fausto Dután, Ex Director del Seguro Social Campesino del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017).

¹⁰³ En la segunda disposición transitoria de la Constitución de la República de 1998, se dispone que el IESS de manera inmediata y urgente, iniciará un profundo proceso de transformación para racionalizar su estructura, modernizar su gestión, aplicar la descentralización y desconcentración, recuperar su equilibrio financiero, optimizar la recaudación y el cobro de la cartera vencida; complementar la capacidad instalada en salud para la cobertura universal, superar los problemas de organización, de gestión, de financiamiento y de cobertura, para

el IESS entró en un proceso de transformación profunda. Durante ese periodo, el SSC “asentó las bases para su futura sostenibilidad: se mejoraron sus ingresos, se racionalizaron los gastos, se puso al día su contabilidad, se redujo el exceso de personal administrativo y se controló la injerencia política característica de las décadas precedentes” (Barreiro 2007, 381).

Posteriormente, después de que el Presidente Mahuad fue derrocado, a inicios del 2000, por dirigentes de la CONAIE y otras organizaciones populares, y ante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Gustavo Noboa se posesiona como Presidente de la República. Esto evidencia claramente la formación de coaliciones de individuos agrupados de acuerdo a sus creencias políticas. En el 2001 se expidió la Ley de Seguridad Social donde, en su artículo 2 se define como sujetos de protección del SSC a:

(...) los trabajadores dedicados a la pesca artesanal y el habitante rural que labora habitualmente en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece que no recibe remuneraciones de un empleador y que no contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia (Ley de Seguridad Social, artículo 2, 2001, 1).

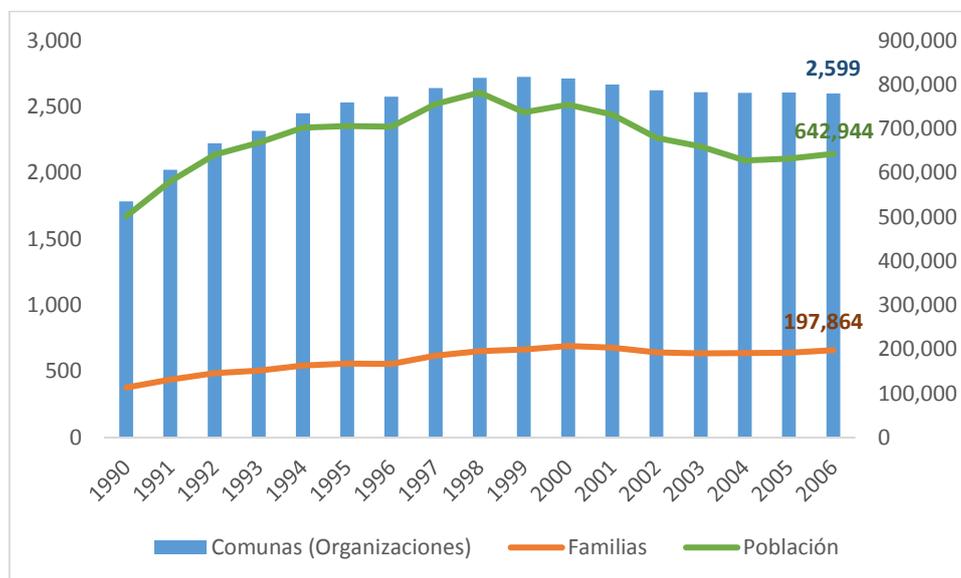
Como parte del proceso de reestructuración de la seguridad social ecuatoriana, se incrementaron los sistemas de control en los procesos de gestión del SSC, mismos que consideraron la revisión de la población afiliada al SSC por lo que se realizó una depuración de sus beneficiarios para:

(...) garantizar que las prestaciones establecidas en la Ley lleguen efectivamente a la población a la que estaban destinadas, y no a supuestos campesinos que, manipulados por desaprensivos dirigentes políticos y atraídos por el paquete de prestaciones y su insignificante costo, lograron ingresar al sistema a través de variados subterfugios que desnaturalizaban el principio de solidaridad que ha caracterizado al Seguro Campesino desde sus inicios (Barreiro 2007, 382).

En este sentido, en la siguiente ilustración se observa la evolución de las organizaciones campesinas, el número de familias y el total de beneficiarios del SSC, resaltando la disminución de la población beneficiada del SSC desde el 2001.

que cumpla con los principios de la seguridad social y entregue prestaciones y servicios de calidad en forma oportuna y eficiente (Constitución de la República de Ecuador 1998).

Ilustración 3.2. Evolución de comunas campesinas, familias y población protegida por el SSC (1990-2006)



Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS-Boletín Estadístico 2014.

En el periodo 1990-1998 se observa una tendencia creciente de las comunas, las familias y la población protegida por el SSC, se resalta el punto cúspide en el año 1998 que puede estar relacionado con la creación de la Constitución de ese mismo año donde como se explicó anteriormente, el Seguro Social Campesino se considera un “régimen especial del seguro general obligatorio para proteger a la población rural y al pescador artesanal”. Se establece también la contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del sistema nacional de seguridad social, al financiamiento del SSC. Esto pudo constituir un factor para que incremente la cobertura de afiliados al SSC.

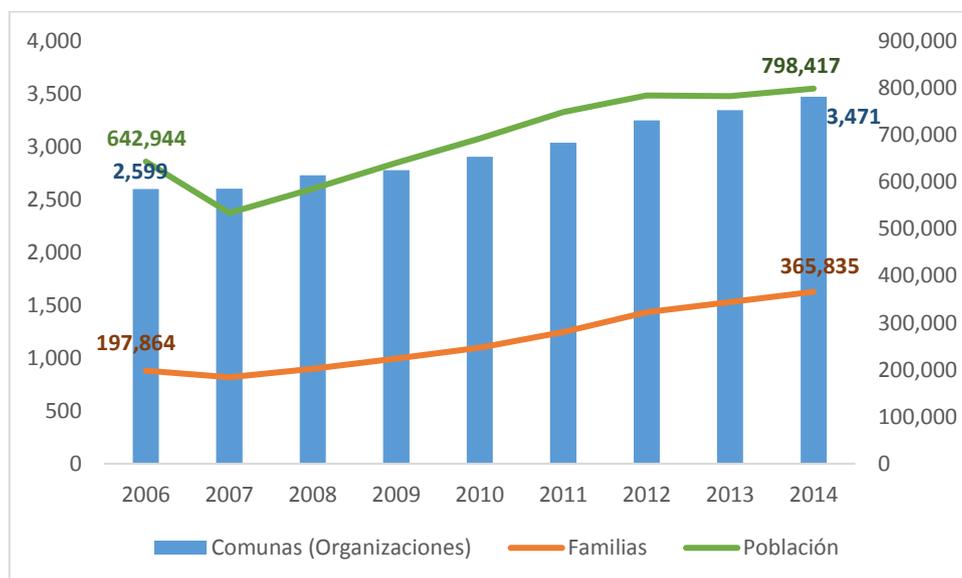
El periodo del 2000 al 2007 se caracterizó por una fuerte crisis de partidos políticos y de las instituciones democráticas (Espinoza 2010, 741). Dentro de este periodo surgieron dos hechos de relevancia para el SSC, el primero fue en julio de 2003 cuando el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, propuso el “Seguro Social Solidario Municipal” que consistía en la descentralización del IESS, de esta manera cada municipio se encargaría de la seguridad

social, empezando por Guayaquil¹⁰⁴. Ante esto, los afiliados al IESS se opusieron. Este hecho se consideró como desestabilizador pues pretendía privatizar la seguridad social, “el único objetivo de Jaime Nebot era de manejar, como ahora maneja el Gobierno, la plata del IESS (...) les hemos hecho buenas peleas y muertos y heridos que han habido”¹⁰⁵. Finalmente esta propuesta no se llevó a la práctica.

Otro hecho relevante en la trayectoria del SSC fue en el año 2008, cuando se preparaba la nueva Constituyente, se pretendió eliminar la condición de régimen especial al SSC, pero una movilización de aproximadamente 8 días, donde alrededor de 10.000 campesinos en Montecristi impidieron tal pretensión¹⁰⁶.

Finalmente, como se observa en la ilustración 3.3., la incorporación de beneficiarios al SSC si bien no se ha expandido como en años anteriores, ha mantenido una tenencia creciente desde el 2007.

Ilustración 3.3. Evolución de comunas campesinas, familias y población protegida por el SSC (2006-2014)



Fuente: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS-Boletín Estadístico 2014.

¹⁰⁴ “Nebot: “Queremos un Seguro Social Municipal Solidario””, *El Universo*, 10 de octubre del 2003.

¹⁰⁵ Delfin Buelva, Asesor Jurídico de la FEUNASSC, en conversación con la autora, Quito, mayo de 2017.

¹⁰⁶ Rómulo Quimíz, Presidente de la CONFEUNASSC, en conversación con la autora mayo de 2017; Fausto Dután, Ex Director del Seguro Social Campesino del IESS, en conversación con la autora mayo de 2017; Cesar Buelva, Presidente de la FEUNASSC, en conversación con la autora mayo de 2017; Delfín Buelva, Asesor Jurídico de la FEUNASSC, en conversación con la autora mayo de 2017).

Las marchas llevadas a cabo desde 1997 hasta el 2007 muestran el conjunto de reacciones y contra reacciones que conforman la secuencia reactiva de la estructura analítica de la política del seguro social campesino. Es decir, las protestas descritas anteriormente componen de una cadena de eventos que marcan el contragolpe y/o contra respuesta del patrón institucional establecido en la coyuntura crítica. En este sentido, estas reacciones se han realizado en pro del mantenimiento del SSC.

3.4 Actores y coaliciones

Como se observó en el recorrido histórico del SSC, nacieron organizaciones representativas de la oferta (profesionales de la salud), como de la demanda (beneficiarios del SSC). Respecto a las organizaciones formadas desde la demanda se distinguen dos: la Federación Nacional Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC) creada en 1988 y la Confederación Única Nacional de los Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC) creada en 1995.

De acuerdo a Rómulo Quimiz (Presidente de la CONFEUNASSC), en conversación con la autora, inicialmente existía solo la FEUNASSC, empero al conocer el poder de convocatoria que tenían el partido político como el Movimiento Popular Democrático MPD decidió aliarse a la FEUNASSC para obtener fuerza política, “estos señores elegían la directiva llevando a estudiantes, a profesores, a no afiliados, y cuando se fue al Congreso ellos quisieron imponer su gente que no era afiliada al directorio y ahí se rompió (la relación)”.

De acuerdo a Delfín Buelva, la razón de la existencia de las dos organizaciones es:

(...) los señores que están ahora de la CONFEUNASSC, ellos asistieron a este Congreso Nacional (congreso donde se elegiría la directiva de la FEUNASSC) ellos vieron como una organización potencial al movimiento campesino y metieron los partidos políticos como Partido Social Cristiano, en esa época, Izquierda Democrática (...) y había MPD por otro lado (...) la disputa de dirigir esta organización campesina, de tomar el control era también del Partido Social Cristiano (...) se perdieron ellos, decidieron continuar por su lado, no tenían fuerza (Delfín Buelva, Asesor Jurídico de la FEUNASSC, en conversación con la autora mayo de 2017).

Para Buelva, la CONFEUNASSC son afines al Gobierno, por lo tanto tienen apoyo económico del mismo.

Otro resultado importante de la investigación es que las dos organizaciones dicen tener poder de convocatoria con los campesinos. Incluso la CONFEUNASSC admitió tener influencia política en los campesinos, “el Seguro Social Campesino es el que le da el triunfo a Lenin Moreno, nosotros en Manabí, nos propusimos y trabajamos en estos últimos días como usted no tiene idea” (Irma Rodríguez, Delegada de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo y participante activa del SSC, en conversación con la autora mayo de 2017).

Esto evidencia un marco de coaliciones promotoras desarrolladas en el trayecto histórico del SSC, donde se identifican dos grupos de interés que son la FEUNASSC y la CONFEUNASSC, donde el primero tiene el recurso de la opinión pública, grupos movilizables (campesinos) y el liderazgo hábil de sus dirigentes. Mientras que la CONFEUNASSC es un grupo de interés dominante pues tiene la autoridad legal como recurso, la opinión pública, la información, los grupos movilizables, recursos financieros y el liderazgo hábil.

Capítulo 4

Análisis y Conclusiones

Esta tesis comenzó con la intención de responder a la pregunta de investigación sobre los factores que explican el surgimiento y el desarrollo del seguro social campesino en el Ecuador. Esta reflexión surgió al identificar dos tipos de problemas, un problema público y un problema de investigación.

El problema público se relaciona principalmente con la baja cobertura de la seguridad social, pues si bien se han hecho grandes esfuerzos¹⁰⁷ en los últimos años para incrementar dicha cobertura, al 2016 tan sólo el 42,1% de la población económicamente activa se encuentra afiliada y/o cubierta a la seguridad social¹⁰⁸. Este problema se agrava al considerar a la población económicamente activa del área rural, pues tan sólo el 17,1% se encuentran afiliados al SSC.

El problema de investigación se identificó al analizar la trayectoria del seguro social campesino, misma que ha sido moldeada por una combinación de condiciones históricas, coyunturas críticas, cambios institucionales, entre otras, que evidencian una combinación de fuerzas. Por un lado, una fuerza dirigida al cambio de la política pública y por otro lado, una fuerza que pretende la continuidad de la misma.

En este sentido, el objetivo principal del presente estudio fue determinar los factores que han incidido en el surgimiento y el desarrollo del SSC en el Ecuador. Para llevar a cabo dicho objetivo, responder a la pregunta de investigación y comprobar la hipótesis planteada, se utilizó la metodología de análisis cualitativo del estudio de caso, pues esta metodología busca responder preguntas de “cómo” y “por qué” de la continuidad del Seguro Social Campesino. Adicionalmente, de acuerdo a la tipología de Berg (2000), esta investigación responde a un caso de estudio intrínseco, pues se buscó estudiar a profundidad un caso particular como es la política pública del Seguro Social Campesino.

¹⁰⁷ Entre los años 2007 y 2015 se han realizado varias reformas a la Ley de Seguridad Social como: la prohibición de la tercerización e intermediación laboral, prohibición de la contratación laboral por horas, se concedieron préstamos hipotecarios a los afiliados y jubilados, se reguló la devolución de los fondos de reserva y se fijó el monto mínimo de pensiones y su revalorización, se creó el Banco del IESS (BIESS) para la prestación de servicios financieros.

¹⁰⁸ Se considera a los afiliados y/o cubiertos por el seguro general, voluntario, campesino, de las fuerzas armadas y de la policía general.

El enfoque en el que se enmarcó este estudio fue el neoinstitucionalismo histórico. Pues la historia se considera fundamental para entender los procesos políticos a lo largo del tiempo, procesos que se encuentran incrustados en las instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas) y por lo tanto resulta pertinente para estudiar la trayectoria del seguro campesino. De esta manera, este enfoque resultó apropiado para abordar la presente investigación en la medida que se resalta la importancia del rol institucional y los distintos procesos de generación de políticas a lo largo de toda la trayectoria histórica del seguro social campesino.

En este sentido, se verificó la importancia del rol institucional de la Seguridad Social del país misma que tuvo sus orígenes en 1928 con la creación de la Caja de Pensiones y Jubilación, pero específicamente el rol institucional que mayoritariamente se resaltó en el análisis fue el del Seguro Social Campesino, el cual inició con la asignación de recursos para el Seguro del Obrero expresado en la Ley del Seguro General Obligatorio de 1935. De esta manera, se verifica que la institución del Seguro Social Campesino cumple con las características enumeradas por Peters (2003) pues:

1. Efectivamente “constituye un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno” (Peters 2003, 36), pues evidencia la interacción entre los grupos de individuos resaltando por un lado a los campesinos, y por otro a los hacedores de políticas. Además esta estructura de la sociedad se volvió formal en 1981 cuando se creó la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino.
2. Se evidencia estabilidad en el tiempo de la institución del SSC pues desde 1935 (cuando se mostraron las primeras ideas de un seguro para el campesino, hasta la actualidad se ha mantenido).
3. Se evidencia que afecta el comportamiento individual, sobretodo el comportamiento de los campesinos quienes manifestaban su necesidad de reformas en el agro.
4. Finalmente se evidencia el sentido de valores compartidos a los miembros de la institución, pues una vez creado el SSC los campesinos se apoderaron del mismo y lo defendieron ante los intentos de desestabilización.

Al resaltar la importancia de las instituciones a lo largo del tiempo, Peters (2003) afirma que las políticas creadas y decisiones tomadas en el pasado persisten en la actualidad, siempre que no exista una fuerza que supere la inercia creada por la política. Esta situación se denomina

dependencia del sendero o *path dependence* y es uno de los conceptos fundamentales del marco analítico de la presente investigación.

Considerando lo anterior, este estudio analizó la dependencia del sendero de la política de seguridad social campesina, basada en la estructura analítica propuesta por Mahoney (2001, 113), misma que se basa en identificar cinco variables principales en el trayecto de la política que son: los antecedentes (factores históricos que definen las opciones disponibles y la forma de los procesos de selección), las coyunturas críticas (selección de una opción en particular entre múltiples alternativas), la persistencia estructural (producción y reproducción de la institución o patrón estructural), la secuencia reactiva (reacciones y contra reacciones a la institución) y los resultados (resolución de conflictos generados por las reacciones y contra reacciones).

En este sentido, a continuación se presentan las conclusiones relacionadas con las variables identificadas en la trayectoria del Seguro Social Campesino desde sus inicios hasta la actualidad.

4.1. Antecedentes

Los resultados de la presente investigación expuestos en el capítulo tres, permiten identificar el conjunto de sucesos contingentes iniciales de la trayectoria de la política pública del SSC definiendo la gama de opciones previas a las coyunturas críticas, estos antecedentes se registran desde la expresión de las primeras ideas de un SSC 1935 hasta 1968 (antes del inicio del Pla Piloto del SSC).

Se evidencia que estos sucesos fueron contingentes, pues no se explicaron en base a sucesos iniciales. Es decir cada uno de los hechos descritos en la sección 3.1 del capítulo tercero sucedieron de manera independiente, por ejemplo el programa de “Misiones Sociales” no se explicó en base al suceso anterior que fue el artículo 12 de la Ley del Seguro General Obligatorio donde se establecieron fuentes de financiamiento para el Seguro del Campesino.

Lo anterior da cuenta que en ese periodo de 33 años (1935-1968) cada suceso histórico del SSC se enmarcó en un contexto político y económico (a nivel nacional e internacional) que determinó la concreción de la política de incluir al campesino al seguro social. Es decir, se evidenció que cada intento de creación del seguro social campesino respondió a ofrecimientos

políticos de los gobiernos de turno, condiciones económicas y estructura productiva del país, sin dejar de lado el contexto internacional en el que se desarrollaban los hechos.

En este sentido, cada acontecimiento histórico del SSC constituye numerosos intentos de incluir al campesino al Seguro Social, sin embargo estos intentos sólo quedaron expresados como buenas intenciones en decretos y leyes, pues no se llevaron a la práctica. Las razones de ausencia de una política concreta que integre a los campesinos al Seguro Social son varias. Una de ellas es que de acuerdo Cuvi, desde 1942 se pretendía usar el mismo sistema del Seguro General Obligatorio para incluir al campesino en un seguro social, olvidando las particularidades del trabajador agrícola. Otra razón fue el racismo de algunos grupos sociales ante el indio campesino, y la posición del sector terrateniente ante la idea de pagar un aporte patronal en favor del campesino. La baja participación de los sectores populares (el campesinado ecuatoriano se mantuvo al margen de los procesos electorales y manifestaciones callejeras a lo largo de los años 30); la inestabilidad política, y; el contexto latinoamericano relacionado con la sustitución de importaciones (enfocado en el aseguramiento del trabajador formal) son otras de las razones.

A nivel internacional, en la década de los 50 otros países intentaban incluir a los trabajadores al mercado laboral mediante la industrialización, mientras que en el Ecuador esta inclusión se pretendía realizar mediante el cumplimiento de ofrecimientos políticos. El país estaba inmerso en una época del populismo donde la sociedad en masas tomaba fuerza, sin obviar al velasquismo considerado como “un fenómeno político central en el desarrollo de la cultura política de esta época” (Espinosa 2010, 624).

Cabe mencionar también que en los años 50, el proceso de industrialización en el Ecuador resultó complejo por la estructura productiva del país. En 1950 el Ecuador se caracterizaba por tener una alta proporción de trabajadores en la agricultura y otras ramas de producción primaria, la baja productividad por el uso de métodos primitivos y rudimentarios, una elevada tasa de crecimiento demográfico, escasa formación de capital y una desigual distribución de la tierra (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1954, 87).

Dentro de los acontecimientos históricos del SSC se evidencia también un aprendizaje de políticas, por ejemplo en 1956 se creó el Comité Ejecutivo para desarrollar el programa de integración cultural, social y económica del campesino a la vida nacional. Para Cuvi (2014),

este Comité Ejecutivo surgió ante los resultados negativos del programa Misiones Sociales, pues en este programa se determinó que para incorporar el sector campesino a la Seguridad Social “era necesario (...) sensibilizar, educar y preparar el elemento humano” (Cuvi 2014, 53).

El diseño del Plan Piloto del SSC también se considera como un aprendizaje de política, pues los acontecimientos previos al plan fueron intentos de incluir al campesino en el Seguro Social usando el mismo sistema del Seguro Social Obligatorio (que se caracterizaba de la formalidad laboral). Por lo que el diseño del Plan Piloto consideró las particularidades de los campesinos relacionadas con los bajos ingresos económicos de los campesinos, su forma de organización, situación geográfica (difícil acceso a sus comunas campesinas), la modalidad laboral, entre otros.

4.2. Coyunturas críticas

En la presente investigación se identificaron tres coyunturas críticas en la historia del Seguro Social Campesino. A continuación se describen las conclusiones relacionadas con cada coyuntura:

La primera coyuntura crítica es el inicio del Plan Piloto del SSC en 1968. Este Plan Piloto se trabajó desde 1967 donde funcionarios del Instituto Nacional de Previsión diseñaron el mencionado Plan, recibiendo asesoría de expertos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). El éxito del Plan Piloto se debió al impulso económico y político recibido y a la adaptación de las características de los campesinos a un seguro social. En este sentido, se determinó que los sujetos de protección serían las comunas campesinas jurídicamente organizadas que se dediquen a las faenas agropecuarias y los pescadores artesanales. Se determinó también que el financiamiento del Plan Piloto sería compartido entre los jefes de familia, el Estado y el Fondo del Seguro Campesino.

De esta manera, en agosto de 1968 inició el Plan Piloto incorporando a la comuna El Palmar (Guayas), la Pila (Manabí), Guabug (Chimborazo) y Yanayacu (Imbabura).

El Plan Piloto en 1968 se considera una coyuntura crítica debido a que es un punto clave de elección, pues está determinada por los antecedentes históricos que caracterizaron la contingencia de nuevos acontecimientos.

La segunda coyuntura crítica se desarrolla en 1973 cuando se logra impulsar el SSC con recursos económicos. Después del inicio del Plan Piloto del SSC, éste se estancó debido a las condiciones políticas poco favorables del régimen populista de Velasco Ibarra. Hasta que en 1973, bajo el régimen de dictadura militar con Guillermo Rodríguez Lara en el poder, se emite el Decreto Supremo Nro. 307 donde se decreta extender el Plan Piloto a más comunas campesinas, estableciendo de manera progresiva la asignación de recursos para este fin. Y en 1975, mediante Decreto Nro. 507 otorgó mayor impulso al Plan Piloto pues se asignaron mayores recursos económicos.

Esta coyuntura crítica respondió a un contexto político favorable, pues Rodríguez Lara buscaba cumplir los ofrecimientos políticos, y se enmarcó en un contexto económico alentador pues la década de los 70 fue una época de auge petrolero por lo que se contaban con los recursos necesarios para el impulso del SSC. Además, se debe considerar que los campesinos representaban una fuente de respaldo popular para un gobierno que, dada su naturaleza no democrática, necesitaba otras formas de legislación. La decisión de Rodríguez Lara se puede considerar como una coyuntura crítica en la estructura analítica de la dependencia del sendero propuesta por Mahoney (tema discutido en el capítulo uno) pues está determinada por los procesos antecedentes y la contingencia de nuevos acontecimientos que propiciaron esta coyuntura crítica.

Y a tercera coyuntura crítica corresponde a la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino de 1981. Este hecho fue el más significativo en la historia del SSC, pues lo que pudo iniciar como una política de gobierno, finalmente se convirtió en una política de Estado creando la institucionalidad del SSC de manera formal. Esta decisión se pudo influenciar por los sucesos anteriores (como el plan piloto, recursos para el campesino, los planes de gobierno, etc.), sin embargo para Cuvi (1993), la expedición de esta Ley fue a razón de que el Congreso observó su importancia y trascendencia social (Cuvi 1993, 16). Dada la trascendencia e importancia de la expedición de la Ley de extensión del SSC, esta se considera como una coyuntura crítica, pues efectivamente representa un punto clave de elección y una vez elegido fue difícil regresar al punto inicial.

4.3. Persistencia estructural

Evidentemente las coyunturas críticas descritas anteriormente, provocaron la formación de instituciones. La institución más importante formada luego de las coyunturas críticas fue la

Seguridad Social Campesina, la cual logró su carácter de formal después de la tercera coyuntura crítica donde se expidió la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino expedida en 1981. Esta ley se compone de 16 artículos que establecen los sujetos de protección, las prestaciones, aportaciones y contribuciones del SSC.

Específicamente, después de la primera coyuntura crítica se reconoce la institución (de tipo informal) formada por las cuatro comunas campesinas beneficiadas del plan piloto. Esta institución cumple con las cuatro características de una institución descritas por Peters (2003) pues se evidenció la modificación del comportamiento de los miembros de la institución al compartir el mismo ideal de ser partícipes de la formación del SSC que reconozca la importancia del campesino, y los proteja ante eventualidades imprevistas. Estas comunas aún son beneficiarias del SSC lo que muestra su estabilidad en el tiempo. Finalmente constituyen un rasgo estructural de la sociedad pues representan los pioneros beneficiarios del SSC.

De la segunda coyuntura crítica se evidencia la creación del Departamento del Seguro Social Campesinos dentro del IESS, el cual tenía la obligación de incorporar más comunas campesinas al SSC de acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo. De igual manera esta institución cumple con las características de una institución.

De la tercera coyuntura crítica, se reconocen también la reproducción de otras instituciones como: la Asociación Nacional de Médicos y Odontólogos del Seguro Social Campesino (ANAMOSSC), el Sindicato Nacional de Auxiliares de Enfermería del Seguro Social Campesino Ecuatoriano (SINAESSCAE), la Federación Nacional Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC), la Confederación Única Nacional de los Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFUNASSC). Estas instituciones son de segundo orden institucional de acuerdo a la clasificación de Farfán (2007) pues constituyen asociaciones y grupos de presión.

De acuerdo a la clasificación de Peters (2003), estas instituciones cumplen con las cuatro características definitorias: buscan afectar el comportamiento del individual, son estables en el tiempo pues se mantienen en la actualidad, sus miembros tienen un sentido de valores compartidos buscando defender sus derechos y constituyen un rasgo estructural de la sociedad pues se enfoca en la oferta de los servicios de salud (asociaciones de los profesionales de

salud del SSC) y se enfoca en la demanda del SSC (federación y confederación de los afiliados al SSC).

Es preciso mencionar además que en el proceso del SSC se reconoce el cambio institucional que sufrió la entidad rectora de la seguridad social, pues cuando se desarrolló el Plan Piloto se denominaba como el Instituto Nacional de Previsión y posteriormente se denominó Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En fin, el conjunto inicial de factores contingentes de las coyunturas críticas descritas dieron lugar a la reproducción de todas las instituciones mencionadas. Lo que conforma la persistencia estructural de la estructura analítica de Mahoney.

4.4.Secuencia reactiva y su resultado

De la primera coyuntura crítica que fue el inicio del Plan Piloto del SSC y su respectiva reproducción institucional se desarrollaron dos tipos de reacciones. La primera fue la reacción favorable de las comunas campesinas que colaboraron para el desarrollo del SSC, y la segunda reacción fue la de desconocimiento, miedo y negación al Plan Piloto, que fue lo que le pasó a la comuna La Calera que se negó a pertenecer al Plan por miedo al fracaso o decepción. El resultado ante el miedo y desconocimiento lo solucionó el tiempo, pues posteriormente la comuna La Calera se incorporó al SSC.

De la segunda coyuntura crítica y su reproducción institucional se obtuvo una reacción favorable, pues se superó el Plan Quinquenal de Desarrollo logrando incrementar notablemente la cantidad de comunas afiliadas y por ende el número de beneficiarios del SSC.

De la tercera coyuntura crítica y las instituciones generadas provocaron en los campesinos una notable reacción favorable pues finalmente lo que inició como un plan piloto se elevó a Ley, reconociendo de manera formal su protección. Y fue después de ello que los campesinos empezaron a apoderarse de su seguro luchando ante cualquier intento desestabilizador del seguro.

Luego de la creación de la Federación Nacional Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC) y la Confederación Única Nacional de los Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFUNASSC) se evidencia un marco de coaliciones promotoras

desarrolladas en el trayecto histórico del SSC, donde la FEUNASSC tiene el recurso de la opinión pública, grupos movilizables (campesinos) y el liderazgo hábil de sus dirigentes. Mientras que la CONFEUNASSC es un grupo de interés dominante pues tiene la autoridad legal como recurso, la opinión pública, la información, los grupos movilizables, recursos financieros y el liderazgo hábil.

Adicionalmente, a lo largo de la trayectoria del SSC se desarrollan varias secuencias reactivas que constituyen movilizaciones en defensa del SSC y exigencias del correcto financiamiento. La primera movilización fue la de 1993 donde el Presidente Sixto Durán Ballén tuvo la intención de quebrantar la autonomía del IESS, por lo que el SSC pasaría a la administración del Ministerio de Salud. Este hecho provocó que el 13 de enero de 1993 miles de campesinos, trabajadores del agro y obreros de la ciudad marcharon en protesta del gobierno de Sixto Durán Ballén. Se exigía el cumplimiento de 4 puntos específicos:

1. El respeto a la autonomía del Seguro Social y el cese de las acciones que el Gobierno realiza contra la Institución.
2. El respeto irrestricto a las Leyes de creación del Seguro Social Campesino en el marco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
3. Pago inmediato de la deuda del Estado particularmente en los que corresponde al Seguro Social Campesino.
4. Rechazo a la pretendida Ley de Mercado de Valores que afectaría a los recursos del Seguro Social Campesino.

Esta reacción se logró solucionar con el diálogo entre campesinos y el Presidente de la República, además de la consulta popular donde el pueblo dijo sí a la reforma del IESS. Posteriormente, en 1997 se desarrollaron tres movilizaciones campesinas e indígenas. La primera se desarrolló el 26 de junio de 1997, donde afiliados al Seguro Campesino entregaron al Presidente Alarcón “la carta más grande del mundo” solicitando pagar la deuda del Estado con el IESS-SSC. La segunda movilización se desarrolló 5 días después, donde Jorge Loo Cevallos y Julio González Enríquez, afiliados al SSC, se crucifican frente al Palacio de Gobierno en Quito, protestando la desatención gubernamental al SSC. Y la tercera se desarrolló el 11 de agosto, cuando una movilización campesina e indígena demandó que se convoque a Asamblea Nacional para formar una nueva Carta Magna y se atienda al SSC (Barreiro 2004, 90-91; 2007, 381). Estas movilizaciones tuvieron un resultado positivo pues

se hicieron escuchar por los políticos para la atención de sus pedidos y solicitudes, evidenciando no sólo el apoderamiento del campesino con el seguro, sino también los problemas de carácter financiero del mismo.

Se considera además las distintas reacciones y contra reacciones de los actores descritos en los antecedentes del SSC, entre ellos se encuentran la reacción de la clase empresarial quienes en pro de sus intereses se oponían a reformas que beneficien a campesinos (eliminación de huasipungos), también se puede mencionar las reacciones y contra reacciones de los funcionarios del Instituto Nacional de Previsión, se identifica por un lado funcionarios que pretendían a toda costa que se lleve a cabo el SSC, mientras que otros funcionarios impedían o estancaban el proceso, por ejemplo el actuario del INP a quien le pareció un “horror” la idea del Seguro Social Campesino por considerarse financieramente peligroso. Ante estos sucesos el resultado es que en su momento lograron detener o volver más complicado el proceso pero finalmente surgió el SSC y se mantiene en la actualidad.

Los precedentes eventos constituyen el conjunto de acciones y contra reacciones con sus respectivos resultados que conforman una secuencia reactiva del marco analítico de la dependencia de la trayectoria del SSC

4.5. Conclusiones generales

Con los resultados presentados en el capítulo tres, se responde la pregunta de investigación sobre los factores que explican el surgimiento y el desarrollo del seguro social campesino en el Ecuador. Por un lado los antecedentes históricos propiciaron el camino a reconocer la necesidad de incorporar al campesino a la seguridad social, necesidad que se expresó en decretos, proyectos y el Plan Piloto. Por otro lado, el surgimiento del SSC fue posible gracias a que se encontró el sistema adecuado para los campesinos (considerando las especificidades del campesino ecuatoriano). También, se encontró una ventana de oportunidad para incorporar al SSC en la agenda pública con la Junta Militar liderada por el Gral. Rodríguez Lara. Y por último, en 1981 el SSC se eleva a ley, lo que fue resultado de la combinación de los sucesos previos a esta coyuntura crítica y al entorno político (Plan de Desarrollo del Gobierno de Jaime Roldós).

El surgimiento del SSC fue resultado del contexto político y económico tanto a nivel nacional como internacional del periodo analizado. En este sentido, en 1973 cuando en la presidencia

de Rodríguez Lara se impulsó el Plan Piloto del SSC se debió a que se respondía a ofrecimientos políticos y se contaba con recursos económicos del bom petrolero que permitió esta asignación presupuestaria. El establecimiento definitivo del SSC se logró con la Ley de Extensión del SSC en 1981, pues la idea de proteger al campesino se consolidó de manera formal en una Ley. Y el desarrollo y mantenimiento del SSC hasta la actualidad se ha considerado una lucha constante de los campesinos con los intentos desestabilizadores del seguro, pues han sido los mismos campesinos quienes se han apoderado del seguro y lo han defendido en las calles. Considerando también el contexto político y económico del periodo.

En este sentido, se comprueba la hipótesis de que la interacción entre grupos de interés y el gobierno, y su conjunción en una coyuntura crítica determinada, explican el surgimiento y desarrollo del seguro, enmarcando siempre el análisis con el contexto en que se desarrollan los hechos. Se comprueba también que la política del SSC se encuentra en una dependencia del sendero pues cumple con las tres características del path dependence de Mahoney que son:

1. Los procesos causales son “altamente sensibles a los eventos que tienen lugar en las primeras etapas de una secuencia histórica global” (Mahoney 2000, 510). En este sentido, se comprobó que los acontecimientos iniciales (antecedentes históricos) de la trayectoria del SSC forjaron el camino del SSC ya sea con el establecimiento de la necesidad del seguro o con el aprendizaje de políticas.
2. La creación del SSC y su existencia hasta el momento fue algo que no se podía predecir con los acontecimientos históricos, pues como se mencionó anteriormente, los eventos históricos respondieron al contexto político y económico del momento, por lo que era imposible predecir ese contexto en el futuro.
3. Una vez que el SSC se elevó a Ley fue imposible volver atrás, pues los campesinos se apoderaron del seguro y lo defendieron ante los intentos desestabilizadores.

De esta manera la política del SSC entró en un estado de “inercia”, notando su resistencia al cambio dando cuenta del ingreso en un patrón de trayectoria particular (dependencia del sendero).

Se reconoce que el marco analítico de la dependencia del sendero dentro del enfoque del neoinstitucionalismo histórico ha sido el adecuado permitiendo lograr el objetivo planteado.

Al analizar una trayectoria histórica de 82 años (1935-2017) permite obtener una mirada global del SSC y entender cada proceso por el que ha pasado. Sin embargo a futuro sería interesante y útil concentrarse en el momento actual del seguro y establecer de manera profunda los problemas que presenta y establecer posibles soluciones.

Se identificaron actores claves en el proceso como son Fabiola Cuvi Ortiz, quien ideó el Plan Piloto del Seguro Social Campesino y participó activamente en los inicios del seguro. Manuel de Guzmán Polanco director del INP, quien apoyó y facilitó procesos dentro de la institución para el surgimiento del SSC. Y el actor que le dio el impulso definitivo al SSC fue el presidente General Guillermo Rodríguez Lara quien expidió el Decreto Supremo Nro. 307, donde en su artículo 1 se decreta extender el Plan Piloto de Seguridad Social Campesina a nuevos grupos de población rural de manera progresiva considerando un Plan Quinquenal de Desarrollo y posteriormente destina más recursos a este seguro.

Y por último, un actor clave son los mismos campesinos quienes ante los intentos de desestabilizar al SSC salieron a las calles a defenderlo, denotando que existe un empoderamiento de los mismos con su seguro.

Anexo I



Fuente: De la Publicación de Veloz Sancho (1993), páginas 38,39 y 40.

Anexo II

A continuación se presenta la transcripción del Plan Piloto del SSC.

PLAN PILOTO PARA EL SEGURO SOCIAL CAMPESINO

CAPÍTULO I

Consideraciones generales

1. El presente Plan Piloto del Seguro Social Campesino tiene por finalidad llevar a efecto realizaciones concretas en sectores diversos del país que pueden servir de base experimental para la progresiva incorporación de la población campesina a la Seguridad Social.
2. En el orden personal, el Plan Piloto se basa en la protección de la familia campesina que pertenezca a una entidad natural representativa (comuna, hacienda, unidad empresarial rural, etc.)
3. En materia de prestaciones, el Plan Piloto busca los siguientes objetivos:
 - a) Que las prestaciones tiendan inicialmente a cubrir necesidades básicas.
 - b) Que estas necesidades básicas sean las que exijan más urgente atención.
 - c) Que la correspondencia entre prestaciones y necesidades básicas puedan crear un clima favorable para la adhesión del campesinado al régimen de la Seguridad Social.
4. En el aspecto económico financiero el Plan Piloto se plantea sobre las siguientes bases:
 - a) El principio de la solidaridad nacional, fundamento de la Seguridad Social que presenta un carácter acentuado cuando se aplica a la población campesina.
 - b) La participación económica de los interesados de la sociedad y de los propietarios campesinos.
5. En el aspecto administrativo la gestión se basa:
 - a) En la utilización de las comunas, haciendas o explotaciones agrícolas en general como entidades naturales o legales responsables en forma global de las obligaciones de sus miembros y de su colaboración en el otorgamiento de las prestaciones.
 - b) En la confrontación práctica de la favorable disposición de estas entidades para el programa y de las condiciones de cohesión comunitaria indispensables para el cumplimiento de las funciones.
 - c) En un acuerdo voluntario entre los organismos del Seguro Social y las comunas, haciendas o explotaciones agrícolas que se integran en el Plan Piloto.

CAPÍTULO II

Contenido del Plan Piloto

A) CAMPO DE APLICACIÓN

1. El Plan Piloto protegerá a los trabajadores campesinos integrantes de las comunas encuadradas en el Plan, o sea, los padres de familia, las madres de familia y a los hijos y demás personas que vivan con la familia campesina.
2. Los trabajadores jefes de familia quedarán encuadrados en el Plan Piloto, cualquiera que sea la forma, circunstancias y condiciones en que realicen su trabajo.

B) PRESTACIONES

Asistencia Médica:

Medicinal preventiva. Reconocimientos médicos, inmunizaciones en general.

Enfermedad y accidentes:

Desde la más pequeña curación hasta la más alta cirugía.

Maternidad:

Atención a la madre y al niño, una canastilla maternal.

Invalidez absoluta:

Invalidez total. Cuando el jefe de la familia no puede realizar ningún trabajo y sea una carga para su familia o la comunidad.

Auxilio de funerales:

Una ayuda a los deudos por una sola vez.

Todas las prestaciones se otorgarán de acuerdo con las normas y requisitos que reglamentariamente se establezcan.

C) RÉGIMEN ECONÓMICO.

1. Plan Piloto construirá un régimen especial que se administrará por los organismos gestores del Seguro Social con autonomía financiera y contabilidad separada.
2. Contribuirán al Plan Piloto:
 - a) Los jefes de familia inscritos en el censo de la comuna encuadrado en el Plan.
 - b) E fondo del Seguro Campesino constituido por aportaciones del Estado y de los propietarios de explotaciones agrícolas de acuerdo con las disposiciones legales que lo rigen.

3. La cuota de los jefes de familia inscritos en el Plan Piloto será de once sucres mensuales.
4. La contribución del fondo del Seguro Campesino será de treinta y tres sucres por jefe de familia inscrito.
5. De la contribución del Estado se tomarán cuarenta y siete sucres por jefe de familia inscrito.

D) GESTIÓN.

1. La gestión del Plan Piloto será llevada por el Instituto Nacional de Previsión a través de la Caja Nacional del Seguro Social, los cuales podrán concretar la colaboración de aquellas entidades públicas o privadas que desarrollan actividades en el ámbito campesino.
2. La incorporación de los trabajadores y sus familias en la Caja del Seguro se efectuará en base a los censos oficiales de las comunas.
3. El pago de los aportes correspondientes a los titulares de las familias será efectuado por la comuna como entidad afiliada a la Caja del Seguro Social, mensualmente, con carácter global y solidario de todos los integrantes del censo de la comuna.
4. Para el otorgamiento de las prestaciones médicas, la comuna contribuirá a aportar el local para un dispensario rural, que será equipado y atendido por el Departamento Médico del Seguro Social. Además el mismo Departamento Médico dispondrá de los elementos necesarios para otorgar los servicios de especialización y hospitalización en los centros médicos propios o contratados más próximos a la comuna.
5. Las prestaciones económicas se harán efectivas por la Caja Nacional del Seguro Social a los interesados, a través de la comuna.
6. El Instituto Nacional de Previsión, la Caja Nacional del Seguro Social, formalizarán un convenio con la comuna encuadrada en el Plan Piloto, en el que se establecerá las obligaciones y derechos que, de conformidad con dicho Plan, corresponden a las partes firmantes del mismo.
7. En el acto de la firma del convenio se entregarán los carnés de inscripción en el Plan Piloto y comenzará la vigencia de las prestaciones y la obligación de cotizar.
8. Los dispensarios rurales del Plan Piloto podrán otorgar asistencia médica a las personas no protegidas por el mismo, pero en este caso aplicará las tarifas establecidas por el Departamento Médico del Seguro Social.

CAPÍTULO III

Extensión del Plan Piloto a las haciendas y empresas agrícolas.

1. Pasados seis meses de la iniciación del Plan Piloto, con la incorporación de las comunas, dicho Plan se ampliará con la incorporación de haciendas o empresas agrícolas dependientes.
2. Dicha extensión se efectuará con las siguientes bases:
 - a) La protección de los trabajadores agrícolas de las haciendas y explotaciones agrícolas tendrá carácter familiar, o sea, abaracará la esposa, hijos y demás personas que constituyan la familia de dicho trabajador.
 - b) La hacienda o empresa agrícola actuará en forma similar a la comuna para los fines de afiliación, cotización y colaboración en el otorgamiento de las prestaciones.
 - c) Las haciendas o empresas agrícolas aportarán el local para la instalación de botiquín de primeros auxilios y medio de transporte en su caso, al dispensario rural del Seguro Social más cercano a la misma.
 - d) Las prestaciones serán las que se otorgan en este Plan Piloto.
 - e) El aporte del Jefe de familia será el mismo que efectuarán los jefes de familia en las comunas.
 - f) El aporte de los propietarios de las haciendas o empresas agrícolas que acuerden incorporarse al Plan Piloto, convendrán con el Instituto Nacional de Previsión el aporte patronal correspondiente, ya sea directamente o a través de un impuesto al Fondo del Seguro Social Campesino.

CAPÍTULO IV

Aplicación y duración del Plan Piloto

1. El Instituto Nacional de Previsión podrá aplicar el Plan Piloto a partir del día siguiente en que haya sido aprobado por su Directorio.
2. La fecha de entrada en vigencia en cada comuna será la del día siguiente al de la firma del convenio con la misma y después de la entrega de los carnés de inscripción.
3. Este Plan Piloto tendrá una duración de doce meses, pasados los cuales se establecerá con carácter definitivo, ya sea con el mismo contenido o con las modificaciones que la experiencia aconseje. A los seis meses se efectuará la primera evaluación de resultados.
4. El Plan definitivo del Régimen Especial del Seguro Social Campesino se irá extendiendo gradualmente en función de las disponibilidades presupuestarias del Fondo del Seguro Social Campesino, para cuya dotación el Instituto formulará las correspondientes propuestas.

5. Durante este período de doce meses de vigencia del Plan Piloto, el Directorio del Instituto podrá disponer la incorporación de más comunas, siempre que las obligaciones con cargo al Fondo del Seguro Campesino no rebasen la cantidad fijada por el Directorio.
6. El Plan Piloto se iniciará con las comunas de “El Palmar”, “La Pila”, “Guabug” y “Yanayacu”, en relación con las cuales se ha efectuado el censo, se ha autorizado un convenio por parte del Ministerio de Previsión Social y se ha obtenido la conformidad de las mismas y se ha instalado el dispensario rural correspondiente (Plan Piloto para el Seguro Social Campesino 1968).

Anexo III

A continuación se presenta la transcripción de la Resolución A-91:

RESOLUCIÓN A-91

SOBRE EL PLAN PILOTO PARA SEGURIDAD SOCIAL CAMPESINA

El Directorio del Instituto Nacional de Previsión,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley del Seguro Social Obligatorio, el artículo 27, segundo inciso del Decreto-Ley número 1212, promulgado el 10 de octubre de 1996, y el artículo 99 de la Ley de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Previsión está facultado para extender a los trabajadores agrícolas las prestaciones de un Seguro Social compatible con la realidad de esta modalidad de trabajo;

Que el Instituto Nacional de Previsión, representado por su Presidente, y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social suscribieron el 15 de mayo de 1968, en Madrid, un Acuerdo de Cooperación Técnica en la Seguridad Social Campesina que debe efectuarse a través de la colaboración de un Plan Piloto que, abarcando aspectos y lugares de características diversas, ofrezca la adecuada experiencia práctica para la extensión a todas las zonas geográficas del país;

Que en cumplimiento del Convenio de Cooperación Técnica, los expertos de la OISS, señores Francisco Ipiña, Jefe de Servicios Actuariales del Instituto Nacional de Previsión de España y Frutos Rascón, Jefe de Servicio de Seguridad Social Agraria del mismo Instituto, bajo la dirección del Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, señor Carlos Martí Bufill, han estudiado sobre el terreno, con los funcionarios del Departamento Actuarial del Instituto Nacional de Previsión, las posibilidades, medios, colaboraciones locales para el desarrollo de un Plan Piloto;

Que según informe del grupo de expertos, reúnen condiciones adecuadas para el Plan Piloto del sistema de Seguridad Social Campesina, las comunidades campesinas “Yanayacu”, “Guabug”, “Palmar” y “La Pila”, compuestas en su mayor parte por trabajadores rurales independientes, que tienen su asiento en las parroquias San Roque, San Juan, Calonche y Montecristi, de los Cantones Antonio Ante, Riobamba, Salinas y Montecristi, de las provincias de Imbabura, Chimborazo, Guayas y Manabí, respectivamente;

Que el informe de los mencionados expertos contiene las bases de financiamiento de las prestaciones que pueden ser otorgadas inicialmente a las comunidades campesinas escogidas para integrar el Plan Piloto, y

Que según las disposiciones legales vigentes la financiación del Seguro Social Campesino debe efectuarse con la contribución del Estado, los patronos o empleadores y los trabajadores protegidos, pero para financiar las prestaciones del Plan Piloto pueden utilizar los recursos que para tal fin tiene acumulados la Caja Nacional del Seguro Social, procedentes de fuentes diversas de la comunidad nacional.

RESUELVE

I. Aprobar el Plan Piloto de Seguridad Social Campesina, presentado por el grupo de expertos de la OISS, y que aplicará sobre las siguientes bases:

1. Campo de aplicación.- El Seguro Social Campesino protegerá a todos los integrantes de la comuna, o sea, a los padres de familia, y a los hijos y más personas que vivan con familia campesina, miembros de la comunidad.
2. Afiliación.- El Cabildo de la comuna, como representante legal de la misma, será el “afiliado” y el que libre y voluntariamente convendrá con el Seguro Social su afiliación, sobre las siguientes condiciones:
3. Prestaciones a otorgarse.- Por medio del Departamento Médico del Seguro Social y de la Caja Nacional del Seguro se concederán las siguientes prestaciones:
 - a) Medicina Preventiva:
 - Reconocimientos médicos, que serán efectuados por el personal facultativos del Departamento Médico, designados para el efecto.
 - Inmunizaciones. Ese servicio podrá efectuarse tanto directamente por el Departamento Médico como con la colaboración del Ministerio de Salud Pública u otro Organismos competentes.
 - b) Enfermedad y accidentes, los miembros de la comuna tendrán derecho a:
 - Asistencia Médica y farmacéutica.
 - Hospitalización.
 - c) Maternidad

En caso de maternidad, se concederán las siguientes prestaciones:

- Asistencia obstétrica, que comprenderá la prenatal, la del parto y el puerperio.
- El servicio de canastilla maternal, y
- Atención médica al niño.
- d) Invalidez

En los casos de invalidez total y permanente para todo trabajo del jefe de familia, la Caja Nacional del Seguro concederá una jubilación, cuya cuantía será de 5.400 sucres anuales, pagadera por mensualidades.

e) Auxilio por funerales:

En caso de fallecimiento del jefe de familia, la Caja Nacional del Seguro concederá a sus deudos, miembros de la familia, en concepto de Auxilio de funerales, la suma de 600 sucres. Podrá regularse que la entrega de Auxilio de funerales se efectúe en especie.

4. Aportación.- Los Cabildos, como representantes legales de las comunas, serán responsables de los aportes que deben consignarse en la Caja Nacional del Seguro Social.

Mientras subsista el Plan Piloto, el Cabildo pagará como aporte a la Caja la suma de 11 sucres mensuales por cada jefe de familia inscrito miembro de la comunidad. El pago se efectuará en la Tesorería de la Caja Nacional o de la Sucursal o Delegación Provincial, dentro de los quince días siguientes al mes al que correspondan los aportes.

El Cabildo de la comuna efectuará la recaudación de los aportes de los jefes de familia de la comunidad, pues para efectos de este Seguro Especial, las responsabilidades corresponde exclusivamente al Cabildo.

Si el Cabildo dejare de consignar los aportes convenidos por el período de tres meses consecutivos, se suspenderán todos los efectos de los contratos que se suscriban y los miembros de la comunidad perderán el derecho a las prestaciones.

II. Convenio del Seguro Social Campesino

5. El Seguro Social, representado por el Presidente del Instituto, el Gerente General de la Caja Nacional del Seguro y el Director General del Departamento Médico, suscribirán los contratos que deben celebrarse con los Cabildos de las comunidades escogidas para poner en marcha el Plan Piloto del Seguro Campesino, contratos que se reirán básicamente por las disposiciones de la presente Resolución.

6. Durante la aplicación del Plan Piloto, la Caja Nacional del Seguro suministrará fondos su financiamiento, además de los aportes de los Cabildos, tomándolos de los recursos que tiene acumulados para el Seguro del Campesino.

7. La Caja Nacional del Seguro y el Departamento Médico adoptarán todas las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones

que se establezcan en esta Resolución y se determinen en los contratos que se celebrarán.

8. La Caja Nacional del Seguro entregará el CARNET DE AFILIACIÓN a cada uno de los jefes de familia de la respectiva comunidad. La presentación de este carné será requisito básico para el otorgamiento de las prestaciones a los miembros de la respectiva familia.

La sección de afiliación de la Caja Nacional del Seguro, Sección A, llevará el registro de los afiliados a este Seguro Especial.

9. El Instituto Nacional de Previsión podrá dar por terminado el Plan Piloto a los convenios que se suscriban con las comunidades, en cualquier tiempo, sea porque no exista cooperación por parte de la comuna, o porque los recursos sean insuficientes o porque se dicten regulaciones que dieren otra modalidad al Seguro Social Campesino.

Así mismo, por resolución del Instituto podrá ampliarse el Plan Piloto a otras comunidades campesinas que reúnan las condiciones requeridas para el objeto.

10. Cualquier duda sobre la aplicación de este Seguro Especial será resuelta por el Directorio del Instituto Nacional de Previsión.- COMUNÍQUESE.

Quito, 28 de agosto de 1968.

Lista de referencias

- Aguirre, Gonzalo. 1968. "Acta final". Quinto Congreso *Indigenista Interamericano*, Universidad Católica Boliviana, San Pablo.
www.bibvirtual.ucb.edu.bo/etnias/digital/106000097.pdf.
- Alía, Francisco. 2005. *Técnicas de investigación para historiadores. Las fuentes de la historia*. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Barreiro, Pedro. 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*. Quito: PPL Impresores.
- . 2007. "El Seguro Social Campesino". En *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*, Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), 378-385. Quito: OPS/OMS/CONASA.
- Berg, Bruce L. 2000. *Qualitative research: Methods for the social sciences*. California State University.
- Beveridge, William. 1943. "Social Security: Some Trans-Atlantic Comparisons". *Journal of the royal statistical society*. Part IV.
- Carranza, César, y María Victoria Cisneros. 2014. *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador*. Santiago de Chile.
- Carrera Colin, Juan, Hugo Vaca, y Jorge Núñez. 1992. "El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social". En *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, editado por Jorge Núñez, 345-420. Quito.
- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, Simone, y Rodrigo Martínez. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1954. *El Desarrollo Económico del Ecuador*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Creswell, John W. 2009. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. United States of America: SAGE Publications Asia-Pacific.

- Cruz, César. 2011. “Convergencia de disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica”. *Administración & desarrollo*, Vol. 39, N° 54: 99-118.
- Cuvi Ortiz, Fabiola. 1993. *Fundación del Seguro Social Campesino en el Ecuador*. Quito.
- . 2003. *Síntesis de la Fundación del Seguro Social Campesino en el Ecuador*. Quito.
- . 2014. *Fundación del Seguro Social Campesino*. Quito.
- Della Porta, Donatella, y Michael Keating. 2013. “¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales? Introducción epistemológica”. En *Enfoques u metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, de Donatella Della Porta y Michael Keating, 31-51. Madrid: Akal, S.A.
- Durán, Fabio. 2008. *Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social del Ecuador*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Durán, Fabio, Jorge Flores, José Ortiz, Daniel Muñoz, Ana De Lima, y Lou Tessier. 2013. *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes*. Suiza: ESS paper.
- Esping-Andersen, Gosta. 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnánim-IVEI.
- Espinosa, Carlos. 2010. *Historia del Ecuador: en contexto regional y global*. Barcelona: Lexus Editores S.A.
- Farfán, Guillermo. 2007. “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”. *POLIS, VOL 3*: 87-124.
- Filgueira, Fernando, Molina Carlos, Jorge Papadópolos, y Federico Tobar. 2006. “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, de Banco Interamericano de Desarrollo, 19-55. Washington, D.C.: Editorial Planeta.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Anthropos.

- Gerring, John. 2007. *Case Study Research*. New York: ISBN-13 978-0-511-26876-2.
- González, Santiago, Sebastián De Soto, Susana Barcelón, Rafael Gómez, Margarita Arenas, y Mónica Vinuesa. 2015. *La institucionalización normativa y funcional de los sistemas de seguridad social*. Quito: El Telégrafo.
- González, Santiago, Sebastián De Soto, Susana Barcelón, Rafael Gómez, y Margarita Arenas. 2015. *La Articulación de un Sistema de Seguridad Social*. Quito: El Telégrafo.
- Grau, Mireia, y Araceli Mateos. 2002. *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Guada Litografía.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1998. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Institutions and Social Order*: 5-24.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 2017. *Boletín Estadístico Nro. 20 Año 2014*. Quito: IESS.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2016. Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo 2007-2016 (base primaria). <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-encuesta-nacional-de-empleo-desempleo-y-subempleo-enemdu/>
- . 2016. Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua 2016 (base primaria). <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-agropecuarias-2/>
- . 2017. *Matriz de transición laboral: Documento metodológico*. Quito: INEC.
- Larrea, Lincoln. 2014. *Seguro de Pensiones: una historia de derechos, previsión y seguridad*. Quito: La Caracola Editores.
- Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology". *Theory and Society* 29: 507-548.
- Mahoney, James. 2001. "Path-Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36. No. 1: 111-141.
- Mantilla, Cecilia, Enrique Abad, y Jorge Nuñez. 1992. "El Instituto Nacional de Previsión (1935-1970)". En *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, editado por Nuñez Jorge, 93-202.

- March, James G., y Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Association Vol. 78, No. 3*: 734-749.
- Organización Internacional de Trabajo. 2001. "Hechos concretos sobre LA SEGURIDAD SOCIAL". http://www.ilo.org/global/resources/WCMS_067592/lang--es/index.htm
- Ortiz, Cecilia. 2006. *Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX*. Quito: ABYA-YALA.
- Paz y Miño Cepeda, Miño, Juan J. 2013. *La revolución Juliana en Ecuador (1925-1931)*. Quito.
- Peters, Guy. 2003. *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa S.A.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review Vol. 94, No. 2*, 251-267.
- Pierson, Paul, y Theda Skocpol. 1993. "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol 17 N°1-ICP-Montevideo*: 7-38.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Panamericana formas e impresos S.A.
- Roth, André. 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul A. 2010. *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Davis: Universidad de California.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)*. Quito: SENPLADES.
- Serrano Segarra, María. 2010. "La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal". *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*: 112-130.
- Steinmo, Sven. 2013. "Institucionalismo Histórico". En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, de Donatella Della Porta y Michael Keating, 131-151. Madrid: Ediciones Akal, S.A.

- Stone, Deborah. 2012. *Policy Paradox: The art of political decision making*. United States of America.
- Tambulasi, Richard. 2015. "Conditionality, Path Dependence and Veto Points: The Politics of Hospital Autonomy Reforms in Malawi". *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 50: 176-195.
- Taylor, S.J., y R. Bogdan. 1987. *Intruducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona: Esditorial Paidós.
- Tenti, Emilio. 1991. "Pobreza y política social: Más allá del neosistencialismo". En *El Estado Benefactor: Un paradigma en crisis*, de Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti: 89-136. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Titmuss, Richard. 1974. "What is Social Policy?". En *Social Policy* editado por Brian Abel-Smith y Kay Titmuss, 138-147.
- Van Parijs, Philippe. 2004. "Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación". En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, de Rubén Lo Vuolo, y otros, 55-80. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Vannesson, Pascal. 2013. "Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas". En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista.*, de Donatella Della Porta y Michael Keating, 237-254. Mdrid: Ediciones Akal, S.A.
- Veloz Sancho, Idálide. 1993. *25 años del Seguro Social Campesino 1968-1993*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Yin, Robert. 2009. *Case study research: desing and methods*. Estados Unidos: SAGE Publications.

Entrevistas

- Delfin Buelva (Asesor Jurídico de la FEUNASSC).
- Cesar Buelva (Presidente de la FEUNASSC).
- Fausto Dután (ex Director del Seguro Social Campesino del IESS).
- Fabiola Cuvi Ortiz (Fundadora del Seguro Social Campesino).
- Irma Rodríguez (Delegada de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo y participante activa del SSC).
- Rómulo Quimiz (Presidente de la CONFEUNASSC).
- Nelson Yáñez (Estadístico de la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS).
- Pedro Maya (Planificador de la Subdirección Nacional del Gestión y Control del Seguro Social Campesino del IESS).