

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de

Maestría de Investigación en Políticas Públicas

Sistema de seguridad social frente a los riesgos laborales de los trabajadores del  
sector minero en Ecuador, 2008 – 2019

Paola Hortensia Cárdenas Valencia

Asesora: Betty Espinosa

Lectores: Ma. Victoria Cisneros

Francisco Enríquez

Quito, mayo de 2023

## **Dedicatoria**

A Venus, Oswaldo y Andrea, soportes fundamentales en mi vida, quienes comparten y sienten cada reto, logro y triunfo como propios.

## Epígrafe

[...] es necesario [contar con] una instancia, una matriz o un zócalo sobre los cuales [...] pueda apoyarse, y que le otorgue dicha consistencia. Para decirlo de otra manera –puesto que todas estas metáforas son aproximativas–, le es necesario disponer de una cierta superficie, ocupar un cierto espacio en la sociedad, para desarrollar la capacidad de ser un individuo.

—Robert Castel y Claudine Haroche

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b> .....	8
<b>Agradecimientos</b> .....	10
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Capítulo 1. Protección social ante los riesgos del trabajo</b> .....	18
1.1. Riesgos del trabajo desde la visión internacional.....	19
1.2. Visión de los riesgos del trabajo en Ecuador .....	24
1.3. Seguridad social frente a riesgos del trabajo en Ecuador.....	27
1.3.1. El trabajo minero nacional .....	27
1.3.2. Sistema de seguridad social de riesgos del trabajo: nacional y regional.....	30
1.3.2.1. Sistema de seguridad social de riesgos del trabajo en Ecuador .....	36
<b>Capítulo 2. Marco teórico: protección social y riesgos del trabajo</b> .....	40
2.1. La terminología de Riesgo .....	40
2.2. Riesgos laborales.....	42
2.2.1. La dimensión social internacional de los riesgos laborales.....	44
2.3. Protección de trabajadores en riesgo laboral.....	45
2.4. Política de seguridad social para la protección, seguridad y salud en el trabajo.....	47
2.4.1. La seguridad social en la jubilación .....	50
2.5. Las relaciones entre actores.....	52
2.5.1. Estrategias de actores .....	54
2.6. Metodología de la investigación.....	55
<b>Capítulo 3. Riesgos del trabajo en el sector minero ecuatoriano: Caso Holcim</b> .....	58
3.1. Caracterización del sector minero ecuatoriano .....	58
3.1.1. Comportamiento del sector minero .....	58
3.1.2. Institucionalidad regulatoria del sector .....	64
3.2. Sistema de seguridad social y programas de protección .....	66
3.2.1. Seguridad social para reparación de siniestros laborales .....	67
3.3. Estudio de caso: Industria del cemento en Ecuador “Caso Holcim” .....	69
3.3.1. Análisis situacional .....	70

<b>Capítulo 4. Los desafíos de la seguridad social frente a los riesgos del trabajo en la minería ecuatoriana.....</b>	<b>77</b>
4.1. Datos y comportamiento de la seguridad social.....	77
4.1.1. Seguridad social ecuatoriana.....	77
4.1.2. Seguro de pensiones por discapacidad, invalidez, viudez y muerte.....	82
4.1.3. Seguro de riesgos del trabajo.....	84
4.2. La acción de los actores en Caso Holcim.....	92
<b>Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>101</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>108</b>

## Lista de ilustraciones

### Tablas

Tabla 1.1. Convenios OIT vigentes en ámbito laboral y sus riesgos en Ecuador .....	21
Tabla 1.2. Implantación de la seguridad social frente a riesgos laborales, Ecuador y Chile .....	35
Tabla 4.1. Población protegida por el IESS, Años 2008-2019.....	78
Tabla 4.2. Pensionistas por tipo, sexo y edad, Año 2019.....	80
Tabla 4.3. Pensionistas por clasificación, sexo y edad, Año 2019 .....	82
Tabla 4.4. Pensiones promedio del Seguro IVM, sexo y edad, Año 2019 .....	83
Tabla 4.5. Pensionistas del SGRT por tipo y domicilio registrado, Año 2019 .....	84
Tabla 4.6. Pensionistas del SGRT por tipo, sexo y edad, Año 2019.....	86
Tabla 4.7. Pensiones promedio del Seguro GRT, sexo y edad, Año 2019 .....	87
Tabla 4.8. Accidentes de trabajo, Años 2008-2019 .....	88

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Paola Hortensia Cárdenas Valencia, autora de la tesis titulada “Sistema de seguridad social frente a los riesgos laborales de los trabajadores del sector minero en Ecuador, 2008 – 2019”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, 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, mayo de 2023.



---

Paola Hortensia Cárdenas Valencia

## **Resumen**

En el presente trabajo se analizan sobre la base de las teorías planteadas en las postulaciones de Robert Castel y Michel Crozier, los conceptos de vulnerabilidad a los que se expone el trabajador minero en Ecuador, y la respuesta del Estado a través de políticas públicas nacionales de seguridad social, con un marco jurídico que soporta la configuración del sistema y el establecimiento de su desempeño en la cuestión social, bajo el control y regulación de un Estado social ante riesgos laborales.

El objetivo es explorar la manera en que el trabajador en un sector reconocido en Ecuador como estratégico, económica, social y políticamente, como es el minero, se enfrenta a condiciones propias del mismo, de riesgo social-laboral y cobertura de la seguridad social, esto de la mano de Castel; y, su vinculación con el rol de las organizaciones según la teoría de Crozier, para determinar los espacios que se articulan para que la persona sea reconocida en la sociedad como un individuo que debe recibir un tratamiento adecuado en el ámbito de sus relaciones de trabajo.

Las teorías de estos dos autores se apegan a la idea de entender y dar soluciones a los campos de problematización, que definen al individuo en una sociedad en la que los riesgos laborales socavan la seguridad del trabajador. De ahí, se plantea el caso Holcim donde se da una mirada a las vulnerabilidades a las que han estado expuestos los trabajadores de la industria cementera en el país, a partir de una ley que pretende garantizar que se constituyan y sean reconocidos como individuos merecedores de la protección social en manos de un Estado social, en su etapa de jubilación por haberse desenvuelto en actividades de riesgo y peligro, visto como una relación causal.

Entonces, sustentados en la reflexión central de Castel (2001) sobre la cuestión social y la necesidad de los soportes sociales e individuales que permitan la configuración de la protección a través de la seguridad social del individuo trabajador, lo que en el camino se caracteriza por las interacciones que surgen dependiendo de un orden social en las redes de sociabilidad y en los llamados sistemas de protección, esta investigación pretende mostrar cuál ha sido el comportamiento de las políticas públicas ecuatorianas de protección en seguridad social para los trabajadores mineros de la industria del cemento, desde el año 2008 al 2019, y sentar reflexiones que motiven el análisis y la propuesta ante las fallas que han



menoscabado el presente y futuro de la persona, más allá de su condición de trabajador asalariado que le atribuye estabilidad laboral.

## **Agradecimientos**

A lo que representa la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Ecuador, para el desarrollo de los profesionales que buscan engrandecer las sociedades y al individuo.

## **Introducción**

En la sociedad industrial, la seguridad social fue entendida como la protección provista por el Estado ante los riesgos surgidos por la inseguridad en el ambiente laboral, tema que desde el siglo XIX ha tomado fuerza en el argot de las políticas públicas, ayudando a entender las transformaciones sociales en las últimas décadas, donde el individuo en una lucha de interdependencia busca ubicarse como la preocupación central de la cuestión social.

Las teorías de Robert Castel sobre los riesgos sociales y la aparición de nuevos riesgos, ponen de manifiesto que su incidencia política, social y económica en una sociedad reposiciona a la protección social en lo público, y a partir de Michel Crozier con el comportamiento de las organizaciones, se logra determinar cómo se distinguen, identifican, se adoptan y apropian los riesgos sociales y sus causas y efectos en la sociedad vista como una acción organizativa a todo nivel.

Por su parte, la inseguridad por riesgos de trabajo con probabilidad de ocurrencia e impacto negativo en los individuos, los convierte en sujetos de aseguramiento. Las transformaciones de las últimas décadas han provocado la reconfiguración de este concepto, de tal forma que desde una visión internacional se ha promovido un acercamiento entre el Estado, el trabajador y el empleador, por tanto, existe en la actualidad una preocupación por atender una problemática que pone de manifiesto las deficiencias de la protección social con políticas de seguridad social.

El propósito de esta investigación, es poner de manifiesto y discutir las principales características de las políticas nacionales de seguridad social adoptadas en Ecuador, en respuesta a riesgos ocasionados en el trabajo, atribuidos a diversos fenómenos y factores en la industria cementera del sector minero, mediante un análisis situacional, espacial y en el tiempo desde el 2008 al 2019, a partir de las teorías de riesgos sociales de Castel y de las organizaciones de Crozier.

Para ello, en un primer momento, se exponen los argumentos promovidos desde el escenario internacional para reglamentar al trabajo en materia de riesgos, bajo esta semántica se sitúa a Ecuador en el análisis, con su visión de la seguridad social frente a siniestros laborales a través de políticas nacionales. Este ejercicio de contextualizar los riesgos desde la seguridad social destacando el papel del Estado y los colectivos, da paso a un análisis de las propuestas

de Castel y Crozier, y las características de cada vertiente teórica sobre el riesgo, lo que se verá reflejado en el capítulo dos.

En un tercer espacio y en el capítulo cuatro, enunciando los apartados anteriores, se señala y revisa críticamente el comportamiento del sistema de seguridad social de Ecuador y los argumentos de protección a trabajadores de la industria cementera del país. Por último, se presentan las reflexiones y comentarios finales a manera de conclusiones a las que se llega sobre la circunscripción de los riesgos del trabajo y la seguridad social ecuatoriana, a partir de las políticas públicas implantadas para el sector minero en el país.

### **Justificación**

Los riesgos en una sociedad son el principio de una identificación laboral, es decir, lo central es la relación de los individuos con el trabajo, mas no la ausencia de esa relación; Castel entiende al riesgo como un “acontecimiento previsible cuyas probabilidades de producirse pueden estimarse, así como el costo de los daños que provocará. Asimismo, éste puede ser indemnizado porque puede ser mutualizado” (Castel 2004, 77). Lo que pone de manifiesto, que en una sociedad un riesgo del trabajo suscitado en un determinado momento, aducirá políticas sociales que contendrán a la protección del individuo de forma implícita.

En una sociedad los riesgos identificados se cubren en su conjunto por la seguridad social, considerados clásicos, pero de distinta naturaleza como son, el desempleo, enfermedad, discapacidad, riesgos del trabajo, vejez y muerte, por lo que el sistema de seguridad social es reconocido como un mecanismo garantista de inclusión económica y social, de tipo obligatorio e irrenunciable para el individuo, primando el respaldo a las diversas formas de trabajo y empleo como parte del mercado laboral.

La normativa vigente conjugada en la institucionalidad de la seguridad social, financiamiento de su sistema y desempeño, se refleja en la situación de los afiliados cotizantes, en Ecuador manifiesta el panorama de la protección para los trabajadores formales, a través de políticas sociales que se convierten en una forma de entender al Estado como gestor de la cuestión social. “Es el Estado entonces, quien garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable” (CRE 2008, 18).

La seguridad social al ser un derecho para las personas bajo relación de dependencia laboral, se convierte en un derecho regulado por el Estado, sin embargo, el sistema presenta en Ecuador fallas de política pública, que inicia con el incumplimiento del marco normativo establecido, y que deriva principalmente en la incapacidad de garantizar protección social a los individuos. Este hecho se acentúa en las actividades de minería formal por su connotación de riesgo y peligro reconocidos internacionalmente por la Organización Internacional del Trabajo, pero en ocasiones omitido en el país, generando preocupación por el nivel de cobertura a los trabajadores, y con incidencia en la institucionalidad de la seguridad social y su sostenibilidad.

Es por ello, que esta investigación busca analizar las experiencias arrojadas en el país en torno a la definición y aplicación de las políticas públicas de seguridad social determinadas para los trabajadores de la industria del cemento como parte del sector minero del país, partiendo de la formalización de una jubilación especial y anticipada según una ley nacional, con la que el Estado pretende brindar protección al individuo asalariado en una sociedad de la que forma parte.

## **Problemática**

Según las últimas estimaciones al 2017 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a nivel mundial cada año 2.78 millones de personas son víctimas de algún tipo de siniestro laboral, de los cuales el 86% (2,4 millones) están relacionados con enfermedades profesionales y 14% (380 mil) sufren accidentes de trabajo mortales, es decir, cada día 1024 trabajadores tienen un accidente laboral; y, se calcula al mismo año, que mil personas mueren cada día en el mundo debido a los accidentes del trabajo y 6500 por enfermedades profesionales, un total al año de 2.73 millones de personas (OIT, 2019).

Estos casos de mortalidad y morbilidad por causas laborales se encuentran mayoritariamente en Asia con un 65%, seguido de África 11,8%, Europa 11,7%, América con el 10,9% y Oceanía con 0,6%. Para América Latina y el Caribe, las cifras disponibles de la OIT al 2017, indican que se registran 11,1 accidentes mortales por cada cien mil trabajadores, con mayor incidencia en la agricultura con 10,7% y 6,9% en el sector de los servicios. Y en Ecuador específicamente, los registros del IESS del año 2019 indican que, el 0,5% del total de afiliados cotizantes (16 671) personas sufrieron accidentes de trabajo, de los cuales el 1%

murió y el 99% quedó en condición de incapacidad temporal o definitiva, dos circunstancias sujetas a la protección por parte del sistema de seguridad social del país.

La minería es una actividad productiva que ha tomado fuerza con mayor presencia en el último siglo, y de preocupación por el carácter de peligroso de este trabajo. Según estimaciones de la OIT, aunque representa el 1% de la fuerza de trabajo a nivel mundial, el sector minero presenta el 8% del número de accidentes mortales producidos en el lugar de trabajo, y sugiere que alrededor de 12 000 personas mueren al año en accidentes en la superficie (a cielo abierto) o en el subterráneo de la mina.

La seguridad social como parte de la política de protección social, es un término acuñado al de riesgos del trabajo, ya que en el mercado laboral su formalidad confirma que los trabajadores deben encontrarse protegidos por el sistema. La OIT de igual forma en sus últimas estimaciones, evidencia que al 2017 cerca del cincuenta por ciento de la población mundial tiene acceso a algún tipo de seguridad social, y que solo el veinte por ciento dispone de una cobertura adecuada, cumpliéndose así parcialmente y en términos generales el principio de universalidad a escala mundial.

Las políticas de seguridad social se caracterizan por su concentración en instituciones que son parte del gobierno nacional las cuales administran su implantación, siendo responsables de los programas de protección para los trabajadores en relación de dependencia e independientes, y sus familiares, por lo que la configuración de una estructura equilibrada que contenga una organización con desempeño adecuado, con financiamiento plenamente sustentado, con un manejo de información transparente y disponible para la toma de decisiones, son signos ineludibles para la articulación de la protección social en una sociedad garantista.

El sistema de seguridad social puede ser medido a través de su desempeño, por cobertura y su financiamiento. Primero, el problema identificado como baja cobertura por la OIT en el 2008 encuentra respaldo en las cifras del INEC, que al 2019 muestra que en Ecuador de una población de 17 283 338 habitantes, 8 099 030 es población económicamente activa, de la PEA 3 146 297 son personas con un empleo adecuado, es decir, el 38,8% de empleados se encontraban afiliados o cubiertos por algún programa de seguro social; lo que significa que, de cada cien personas en actividad económica, sesenta no cotizaron en el sistema de seguridad social del país, que en comparación al 33% de afiliación en el año 2008 hubo una mejoría.

Seguido, está el problema de cobertura que lleva implícitas las deficiencias en el financiamiento del sistema de seguridad social ecuatoriano, existe una evasión de contribuciones por no declarar los valores reales de afiliación o por el no aseguramiento, en definitiva, por los que no ingresan al IESS para su administración y provisión de prestaciones y beneficios. En el estudio de la OIT basado en la Encuesta de Hogares del 2005, se estima que por cada cien dólares recaudados se dejan de recaudar treinta y uno dólares solo por concepto de subdeclaración de salarios, que representa aproximadamente \$ 228 millones faltantes en ingresos; y, el no reportar a los trabajadores para su afiliación, para el mismo año identificó un valor de 778 millones de dólares, en total una evasión de \$ 1006 millones afectando en mayor medida a los programas de riesgos del trabajo y de invalidez, vejez y muerte (OIT 2008, 37), siendo estos los últimos datos disponibles sobre la situación del sistema.

Un análisis complementario a los problemas mostrados anteriormente sobre desempeño en cobertura y financiamiento, tiene que ver con la organización, estructura e institucionalidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como entidad pública administradora del sistema de seguridad social, y uno de los ejecutores de las políticas nacionales para el efecto, por lo que el amparo legal consignado en la reglamentación internacional y regional es sustancial para su desenvolvimiento; de ahí, el cuestionamiento si efectivamente dicha institucionalidad es suficiente para sostener a la seguridad y proveer de garantías al individuo trabajador en Ecuador.

Los problemas que mantiene la seguridad social en el país son producto de diferentes factores y fenómenos, lo que resulta en deficiencias en el sistema para la provisión de beneficios con garantías hacia los trabajadores, volviéndose crítica y distante la acción de respuesta para prevenir riesgos laborales y dar atención a su impacto negativo hasta irreversible en ocasiones, por lo que el tratamiento diferenciado y adecuado de los riesgos dependiendo la actividad productiva y económica, como lo es la minería considerada de riesgo y peligro, se convierte en un reto para las políticas públicas nacionales.

### **Pregunta de investigación**

De todo lo mencionado, se articula como pregunta de investigación:

¿En qué medida los cambios en el marco jurídico de la seguridad social, han modificado la estructura institucional y el desempeño en la cobertura y financiamiento de las políticas nacionales de seguridad social, para la protección de los trabajadores de la industria cementera del sector minero en Ecuador?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar el desempeño de las políticas públicas de seguridad social de Ecuador, en el periodo del 2008 al 2019, en protección y beneficio de los trabajadores de la industria cementera del sector minero, frente a riesgos y peligros laborales.

El presente estudio investigativo tiene por objeto principal, analizar durante el periodo comprendido entre 2008 y 2019 las políticas nacionales de seguridad social implantadas, dados los hitos de transformación que se observan con relación al tratamiento de los riesgos laborales suscitados en la industria del cemento del sector minero, por lo que se contemplan los siguientes eventos relevantes:

- Creación de la Constitución (2008), institucionalidad y normativa: Se crean las bases para regular ordenadamente la industria minera y promover la inversión extranjera. Se da una nueva figura e imagen a las instituciones de la función ejecutiva encargadas de la política estatal de minería como, entes rectores, las entidades para su producción, y las de regulación, fiscalización y control, en distintas etapas desde el 2008.
- Concepción de la seguridad social a través de la Ley de Seguridad Social (2001): Con incidencias en la reglamentación e institucionalidad de las instituciones públicas responsables de la seguridad social y materia laboral, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y Ministerio del Trabajo, como órganos principales.
- Protección de trabajadores del sector minero: Ante el crecimiento del mercado laboral y su formalización en el país, surgen necesidades de protección para los trabajadores expuestos a actividades de riesgo y peligro, es así que, en 1989 se crea la Ley especial de jubilación de trabajadores de la industria del cemento, aplicable hasta la actualidad.



## **Objetivos específicos**

- Realizar un análisis de las políticas de protección social en seguridad social de Ecuador desde el 2008 al 2019, de sus reformas, cambios y ajustes, en los esquemas de seguro de riesgos del trabajo del afiliado activo y en su etapa de jubilación, con incidencia en la institucionalidad, desempeño, pragmatismo y financiamiento del sistema.
- Identificar las fallas de las políticas de seguridad social implantadas para la atención y protección de los trabajadores mineros ecuatorianos de la industria del cemento, considerados en situación de riesgo y peligro en el país.
- Determinar si los cambios en el marco jurídico en materia de protección social en seguridad social para los trabajadores de la industria cementera del sector minero de Ecuador, han sido necesarios y suficientes para garantizar la seguridad social de los trabajadores en condiciones de riesgo y peligro.

## Capítulo 1. Protección social ante los riesgos del trabajo

En este capítulo, se presenta en el marco de la protección social como política fundamental de todo Estado para la realización de los individuos, a la seguridad social como un derecho que nace en el siglo XIX desde los problemas suscitados en el trabajo a causa de los riesgos, y que luego su evolución se amplió a otros debates entre estos la promoción social a personas en estado de vulnerabilidad.

Los roles de la protección y aseguramiento ante los riesgos asociados al mundo laboral se han ido reconociendo en instrumentos legales nacionales e internacionales, que incluyen regulaciones de seguridad y sanidad en el trabajo. Por eso, en esta investigación se resalta las políticas públicas de seguridad social instituidas en Ecuador, para asegurar la protección de los trabajadores que realizan actividades que los exponen particularmente a riesgos y peligros, como son las del sector minero.

Los Estados promueven modelos legislativos y reglamentarios sobre seguridad social abordando de distintas maneras los problemas a los que se enfrentan los trabajadores a causa de la exposición a condiciones de riesgos laborales, ante lo cual las políticas de protección social, van desde la prevención de riesgos en el trabajo, la mejora de condiciones de trabajo ‘salud e higiene’, la reparación de siniestros, y hasta una jubilación diferenciada, debido a que, a lo largo de su vida profesional el trabajador sufre un impacto negativo en su esperanza de vida, entre otros efectos resultantes (OIT 2014, 4). Ambas visiones, la prevención y el acceso a la jubilación especial y anticipada para los trabajadores en condiciones de riesgo y peligro, son mostradas con un enfoque que aborda a la protección social como una política de Estado en seguridad social.

Por lo que, en esta sección se presentan, los principales conceptos del modelo de seguridad social frente a condiciones de riesgo y peligro, basados en las teorías construidas por Castel, y así mismo las posturas de organismos internacionales que marcan las acciones de los Estados que libre y voluntariamente deciden adoptar medidas a favor de los trabajadores, según las circunstancias en las que el mercado laboral se ha gestado en sus sociedades.

Adicional, se incorpora información sobre el papel de Chile como país de la región que sustenta su economía en la producción y exportación de cobre, lo que representa más de la mitad de sus ingresos a la balanza comercial, y sobre esto, identificar señales para la definición adecuada de las políticas públicas nacionales en torno al desenvolvimiento del

sector minero en Ecuador con sus inicios formales en el presente siglo, actividad industrial que reconoce la presencia de la seguridad social para la protección de los trabajadores.

### **1.1. Riesgos del trabajo desde la visión internacional**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) como referente a nivel mundial en materia laboral, emite normativa y reglamentación que a juicio de cada país se adoptará parcial o totalmente en sus propias legislaciones, esta se ubica en relación con la protección de los individuos contra vulnerabilidades, como son las enfermedades, dolencias y accidentes, teniendo como precepto a la seguridad y la salud, significando el trabajo decente, un trabajo seguro para la persona.

En 1950 después de su conformación, se reunió el primer comité mixto entre la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud sobre higiene del trabajo, con el fin, de no presentar un cruce de competencias entre los dos organismos, la OIT dejó a un lado los aspectos estrictamente médicos, por lo que, su enfoque hasta la actualidad se centra en la prevención bajo el contexto de proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones, definiendo este comité ampliamente que, “«la salud en el trabajo» debería tener como finalidad promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las profesiones; prevenir todo daño causado a la salud de éstos por las condiciones de su trabajo; protegerlos en su empleo contra los riesgos resultantes de la existencia de agentes nocivos a su salud; colocar y mantener al trabajador en un empleo acorde con sus aptitudes fisiológicas y psicológicas y, en resumen, adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su tarea” (OIT 2017, 8).

La OIT ha venido tratando sobre la gestión de riesgos laborales, término incorporado en las políticas de seguridad y salud desde 1980, teniendo como ejes principales la prevención y previsión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En ese sentido, el organismo ha adoptado más de cuarenta normas específicamente sobre la seguridad y la salud en el trabajo (SST); así como también, más de cuarenta repertorios de recomendaciones prácticas; en definitiva, cerca de la mitad de los instrumentos tratan directa o indirectamente de este tema.

Los primeros indicios se ven influenciados por el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores de 1981 y su Recomendación 164, en los que se establecen los principios básicos de una política y acción del gobierno y del sector empresarial para la aplicación de medidas de prevención y protección en materia de SST. Este convenio se reforzó con la adopción en 1985 del manuscrito No. 161 sobre los servicios de salud en el trabajo y su Recomendación 171, encausados los dos a asegurar la aplicación de las políticas de seguridad y salud del trabajo, y medidas de prevención y control pertinentes.

Dichos instrumentos internacionales marcan el tipo y nivel de participación de los empleadores, trabajadores y sus organizaciones, al igual que de otras partes interesadas; definen las funciones y responsabilidades institucionales nacionales; la necesidad de contar y disponer de un sistema nacional de registro y notificación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; la aplicación de disposiciones en materia de SST a nivel del lugar de trabajo; las responsabilidades de los empleadores y los derechos de los trabajadores, así como de sus representantes; y, los requisitos relativos a la información, educación y la formación (OIT 2019, 20), acciones que van de la mano de la cooperación entre los países miembros, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y otras instituciones competentes.

Ecuador es miembro de la OIT desde 1934, manteniendo ratificados hasta el año 2019, sesenta y dos convenios, de los cuales 55 están en vigor o vigentes, cinco han sido denunciados y dos instrumentos abrogados. Del total de convenios de la Organización, el país ha suscrito desde 1954, ocho de diez que son de tipo fundamentales relacionados al empleo;<sup>1</sup> en la categoría de convenios de gobernanza (prioritarios), está adscrito el país a tres de cuatro;<sup>2</sup> y, cincuenta convenios son de tipo técnico de ciento setenta y seis,<sup>3</sup> de los cuales dos han sido derogados y un último sobre la violencia y el acoso que entraría en vigencia a nivel nacional en mayo del año 2022. En la siguiente tabla, se muestra el listado de los catorce convenios internacionales de exposición a riesgos del trabajo que suscribió, mantiene vigentes Ecuador y ha incorporado a la legislación nacional.

---

<sup>1</sup> Convenios fundamentales: C029, C087, C098, C100, C105, C111, C138 y C182.

<sup>2</sup> Convenios de gobernanza: C081, C122 y C144.

<sup>3</sup> Convenios técnicos: C002, C011, C024, C026, C045, C077, C078, C088, C095, C097, C101, C102, C103, C106, C110, C113, C114, C115, C116, C117, C118, C119, C120, C121, C123, C124, C127, C128, C130, C131, C136, C139, C141, C142, C148, C149, C152, C153, C156, C159, C162, C169, C189 y C190.

**Tabla 1.1. Convenios OIT vigentes en ámbito laboral y sus riesgos en Ecuador**

Tipo	Convenio	Fecha en vigor Ecuador
De gobernanza (prioritarios)	C081 - Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947	26/08/1975
Técnicos	C024 - Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927	05/02/1962
	C045 - Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935	06/07/1954
	C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952	25/10/1974
	C118 - Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962	09/03/1970
	C121 - Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980]	05/04/1978
	C123 - Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965	10/03/1969
	C124 – Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965	10/03/1969
	C128 - Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967	05/04/1978
	C130 - Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969	05/04/1978
	C139 – Convenio sobre el cáncer profesional, 1974	27/03/1975
	C148 – Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977	11/07/1978
	C159 - Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983	20/05/1988
	C162 – Convenio sobre el asbesto, 1986	11/04/1990

Elaborado por la autora a partir de la OIT (2020).

A pesar de que, los convenios No. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo del año 1981, y el 161 sobre los servicios de salud en el trabajo de 1985, son considerados como fundamentales en la materia por la OIT, no han sido ratificados por Ecuador, sin embargo, ciertas políticas de estos se incluyeron en la legislación nacional, pero de forma independiente y en distintos periodos de acuerdo a las necesidades planteadas por las entidades del país responsables de todo lo concerniente en materia laboral.

Otro convenio que no ha ratificado el país, a pesar de la necesidad de contar con este para aplicar en la legislación nacional, es el 176 de tipo técnico, sobre seguridad y salud en las minas, con su recomendación No. 183 del año 1995, los cuales definen acciones a considerar por los miembros con relación a la preparación y aplicación de medidas de seguridad y salud relativas a los peligros y riesgos presentes en la industria minera, reconociendo que es

deseable prevenir todo accidente mortal, lesión o menoscabo de la salud de los trabajadores o de la población, o perjuicio al medio ambiente que tenga su origen en las operaciones mineras; este instrumento enuncia las medidas que deben establecerse en la legislación de un país, principalmente:

- La designación de la autoridad competente encargada de vigilar y regular los diversos aspectos de la seguridad y la salud en las minas.
- La importancia de la inspección de las minas y de los procedimientos para la notificación e investigación de los accidentes mortales o graves, los incidentes peligrosos y los desastres acaecidos en las minas.
- La compilación y publicación de estadísticas sobre los accidentes, enfermedades profesionales y los incidentes peligrosos, según se definan en la legislación nacional.
- La facultad de la autoridad competente para suspender o restringir, por motivos de seguridad y salud, las actividades mineras, en tanto no se hayan corregido las circunstancias causantes de la suspensión o la restricción.
- El establecimiento de procedimientos eficaces que garanticen el ejercicio de los derechos de los trabajadores y sus representantes, a ser consultados acerca de las cuestiones y a participar en las medidas relativas a la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.
- Las exigencias en materia de salvamento en las minas, primeros auxilios y servicios médicos adecuados.
- Medidas de prevención y protección en la mina para eliminar, controlar o reducir los riesgos físicos, químicos o biológicos. Y, respuesta efectiva ante accidentes del trabajo acontecidos y comunicarlos oportunamente a la autoridad competente del gobierno nacional.

En los próximos párrafos se podrá identificar que la normativa de Ecuador, a pesar de que, no ha ratificado los convenios mencionados anteriormente promulgados por la OIT, sí ha incorporado ciertas condiciones aplicables a su juicio, sin embargo, la ratificación de estos instrumentos internacionales, podría permitir al país argumentar y acogerse a cooperación a nivel regional y mundial, con beneficios de intercambio y transferencia de conocimientos, buenas prácticas, experiencias profesionales, e inclusive recursos económicos que den sostenibilidad a las políticas públicas en materia de seguridad social y recursos minerales con sus industrias.

Concomitante a la reglamentación internacional, en la región se suscribió la Decisión 584 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que contiene el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo y su reglamento<sup>4</sup> que establecen, los lineamientos generales para los países que integran la Comunidad Andina; la política de prevención de riesgos del trabajo; seguridad y salud en centros de trabajo; obligaciones de los empleadores y de los trabajadores; y, sanciones por incumplimientos. De acuerdo al artículo 4 de dicho instrumento, “(...) los países miembros en el marco de sus sistemas nacionales de SST deben propiciar el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a fin de prevenir daños en la integridad física y mental de los trabajadores que sean consecuencia, guarden relación, o sobrevengan durante el trabajo”.

Además, como parte de los tratados internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, está el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>5</sup> bajo la dirección y vigilancia de un comité del cual Ecuador es miembro desde 1976, que en su artículo 7 dispone bajo la consigna de la declaración universal de los derechos humanos: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo, equitativas y satisfactorias, que le aseguren en especial: (...) b) La seguridad y la higiene en el trabajo”, y en el artículo 12 en relación con el “mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”.

A nivel mundial, son múltiples los manuscritos elevados para acogimiento y sobre todo implantación en las sociedades preocupadas por un trato digno y de garantizar condiciones de seguridad a los trabajadores, también son algunos los acuerdos para dar mayor protagonismo a estas intenciones, sin embargo, muchos de estos se quedan en consignas, otros desfallecen en el proceso, y otros tantos no logran plasmarse en políticas públicas nacionales por la no continuidad de preceptos, lo que en definitiva atenta contra los derechos humanos de las personas expuestas a siniestros laborales en sus espacios de trabajo, vulnerando así al individuo en sociedad.

---

<sup>4</sup> La Decisión 584 se firmó el 7 de mayo de 2004 y el Reglamento 957 el 23 de septiembre de 2005.

<sup>5</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo son los instrumentos internacionales del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es decir, del Sistema de Naciones Unidas, que regulan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El Pacto fue aprobado mediante la resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de manera conjunta con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Ambos tratados desarrollan el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos y son obligatorios para los Estados que han manifestado su consentimiento de quedar vinculados a ellos.

Los considerandos desde la OIT y otras instancias internacionales acogidos por Ecuador en su reglamentación nacional, se han ido incorporando a partir de las necesidades constantes, requerimientos y exigencias de movimientos, organizaciones y grupos desde distintos frentes de la sociedad, bajo la premisa de que las condiciones políticas, sociales y económicas lo permitan, y ahí es donde surgen las luchas de poder, la aparición e intervención de actores que de alguna forma se sienten afectados o vulnerados por los cambios que se buscan o se dejan de hacer, prevaleciendo en ocasiones el interés individual al general que pretende un Estado social.

## **1.2. Visión de los riesgos del trabajo en Ecuador**

En el primer apartado de este capítulo se destacaron los convenios, pactos y reglamentación vigente que prima en materia laboral a nivel internacional, los mismos acuerdos que en mayor o menor medida se han incorporado a la reglamentación ecuatoriana, propuestas que han nacido desde distintas arenas según intereses y necesidades, y que fueron aprobadas si es el caso por el poder legislativo del país en democracia y por las entidades encargadas de la administración y control de este quehacer laboral.

La seguridad social ha sido considerada como un derecho humano básico en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), y en su Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida de 1944 (Núm. 67). Este derecho está confirmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, y en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1966 (OIT 2003, 2).

En el territorio nacional, el artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, establece en su numeral 5 que: “Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”, y el numeral 6 establece, “Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo, y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley”.

En la Ley del Seguro Social de 1942 se incorpora el término de riesgos del trabajo, pero no se materializa hasta 1964 cuando se fija la tasa de aporte del 1,5% de los sueldos y salarios del trabajador para cubrir contingencias. Por otra parte, en 1978 se crea y pone en funcionamiento la División de Riesgos del Trabajo, encargada de la gestión de los servicios de seguridad e



higiene del trabajo; la formación y promoción; de un laboratorio de higiene industrial; y, servicios de medicina del trabajo, instancias conformantes de la organización para administrar el sistema de seguridad social en el país.

Dicha ley ha sufrido cambios y reformas en el pasar de los años, tanto en su estructura, institucionalidad, pragmatismo y desempeño. Actualmente es la ley de seguridad social (LSS) del 2001 que en materia laboral introduce cambios que institucionalizan al sistema general de riesgos del trabajo separado de los otros programas del IESS, y por ende su mismo manejo al interno, sin embargo, en esta no se hace referencia a la particularidad del trabajo de acuerdo a las actividades económicas y productivas por su naturaleza desarrolladas en el país, persistiendo los problemas sistemáticos reflejados en las políticas nacionales.

Aparte de la ley de seguridad social en la misma lógica, el vigente Código del Trabajo (CT) de Ecuador en el artículo 304 dispone:

El Estado Ecuatoriano garantizará la protección social al trabajador minero, fomentando condiciones y medio ambiente de trabajo seguros y salubres. El Ministerio de Trabajo y Empleo, a través de sus sistemas de inspección, supervisará aspectos inherentes a contratación, pago de remuneraciones, beneficios sociales, seguridad y salud, y demás derechos de los trabajadores, y pondrán énfasis en vigilar el cumplimiento de normas nacionales e internacionales vigentes respecto a la vinculación de mujeres, menores de edad, y seguridad y salud en el trabajo, sin perjuicio de los controles que deban realizar las autoridades competentes, derivados de la aplicación de leyes específicas en la materia.

En el articulado del CT se logra resaltar los términos mencionados con frecuencia por la OIT, respecto a la prevención y control en el ámbito de competencias de las instituciones llamadas a hacerlo, y recae también en las características del financiamiento del programa de gestión de riesgos del trabajo, que del 1,5% contemplado en la ley de seguridad social anterior, en la vigente contempla un 0,5%, de lo cual apenas el 0,10 por ciento de esa recaudación se invierte en 'prevención'. En el artículo 191 del reglamento de seguridad y salud en el trabajo también se refiere al destino de las multas impuestas por infracción a las medidas de seguridad e higiene del trabajo, destinando un cincuenta por ciento a campañas de prevención de riesgos y el otro cincuenta por ciento restante, para un fondo de contingencias destinado al pago de las prestaciones para los afiliados o sus deudos en caso de insolvencia patronal.

Por otra parte, para regular al sector minero y sus actividades técnico-administrativas, la Ley de Minería vigente del 2009, exhorta que los empleadores “titulares de derechos mineros”<sup>6</sup> tienen la obligación de preservar la salud mental, física y la vida de su personal, aplicando las normas de seguridad e higiene minera-industrial previstas, lo que se complementa con la LSS (2001) en el sentido de que, en caso de incumplimiento, serán ellos los responsables económicos de cubrir la reparación al trabajador, por lo que tienen la obligación de precautelar la seguridad y la salud de los trabajadores, mediante la aplicación de programas preventivos, de protección, capacitación y vigilancia de la salud, trazados sobre la base de la identificación de los riesgos propios de todas las fases de su actividad y sometidos a aprobación de la autoridad competente.

Asimismo, en el Reglamento de seguridad y salud de los trabajadores expedido en 1986 y con reformas al 2003, rigen obligaciones de los empleadores en materia de seguridad, salud y riesgos del trabajo, tanto para entidades como empresas públicas y privadas, todo con el propósito de prevenir siniestralidades, principalmente a través de, la adopción de medidas necesarias para la prevención de riesgos que puedan afectar a la salud y el bienestar de los individuos; organizar y facilitar los servicios médicos, comités y departamentos de seguridad; efectuar reconocimientos médicos periódicos de los trabajadores en actividades peligrosas y especialmente cuando sufran dolencias o defectos físicos o se encuentren en estados o situaciones que no respondan a las exigencias psicofísicas de los puestos; sin embargo, esta normativa tampoco contempla en caso de ocurrencia de algún siniestro, la cobertura total por parte de los empleadores más allá del incumplimiento de lo ya mencionado.

Las responsabilidades patronales ante el seguro general de riesgos del trabajo en caso de accidente o enfermedad profesional, implican que el empleador tendrá que asumir multas y sanciones pecuniarias porque se hayan generado subsidios, indemnizaciones, pensiones y rentas, mas no atención médica ex post, esto por haber omitido la inscripción del trabajador al IESS antes de que ocurra el siniestro; no haya comunicado del mismo; si se determinare que por su inobservancia y/o incumplimiento de las normas sobre prevención de riesgos del trabajo se suscitó el accidente de trabajo o la enfermedad profesional u ocupacional; y, por mora en los aportes.

---

<sup>6</sup> Titular de derecho minero. - O también "titular de actividad minera", aquella persona natural o jurídica que, siendo titular o cesionario de una concesión minera, realiza efectivamente actividades de exploración, explotación, beneficio, labor general o transporte minero una vez otorgados los permisos conforme la normativa vigente.

A partir de la visión internacional, en Ecuador su normativa plasma elementos de regulación de la seguridad social en el trabajo con ciertas apreciaciones dependiendo el tipo de actividad productiva, pero no siempre guardan relación con la situación laboral en el país, y es precisamente en estos instrumentos legales donde se debería contener lo que será el manejo del sistema de seguridad social, observando consistencia con las necesidades de los sectores y abriendo un espacio a más opciones que no solo radican en la prevención ante riesgos de difícil y sabida contención, por lo que de no ser así siempre se supondrá que hay deudas sociales de protección del Estado hacia el individuo en una sociedad.

### **1.3. Seguridad social frente a riesgos del trabajo en Ecuador**

#### **1.3.1. El trabajo minero nacional**

A inicios del siglo pasado, el boom de los commodities dio impulso a la extracción de recursos naturales no renovables y por tanto al incremento de la inversión extranjera directa en América Latina (CEPAL 2016, 17-66). La minería es una actividad extractiva que se viene desarrollando en Ecuador desde el siglo XX. Desde las últimas décadas del siglo anterior el interés por la exploración minera en América Latina ha ido en aumento, de 1990 a 1997 la inversión mundial en este tipo de actividad extractiva aumentó en un 90%, y en el mismo periodo se cuadruplicó en Latinoamérica (Banco Mundial, 2012). Entre 2003 y 2017, ingresaron 171 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa en minería en la región de América Latina y el Caribe, concentrándose la IED en Chile con un 40%, Brasil 24%, México 15%, Colombia 14%, República Dominicana 3%, Ecuador 2%, Panamá 1% y el resto de países 1% (CEPAL, 2018).

De acuerdo a datos del Banco Mundial (2012), para el año 2010 la región del sur se posicionó como el mayor productor de oro y cobre, principalmente, en ese orden, para su comercialización internacional. Al 2017, Latinoamérica y el Caribe cuentan principalmente del total de reservas mundiales de minerales, con el 61% de litio, el 39% de cobre, el 32% de plata, 32% de níquel, 25% de estaño y otro 25% de molibdeno. Para el mismo año, en la región es Chile con el 21% el país de mayor reserva de cobre, de oro entre Brasil, México y Perú con 11%; Brasil con una reserva de hierro del 14%; y, de litio, Chile el 48,2% y Argentina el 12,8%, es decir, más de la mitad está concentrado en la región (CEPAL, 2018).

Según datos de la CEPAL (2018), la presencia de minerales y metales en América Latina y el Caribe se ve reflejada en las exportaciones de sus países, concentrando Brasil, Chile, México y Perú el 85% de las exportaciones y México casi la mitad de las importaciones. En el periodo 2015-2017, en promedio las exportaciones fueron: Brasil 27%, Chile 23%, México 20% y Perú el 15%; siendo el 37% de materias primas, 43% de productos semielaborados y de productos elaborados un 20%, casi duplicándose la exportación de materias primas mineras en los últimos veinte años. Y, respecto a las importaciones: México 47%, Brasil 14%, Chile 6% y Perú el 4%.

La Ley de minería (2009) estipula en los artículos 16 y 29, que la exploración y explotación de minerales puede ser realizada por personas naturales o jurídicas, empresas públicas, mixtas o privadas, nacionales o extranjeras y que no existe límite sobre cuantas concesiones tiene una sola persona natural o jurídica, siempre y cuando no exceda las cinco mil hectáreas (5000 ha), y que el otorgamiento de toda concesión minera metálica se realizará a través de subasta pública.

En Ecuador existe una superficie total concesionada a minas y proyectos mineros de 105 000 hectáreas distribuidas en siete provincias, la mayor parte ubicada en Morona Santiago. Son dos minas a gran escala<sup>7</sup> (Fruta del Norte de la empresa sueco-canadiense y Mirador de inversión china) o también denominada megaminería<sup>8</sup> término acuñado por Sacher (2019); tres proyectos mineros estratégicos que se están desarrollando; y, seis son los proyectos de segunda generación determinados por el gobierno nacional como fundamentales para la ejecución de su plan minero nacional 2020-2030. A marzo del 2019, el proyecto Fruta del Norte (oro y plata) inició producción en ese año, al igual que Mirador (cobre, oro y plata), el proyecto Río Blanco (oro y plata) en Azuay inició su producción en el 2018, Loma Larga (cobre, oro y plata) proyecta su inicio en el 2021 y San Carlos-Panantza (cobre) en Morona Santiago para el año 2024, todos estos considerados proyectos estratégicos para el Estado ecuatoriano (CEPAL 2019b, 83).

---

<sup>7</sup> Gran Minería. - Aquellas faenas que tiene la capacidad de extracción racional, definida mediante estudios de factibilidad y planificación para extraer mineral a gran escala de forma mecanizada y con mayor tecnología, para la extracción de cualquier sustancia metálica o no metálica, que incorpora en su proceso distintas etapas de transformación, para obtener una producción comerciable que incluye mineral o metal altamente refinado, para obtener una producción comercial minera y además contar con una fuerza laboral compuesta por trabajadores propios y contratistas (CEPAL, 2021).

<sup>8</sup> Megaminería. - Un término que se impuso en el lenguaje de la academia y los movimientos sociales en resistencia en América Latina. Encuentro este término particularmente útil, pues permite calificar el modelo minero industrial actual, así como distinguir esta gran minería de la minería artesanal o pequeña, actividad a menudo amenazada por la megaminería de las grandes empresas transnacionales cuyo peso financiero y político no puede ser sino a la medida de este gigantismo (Sacher 2019, 20).

En las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe se identifica una mayor inversión directa, en esta última por los proyectos a gran escala con 119.6 millones de dólares que representó en el año 2020 el 72,2% de la inversión total de enero a septiembre (BCE 2020, 6), al igual que la minería artesanal y pequeña minería autorizada para la localidad, pero paradójicamente se evidencia también niveles considerables de actividad minera ilegal que va en desmedro del trabajo formal y la protección social al trabajador con políticas públicas de seguridad social.

Ante la minería ilegal en el país por presión de movimientos anti-mineros, en el año 2018 el gobierno nacional con el fin de controlarla y de alguna manera delimitar el accionar de las actividades mineras legales frente a los conflictos socio-ambientales, que además de alguna manera conllevaba implícitamente la garantía de la seguridad en el trabajo formal, incluyó en el referéndum una pregunta que contemplaba la enmienda de la Constitución para que se prohíba la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, en zonas intangibles y centros urbanos, para lo que el 68,62% de la población se pronunció a favor y un 31,38% en contra, según los resultados de la consulta popular. En el 2019 se realizó otra consulta popular solo para el cantón Girón de la provincia del Azuay en la que se preguntó si se está de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsacocha (Quimsacocha), el 86,79% de electores (7135 votos) dijo No, y por el Sí, 1086 votos que equivalen al 13,21%, en esta zona se desarrolla actualmente el proyecto Loma Larga.

Con los proyectos mineros estratégicos concesionados al 2020, en los primeros nueve meses de ese año en las siete provincias con presencia, se generaron en total 23 735 empleos, de los cuales 24% corresponden a empleos directos y 76% a los indirectos; en primer lugar, Zamora con 18 640 en total, seguido de Imbabura con 2687, y en último lugar la provincia amazónica Morona Santiago con 84 empleos (CEPAL 2020, 7), cifras que denotan la presencia del aseguramiento de los empleados formales al sistema de seguridad social del país administrado por el IESS.

En Ecuador las actividades basadas en recursos minerales han presentado severas oposiciones desde distintos grupos y movimientos sociales, y a pesar de esto, es una industria que va en desarrollo, sustenta su economía y genera empleos formales, y por otra parte, pero no ajena es la evolución también de la minería ilegal, por lo que se puede precisar, “(...) las cuestiones de seguridad en las minas, que antes se entendían como cuestiones locales de las condiciones de trabajo y salud ocupacional, ahora se consideran como factores que contribuyen a estabilidad

de regiones enteras o culturas (...)” (Cisneros 2011, 110); y, en referencia para Magno (2003), “(...) se problematiza el conflicto alrededor de la minería como una cuestión de seguridad nacional en la que el Estado posee los medios suficientes para hacer valer las decisiones que toma a pesar de la oposición social” (Cisneros 2011, 117).

### **1.3.2. Sistema de seguridad social de riesgos del trabajo: nacional y regional**

En la concepción de las clases medias y el acceso a la propiedad, Espinosa se refiere a Castel y Haroche (2011) sobre esta relación, entendiendo que “el acceso a la propiedad, a su vez, tiene relación tanto con la educación como con el tipo de trabajo y prestaciones sociales, que son servicios que forman parte del sector social sobre el cual el Estado ha asumido la responsabilidad de prestación y/o de regulación, lo que estas protecciones se han construido sobre la base del trabajo asalariado que es la entrada al sistema de seguridad social, en el que se colectivizan los riesgos de la existencia: enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etc.; en tanto que, para la autora con evidencias de CEPAL (2008), las políticas de seguridad social en América Latina han beneficiado fundamentalmente a las clases medias” (Espinosa 2010, 378-380) permitiéndoles tener acceso a la “propiedad social” (Espinosa 2010, 401).

Asimismo, otros autores, refieren que, la protección social nace y se ha ido encauzando a la garantía de condiciones e ingresos que permitan a la persona mantener niveles mínimos de calidad de vida para su desarrollo, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente teniendo la focalización como un instrumento y la universalidad como el fin (Cecchini y Martínez, 2011), todo esto a través del salario percibido por las personas, en correspondencia al trabajo del individuo en relación de dependencia o de forma independiente.

La seguridad social como un tipo de asistencia a la clase trabajadora, es un derecho irrenunciable de todas las personas, con carácter de universal para la atención de las necesidades individuales y colectivas; un tipo de protección a través del sistema de seguridad social es al trabajador, y de este entre los factores fundamentales la cobertura ante los riesgos sociales, sobre todo, en aquellas actividades laborales que presentan un alto nivel de siniestralidad y que requieren la intervención del Estado.

En América Latina hubo un grupo de países pioneros donde se crearon los primeros sistemas de seguridad social y de pensiones antes de que esto ocurriera en gran parte del mundo desarrollado y en las grandes potencias económicas como los Estados Unidos y los países europeos (Mesa-Lago, 2008). En Argentina se creó la primera caja de jubilaciones de empleados de la administración pública en 1904. En Uruguay se creó el primer sistema de seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en 1914 y, en 1919, se creó el primer sistema de pensiones no contributivo de la región. En Brasil, en 1923 se creó la Caja de Jubilación y Pensiones para los empleados ferroviarios, que fue uno de los principales hitos de la previsión social brasileña. En Chile, en 1924 se creó el primer sistema nacional obligatorio de seguridad social de América (OIT, 2009), que incluía salud y pensiones (riesgos de vejez, invalidez y muerte), a través de la Caja del Seguro Obrero, que terminaría siendo el Servicio de Seguro Social. En 1925, en dicho país se crearon la Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEMPU) y la Caja de Empleados Particulares (EMPART), que dieron inicio al sistema público de pensiones de reparto (o de capitalización parcial colectiva) (CEPAL 2019c, 28).

No se puede hablar de seguridad ante riesgos si es que no se encuentra condicionado y adaptado el empleado a esquemas adecuados de trabajo. La Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, ratificada en el 2015, dio lugar a la recomendación 204 sobre la Transición de la economía informal a la economía formal, donde se define a la primera como, “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que — en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”.

En Latinoamérica el sector minero ha formado parte de las economías de algunos de sus países, con incidencia positiva por los ingresos provenientes de la inversión extranjera directa. De acuerdo con información de la CEPAL (2013), para la economía de los países de la región es fuente principal los metales y la segunda el petróleo, a nivel mundial en 2016, participó con el 28% de la inversión global en exploración minera y el 92% de esta inversión se focalizó en seis países: Chile, Perú, México, Brasil, Argentina y Colombia; y, en la región la actividad contribuye en el mismo periodo en aproximadamente con el 26% de la inversión extranjera directa total y participa en un 3,3% en el producto interno bruto. De estos, en Chile la minería extractiva sobresale con productos de gran demanda, siendo uno de los principales productores de cobre del mundo, por lo que, se asumiría que no deja de ser importante la reglamentación y acciones a tomar frente a sucesos de accidentes y enfermedades

profesionales que afectan negativamente a sus economías, sobre todo en el trabajo formal objeto de los sistemas de seguridad social.

En contexto general, para el 2020 con un panorama mundial sujeto a la pandemia causada por el Covid-19, las economías sustentadas en recursos minerales al ser productos primario exportador se han visto afectadas. En la región de los datos presentados, Chile como gran productor de cobre, la minería se ha mantenido como uno de sus pilares, presentando una participación del 12,5% en el producto interno bruto. Por su parte en Ecuador, según datos del Banco Central para ese mismo año, la participación de la explotación de minas y canteras registra 0,49% del PIB, un incremento de 0,20 puntos porcentuales desde el 2007.

Se destaca a Chile por su dinámica en la minería convirtiéndose en referente de la región, posicionándose en los siglos XIX y XX como productor de cobre a nivel mundial, realizando su primera exportación en el año 1870; luego de una baja en la producción de ese mineral a fines de 1800 el país vivió otro boom del cobre a inicios del siglo XX debido a la inversión de compañías estadounidenses, a mediados de ese siglo se consolidó como segundo país productor de cobre en el mundo después de Estados Unidos y posteriormente en la década de los ochenta pasó a ser primer productor mundial, hitos que convierten al sector minero chileno como el más activo en el desarrollo de la economía nacional por sus inversiones y la magnitud de la producción; representando en el 2019 alrededor del 52% del total de las exportaciones y el 10% del PIB<sup>9</sup>.

Al contrario, Ecuador es uno de los países de la región que dio sus inicios como exportador de cobre y oro recién en el siglo XXI, por lo que se presentarán a continuación cifras que sirven sobre la base de las prácticas ejecutadas por Chile, para marcar reflexiones útiles para la gestión de la minería ecuatoriana, reflejada en las políticas nacionales y la normativa que rige a la seguridad social frente a riesgos en el trabajo minero.

En el marco del trabajo minero, en Chile y Ecuador, el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales está bajo el sistema de seguridad social que pretende proteger a todos los trabajadores dependientes y a los independientes que cotizan, frente a siniestros que le ocurran a causa o con ocasión del trabajo. En los dos países, el control al cumplimiento de la reglamentación de protección al trabajador en situaciones de peligro está a cargo de los organismos respectivos, los cuales regulan y determinan las sanciones que correspondan, de

---

<sup>9</sup> <https://consejominero.cl/chile-pais-minero/aprende-de-mineria/mineria-en-chile/#>



ahí otro tema es el nivel de control efectivo que se ejerce para garantizar condiciones satisfactorias de seguridad y/o higiene laboral a los individuos.

De acuerdo al informe del IESS de Ecuador como entidad administradora del sistema de seguridad social, en el 2019 se registraron 16 671 eventos entre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 73% corresponde a hombres y el 27% de mujeres, y con 269 accidentes suscitados en la actividad minera directa, que representa el 1,6% del total nacional. En Chile de acuerdo al informe de accidentabilidad emitido por la Superintendencia de Seguridad Social, en el mismo año hubo 158 656 accidentes de trabajo y enfermedades, de esta cifra dos de cada tres accidentes fueron sufridos por hombres el 68% y el 32% en mujeres. Aquellos accidentes suscitados en el lugar de trabajo o en el trayecto, que resultaron en muerte, para el 2019 en Ecuador fueron 191 personas, y en el caso de Chile fallecieron 197. En relación con el número de accidentes, las muertes en Ecuador representan el 1,15%, y en Chile el 0,12%.

Otros datos mostrados son los de la OIT y OMS del periodo 2000 al 2016, tanto en Chile como en Ecuador las muertes por siniestros en el trabajo sin distinción de industria aumentaron, en Chile en alrededor del 23,6% (de 1753 a 2168), y en Ecuador en 7,6% (de 1886 a 2030); si se comparan estos datos con los reportados por las instituciones de SS de los dos países existe una gran diferencia, que se podría deber a que los organismos externos reportan cifras de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales atendidos tanto por el sistema de seguridad social como por la red de salud pública, si esto es así, se presumiría al menos en Ecuador como ya lo identificó la OIT, que uno de los problemas de financiamiento en la seguridad social se debe a un cruce en los servicios a población no-objetivo, que conduce a pensar en razones como, falta de información sobre los siniestros, un subregistro de afiliados y debilidad institucional.

Chile con la Ley 16744 de enero de 1968<sup>10</sup> establece normas sobre accidentes y enfermedades profesionales bajo la dirección de su Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en la que este tipo de seguro social es obligatorio. En Ecuador son algunos los órganos reguladores de los riesgos del trabajo y la seguridad social, el Ministerio del Trabajo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Gobierno Nacional a través de entidades públicas, amparados en la normativa nacional basada en la internacional promulgada principalmente por la OIT, siendo la Ley de seguridad social del 2001 la fundamental.

---

<sup>10</sup> Ley publicada el 1 de febrero de 1968, última versión del 10 de marzo de 2022.

La categorización del tipo de enfermedades profesionales y riesgos laborales permiten definir el alcance y desempeño de las políticas públicas; en Chile la norma fija que al menos cada tres años se debe revisar su actualización, además de poder registrar el trabajador ante el organismo administrador algún cambio; y, en Ecuador serán las empresas bajo un análisis en conjunto con el IESS quienes determinarán el riesgo y peligro de las actividades desarrolladas en el trabajo, lo que sea de paso ha imposibilitado que la política pública responda a estas necesidades de seguridad porque existe ambigüedad, intereses y tardanza en dicha clasificación y su registro. Cabe mencionar que, en los dos países para las actividades mineras no se contemplan prestaciones diferenciadoras para sus trabajadores.

Para el financiamiento del sistema de seguridad social en caso de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, en Chile administrada por el Instituto de seguridad laboral, tiene una cotización básica general del 0,90% a cargo del empleador y una adicional de un 3,4%, esta última tasa está sujeta a reducción toda vez que las empresas demuestren haber alcanzado un nivel óptimo de seguridad implantando medidas de prevención ante riesgos laborales, además hasta el 2020 mantenía una tasa de cotización extraordinaria de 0,05% que se redujo a 0,03% hasta eliminarlo en este tipo de seguro y se trasladó totalmente al cumplimiento de la Ley SANNA.<sup>11</sup> En Ecuador el cálculo de la cotización es más sencillo, desde el año 2001 con la Ley de seguridad social el aporte patronal único es de 0,5% destinada a la promoción y prevención, y para prestaciones, subsidios, indemnizaciones y pensiones, tasa menor a la fijada con la ley anterior del 1,5%.

De acuerdo a la regulación del sector minero en cada país para trabajadores y empresas mineras, como parte de la política de protección en seguridad social, se gestionan procesos de prevención y programas de remediación a través de pensiones. Para Chile se reglamenta que las empresas mineras deberán dar importancia a la prevención de riesgos profesionales; y, en el caso de Ecuador con una ley se norma únicamente a los trabajadores de la industria cementera a la hora de su cesación con una jubilación anticipada. En la siguiente tabla se recoge la información presentada en párrafos anteriores, sobre las características de los sistemas de seguridad social frente a riesgos laborales tanto en Ecuador como Chile, de acuerdo a las leyes que rigen sus políticas de protección.

---

<sup>11</sup> Ley sustentada con una cotización a cargo del empleador para el financiamiento de un seguro para las madres y padres trabajadores de hijos mayores de 1 año y menores de 18 años, afectados por una condición grave de salud, para que puedan ausentarse justificadamente de su trabajo durante un tiempo determinado.

**Tabla 1.2. Implantación de la seguridad social frente a riesgos laborales, Ecuador y Chile**

Parámetros de cobertura y alcance	Ecuador	Chile
	Ley de Seguridad Social, Ley 55	Ley 16744
Obligatoriedad del seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.	X	X
Administrador del gobierno nacional del sistema frente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.	X	X
Seguro administrado por los empleadores sin fines de lucro.		X
Cotización de los riesgos del trabajo por el trabajador-afiliado y empleador (contingencias cubiertas).	X	X
Exenciones por implantación de medidas de prevención para disminuir riesgos de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales.		X
Sanciones por la no adopción de medidas de prevención para disminuir riesgos de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales.	X	X
Aporte al sistema de salud para financiamiento de labores de inspección y prevención de riesgos profesionales.		X
Normativa para regular el sector minero.	X	X
Existencia de un fondo de recursos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.	X	X
Instituciones del gobierno nacional para ejercer rectoría, regulación y control del sector minero del país.	X	X

Elaborado por la autora a partir de la Ley 55 de Ecuador, publicada en suplemento al Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001, última modificación 1 de septiembre de 2020; y la Ley 16744 de Chile, publicada 23 de enero de 1968, última versión marzo 2022.

El Estado tiene la posibilidad de responder de manera preventiva o reactiva a las probabilidades de ocurrencia de siniestros laborales o a los hechos acontecidos, respectivamente, a través de políticas públicas nacionales que plasmen estrategias e instrumentos esenciales para lograr avances concretos en términos de seguridad y salud en el trabajo. Chile entre los años 2015 y 2018 formuló su política y programa nacional de seguridad y salud en el trabajo, enmarcada dentro de los lineamientos establecidos en el Convenio 187 de la OIT, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el trabajo, a fin de evitar la ocurrencia de eventos como el derrumbe ocurrido el 5 de agosto de 2010 y

que dejó atrapados en una mina durante casi setenta días a treinta y tres mineros a setecientos metros de profundidad (OIT 2019b, 9).

Los sistemas de la seguridad social de los dos países latinoamericanos, denotan las diferencias entre estos a pesar de pertenecer a la misma región, existiendo a lo largo del tiempo avances tanto significativos como incipientes en el marco de la reglamentación internacional, que responden a las particularidades de sus entornos con miras a lo político, lo social y económico, entendiendo que una política de seguridad social que busque la protección del individuo en una sociedad, debe ampararse en la institucionalidad pública que juega un papel importante en la definición y concreción de acciones, que conllevan a un desempeño y gestión adecuados del sistema, garantizando así la cobertura y su sostenibilidad financiera.

### **1.3.2.1. Sistema de seguridad social de riesgos del trabajo en Ecuador**

En Ecuador el enfoque de seguridad antes de la Constitución del 2008 se basaba únicamente en el mercado laboral formal, aludiendo a los sistemas tradicionales de seguridad social contributiva, a los que acceden a algún tipo de cobertura solo aquellos trabajadores con un empleo fijo; a partir de la última carta magna, el sistema incorporó a los sujetos sin trabajo o informales, “Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado” (CRE 2008, 113), y con la Ley de Seguridad Social<sup>12</sup> como instrumento normativo se busca normar al sistema garantista de derechos sociales, antecedida a principios del siglo XX por las leyes de 1905, 1915 y 1918 en amparo de los empleados públicos, educadores, telegrafistas y dependientes del poder judicial (Sasso 2011, 19).

El seguro social en Ecuador dio sus inicios en 1928 con la creación de la Caja de Pensiones para conceder a los empleados públicos, civiles y militares, los beneficios de jubilación, montepío y fondo mortuario; posterior, en 1963 se fusionan la caja de pensiones con la caja del seguro conformando la Caja Nacional del Seguro Social; y, finalmente en 1970 esa

---

<sup>12</sup> Publicada en el Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001.

institución se constituye en el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS<sup>13</sup> como responsable del sistema de seguridad social del país (Sasso 2011, 19), que administra cuatro seguros más otras prestaciones de corto plazo: Seguro Social Campesino<sup>14</sup> (salud y pensiones de vejez); Seguro de Salud Individual y Familiar Individual y Familiar (prevención y recuperación), incluyendo prestaciones económicas en casos de enfermedad y maternidad para el afiliado, su cónyuge o conviviente con derecho, sus hijos y dependientes menores hasta los dieciocho años de edad; Seguro General de Riesgos del Trabajo - SGRT de protección del afiliado y empleador ante incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial e incapacidad permanente total del trabajador; Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte - IVM;<sup>15</sup> Fondos de Reserva; Cesantía;<sup>16</sup> y, las otras prestaciones económicas de corto plazo.

El IESS está a cargo de los más grandes y principales programas de protección en materia de seguridad en el país, uno de estos es el Seguro general de riesgos del trabajo (SGRT) al que aportan seis tipos de afiliados y empleadores: los trabajadores del sector privado; empleados bancarios, de los gobiernos autónomos descentralizados, entidades públicas descentralizadas, registradores de la propiedad y mercantiles; servidores públicos y funcionarios judiciales; funcionarios del servicio exterior residentes en el extranjero; trabajadores temporales de la industria azucarera; y, trabajadores autónomos, sin relación de dependencia y de los afiliados voluntarios residentes en Ecuador y en el exterior, pasantes, becarios, internos rotativos, y miembros del clero secular, que es financiado con un aporte patronal obligatorio del 0,5% por

---

<sup>13</sup> Art. 370 CRE (2008). - El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es una entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

<sup>14</sup> Ibid, Art. 373. - El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte. Art. 128 LSS (2001). - Son beneficiarios de las prestaciones del Seguro Social Campesino, el jefe de familia, su cónyuge o conviviente con derecho, y sus hijos y familiares que viven bajo su dependencia, acreditados al momento de la afiliación o en algún otro momento anterior a la solicitud de prestación con una antelación no menor de tres (3) meses. (. . .).

<sup>15</sup> El artículo 1 de la Resolución No. C.C. 100 del Consejo Directivo del IESS, Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, de 9 de marzo de 2006, establece que este seguro concede las siguientes prestaciones: a) Jubilación ordinaria de vejez; b) Jubilación de invalidez o subsidio transitorio por incapacidad; c) Jubilación especial de vejez (Por la Ley Orgánica de Discapacidades); d) Montepío (Viudedad y orfandad); y, e) Auxilio de funerales.

<sup>16</sup> Art. 274 LSS (2001). - CESANTÍA. - Para los efectos de esta Ley, se entenderá como cesantía la falta de ingresos provenientes del trabajo de un empleado u obrero o servidor público, afiliado al IESS (...).

el afiliado en relación de dependencia, que cubrirá el costo de las actividades de promoción y prevención y el de las prestaciones en subsidios, indemnización y pensiones (LSS 2019, 46).

La legislación nacional establece que, los casos de riesgos en el trabajo pueden contar con dos tipos de beneficios o cobertura, indemnización por una única vez o pensión que se pagará desde la fecha del cese definitivo hasta su muerte, sea para incapacidad permanente parcial,<sup>17</sup> incapacidad permanente total<sup>18</sup> o incapacidad permanente absoluta,<sup>19</sup> respectivamente; también existen las prestaciones montepío que a causa de la muerte del asegurado se protege a sus derechohabientes, y el auxilio de funerales que es un reembolso en dinero que se entrega al fallecimiento del pensionista de jubilación o montepío del afiliado, sin embargo, a estos dos últimos se accede independientemente del tipo de siniestro laboral al que se expone el afiliado.

El sistema de seguridad social igualmente cuenta con el programa de seguro por invalidez, vejez y muerte (IVM), el cual no cubre ningún tipo de indemnización, subsidio o pensión para los trabajadores o sus familiares en caso de accidentes del trabajo, ya que estos individuos se encuentran cubiertos por el seguro de riesgos del trabajo. En Ecuador a partir de 1989 se cuenta además con la Ley de jubilación especial para trabajadores de la industria del cemento, caso único y exclusivo en el que se aplicará este seguro por vejez, pero con condiciones de aplicación diferentes a una jubilación ordinaria, esto por considerarse una actividad de riesgo y peligro como parte del sector minero del país.

El Ministerio del Trabajo ecuatoriano es quien ejerce la rectoría en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales, y por tanto competente para emitir normas y regulaciones, además de controlar su cumplimiento, a través de acciones conjuntas con el IESS, como inspecciones de control en centros de trabajo a nivel nacional, y si es el caso imponer multas y permanentemente promover la prevención como una nueva modalidad de vigilancia, para disminuir siniestralidades y posteriores indemnizaciones y cobertura por parte del sistema. En el Código del Trabajo se hace referencia a que el empleador deberá indemnizar a los

---

<sup>17</sup> Incapacidad que sin alcanzar el grado total ocasiona al afiliado una disminución en su rendimiento normal laboral debido a las secuelas del siniestro, presentando reducciones anatómicas funcionales definitivas e impidiendo la realización de las tareas fundamentales.

<sup>18</sup> Inhabilita al trabajador para la realización de todas o de las fundamentales tareas de su profesión u oficio habitual debido a que presenta reducciones anatómicas o perturbaciones funcionales definitivas, siempre que pueda dedicarse a otra distinta.

<sup>19</sup> Es aquella que le inhabilita por completo al asegurado para el ejercicio de toda profesión u ocupación, requiriendo de otra persona para su cuidado y atención permanente.

trabajadores por los accidentes que sufrieren y por las enfermedades profesionales,<sup>20</sup> con la salvedad prevista en el artículo 38 de esta normativa,<sup>21</sup> casos que son excepcionales si es que el trabajador sí se encuentra inmerso en el mercado formal laboral.

---

<sup>20</sup> Art. 349 (CT). - Enfermedades profesionales. - Son las afecciones agudas o crónicas causadas de una manera directa por el ejercicio de la profesión o labor que realiza el trabajador y que producen incapacidad.

<sup>21</sup> Íbid, Art. 38. - Riesgos provenientes del trabajo. - Son de cargo del empleador y cuando, a consecuencia de ellos, el trabajador sufre daño personal, estará en la obligación de indemnizarle de acuerdo con las disposiciones de este Código, siempre que tal beneficio no le sea concedido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

## **Capítulo 2. Marco teórico: protección social y riesgos del trabajo**

En el capítulo segundo a detallar en los siguientes párrafos, se presenta de manera conceptual y teórica el contexto de la protección social a través de la seguridad social a los individuos trabajadores en situación de riesgo y peligro laboral, que los posiciona como entes vulnerables en la sociedad, donde interactúan y se presentan interdependencias entre actores que buscan el alcance de intereses propios y comunes, estos últimos abocados por un Estado social garantista de derechos.

A partir del siglo XVIII, se presentan distinciones en torno a las prestaciones de asistencia en beneficio del individuo, cuando en el dominio de la protección social, constituye el principio de la relación clásica de complementariedad entre el seguro social y la ayuda social. La seguridad social realiza una socialización generalizada de los riesgos al “cubrir” a los asalariados, sus familias y finalmente a todos los que se inscriben en el orden del trabajo. La ayuda social (así rebautizada en 1953) hereda la antigua función de la asistencia: dispensar recursos subsidiarios a aquellos cuya existencia no está asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad (Castel 1997, 251). “Dicha distinción y complementariedad entre seguridad social y ayuda social se desdibujó a principios de la década de los setenta, porque no abarcaban al conjunto de protecciones e hizo dudar de la capacidad del Estado para conducir políticas de integración de vocación universalista y homogeneizadora” (Castel 1997, 353).

Además, desde una visión teórica, se mencionan cuáles son los elementos que emplazan el comportamiento de los individuos en situación de riesgo laboral que buscan la garantía de sus derechos sociales, principalmente desde la perspectiva de Robert Castel y Michel Crozier autores franceses, se hará este acercamiento a los elementos que circundan el presente tema de investigación y su estudio de caso, correspondientemente.

### **2.1. La terminología de Riesgo**

En una sociedad donde las desigualdades son marcadas, para Castel, “(...) la contradicción que atraviesa el proceso actual de individualización es profunda. Amenaza a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes pueden asociar el individualismo y la independencia, porque su posición social está



asegurada, por un lado, y por el otro quienes lleven su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones” (Castel 1997, 477); entendiendo que el Estado se enfrenta a una sociedad de individuos con autonomía, con falta de vínculos, inmersos en la precariedad, inseguridad y vulnerabilidades en la vida cotidiana, por lo que la solidaridad debía convertirse en la asistencia voluntaria a la sociedad por ella misma, y el Estado social sería el garante (Castel 1997, 24).

El reconocer la existencia del riesgo, o del conjunto de riesgos, es aceptar no sólo la posibilidad de que las cosas pueden ir mal, sino de que esa posibilidad no puede eliminarse (Guiddens 1994, 107-108), respondiendo a esta condición al menos con seguros de desempleo, de enfermedad y programas de jubilación para los trabajadores. “Se caracteriza a un riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad” (Castel 2004, 35); para el autor los riesgos forman parte de la vida en sociedad los cuales representan oportunidades y amenazas para los individuos, y las acciones de protección son un constructo social y natural en manos del Estado como reductor de riesgos, por lo que la seguridad se encuentra garantizada por su pertenencia a colectivos.

Se identifican tres definiciones entrelazadas y relacionadas a la siniestralidad, el riesgo, el daño y el peligro. Se habla de riesgo cuando el daño posible es consecuencia de la decisión. En el caso en que el daño se percibe como provocado externamente, se le atribuye al medio ambiente y se trata de un peligro ante el cual se debe tomar decisiones como poder distinguir las alternativas en relación con la posibilidad de producir daños (Luhmann 1992, 65-71). En tanto, el concepto de riesgo se distingue del concepto de peligro, porque en este último caso los daños futuros no se ven como consecuencia de una decisión sino como una atribución externa (Luhmann 1992, 147-148).

Según Luhmann (1992), la persona está en el centro al definir el riesgo con relación a la toma de decisiones, por lo que el riesgo se individualiza en una sociedad de riesgo, pero no necesariamente esta tiene control sobre los riesgos que la afectan dada su condición de impredecible; donde la diferenciación entre riesgo y peligro reposa en atribuir a una decisión las posibles consecuencias de los actos, entonces ahí se habla de riesgo, o por el contrario los daños se deben a factores externos a la decisión del individuo, lo que se concibe como peligro.

Desde la perspectiva de Castel, un riesgo es un acontecimiento previsible, cuyas probabilidades de producirse se pueden estimar, al igual que el costo de los daños que provocará en una sociedad de individuos en la que también aumenta la incertidumbre, por lo que esta pasa a ser una sociedad del riesgo. Sobre esto, el autor identifica tres configuraciones principales de los riesgos:

- a) Fragilización en las sociedades de la seguridad vinculada a la mutualización de los riesgos mediante el seguro obligatorio a través del Estado social, identificando que los sistemas de seguridad ante riesgos se pueden enfrentar al desfinanciamiento debido a una desocupación masiva y a la precarización de las relaciones del trabajo;
- b) Surgimiento de nuevos riesgos a la par que el nacimiento de poblaciones en riesgo, que requieren la gestión de la previsión y prevención previa a su atención mayor; y,
- c) Dentro del nuevo grupo de riesgos, están los relacionados al medio ambiente, que cuestionan la intervención del Estado-nación tradicional.

La consideración del riesgo o la indefensión de la persona se derivan de la vulnerabilidad social, como la susceptibilidad a sufrir algún daño, perjuicio o peligro, con incertidumbre para el individuo a la hora de desarrollar su vida en sociedad con capacidad de interacción e interdependencia con otros actores en las redes de sociabilidad y en los sistemas públicos de protección, anulando su aislamiento en la cuestión social sobre la base de la utilidad social sobre sus intereses particulares.

## **2.2. Riesgos laborales**

En el siglo XVIII “el Estado social se esforzó por garantizar una concepción de la seguridad (social) cuyas protecciones dependieran menos de la propiedad que del trabajo. (...) Sin duda no se había comprendido hasta qué punto la concepción de la seguridad dependía del tipo de estructuración de la condición salarial impuesta en la sociedad industrial” (Castel 1997, 177-178). Lo que se conocía como Estado providencia, para el siglo XIX Castel prefiere denominarlo ‘Estado social’ ya que, más que un distribuidor de bienes, el Estado interviene esencialmente como reductor de riesgos, es decir, el garante de la seguridad (Castel y Haroche 2001, 84), buscando la inclusión de los individuos asalariados a la sociedad, y batir los riesgos

a los que se puedan enfrentar, esto con la política pública como un telón de protección, pero no solo este aparece como un actor de aseguramiento, surgieron además los sindicatos como actores desde la sociedad civil que juegan un rol de protector o también de veedor.

El quehacer de la cuestión social para garantizar seguridad, presupone previamente la condición de inseguridad social, entendida como la imposibilidad para los sujetos de asegurarse por sí mismos su independencia y proveerse de medios para su subsistencia (Castel 2004, 115), lo que sobrelleva una configuración del riesgo, que desde la existencia social, pueden ser la enfermedad, los accidentes, la frustración en el trabajo, que acarrear un gran deterioro para todos aquellos que no tienen otro recurso que este, por lo que el trabajo debe acompañarse de un aparataje de instituciones, normas, regulaciones y control destinados todos a la protección de los sujetos frente a las contingencias laborales (Castel y Haroche 2001, 50).

En la época del fordismo se brindaba un contexto de seguridad a los individuos lo que provocaba un aumento en los costes de producción. En el régimen de riesgo surge un sistema de subempleo desestandarizado, fragmentado y plural, con formas de trabajo retribuido altamente flexibles, descentralizadas temporal y espacialmente, y desregularizadas (Beck 2000, 86); en tanto, las empresas en esta sociedad laboral obtenían importantes ventajas al flexibilizar las condiciones laborales, recayendo en definitiva los riesgos sobre los trabajadores.

En el mercado laboral surgen nuevas definiciones y formas de identificar los riesgos y con ello los mecanismos de aseguramiento condicionado al reconocimiento público de dichos riesgos. Frente a estos riesgos sociales el Estado instituye el seguro obligatorio para los individuos con capacidad y que efectivamente trabajan, por lo que aparece en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial un modelo de protección contra riesgos, donde la seguridad social con garantía del Estado cubre los principales riesgos, proveyendo de salud, el derecho a la protección social, el derecho a la jubilación, entre otros, para los asegurados del sistema laboral (Castel 2010, 30-31).

Adicional, a los llamados riesgos sociales se generaron nuevos riesgos ligados a la promoción de la modernidad, como los industriales, tecnológicos, sanitarios, naturales, ecológicos, etc. Sin embargo, la imprevisibilidad de la mayor parte de esos nuevos riesgos, la gravedad y el carácter irreversible de sus consecuencias, hacen que la mejor prevención consista a menudo en anticipar lo peor y en tomar medidas para evitar que sucedan, aun cuando sea muy aleatorio la ocurrencia de “eventualidades nefastas o amenazas o peligros que efectivamente «existe el riesgo» de que ocurran” (Castel 2004, 78); en este punto se destacan las acciones de

previsión y prevención por parte del Estado de la mano de los trabajadores y los empleadores, con el fin de aminorar la repartición del costo de los riesgos a través de los aportes de los miembros al sistema.

La cultura del riesgo con posibilidades de ocurrencia e impacto demanda seguridad para reducir la incertidumbre y así dominar el porvenir. Es así que, la noción del riesgo deriva en los peligros y daños nocivos para los individuos, a través de acciones y circunstancias que también requieren del control y dominación de los riesgos que los provocan, así sea bajo el coste de obligar a la sociedad a asegurarse bajo distintas formas de protección si es que instintivamente no lo realiza, siendo el Estado social el principal proveedor, por lo que insta a que, el “riesgo no es el resultado de un peligro concreto del que es portador un individuo o incluso un grupo determinado, sino que es un efecto de la correlación de datos abstractos o factores que hacen más o menos probable la materialización de comportamientos indeseables” (Castel 1986, 229).

### **2.2.1. La dimensión social internacional de los riesgos laborales**

La idea del concepto del trabajo y su entorno generaron relaciones desde distintos contextos, como la creación de la OIT ente ordenador a nivel internacional desde 1919,<sup>22</sup> que reflejó su tendencia a que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente, todo lo opuesto a la explotación de los trabajadores en los países industrializados de esa época. En su Constitución del mismo año de creación hasta la presente, mantiene áreas de acción como es el interés por la protección del trabajador contra enfermedades o accidentes como consecuencia de su trabajo.

Múltiple es la normativa que en este orden la Organización Internacional del Trabajo fijó para regular las actividades laborales, la misma que queda bajo decisión y necesidad de los países de adoptarla o no, en aplicación de la política de seguridad y salud en el trabajo.<sup>23</sup> En la Recomendación 164 hay un principio consistente en dar prioridad a la supresión de los riesgos

---

<sup>22</sup> Creada en 1919 como parte del Tratado de Versalles que dio término a la Primera Guerra Mundial. La OIT mantiene una estructura tripartita, integrada por representantes de los gobiernos de sus Estados Miembros, además de una representación equitativa de los empleadores y trabajadores.

<sup>23</sup> Seguridad y Salud Laboral. - Se define como la actividad orientada a crear las condiciones para que el trabajador pueda desarrollar su labor eficientemente y sin riesgos, evitando sucesos y daños que puedan afectar su salud o integridad, el patrimonio de la entidad y el medio ambiente.

en su origen, adoptando medidas apropiadas a las características de las diferentes ramas de actividad económica y productiva que se desarrollan en cada país o región que la acoge.

Para normar la situación laboral frente al riesgo, lo define la OIT como, la probabilidad de que la exposición a un factor o proceso peligroso en el trabajo cause enfermedad o lesión. Por lo que, la protección ante la ocurrencia de riesgos en el trabajo se asocia a la cobertura y su extensión para quienes (trabajadores) necesitan la asistencia de algunos actores que están relacionados directamente, como son el Estado, las instituciones llamadas a la administración y regulación, y los empleadores.

Toda actividad laboral es considerada por las políticas de seguridad y salud en el trabajo para su atención, existen algunas actividades que son categorizadas de tipo penoso, peligroso, tóxico o insalubre, en general estos trabajos causan un deterioro para la salud de los trabajadores, constituyéndose en un riesgo para su integridad física o psíquica o produciendo enfermedades con más frecuencia que otros trabajos; sin embargo, será decisión de cada Estado el definir este tipo de trabajos relacionados a su entorno laboral (OIT 2014, 1), estipulándolo desde la legislación y sus políticas como lo determina este organismo;

Los trabajos penosos, por su naturaleza específica, son trabajos duros por su exigencia física o psíquica y trabajos que causan un mayor desgaste físico. Los trabajos peligrosos son aquellos que son susceptibles de causar un accidente laboral o enfermedad profesional con mayor índice de incidencia o frecuencia que otros trabajos. Los trabajos insalubres son aquellos que, por su específica naturaleza, se desenvuelven en ambientes insanos. Por último, los trabajos tóxicos son aquellos en los que el trabajador está expuesto a agentes físicos, químicos o biológicos agresivos o nocivos.

La distinción de ciertos trabajos por su grado de riesgo, presupondría que conlleva a que las sociedades adopten medidas para atender las necesidades relacionadas a seguridad y salud en el trabajo de los individuos y que indirectamente afecta a su círculo familiar, donde la respuesta de las políticas y sus sistemas de protección crean condiciones anticipadas a la sucesión de siniestros, generando ahorros cualitativos y cuantitativos al Estado, al trabajador, su entorno y al empleador.

### **2.3. Protección de trabajadores en riesgo laboral**

Castel especifica que bajo la noción de riesgo “(...) ninguna sociedad podría pretender erradicar la totalidad de los peligros que el futuro entraña. Mas bien se constata que, cuando los riesgos más acuciantes parecen neutralizados, el cursor de la sensibilidad a los riesgos se desplaza y hace aflorar nuevos peligros. Pero hoy ese cursor está ubicado tan alto que suscita una demanda completamente irrealista de seguridad. Así, la «cultura del riesgo» fabrica peligro” (Castel 2004, 79).

Los riesgos son percibidos por los trabajadores como desprotección a causa del abandono del Estado de bienestar, por lo que la protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en instrumentos legales tanto nacionales como internacionales. En el siglo XX, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, son instrumentos normativos que reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y sus familias, así como el disfrute del mayor bienestar físico y mental, y la educación.

En los países de Latinoamérica la política de protección social se muestra en cuatro momentos, donde la seguridad social toma protagonismo en las agendas de los Estados garantistas de derechos desde inicios del siglo XIX:

- a) Liberal primario desde comienzos del siglo XIX hasta las primeras décadas del XX: Se destaca por una escasa regulación del Estado, y se empiezan a ver los primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano; la asistencia es concebida como caridad.
- b) Sustitución de importaciones de 1929 hasta 1989 – Guerra Fría: La protección basada en el empleo formal, toma fuerza la seguridad social del sector formal urbano y surge el Estado proveedor; la asistencia se manifiesta a través de subsidios al consumo de alimentos y combustibles.
- c) Disciplina y austeridad fiscal en la época de la crisis de la deuda en los años 80: La seguridad social se financiaba con fondos de capitalización individual, la protección se muestra frente a situaciones de emergencia; la asistencia es una focalización en los pobres, y en fondos de inversión social, con un Estado subsidiario-mitigador racionalizando el uso de los recursos escasos.
- d) Competitividad sistémica en el siglo XXI: El Estado asume el rol de subsidiario-promotor, la protección se refleja como garantía ciudadana, asistencia y acceso a la promoción (CEPAL 2019, 33).

Las políticas de protección social en seguridad social han presentado problemas, siendo el principal la cobertura a un esquema de universalidad. Para Mesa-Lago la caída de la cobertura de la seguridad social ha sido determinada por tres factores principales: la transformación de la fuerza laboral, la falla del sistema para adaptarse a dicha transformación y las reformas estructurales de pensiones:

1. Transformación de la fuerza laboral, por la contracción del sector formal urbano y la expansión del sector informal, con la continuación de un sector rural importante que en los países menos desarrollados usualmente no está cubierto. Flexibilización del mercado laboral, trabajadores subcontratados a tiempo parcial o sin contrato los cuales también normalmente están excluidos.
2. Las instituciones encargadas y responsables de la seguridad social no se han adaptado a la transformación del mercado laboral, los trabajadores voluntariamente son excluidos de la cobertura de pensiones o solo tienen afiliación voluntaria la cual es muy poco efectiva y sin una cobertura total.
3. Las reformas estructurales de las pensiones, caracterizadas por sistemas públicos de pensiones de seguridad social sustituidos por sistemas total o parcialmente privados (Mesa-Lago 2008, 68).

#### **2.4. Política de seguridad social para la protección, seguridad y salud en el trabajo**

La inseguridad social vista como la inseguridad civil, acoge la incapacidad del individuo de pertenencia social que a través del salario ganado lo utilizaba para su subsistencia, al no acceder a este está en incapacidad de ganarse la vida sea por enfermedad, accidente, por desempleo o cese de actividad en razón de la edad, por lo que, en lo sucesivo deberá ser asistido para sobrevivir, papel que desempeñaría el Estado protector (Castel 2004, 35). En ese sentido, el rol del Estado es fundamental porque, “se compromete a prevenir los riesgos y asegurar a los individuos contra incapacidad y enfermedad; porque no son problemas individuales sino colectivos, y siguiendo con la línea de los solidaristas se debe reivindicar esta deuda social a favor del colectivo y es lo que nos llevaría al bienestar colectivo” (Cisneros 2018, 276).

Para Castel (2004) el dejar a un lado la inseguridad social significa dar paso al aseguramiento de la protección y derechos del trabajador a un salario mínimo, así mismo, la cobertura por accidentes, por enfermedad, el derecho a la jubilación o retiro, entre otros, lo que le

proporciona en definitiva la disposición de recursos y garantías por un sistema de protección construido a partir del trabajo, entendiendo que el riesgo no es un peligro a mitigar, porque todo este esfuerzo no solo es insignificante, sino que genera la acción contraria.

En tanto, el Estado social es estrictamente un factor fundamental de las protecciones, siendo esencial contar con un plan completo de seguridad social tendiente a asegurar a todos los ciudadanos los medios de existencia en los casos en que sean incapaces de procurárselos mediante el trabajo, con administración de los interesados y del propio Estado, donde la escala de la jerarquía de los salarios no diferencia que se beneficien los individuos de los mismos derechos protectores, derecho laboral o protección social (Castel 2004, 44-45).

Antes de hablar de seguridad y salud<sup>24</sup> en el trabajo, conceptos reconocidos desde el mercado laboral formal, es preciso hablar de la informalidad laboral. Tomaselli hace referencia a tres corrientes de la informalidad laboral, objeto de estudio desde la década de los setenta, cuando se observó que a menudo las personas pobres estaban vinculadas a oficios o actividades de pequeña escala, que sin ser actividades delictivas se encontraban al margen de las normativas de esa época;

1. Una primera corriente sostiene la existencia de un mercado laboral segmentado en el que existen barreras que no permiten la libre movilidad del trabajo. En este la informalidad surge de una incapacidad del sector moderno de la economía para incorporar a una fuerza laboral en constante crecimiento, lo que provoca la existencia de un mercado laboral formal de mayor productividad y de otro informal de menor productividad, mayoritariamente de pequeña escala e inferiores condiciones laborales. Así, para un porcentaje de la población la única alternativa de empleo es el sector informal (Fields, 2004), bajo esta visión, la informalidad laboral tendría un carácter contracíclico. En épocas de crisis, el sector moderno de la economía expulsa a algunos trabajadores que encuentran refugio en actividades informales (Rosenbluth, 1994).
2. Otra corriente de pensamiento defiende que la informalidad laboral es una elección voluntaria de los trabajadores (Hart, 1973; De Soto, 1989; Fields, 1990; Maloney, 2003) y la consecuencia de una mala gobernanza. La existencia de leyes laborales deficientes, una mala calidad de los servicios públicos y una regulación excesiva hacen que algunas personas opten por la economía informal. Los elevados costos de acceder a la formalidad es lo que lleva a personas y empresas a elegir el sector informal de la economía. Desde este punto de vista, la desregulación de los mercados incrementaría los beneficios de

---

<sup>24</sup> La Organización Mundial de la Salud - OMS (1948) define que, “La salud consiste en un completo estado de bienestar en los aspectos físicos, mentales y sociales, y no solamente la ausencia de enfermedad”.



formalizarse, al reducir los costos tanto de emplear como de despedir a los trabajadores. Así, el Estado debe evaluar y balancear cuidadosamente los objetivos de protección a los trabajadores con los incentivos, muchas veces perversos, que puede generar la legislación en términos de formalidad laboral.

3. La tercera vertiente de pensamiento habla de una economía informal dual que combina aspectos de las dos teorías expuestas anteriormente (Tokman, 1987; Ranis y Stewart, 1999). Se reconoce la existencia de un mercado laboral segmentado (uno formal frente a otro informal), pero también la existencia de una dualidad dentro del mercado informal. Así, existiría un segmento informal de fácil acceso y baja productividad al que los trabajadores acceden como última opción, que conviviría con otro segmento con mayores costos de entrada, pero que los trabajadores prefieren y al que ingresan voluntariamente (Tello, 2015) (Tomaselli 2021, 11-12).

Para el autor, la informalidad laboral es una mezcla de las corrientes, donde por el difícil acceso a un mercado formal, las personas voluntariamente la eligen como una alternativa temporal que genera ingresos económicos para su subsistencia, sin embargo, esta condición los hace vulnerables a factores que son cubiertos únicamente por la seguridad social en manos del Estado como, enfermedad, accidentes de trabajo, el desempleo, entre otros, y que presentan múltiples afectaciones a la calidad de vida del individuo y su círculo familiar.

Bajo la definición del trabajo formal, Castel precisa que “La sociedad salarial parecía arrastrada a un irresistible movimiento de promoción: acumulación de bienes y riquezas, creación de nuevas posiciones y de oportunidades inéditas, ampliación de los derechos y garantías, multiplicación de las seguridades y protecciones”, en tanto que, el salario se constituyó como un instrumento de aseguramiento de derechos y prestaciones fuera del ámbito del trabajo, permitiéndole una participación más ampliada en la vida social: consumo, vivienda, educación, e incluso, (...) ocios (Castel 1997, 326-327). Y que son las grandes categorías socio-profesionales homogéneas que componen esta sociedad salarial que marcan la distinción dentro de la división del trabajo (Castel 2010, 19).

Teniendo claro que, la seguridad social en el ámbito laboral rige a los trabajadores formales, la OIT en su constitución establece el principio global de que los trabajadores deben estar protegidos contra las enfermedades en general o las enfermedades profesionales y los accidentes resultantes de su trabajo, definiendo entonces 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”.

Como se ha visto, el proceso de construcción e implantación de políticas públicas de seguridad social contempla la intervención de diversos actores involucrados en el quehacer estatal, donde el Estado aparece como garante de estos beneficios y eje fundamental para la planificación y ejercicio de dichas políticas nacionales, en consecuencia, es un articulador permanente de las mismas, desde su reglamentación en lo local a partir de la desarrollada por los organismos internacionales.

#### **2.4.1. La seguridad social en la jubilación**

El Estado social se convierte en “el garante de la construcción de las condiciones de protección de los individuos ante la inseguridad social, estas protecciones a un trabajador son de derecho, constituyen el modelo en expansión de los derechos sociales” (Castel 2004, 47), esto en una sociedad salarial con una estructura jerárquica, pero suponiendo que es entre semejantes para así poder acceder a las garantías sociales.

De acuerdo con Mesa-Lago (2008), a nivel mundial los dos programas más importantes de seguridad social en función del número de asegurados, beneficiarios y el porcentaje de inversión involucrado, son las pensiones para los adultos mayores, de discapacidad y sobrevivencia, y los beneficios por maternidad y paternidad, para enfermedad o cuidado de salud, en los que sustancialmente se anclan los sistemas de seguridad en un Estado de bienestar.

Para este otro autor, la jubilación “aporta una solución a una de las manifestaciones más trágicas de la inseguridad social” (Castel 2004, 43), donde esta alternativa no tiene por qué ser vista como un tipo de asistencia, sino más bien como un derecho construido a partir del trabajo, en el que se da una socialización del salario porque una parte retorna en beneficio del individuo, o conocido como salario indirecto que se traduce como una seguridad del trabajador fuera del trabajo, hablando así de un derecho adquirido en el pasado y presente, para y hacia el futuro del individuo.

El sistema de pensiones contributivo y obligatorio tuvo sus inicios a finales del siglo XIX con la clase obrera, y ha ido evolucionando según las distintas fases políticas que se sucedieron entre 1883 y 2018:

i) A fines del siglo XIX se creó el seguro social en Alemania, en una etapa marcada por los sistemas públicos de pensiones de reparto, que eran obligatorios y contributivos (de 1883 a 1889); ii) en la primera mitad del siglo XX (de 1935 en adelante) apareció la seguridad social y con ella se ampliaron los horizontes contributivos y no contributivos, y se incorporó, entre otros principios, el de la universalidad de los beneficios; y, iii) a finales del siglo XX (de 1995 en adelante) surgió la protección social, que se sigue desarrollando en la actualidad y que expande los objetivos de los sistemas de pensiones al área del desarrollo económico y social (CEPAL 2019c, 25-26).

Los principales hitos de la transición del seguro social a la protección social comienzan con la creación del seguro social en Alemania. El canciller Otto Von Bismarck dio inicio al seguro social alemán al aprobar la Ley del Seguro de Enfermedades en 1883. Luego se avanzaría con la creación de la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo en 1884 y con la Ley de Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez en 1889. Esta última sentó las bases de los sistemas públicos de pensiones obligatorios y contributivos de reparto en el mundo y tuvo un gran efecto en la creación de sistemas de pensiones y jubilaciones en Europa y América Latina. Así, la protección de los trabajadores contra riesgos sociales de vejez, invalidez, sobrevivencia, accidentes (del trabajo) y enfermedad fue el inicio del seguro social en Alemania y el mundo (OIT, 2009). El primer programa de seguro de desempleo voluntario se creó en la ciudad de Gante, Bélgica, en 1901. Luego en 1905, este sistema local se tomó como base para formular el primer programa nacional de seguro de desempleo voluntario en Francia y, en 1911 se implementó el primer programa nacional de seguro de desempleo obligatorio en el Reino Unido (OIT, 2009) y se creó la Ley del Seguro de Sobrevivencia (Viudez y Orfandad) y el Código de los Seguros Sociales en Alemania” (CEPAL 2019c, 25-26).

La creación de sistemas de pensiones y jubilaciones en las regiones, llegó a abarcar un conjunto de individuos diversificado, que va desde los obreros hasta los ejecutivos, categorías cubiertas por las protecciones del trabajo sin exclusiones, es así que, una forma de propiedad social como la jubilación viene a asegurar a la gran mayoría de los miembros de la sociedad salarial en su papel de reductor de riesgos sociales. La jubilación como parte del sistema de seguridad social es muestra del rol protector de un Estado social, porque a pesar de que garantiza a los individuos bajo condiciones de trabajador, se redistribuye según la estructura

jerárquica salarial percibida en su tiempo de actividad, consecuentemente, “el rol de protector de la jubilación es fundamental ya que asegura a todos los asalariados las condiciones mínimas de la independencia social, y por lo tanto la posibilidad de seguir haciendo sociedad con sus ‘semejantes’” (Castel 2004, 47).

Asimismo, el derecho adquirido de la persona en su rol de trabajador inactivo-pasivo a través de un mecanismo de compensación posterior como es la jubilación, también cuenta con variaciones dependiendo el tipo de actividades laborales que desempeñó el individuo en su momento, por lo que, la categorización de trabajo penoso, peligroso, insalubre y tóxico puesta sobre la mesa por la Organización Internacional del Trabajo, marca la efectividad de las políticas de seguridad social por diferenciar y determinar la cobertura, tiempo y beneficios a acceder según las actividades laborales ejercidas en el pasado.

## **2.5. Las relaciones entre actores**

El pensamiento de la protección social en un Estado, significa y presumiría que el interés general prima sobre los intereses particulares, con la participación de actores bajo una lógica de relacionamiento, sin embargo, no necesariamente dichos actores desarrollan la misma lógica por lo que podrían darse intereses dispares. El devenir de acontecimientos con el pasar del tiempo presenta individuos con diversas formas de pensamiento y comportamiento que se muestran en una sociedad donde ya no están dispersos, por el contrario “son más numerosos, más heterogéneos, más independientes, que son capaces de aliarse entre ellos y de funcionar sin respetar fronteras” (Crozier 1995, 93), volviéndose el Estado un actor más con un poder de influencia disminuido por el poder de negociación de los otros circundantes.

La participación de los actores se desarrolla como organización en una sociedad, que es un campo de acción con una estructura más visible y formalizada, con un control consciente de su sistema, pero en dicha arena se presentan problemas regulares y comunes como, en relación a la cooperación y la interdependencia de sus miembros que persiguen intereses propios y comunes, sino son contradictorios al menos son divergentes entre si (Crozier 1990, 18).

Cuando se habla de cooperación en una acción colectiva, se reconoce que se basa en un mínimo de integración de aquellos actores involucrados con objetivos divergentes y hasta contradictorios como menciona Crozier, dándose esta integración sea por una sumisión

impuesta o por consentimiento de los miembros, que acarrea entonces la negociación y el regateo que no se desarrollan de forma natural, sino que, se construyen sobre los intereses de las partes, volviéndose un proceso difícil en medio de la protección y la amenaza que se definen y perciben, sin embargo, el constructo de la acción colectiva sigue siendo y se constituye en la mejor solución.

Las relaciones entre actores se dan como un modelo con mecanismos estratégicos, en el que el tiempo es una condición esencial para su desenvolvimiento en la organización para el alcance de sus objetivos comunes, aparte de que los individuos participan en las organizaciones en condiciones concebidas por el sistema normativo no únicamente de la reglamentación nacional, extranjera si fuera aplicable, sino también la articulada para y por la organización como tal. La acción colectiva contempla la racionalidad en su comportamiento bajo la lógica de ejecutar acciones por el objetivo y bien común, que también se da en incertidumbre en cuanto a las formas y estrategias de solución, al igual que la capacidad de acción de los otros actores en negociación, que es otro elemento en las relaciones de poder usado a favor o en contra, y que ubica a los actores en posiciones desiguales ante el problema (Crozier 1990, 20).

La condición de poder siempre está implícita en la acción colectiva, que para Crozier se convierte en un atributo interpersonal o relacional entre las organizaciones inmersas en un juego, lo que se origina en su dinámica de interacción y se constituye en sí mismo como el mecanismo habitual para lograr la regulación del conjunto y necesaria en toda relación social e inicio de una acción colectiva, existiendo siempre una estrategia dominante en incertidumbre. Una relación es recíproca porque es una negociación y por ende un intercambio, pero si este intercambio se desbalancea a favor de una de las partes se habla de una 'relación de poder' donde las fuerzas de los actores que la ejercen condicionan el resultado.

Según el autor son cuatro las fuentes de poder en correlación con las de incertidumbre, las cuales pueden ser usadas por los actores a su favor y del constructo al que pertenecen, y que no son vistas de forma independiente sino más bien interrelacionadas de forma cíclica. La primera es la que revela que dentro de una organización toda persona en sí mismo posee un mínimo de pericia para negociar. La segunda fuente de poder se relaciona a una incertidumbre ineludible que es propia de la organización al interno y su medio. La tercera hace referencia al uso y establecimiento de la comunicación y los flujos de información que se gestan dentro de la organización, entre destinatarios y transmisores. Finalmente, la cuarta fuente viene del

poder que tienen las reglas organizativas como reguladoras del comportamiento y que con su existencia promueve la disminución o eliminación de fuentes de incertidumbre.

La dificultad más grande generalmente es la imposibilidad de encontrar una solución intermedia que aleja por un lado a unos y acerca por otro lado a los demás actores (Crozier 1995, 97), porque la lógica de los individuos en la búsqueda de sus intereses presenta complejidades en colectividad donde se desenvuelven en distintos grados de libertad y restricciones. Por lo que, el poder y la organización están ligados, ya que los actores sociales no pueden alcanzar sus propios objetivos y ejercer poder de forma individual, si es que no hay una organización de por medio, como acción colectiva que persigue objetivos comunes con otro nivel de negociación y regateo, que son condicionados por las relaciones de poder circundantes en estas estructuras de funcionamiento más controlables bajo reglas y normas donde juegan las estrategias adoptadas.

Otra señal de crisis en una organización se ve reflejada en el comportamiento de los individuos hacia los actores de otro nivel jerárquico o burocrático en relación con ellos, ya que, en diversos grados se puede gestar una crisis de confianza en las políticas impulsadas, provocando fenómenos que derivan en desestabilización y distancia de los objetivos a alcanzar (Crozier 1992, 94), estos fenómenos se ven reflejados en la construcción de políticas públicas que comprometen su implantación por la heterogeneidad de las organizaciones bajo la cuestión social.

### **2.5.1. Estrategias de actores**

Para Crozier (1990) el individuo como actor de una organización vista como una acción organizada, muestra dos tipos de razonamientos, el sistémico y el estratégico, que se convierten en constructos mediante los cuales logran orientar sus comportamientos donde ven una oportunidad y porque poseen capacidades y recursos para solventar riesgos, adoptando así estrategias para entrar en el juego y ser ganador, un juego que es determinado como un instrumento para reglamentar la cooperación.

Esta teoría bajo un razonamiento estratégico interpreta que los participantes de una organización se pueden considerar actores con sus propias estrategias, pero la racionalidad de estas estrategias, no necesaria y únicamente se basan en sus preferencias y motivaciones; además, se conocerían las estrategias de cada actor y las restricciones objetivas en torno a la

incertidumbre a la que se someten sus actividades. El comportamiento de los actores se ajusta racionalmente al juego con una estrategia ganadora más allá de sus motivaciones iniciales individuales y colectivas; y, este tipo de razonamiento encausa al actor a comportarse de tal manera, que pueda alcanzar un mínimo de cooperación sin perder autonomía como agente libre.

El razonamiento sistémico surge del estratégico, en la medida en que su causalidad es de orden holístico y no lineal, lo que permite considerar de forma interdependiente las causas y efectos para poder comprender y prever el comportamiento con sus resultados, en un juego de intereses donde se interceptan relaciones de poder, definiendo al juego como “un modelo de integración de los comportamientos humanos que supone una visión dualista no integrada al campo de las relaciones sociales” (Crozier 1990, 196).

Sacher refiere a estos autores (Bebbington et al. 2008, 970-971 y 979; CCRS 2009, 6; Davis y Franks 2014, 16; EJOLT 2012, 94 y 108; Bebbington y Bebbington 2009, 119) sobre la participación de los actores en el ámbito minero, “regularmente los reclamos de las comunidades tienen que ver con una serie de otros aspectos como: i) disputas acerca de la repartición de la renta y beneficios de la explotación; ii) violación y defensa de derechos; iii) afectaciones a la salud pública; iv) nivel de participación política y económica de actores locales; v) soberanía nacional; vi) reclamos de transparencia en cuanto a los riesgos e incertidumbres de las actividades mineras y; vii) amenazas a la identidad indígena y campesina, violencia simbólica y atropellos a la espiritualidad, etc. Por supuesto, a todo ello se añade los reclamos “usuales” formulados por los trabajadores de las minas para mejorar sus condiciones laborales” (Sacher 2019, 180).

Por tanto, la acción organizada de los individuos se convierte en un constructo social mas no en un fenómeno natural sobre el que se reflexiona las relaciones entre los actores y el sistema, siendo la acción colectiva la alternativa que instituyen los actores para la resolución de conflictos y problemas que difícilmente se lograría de forma individual y aislada, así que, la cooperación tiende a cumplir los objetivos comunes o trata de hacerlo según las orientaciones divergentes de sus miembros.

## **2.6. Metodología de la investigación**

En este acápite se detalla el método de investigación empleado en el presente trabajo, y la representatividad de un estudio de caso, del que se analizará en un contexto real los procesos y fenómenos implicados, con una combinación de evidencias cuantitativas y cualitativas, para la comprensión de las políticas públicas nacionales de seguridad social implantadas y conocidas en el periodo 2008 – 2019, esto de acuerdo a la hipótesis planteada.

En primera instancia, se empleará el método Comprensivo con enfoque en el análisis de los hechos acontecidos en el fenómeno estudiado; se manejarán las conceptualizaciones de riesgos del trabajo, la protección y la seguridad social. De la información recolectada se analizará el desempeño de la política pública de seguridad social de Ecuador, en beneficio de los trabajadores de la industria cementera del sector minero afiliados al sistema, determinando las causas o motivos que explican el Caso Holcim, con la identificación de condiciones, características y vulnerabilidades identificadas en materia de seguridad y salud laboral.

Se adoptará también, el análisis cuantitativo como estrategia de investigación a través de la descripción e interpretación de la información obtenida, sobre la interrelación y causalidad entre la seguridad social y los riesgos del trabajo en la industria del cemento del sector minero ecuatoriano, denotando el nivel de cobertura de la seguridad social a este mercado laboral formal, y el financiamiento que asume el sistema de SS del país frente a siniestralidades por causa de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, todo esto en un periodo desde el 2008, año en el que se promulga la Constitución, hasta el 2019 antes del inicio de la crisis mundial a causa de la pandemia por el COVID-19.

El otro acercamiento a la información será de tipo cualitativo, a documentos y registros disponibles del Caso Holcim, que a través de una cronología analítica se describe el recorrido que han hecho los ex trabajadores de La Cemento Nacional y los representantes de la empresa Holcim Ecuador, para el reconocimiento y cumplimiento de la Ley de jubilación especial para trabajadores de la industria de cemento a partir del año 2000 hasta el cierre de esta investigación. Para este estudio no se accede a entrevistas con los actores involucrados, ya que están inmersos en un proceso de judicialización del que prefieren no hablar, sin embargo, sí se logra presentar las diversas lógicas de acción de dichos actores.

El universo de esta investigación lo compone las políticas públicas nacionales de seguridad social implantadas desde el año 2008 al 2019 sobre los riesgos del trabajo en el sector minero reconocidos en Ecuador. La muestra es el sistema de seguridad social desarrollado e instaurado a partir de la promulgación en 1989 de la ley de jubilación especial de la industria cementera y su aplicabilidad en el caso de estudio Holcim, como se mostrará en los siguientes



capítulos de este trabajo, bajo una revisión documental de algunos tipos de materiales a disposición, para la realización de un análisis de contexto que conduzca a la reflexión crítica.

### **Capítulo 3. Riesgos del trabajo en el sector minero ecuatoriano: Caso Holcim**

En este tercer capítulo se presenta de forma detallada los elementos de análisis sobre el Caso Holcim, en el que se cuestiona a la política nacional de seguridad social acogida e implantada y a su sistema de protección por parte del Estado ecuatoriano, esto ante la condición de un grupo de ex trabajadores de la empresa cementera La Cemento Nacional que demanda el cumplimiento de garantías laborales según, la Ley de jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento expedida en el país en 1989.

La retrospectiva del proceso de protección de los trabajadores del sector minero en Ecuador, parte de identificar los paradigmas que marcan la arena de acción en el ámbito nacional con incidencia de la reglamentación internacional de la seguridad social ante riesgos laborales, que como parte de todo el sistema nacional de seguridad social presenta también deficiencias en cobertura, sostenibilidad financiera y en desempeño, donde la premisa es que el Estado está dotado de un poder efectivo para desempeñar el rol de proveedor de protecciones y de garante de la seguridad (Castel 2004, 22).

#### **3.1. Caracterización del sector minero ecuatoriano**

##### **3.1.1. Comportamiento del sector minero**

El sector minero según definiciones técnicas está compuesto por la industria petrolera y la minera, pero en el país dada la connotación de estos dos recursos naturales no renovables, el sector hace referencia solo a los productos y actividad minera, el que se ha caracterizado por un proceso de transformación institucional desde el gobierno central, con mayor presencia de la minería artesanal y la empresa privada con inversiones en el país, y con implicancias así mismo, en el desarrollo del mercado laboral formal debido a la creciente minería ilegal.

La actividad minera se clasifica en cuatro grupos, la minería artesanal, pequeña minería, mediana minería y la gran minería; que entre ellas se diferencian por la capacidad instalada, de producción, maquinaria empleada, pero sin diferencia alguna sobre la importancia y responsabilidad respecto a la seguridad y salud en el trabajo. Esta actividad se realiza con minerales metálicos con incidencia en la economía nacional por su comercialización local y

en el extranjero, y no metálicos principalmente para el abastecimiento de la construcción civil, a través de empresas, individuos o personas naturales e ilegales al margen de la ley.

En el 2016 se apertura el catastro minero que es una plataforma digital a cargo de la agencia de regulación y control del sector, en la que se dispone del inventario de áreas mineras y mediante el cual el Estado otorga nuevas concesiones mineras, en ese año existían cerca de cuatro millones de hectáreas concesionadas, es decir, 9299 áreas registradas, que abarcaban el 14% del territorio nacional. El 47% estaban dedicadas a la minería artesanal, el 22% pertenecían a la pequeña minería, el 16,41% para libre aprovechamiento y el 14,51% para la minería industrial (CEPAL 2019b, 70).

Las primeras regulaciones a la minería en Ecuador datan de la colonia cuando se promulgó la Ordenanza de Minería de Nueva España de 1753, que estableció que la Corona española tenía la exclusividad de la explotación de las minas y restringió el laboreo de minas y el acceso de capitales provenientes de otras potencias coloniales, esta legislación implementó un sistema concesional sujeto al pago de regalías equivalente a un quinto de la producción y el trabajo continuado por un número mínimo de operarios. En 1829, el Decreto de Bolívar determinó que “las minas de cualquier clase le corresponden a la República, cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan”, abriendo la posibilidad a que se concesionen las minas. Posteriormente, en el Código de Minería del Ecuador de 1869 y su reforma de 1892 se ratificó el dominio estatal sobre el subsuelo, el pago de una patente anual, reintrodujo las regalías como condición previa para conservar la concesión minera, estableció las servidumbres de superficie para facilitar las actividades mineras y la exención de todo impuesto por 25 años. Estas normativas otorgaban la libre prospección a particulares siempre y cuando paguen los derechos de ley, lo que atrajo a inversionistas extranjeros interesados en la exploración de yacimientos auríferos (CEPAL 2019b, 17).

La minería inició a pequeña escala a nivel artesanal en la zona sur del país, evolucionó esta industria en 1880 cuando ingleses en asociación con empresarios ecuatorianos y chilenos, establecieron la Great Zaruma Gold Mining Company que administró por unos años la actividad de extracción del oro en la localidad, para posteriormente vender sus acciones a la empresa estadounidense South American Development Company (SADCO) que hasta 1950 desarrolló sus actividades en la provincia de El Oro (Vivas 2011, 32). En 1951 se creó la Compañía Industrial Minera Asociada (CIMA) con capital nacional que operó hasta 1978 (PNDSM 2020-2030). La minería no metálica empezó actividades en los años 70 y 80, concentrándose principalmente en la extracción de caliza y producción de cemento con

empresas privadas para el suministro al mercado nacional. En general, la industria extractiva minera se ha venido desarrollando en el país en consonancia con los precios internacionales del mercado de los minerales, además de la legislación nacional emitida para regular y controlar el sector, y el impulso de la inversión extranjera directa para el desarrollo de nuevos proyectos o la continuidad de los de mediana y gran escala.

En paralelo, en 1974 se promulgó la Ley de Fomento Minero<sup>25</sup> en la que se ratificó la propiedad del Estado del subsuelo y los metales, reconociendo por primera vez a la minería empresarial, la pequeña minería y la minería aluvial, esta fue derogada en 1985 y, ese mismo año se crea la Ley de Minería<sup>26</sup> en la que se insiste en que los yacimientos mineros son de dominio inalienable e imprescriptible; se crea el Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN) como encargado de la política minera en el país, además se establecieron regalías para el Estado, entre otros cambios. Luego se emite una nueva ley en 1991 con la que se eliminan las regalías y se redujeron las obligaciones tributarias para las empresas mineras, la misma que es reformada en el año 2000, y la última ley es la del 2009 vigente hasta la actualidad, que incorpora nuevamente el pago de regalías.

En abril del 2008, la Asamblea aprueba veinte mandatos constituyentes entre los que estaba el “Mandato Constituyente No. 6 Concesiones Mineras” en respuesta a la consulta popular realizada en el 2007 en la que se aprobó la convocatoria a una asamblea constituyente, el mandato contiene doce artículos que pretende regular la actividad minera aduciendo que el marco jurídico de aquel entonces era insuficiente y que no respondía a los intereses nacionales; por lo que era necesario corregir urgentemente y frenar las afectaciones ambientales, sociales y culturales hasta que entre en vigencia una nueva Ley de Minería, por lo que abordaba como temas centrales, dejar sin efecto todas las concesiones mineras que no hayan realizado inversiones, que tengan obligaciones pendientes con el Estado, o que se encuentren en áreas protegidas; y, cuatro disposiciones finales, entre estas se da plazo de ciento ochenta días para la elaboración de la nueva Ley de Minería a cargo del Ministerio de Minas y Petróleos entidad rectora del sector en ese entonces (CEPAL 2019b, 49).

La Constitución de la República del Ecuador de 2008<sup>27</sup> vigente hasta la actualidad, en relación a los recursos naturales no renovables establece que, “Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el

---

<sup>25</sup> Decreto 101 de 24 de enero de 1974, publicado en Registro Oficial 484 de 31 de enero del mismo año.

<sup>26</sup> Publicada en Registro Oficial 255 de 22 de agosto de 1985.

<sup>27</sup> Vigésima Carta Magna, aprobada y ratificada en 2008.

transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.<sup>28</sup> Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, y en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos; y que el Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos”.<sup>29</sup>

Ecuador es considerado un país con dependencia económica primario exportador “commodities”, los minerales son parte de estos, en ese sentido, el sector minero cuenta con una Ley de Minería del 2009 vigente,<sup>30</sup> que norma la administración, regulación, control y gestión del sector estratégico minero, exceptuando el petróleo y demás hidrocarburos como parte de las actividades mineras desarrolladas en las fases de la misma,<sup>31</sup> en la que sobre el piso constitucional del 2008 intensifica su apertura a la inversión extranjera y nacional (LM 2009, 3). De acuerdo a estudios de la CEPAL se identifica que el crecimiento del sector se ha dado en la pequeña minería y la minería artesanal principalmente, que realizan su trabajo minero de manera individual, familiar o asociativo, se caracterizan por su baja tecnificación y los ingresos que obtienen les permiten cubrir las necesidades básicas, es decir, generan ingresos mínimos y de supervivencia (CEPAL 2019b, 110); y, a partir del 2019 con proyectos a gran escala.

El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables en el 2010 desarrolló el Censo Minero Artesanal (CENIMA) a través del cual se logró iniciar la regularización de las concesiones de títulos mineros para los mineros artesanales. De acuerdo al censo, la minería artesanal se ubica en casi todo el territorio nacional, con mayor incidencia en la parte sur del país. Los resultados mostraron que existía un total de 1349 actividades mineras ilegales en todo el país,

---

<sup>28</sup> Art. 313, Constitución de la República del Ecuador (2008).

<sup>29</sup> Ibid, Art. 408.

<sup>30</sup> Publicada en Suplemento al Registro Oficial No. 517, de 29 de enero de 2009.

<sup>31</sup> Art. 27 Ley de Minería. - Fases de la actividad minera. - a) Prospección, que consiste en la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas; b) Exploración, que consiste en la determinación del tamaño y forma del yacimiento, así como del contenido y calidad del mineral en él existente. La exploración podrá ser inicial o avanzada e incluye también la evaluación económica del yacimiento, su factibilidad técnica y el diseño de su explotación; c) Explotación, que comprende el conjunto de operaciones, trabajos y labores mineras destinadas a la preparación y desarrollo del yacimiento y a la extracción y transporte de los minerales; d) Beneficio, que consiste en un conjunto de procesos físicos, químicos y/o metalúrgicos a los que se someten los minerales producto de la explotación con el objeto de elevar el contenido útil o ley de los mismos; e) Fundición, que consiste en el proceso de fusión de minerales, concentrados o precipitados de éstos, con el objeto de separar el producto metálico que se desea obtener, de otros minerales que los acompañan; f) Refinación, que consiste en el proceso destinado a convertir los productos metálicos en metales de alta pureza; g) Comercialización, que consiste en la compraventa de minerales o la celebración de otros contratos que tengan por objeto la negociación de cualquier producto resultante de la actividad minera; y, h) Cierre de Minas, que consiste en el término de las actividades mineras y el consiguiente desmantelamiento de las instalaciones utilizadas en cualquiera de las fases referidas previamente, si no fueren de interés público, incluyendo la reparación ambiental de acuerdo al plan de cierre debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente.

las cuales empleaban alrededor de 6325 personas. Las explotaciones ilegales se concentraban en El Oro (541), en Zamora Chinchipe (249) y Azuay (178). Había 776 concesiones mineras en etapas de explotación y 666 en periodo de exploración; y 3,95 millones de hectáreas en suelo ecuatoriano estaban destinadas a este tipo de labores mineras (CEPAL 2019b, 55).

Del lado del Ministerio del Trabajo como órgano rector en materia laboral, se han gestado cuerpos normativos para regular las relaciones de trabajo, obligaciones y responsabilidades de los involucrados, en primera línea está el Código del Trabajo, pero en este o en otro tipo de reglamentación no se hace referencia a los trabajadores y empleadores del sector minero ecuatoriano y las industrias y actividades que lo componen, y que se desenvuelven en el territorio nacional.

Para el periodo 2019-2030 se erige la nueva política pública minera de Ecuador,<sup>32</sup> que bajo seis ejes establecidos, siete objetivos estratégicos y siete políticas públicas, destaca acciones tendientes al incentivo de la inversión privada nacional y extranjera generadora de empleo; la responsabilidad ambiental con buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional; gobernanza por medio del diálogo; promoción de la investigación, innovación y desarrollo; al igual que una administración pública articulada, oportuna y eficiente; mejora de la regulación y el control del Estado a las actividades mineras y el combate y sanción a la minería ilegal;<sup>33</sup> y, por último, la promoción del mejoramiento del marco normativo para viabilizar el desarrollo de la industria minera.

En concordancia, el último Plan de minería de Ecuador que va del 2020 al 2030, que inició su elaboración en el año 2019, pretende alinearse al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda Una Vida” y a la Política pública nacional minera, constituyéndose como la hoja de ruta para orientar el accionar del sector minero en el país promovido por el ministerio del ramo con seis ejes, destacando el segundo de ‘Sostenibilidad Ambiental y Social’,<sup>34</sup> que se

---

<sup>32</sup> Expedida mediante Acuerdo Ministerial Nro. MERNNR-MERNNR-2019-028-AM de 22 de mayo de 2019. En la Disposición general única, “La Agencia de Regulación y Control competente desarrollará instructivos, normas y notas técnicas, programas de asistencia técnica y capacitación, dirigidos a todos los titulares mineros, operadores mineros, contratistas, subcontratistas y prestadores de servicios, a fin de implementar el presente Reglamento”.

<sup>33</sup> Art. 56 Ley de Minería. - Explotación ilegal de minerales. - Incurrirán en explotación ilegal de sustancias minerales quienes realicen las operaciones, trabajos y labores de minería en cualquiera de sus fases sin título alguno para ello o sin el permiso legal correspondiente.”.

<sup>34</sup> Política Pública 2.1. Fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales minerales con responsabilidad ambiental, precautelando el cuidado del patrimonio natural y la vida humana, con buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional. Lineamientos: c. Definir de manera coordinada zonas idóneas para el desarrollo de las actividades mineras en base a criterios sociales, ambientales, hídricos en lo que respecta a fuentes de agua declaradas de interés público y zonas de importancia hídrica, productivas, económicas, técnicas, de seguridad y de riesgos. Y respetar las zonas de exclusión conforme a la Constitución y normativa vigente. e. Incorporar la

refiere a la adopción de buenas prácticas ambientales y de salud ocupacional en la industria minera, además de la armonización de las relaciones entre los diversos actores mineros, propiciando el desarrollo de las áreas de influencia, mediante mecanismos de participación y diálogo, pero curiosamente dicho borrador de plan en las problemáticas identificadas, no presenta cifras, ni evidencia una realidad poco conocida o quizás oculta sobre los riesgos del trabajo y enfermedades profesionales surgidos en la minería formal, informal y en la ilegal.

El Reglamento de seguridad minera en Ecuador fue expedido en 1996, en su artículo 3 establece que, respecto a los procedimientos de la seguridad minera, le corresponde al ministerio sectorial, aplicar los procedimientos a la seguridad minera, dentro del ámbito de su competencia, sin perjuicio de la aplicación que deba dar al Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente del Trabajo. En el 2009 se crea la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) con una de sus responsabilidades, “(...) literal b) expedir regulaciones y planes técnicos para el correcto funcionamiento y desarrollo del sector (...)”.<sup>35</sup>

El sector minero igualmente cuenta con un marco jurídico para regular las actividades desarrolladas en condiciones de riesgo, pero se denota ambigüedad cuando a las responsabilidades de las entidades públicas se refiere, su intervención se limita a la norma actual pero no se promueve su reforma o actualización y la creación de la inexistente, tal es así que, el reglamento de seguridad minera no establece cómo hará el control el ministerio y la Agencia de control, además que en el mismo en su única disposición general, se dispone que la agencia desarrollará instructivos, normas y notas técnicas, programas de asistencia técnica y capacitación, dirigidos a todos los titulares mineros, operadores mineros, contratistas, subcontratistas y prestadores de servicios, a fin de implementarlo, conociendo que por tener personal desplegado a nivel nacional donde se ha identificado presencia de minería tanto legal como ilegal, ese control puede ser ejercido también dentro de sus competencias, alertando a

---

gestión integral de riesgos, incluyendo los de seguridad ocupacional, dentro de los procesos de otorgamiento de derechos, desarrollo, control, seguimiento y monitoreo de las actividades mineras, con la participación de la población en casos de afectación.

<sup>35</sup> La Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (ARCERNNR) creada en el 2020 y que asume las competencias de la ARCOM, con potestad para controlar las diversas fases de la actividad minera y conforme el artículo 9 de la Ley de Minería, expidió en el 2020 el Reglamento de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito minero,<sup>35</sup> con el objeto de “precautelar la seguridad y salud en el trabajo de las personas en todas las fases de la actividad minera, (...). Este Reglamento dispone los lineamientos generales en seguridad y salud para los regímenes especiales de minería artesanal, pequeña, mediana y gran minería”; además, deberá colaborar con las instituciones competentes para la vigilancia y cumplimiento de dicha norma.

los entes como el MDT, IEES y MSP de la inobservancia en la prevención de siniestros laborales.

### **3.1.2. Institucionalidad regulatoria del sector**

Ecuador ha sido considerado un país con potencial minero, respondiendo desde inicios del siglo XX el gobierno a través de las instituciones públicas a cargo de su crecimiento y sostenimiento, como menciona Castel, el Estado del bienestar debe ser el responsable de sus instituciones, con capacidad de transformación de su estructura organizativa para mejorar su gestión, además de crear y reformar el marco jurídico que amplíe sus competencias ante los recursos naturales no renovables inalienables del Estado y el accionar de los diversos actores que se desenvuelven en torno de este sector estratégico.

La institucionalidad del ramo tiene sus orígenes en el Ministerio de Fomento creado en 1901, en cuyos ámbitos de competencia constaban las minas. A partir de ahí, conforme el país fue desarrollándose, el marco institucional de las entidades fue evolucionando y ajustándose de acuerdo a las necesidades estatales, es así que, la gestión de la minería fue responsabilidad de los siguientes ministerios: Economía (1944), Fomento (1957), Industrias y Comercio (1964), Recursos Naturales y Turismo (1970), Recursos Naturales y Energéticos (1973), Energía y Minas (1985) que se escinde en el año 2007, de Minas y Petróleo (2009).

En el 2009 se crea el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, con competencias en las industrias de hidrocarburos y minería, responsable de su rectoría y evaluación de las políticas públicas correspondientes. En este proceso de transformación y definición de competencias del Estado, en el 2015 se separa esa institución y se crea el Ministerio de Minería que asume las responsabilidades como ente rector y ejecutor de la política minera del área geológico-minera, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia. Adicional, el MRNNR cambia su denominación por la de Ministerio de Hidrocarburos.

Para 2018, el sector sufre nuevamente cambios estructurales y funcionales, se dispone la fusión por absorción al Ministerio de Hidrocarburos, de las siguientes instituciones: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio de Minería y la Secretaría de



Hidrocarburos, llamándose Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables,<sup>36</sup> es decir, se unificaron nuevamente las competencias de hidrocarburos y minería en el país.

En el 2010 a partir de la ley de minería vigente, se crea la Empresa Nacional Minera del Ecuador (ENAMI EP),<sup>37</sup> actuando como concesionaria minera de áreas en las que se resalta un interés potencial cuprífero, y contempla también la cesión y transferencia de derechos mineros sobre las áreas mineralizadas; la misma podrá asociarse, constituir compañías, alianzas estratégicas, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y públicas o privadas, para la inversión en el desarrollo de actividades mineras, por lo cual dichos proyectos deberán según la normativa ecuatoriana y la suscripción de contratos pagar impuestos o regalías al Estado.

La Ley de Minería en el 2009 faculta la creación de la Agencia de Regulación y Control Minero, adscrita al ministerio sectorial con competencia para supervisar y adoptar acciones administrativas que coadyuven al aprovechamiento racional y técnico del recurso minero, (...) como resultado de su explotación, así como también con el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad social y ambiental que asuman los titulares de derechos mineros.<sup>38</sup> Dicha entidad de carácter técnico administrativo, es la encargada de regular, controlar, fiscalizar, y auditar las actividades de los recursos energéticos y naturales no renovables; de precautelar y garantizar los intereses del consumidor o usuario final promoviendo el aprovechamiento óptimo de estos recursos con responsabilidad social y ambiental, basada en la transparencia e integridad institucional.<sup>39</sup> Según el artículo 9 de la Ley de minería deberá: “(...); literal h) vigilar que en las actividades mineras no se encuentren trabajando, o prestando servicios niños, niñas y adolescentes; y, velar por el cumplimiento del artículo 43 de la Constitución, así como sancionar a quienes infringieren dicha disposición; literal l), ejercerá el control técnico y aplicará las sanciones del caso para asegurar la correcta aplicación de las políticas y regulaciones del sector”.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales se encuentran también facultados para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren

---

<sup>36</sup> Decreto Ejecutivo 400 de 14 de abril de 2022, cambia el nombre de la institución a Ministerio de Energía y Minas, sin un cambio aparente de atribuciones en los sectores de electricidad, hidrocarburos y minería.

<sup>37</sup> Decreto Ejecutivo 203 de 14 de enero de 2010.

<sup>38</sup> Decreto Ejecutivo 1036 de 6 de mayo de 2020, el presidente constitucional decreta la fusión de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), la Agencia de Regulación y Control de Electricidad (ARCONEL) y la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos (ARCH) en una sola entidad denominada “Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables” adscrita al MERNNR.

<sup>39</sup> <https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/mision/>

en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, según lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 264 de la actual Constitución, convirtiéndose en un actor más para regular al sector minero de acuerdo a su jurisdicción, sin contraponerse a la gestión del gobierno nacional a través de las instituciones de la función ejecutiva, y con un rol indirecto frente a las vulnerabilidades que generan los riesgos del trabajo a los individuos trabajadores.

Como se ha podido identificar, en Ecuador el marco jurídico para el sector minero es diverso y su apalancamiento para la construcción y deconstrucción de sus estructuras institucionales también, pero no se logra establecer una relación sistemática con las políticas nacionales de seguridad social para la protección de los trabajadores mineros, lo que permite aproximarse a los principales problemas de riesgos individuales y colectivos a los que se han enfrentado y lo continúan haciendo, y las limitaciones en las soluciones que se dan solo desde la normativa internacional y nacional, sin contemplar los otros factores decisivos para mejorar el desempeño y gestión en beneficio del individuo trabajador.

### **3.2. Sistema de seguridad social y programas de protección**

En América Latina y el Caribe el mercado laboral es “heterogéneo y no se puede hablar solo de un sector formal, sino de otras formas laborales; reconociendo que se ha heredado modelos basados en hacienda, y hoy en día se habla de la agroexportación; que son estructuras que no necesariamente responden a la lógica industrial en la cual nace la Seguridad Social”; y, actualmente el Ecuador está atravesando un cambio en el enfoque de sus políticas sociales hacia una promoción de un sistema de inclusión económica y social, para lo cual la construcción de políticas de protección social es fundamental en el contexto actual (Cisneros 2018, 18-23). “Pero además, se puede ver a la seguridad social desde las motivaciones económicas. Es decir, la seguridad social es importante porque es un factor para generar un aumento en la productividad del trabajo, genera incentivos en el mercado de mano de obra” (Cisneros 2018, 41).

El sistema de seguridad social ecuatoriano principalmente está en manos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad fundamentada en los principios establecidos en la Constitución del país y estructurado en tres dimensiones, la cobertura ‘cantidad’, las prestaciones ‘calidad’ y la sostenibilidad financiera ‘costos’ (CEPAL 2019, 83). Los programas de protección como parte de este sistema, que se activan para la cobertura de

individuos ante riesgos son, el de invalidez, vejez y muerte, y el que lleva el mismo nombre, los cuales se ejecutan y asocian toda vez que se encuentra afiliado al seguro general obligatorio, es decir, al que acceden todos los empleados sin distinción de actividad económica y productiva, relación laboral, o del monto y tiempo de aportación.

La condición de afiliado al sistema de seguridad se legalizará el momento en que el empleador público o privado lo registre en el IESS desde el primer día de iniciadas las actividades, por un periodo íntegro y efectivo trabajado, que como ya se había mencionado, si no lo realiza adecuadamente se estaría hablando de una evasión de aportes o de una subdeclaración, acciones que son sancionadas en el país de acuerdo al código integral penal,<sup>40</sup> factores que además atañen al desempeño de las políticas nacionales de seguridad social en relación con su financiamiento, y se podría cuestionar la calidad del trabajo decente.

Conforme la reglamentación nacional, las contingencias de riesgos del trabajo, y por invalidez, vejez y muerte, son cubiertas por los seguros obligatorios administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo la normativa desarrollada así mismo en la Ley de seguridad social, buscando preservar la cobertura de los trabajadores y sus familiares, a los beneficios provistos por los dos programas de protección, que se da bajo la interacción de actores en distintas arenas que intervienen en el desarrollo sostenido del sistema de seguridad social.

### **3.2.1. Seguridad social para reparación de siniestros laborales**

El programa del seguro general de riesgos del trabajo a cargo del IESS, como lo estipula la Ley de seguridad social protege al afiliado y al empleador mediante acciones de prevención de los riesgos derivados del trabajo, y medidas de reparación de los daños por accidentes y

---

<sup>40</sup> Art. 243 Código Orgánico Integral Penal (2014). - Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de una persona jurídica.- En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado. Sección Séptima Contravención contra el derecho al trabajo. Artículo 244.- Falta de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. - La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días. Las penas previstas se impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada.

enfermedades profesionales, incluida la rehabilitación física y mental y la reinserción laboral, garantizando que el individuo trabajador y su círculo familiar se beneficien de un sistema que busca su permanencia e inclusión en la sociedad.

La minería desarrollada en Ecuador por ser de riesgo estaría cubierta por este seguro, pero la intención primaria es la previsión y prevención de los siniestros laborales. Dicho programa se financia con el aporte obligatorio que sirve para cubrir el costo de las actividades de promoción, prevención y de las prestaciones en subsidios, indemnización y pensiones, sin distinción del sector y la industria; es así que, la minería cotiza la misma tasa del 0,5%, a pesar de la alta probabilidad de riesgo y peligro a los que están expuestos los trabajadores. La recaudación del aporte obligatorio está a cargo del IESS destinado al Fondo presupuestario del SGRT, al igual que el monto que servirá para el fondo de la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento según la ley No. 19 de 1989, este último es un beneficio del programa de los seguros obligatorios por invalidez, vejez y muerte.

Cuando los intentos de prevención de riesgos en el trabajo fracasan, y las actividades derivan en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, se activan los mecanismos de protección del sistema de seguridad social, sea por el seguro de riesgos o el de vejez, invalidez y muerte, únicamente para los afiliados activos y sus familiares según el nivel de siniestralidad a remediar, de acuerdo a las leyes y reglamentaciones que lo regulan. Los riesgos del trabajo ocurridos son atendidos por la seguridad social en manos del IESS, con atención médica, rehabilitación, subsidio por incapacidad temporal y en último término con una jubilación temprana hasta la muerte del afiliado, o pensiones e indemnizaciones para los familiares por orfandad a los hijos menores de edad y viudez a esposos por muerte del trabajador; todas estas prestaciones dada la gravedad son contingencias cubiertas sin diferenciar las actividades de acuerdo a la industria que las generan.

El seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte a cargo también del IESS, se basa en el modelo de financiamiento bismarckiano, de contribuciones tripartitas del trabajador, el empleador y el Estado, mediante el cual la protección a la población afiliada por este tipo de contingencias se cumplirá a través de un régimen mixto que combina la solidaridad

intergeneracional<sup>41</sup> y el ahorro individual obligatorio.<sup>42</sup> La pensión mensual a la que accede el individuo por jubilación IVM es igual al promedio de los cinco años de mejores sueldos o salarios sobre los cuales se aportó al IESS y por los años aportados o cotizados, que en el caso de una jubilación ordinaria por vejez corresponden: 1) sin límite de edad, con 480 o más imposiciones o 40 o más años de aportación; 2) con sesenta años o más de edad, con 360 o más imposiciones o 30 o más años de aportación; 3) con sesenta y cinco años o más de edad, con 180 o más imposiciones o 15 o más años de aportación; y, 4) con setenta años o más de edad, con 120 o más imposiciones o 10 o más años de aportación. Este seguro por incapacidad, vejez y muerte en caso de riesgo laborales suscitados al trabajador, atiende únicamente los relacionados en la industria cementera, como lo contempla la ley de jubilación especial.

### **3.3. Estudio de caso: Industria del cemento en Ecuador “Caso Holcim”**

La actividad minera en ciertos países del mundo es de interés nacional y prioritaria para su economía desde el ámbito público y el privado, donde toma importancia o al menos debería serlo, el convenio sobre seguridad y salud en las minas promulgado por la OIT en 1995, para regular los diversos aspectos que garanticen la seguridad y salud en el trabajo, disminuyendo la ocurrencia de siniestros y accidentes, por lo que se convierte en deseable el prevenir todo accidente mortal, lesión o menoscabo de la salud de los trabajadores o de la población, o perjuicio al medio ambiente que tenga su origen en este tipo de operaciones.

En Ecuador a finales de la década de los ochenta se decide que dentro del sector minero el trabajo realizado en la industria del cemento es de naturaleza insalubre, y se expide la Ley de jubilación especial de los trabajadores de esa industria. A continuación, se presenta cronológicamente lo acontecido desde el 2000 en el contexto del estudio de caso Holcim; contextualizando a Crozier (1995) el cual teoriza que, difícilmente las soluciones intermedias

---

<sup>41</sup> Art. 174 LSS (2001). - Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional. - Se entiende por régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional aquel que entrega prestaciones definidas y por el cual las prestaciones de los jubilados y derechohabientes de montepío se financian con los aportes personales obligatorios de los afiliados cotizantes, los aportes obligatorios de los empleadores, públicos o privados, en su calidad de tales, y la contribución financiera obligatoria del Estado.

<sup>42</sup> Ibid, Art. 175. - Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio. - Se entiende por régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, aquel en el que la aportación definida de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con la rentabilidad que ésta genere, a lo largo de la vida laboral del trabajador.

serán aceptadas y recibidas por los actores asociados colectivamente o que interactúan desde la individualidad generando relaciones de poder, si es que el Estado con su institución no regula el cumplimiento de la normativa tendiente a proteger al trabajador que no necesariamente implica que prevalezca el interés general.

### **3.3.1. Análisis situacional**

Por pedido de un grupo de trabajadores de la industria del cemento hacia el Congreso nacional de Ecuador, este sobre la base de un análisis técnico concluye que se encuentran expuestos a factores de riesgo que les ocasiona daños a su salud, por lo que en 1989 aprueba la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento,<sup>43</sup> sobre la cual podrán beneficiarse de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere percibido únicamente en esta industria acreditando al menos trescientas imposiciones (25 años de aportes) y sin límite de edad, como un derecho de jubilación especial a cargo del IESS.

En un estudio la OIT hace referencia que: “Existen profesiones que dependiendo el país se pueden acoger o en algún momento tradicionalmente a una jubilación diferenciada, sin embargo, por lo general en los países donde existen trabajadores mineros sí cuentan con regímenes parciales o totales de jubilación anticipada o especial. Este hecho radica en el justificativo de que, si una profesión determinada acorta la esperanza de vida de un trabajador, es lógico que pueda acceder antes que otros trabajadores a la pensión ya que el consumo de su pensión también será inferior” (OIT 2014, 7).

Este caso toma un giro importante a partir de la dolarización<sup>44</sup> adoptada en Ecuador en el año 2000, generando controversia en la aplicación de la ley especial de jubilación, por lo que, los ex trabajadores de La Cemento Nacional inician un proceso de judicialización para acceder a los beneficios fijados para dicha industria parte del sector minero en contra de su empleador la empresa Holcim,<sup>45</sup> que tuvo sus inicios en Ecuador a partir de 1921 con la creación de la

---

<sup>43</sup> Ley No. 19 publicada en el Registro Oficial No. 153 de 21 de marzo de 1989.

<sup>44</sup> El 9 de enero de 2000 el ex presidente Jamil Mahuad anuncia como medida monetaria del país, la adopción del dólar como nueva moneda oficial en vez del sucre.

<sup>45</sup> La compañía La Cemento Nacional C.A. cambió su denominación por la de Holcim Ecuador S.A., mediante escritura pública celebrada el 1 de septiembre del 2005 se produjo la fusión por absorción de la compañía Holcim Ecuador S.A., con las compañías Holcim Cementos S.A. y Holcim Hormigones S.A., la que

compañía Industrias y Construcciones como una planta de cemento, que en 1948 se convirtió en La Cemento Nacional industria dedicada a la producción de cemento, que finalmente, en el 2004 se convirtió en la marca Holcim Ecuador parte del grupo internacional del mismo nombre, dedicada a la construcción, en la producción de cemento, concreto y agregados.

Uno de los elementos iniciales de discusión entre los actores (empresa Holcim y ex trabajadores de La Cemento Nacional) ubicados geográficamente principalmente en la provincia del Guayas, radica en la identificación de a qué empresa pertenecen los trabajadores a ser beneficiados debido a que, un número de estos pertenecían a empresas intermediarias y tercerizadas, relación laboral eliminada en el 2008,<sup>46</sup> siendo el número de trabajadores determinados para el beneficio trescientos, dejando por fuera a un número reducido de personas por las condiciones laborales expuestas.

En términos económicos, esta ley de jubilación vigente establece que, se incremente en dos centavos el precio ex - fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las transacciones mercantiles y prestación de servicios, se destinarán en su totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial; en base a proyecciones económicas realizadas por un lapso de 24 años desde 1987 al 2011. Empero, a partir de la dolarización en Ecuador no se cumple con los artículos 4 y 5 de la referida ley, sobre el pago adicional a los jubilados, contando con dos posturas desde los ex trabajadores y los representantes de la empresa Holcim:

1. La Asociación de Jubilados y Veteranos de La Cemento Nacional, ante la falta de señalamiento explícito de la Ley al ser la moneda oficial el dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, sostienen que la recaudación debe efectuarse a razón de dos centavos de dólar por cada kilo de cemento, y para su proceso de reclamo y peticitorio constituyeron un comité especial en el año 2004.
2. La Empresa Holcim Ecuador S.A., argumenta que la Ley para la Transformación Económica dispone que toda obligación dineraria debe ser traducida a dólares de Estados Unidos, a un valor de veinte y cinco mil sucres por dólar, lo que implicaría que la recaudación que debería realizarse de acuerdo a dicha normativa para ser trasladada al Fondo de Jubilación Especial, sería de 0,0000008 centavos de dólar.

---

fue aprobada el 13 de octubre de 2005. En el 2015 El Grupo global Holcim Ltd. se fusiona con Lafarge S.A. esto dio como resultado el Grupo LafargeHolcim S.A.; en el 2021 el grupo cambió su nombre a Holcim.

<sup>46</sup> Mandato Constituyente No. 8 de la Asamblea Constituyente, de 30 de abril de 2008.

Sobre las posturas de los dos actores organizacionales, en el año 2007 debido al incumplimiento en el pago de los beneficios de jubilación previstos en la ley de jubilación especial desde el 2001, presentó una acción de amparo constitucional la asociación de jubilados en contra de Holcim Ecuador S.A., y desde ahí un vaivén de acciones legales y judiciales para contar con una solución a los intereses de las dos partes.

En el 2009 se promulga la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,<sup>47</sup> para armonizar con la Constitución del 2008 las acciones establecidas en la carta magna de 1998, que para el interés de este caso resuelve que se prescinde de la denominación monetaria (centavos de sucres o centavos de dólar), y utilizar en cambio como constante la proporción del ajuste del valor adicional al precio de cemento en 1989, convertido en dólares, con la variación del índice general de precios desde 1989 hasta el 2000, respecto del precio del kilo de cemento en barril de 2000, esto es, 1,57% de dicho precio, mismo que debe ser calculado en periodos mensuales, desde marzo del 2000 hasta septiembre de 2010, más el interés por mora respecto a cada año adeudado, tomando en consideración la tasa de interés de 5,31% obtenida de las tasas pasivas de los diez años reportados por el Banco Central del Ecuador en sus boletines mensuales para el periodo 2000-2010.

En septiembre del 2010, el IESS emite la institución un informe actuarial<sup>48</sup> que indica, “(...) para financiar la concesión de la prestación de la jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento, a los pensionistas en curso de pago, a los beneficiarios de los causantes fallecidos, a los asegurados que se encuentran cesantes y a los afiliados con más de trescientas aportaciones mensuales, se requiere contar a la fecha de corte del estudio que se presenta, esto el 30 de junio de 2010, con 42 millones de dólares americanos”, solicitud que nunca se ejecutorió por parte la empresa Holcim a causa de una falta de disposición judicial.

Un hito que marca este caso se dio en diciembre de 2010, cuando la Corte Constitucional en el considerando décimo segundo después de un análisis, social, económico y jurídico, dispone que los ex trabajadores deben percibir una jubilación que remedie o al menos haga llevaderos los efectos que por sus labores se encuentran en riesgo de padecer afectaciones, por lo que, no podría permitirse que la Ley para la Transformación Económica<sup>49</sup> pueda lesionar los derechos tutelados por la ley de jubilación especial, resolviendo que se cancelen todas las pensiones que no hayan sido pagadas desde el 2000 incluidos los intereses que se generaron hasta la

---

<sup>47</sup> Disposición transitoria primera, publicada en el Registro Oficial 52 de 22 de octubre de 2009.

<sup>48</sup> Informe Actuarial No. 41000000.1499.2010 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de 17 de septiembre de 2010.

<sup>49</sup> Ley 4 (Trolebus), publicada en Suplemento al Registro Oficial 34 de 13 de marzo de 2000.



fecha, además que, la cuantía no sea inferior a cien millones de dólares, por un periodo de ciento treinta y dos meses de enero 2000 a diciembre 2010, más once meses por los décimos, a trescientos beneficiarios.<sup>50</sup>

Dicha sentencia de la Corte Constitucional sustenta entre otros: “(...) el Art. 5 de la Ley de jubilación especial de los trabajadores determina que, “las empresas que conforman la industria del cemento serán los agentes de retención del incremento establecido en el Art. 4 de esta ley, debiendo remitir mensualmente al IESS la totalidad de los valores recaudados (...)”, obligando de esta manera a las empresas productoras de cemento como HOLCIM S.A., a ser los agentes recaudadores de dicha cantidad, debiendo consignarse inmediatamente la misma, en las arcas del IESS para el pago y administración del fondo que conforma la Jubilación Especial. Cabe precisar que, si bien la responsabilidad del pago inmediato recae en el IESS, se desprende de los hechos, que la presente acción no se dirige a evidenciar la responsabilidad de esta institución; sino por el contrario, resulta de la presunta inobservancia por parte de HOLCIM S.A, en la recaudación y entrega inmediata a dicha entidad, de los valores que los accionantes consideran adecuados, para la conformación del Fondo Especial de Jubilación”.

Por las acciones propias de este proceso judicial, después de la resolución de diciembre de 2010, la Corte Constitucional en el 2014 emite una aclaración y ampliación de dicha resolución, indicando: “(...) la prescindencia de la denominación monetaria, para que resulte proporcional, debe traducirse en una determinación concordante con el valor que los dos centavos de sucre representaban respecto del precio del kilo de cemento en la época en la que fue promulgada la ley. Dicha determinación se expresa del siguiente modo: Se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989”, “(...) para luego, mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año comprendido entre los años 2000, en que se produjo la dolarización; y 2010, en que se emitió la resolución objeto de aclaración y ampliación”.

En 2015 el sistema judicial antes de emitir el dictamen analiza los argumentos de las partes:

- 1) Si se acoge la postura de Holcim de un valor de 0,0000008 centavo de dólar multiplicados por el número de kilos facturados desde mayo de 2000 a mayo de 2008,

---

<sup>50</sup> Juicio - Resolución No. 0916-07-RA de 15 de diciembre de 2010, publicada en Tercer Suplemento al Registro Oficial 423 de 23 de enero de 2015.

lo adeudado por la empresa cementera sería de \$ 15 551 dólares, a razón de 51 dólares a cada beneficiario por ocho años impagos.

- 2) Con la interpretación de la asociación de dos centavos de dólar, el pago sin intereses sería de 388.78 millones de dólares para los trescientos beneficiarios, que significaría \$ 1.29 millones para cada uno. La Corte Constitucional reflexiona que la primera opción es una inobservancia a la ley negando una vida digna a los jubilados; y, en la segunda, menciona que ese pago implicaría un abuso de ese beneficio, “(...) en primer lugar por la misma consideración de que el espíritu de la ley es generar las condiciones económicas que permitan una vida digna para los jubilados de la industria del cemento; pero en ningún caso, establecer una brecha tan pronunciada entre los montos de jubilación percibidos por los jubilados de la industria del cemento, con aquellos percibidos por los jubilados de otras ramas de la actividad económica, pues de esta forma se estaría distorsionando notablemente el esquema de pensiones vigente para los jubilados en general, (...) que atenta igualmente contra los principios de justicia e igualdad; y que por tanto, constituye una inadecuada y desproporcionada forma de reparación”.

Seguido, la corte en el 2015 concluye que, con el objeto de propender a la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico, Holcim Ecuador S.A. adeuda a los ex trabajadores un total de \$ 69.99 millones de dólares (por la producción de cemento \$ 42.69 millones, por lo intereses por mora e IVA \$ 27.30 millones), valor al que se añade días después el pago de costas, quedando un valor último de \$ 73.39 millones de dólares, con un plazo máximo de pago en veinticuatro horas a partir del 16 de junio de 2015 a la Asociación de jubilados y veteranos de La Cemento Nacional. En octubre de ese mismo año, revoca la resolución anterior y en consecuencia admite el recurso de amparo constitucional propuesto por la asociación de jubilados, y resuelve que Holcim deposite en el plazo de veinte días un nuevo monto de \$ 89.32 millones producto de otro informe técnico, y que el IESS previo a la entrega de los valores, verifique e individualice a los jubilados que efectivamente hayan alcanzado las trescientas imposiciones establecidas en la Ley, y estableció un plazo improrrogable de 45 días, para que se desarrollen, sin dilación de ninguna naturaleza, todos los procedimientos establecidos en la resolución.

Para inicios del 2016 no se había cancelado ninguno de estos valores, por el contrario, se declara nula la última resolución y se dispone un nuevo peritaje en el que resulta que, de abril del 2000 al 31 de diciembre de 2010, basado en costos de cemento ex fábrica, producción

mensual de cemento, precio ex fábrica de cemento por kilo del año 1989, la empresa Holcim debía cancelar \$ 3.65 millones de dólares. Sobre este pronunciamiento la asociación de jubilados interpone esa decisión, resultando en la anulación de la resolución y se ratifica en mayo del mismo año el pago de los 89.32 millones de dólares americanos a su favor.

En 2017 se promulga una nueva ley<sup>51</sup> para la interpretación del artículo 4 de la Ley de jubilación especial, que en su artículo único determina que, para el cálculo de los haberes a favor de los ex trabajadores de Holcim, a partir del 13 de marzo de 2000 se requiere obtener la proporción del valor adicional al precio, que representaban los dos centavos de sucre, respecto del precio promedio del kilo de cemento al año 1989; para luego mantener dicha proporción y aplicarla al precio promedio del kilo de cemento de cada año a partir del 2000; y, en la disposición transitoria que, “El IESS en el plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la ley, recaudará los valores que a esa fecha estuvieren pendientes de pago por parte de los agentes de retención determinados en el artículo 5 de la ley de jubilación especial, aplicando la fórmula de cálculo prevista en el artículo único de la Ley interpretativa”. Pero, en esta norma no se logra esclarecer sobre el tipo de moneda a emplear y su reconversión, además que, esta rige a partir de su aprobación y no soluciona la controversia del periodo anterior. Paralelo a este proceso, la empresa Holcim al margen de las resoluciones judiciales emitidas hasta esa fecha, realizó dos pagos en el año 2017 a la asociación de jubilados a través del IESS, uno por el monto de \$ 3.65 y el otro por \$ 2.43 millones de dólares.

A pesar de que, el estudio contempla el periodo 2008-2019, hay eventos importantes a considerar a partir del 2020; tal es así que, producto de una nueva investigación dictaminada en el 2019, en el año 2020 se resuelve que Holcim cancele \$ 101.98 millones de dólares americanos, por concepto de capital del 2000 al 2010 e intereses del 2002 al 2010, incluyendo el monto para el Fondo de Jubilación Especial a cargo del IESS. A menos de un mes, en junio de ese año se descarta dicho informe y se genera otro por el valor de \$ 109.90 millones. A partir de esta última disposición, la postura defendida por la empresa Holcim Ecuador desde el 2020, ha sido el incumplimiento del artículo XI Controversias entre una parte contratante e inversionistas de la otra parte contratante, establecido en la cooperación mutua del Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre el Reino de España y la República del Ecuador (APPRI España-Ecuador), con el objetivo de intensificar las

---

<sup>51</sup> Ley Interpretativa del Artículo 4 de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, publicada en Suplemento al Registro Oficial 956 de 6 de marzo de 2017.

inversiones entre los dos países, comunicado que presentó al gobierno ecuatoriano sin respuesta hasta mayo de 2021, según los últimos registros.<sup>52</sup>

Holcim realiza un nuevo pago en agosto del 2020 por 8.85 millones de dólares, siendo este el tercero y último realizado por la empresa, sumando un total de más de 14 millones cancelados, valor ingresado al IESS que fue calculado para repartición entre 151 personas de trescientos, quienes en su mayoría son jubilados patronales, conociendo además que, de este grupo existen ex trabajadores que fallecieron, por lo que su representación ha sido tomada por familiares directos. Hasta febrero del 2022 como últimos hechos, no se realizó ningún pago a los ex trabajadores, por el contrario, Holcim solicita de forma reiterada la aclaración y ampliación de temas poco despejados y de controversia; por otro lado, la Asociación de jubilados solicitó que no se suspenda el seguimiento dispuesto al acogimiento de dictámenes incumplidos hasta esa fecha.

El estudio de caso presentado en los párrafos anteriores, se hace público desde el año 2001 cuando se evidencia que la intervención del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como administrador de los programas de seguridad social fracasa, y por lo que, los ex trabajadores tienen que recurrir a instancias judiciales nacionales presentando denuncias contra la empresa Holcim y el IESS, para que se les cumplan los derechos contemplados en una ley que desde 1989 ha sido inobservada, al igual que la propia Constitución que se refiere a la garantía de derechos de los individuos trabajadores.

Al mismo tiempo, se añade otro cuestionamiento al sistema de seguridad social nacional y a las políticas públicas implantadas, porque más allá de que el trabajo de la industria del cemento en Ecuador es desarrollado en condiciones insalubres y así se lo considera normativamente, qué sucede por otra parte, con las otras industrias que forman parte del sector minero y de los otros sectores productivos en los que también está invisibilizada la protección a quienes se dedican a trabajos de riesgo y peligro; y en definitiva, cuál es el rol de la institucionalidad de la seguridad social en el país y el Estado sobre la cuestión social de estos trabajadores en condiciones de vulnerabilidad.

---

<sup>52</sup> Informe del Arbitraje internacional AD HOC establecido por el Reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y el Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones suscrito entre el Reino de España y la República del Ecuador, Holcim Investments (Spain), S.L. – Demandante vs. La República del Ecuador – Demandando, Notificación de arbitraje de 21 de mayo de 2021.

## **Capítulo 4. Los desafíos de la seguridad social frente a los riesgos del trabajo en la minería ecuatoriana**

En el capítulo cuatro de esta investigación se retomará el análisis de la información relevante, que muestra el proceso de evolución de las políticas públicas nacionales de seguridad social y su tránsito desde el 2008 al 2019, y de forma específica las cifras que reflejan la respuesta ante riesgos del trabajo por parte del sistema de pensiones, subsidios e indemnizaciones a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Al final, desde el análisis organizacional propuesto por Crozier, se explican en un orden situacional, aquellas estrategias, motivaciones y posiciones de los actores involucrados, en sus conductas particulares sea a título individual o de forma colectiva, aparentemente buscando llegar a puntos de convergencia con dinámicas distintas y claramente identificadas y conocidas, y con intereses opuestos, en el Caso Holcim judicializado, donde cada parte en un juego de relaciones de poder ha hecho prevalecer sus necesidades sobre las de los otros, y que al término no ha podido ser resuelto.

### **4.1. Datos y comportamiento de la seguridad social**

#### **4.1.1. Seguridad social ecuatoriana**

Actualmente todas las fases de la actividad minera se desarrollan en el país, datos del INEC indican que, en el 2019 año en el que todavía no se reflejaba la primera exportación de oro y cobre, los minerales representaban el 6,2% del total de exportaciones de productos no petroleros – no tradicionales y 2,4% (27.3 millones de dólares) del total de exportaciones ecuatorianas. En el 2020 los minerales representaron el 4,40% de las exportaciones totales del país, ubicándose como el sexto producto más exportado después del petróleo, camarón, banano, enlatados de pescado y cacao, y superando a productos de exportación primaria como las flores y la madera. En el mismo año según información del Banco Central del Ecuador, la industria minera hasta el tercer trimestre atrajo 374 millones de dólares de inversión

extranjera directa, siendo la que más divisas captó, ocupando el 41,73% del total nacional de la IED.<sup>53</sup>

La encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) a diciembre de 2017, mostró que existían alrededor de 29 000 personas trabajando en el sector minero; de las cuales el 82% están en el sector minero formal y el 18% en el informal. Según datos del INEC para el 2019 las cifras cambian drásticamente incrementando en dos años el empleo para el sector minero en el país en casi cinco veces, generó en total 132 186 empleos, 26% directos y 74% indirectos; distribuidos entre la minería artesanal con 12 426 empleos, en pequeña minería 77 760, estos dos representan el 68% del total, y 42 000 entre mediana y gran minería (CEPAL 2019b, 29), la última cifra de empleos podría deberse al desarrollo de proyectos mineros principalmente de gran escala que iniciaron ese año con la primera exportación de oro y cobre.

En la siguiente tabla, se muestra el total de la población protegida por el sistema de seguridad social a cargo del IESS, que incluye a los afiliados activos dentro del seguro social campesino (dependientes y jefes de familia); seguro general obligatorio en el que se podrían encontrar trabajadores que no reportan accidentes de trabajo en minería, que está compuesto por las personas consideradas desde el 2015 en la categoría de ‘Trabajo no remunerado del hogar’ y los trabajadores propios de este seguro; los afiliados al seguro voluntario; y, se adicionan los afiliados pasivos ‘Pensionistas’, de seguro social campesino, riesgos del trabajo y por discapacidad, invalidez, vejez y muerte, de igual forma en los dos últimos grupos se encontrarían trabajadores del sector minero del país.

La población protegida por el sistema de seguridad social ecuatoriano proviene de la población total, que en el 2008 fue de 14.54 millones, y en el 2019 de 17.37 millones de personas. El informe actuarial de la OIT (2009) evidencia proyecciones de cifras relacionadas a la seguridad social, donde al 2050 la población total será de 18.4 millones de personas.

**Tabla 4.1. Población protegida por el IESS, Años 2008-2019**

Año	Total Población protegida <sup>54</sup>	Asegurados en actividad		Pensionistas		
		Seguro General Obligatorio (SGO)	Total	Riesgos del trabajo	Discapacidad, invalidez, vejez y	Total

<sup>53</sup> [www.recursosyenergia.gob.ec/en-2020-la-mineria-dejo-resultados-economicos-positivos-para-el-ecuador/](http://www.recursosyenergia.gob.ec/en-2020-la-mineria-dejo-resultados-economicos-positivos-para-el-ecuador/)

<sup>54</sup> El total no necesariamente resulta de la suma de las partes reportadas, ya que una misma persona puede estar considerada en dos o más categorías. La Población protegida corresponde a los Seguros de: Seguro social

					<b>muerte (IVM)</b>	
2008	2 812 740	1 734 498	2 521 259		261 512	291 481
2009	3 061 254	1 884 337	2 748 554		277 971	312 700
2010	3 414 582	2 137 451	3 076 093		297 533	338 489
2011	3 866 439	2 448 988	3 538 652	11 664	289 788	346 652
2012	4 207 673	2 687 377	3 868 877	12 707	309 630	371 817
2013	4 437 415	2 856 127	4 070 507	13 218	335 069	401 435
2014	4 675 503	3 015 312	4 277 415	13 621	363 209	433 921
2015	4 721 606	3 012 582	4 316 057	14 110	389 551	464 030
2016	4 780 109	3 043 430	4 328 872	14 359	430 638	510 721
2017	4 829 693	3 101 557	4 347 615	14 352	455 964	542 439
2018	4 905 813	3 157 753	4 383 214	14 193	484 864	579 917
2019	4 941 353	3 179 000	4 372 997	13 960	520 186	622 704

*Fuente:* Boletín Estadístico IESS 2008-2019 (2020).

En este periodo el total de la población protegida ha aumentado en un 76%; los pensionistas por IVM en casi el doble y por riesgos del trabajo en 20%. En términos de cobertura, la población protegida incorpora también a los familiares de los afiliados activos y los pensionistas, como son hijos y mujeres asumidos por orfandad, viudez y muerte, lo que a primera vista estaría sobredimensionando el valor real de alcance del sistema de seguridad social.

Otro factor que se destaca, es el número de riesgos ocurridos en el trabajo y que son registrados en el IESS a partir del 2011, año en el que se logra diferenciar los datos por programas, un valor que estaría asociado a la conclusión que llegó la OIT en su estudio del 2008, en el sostiene que apenas el 2% de siniestros laborales (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) son reportados al sistema del país.

El informe actuarial de la OIT (2009) refleja una proyección en tres escenarios de los pensionados en relación con los asegurados activos para el año 2050, en el escenario pesimista determina 23.6 pensionistas de vejez por cada 100 asegurados activos; cada cien asegurados activos podrían llegar a financiar las prestaciones de 21.2 pensionistas de vejez según el escenario optimista; y, el escenario intermedio con 23.1 pensionistas de vejez por cada cien asegurados activos. De acuerdo a las cifras del IESS, en el 2018 por cada cien

---

campesino, Seguro general obligatorio, Seguro voluntario; y, las pensiones de Discapacidad, Invalidez, Vejez y Muerte; General de Salud Individual y Familiar, General de Riesgos del Trabajo y Seguro Social Campesino.

asegurados activos 17 eran en total los pensionistas; y, en el 2019 fueron 14 los pensionistas por cada cien afiliados en actividad, una razón relacionada estrechamente con el nivel de financiamiento del sistema de seguridad social.

Otro dato a mostrar, tiene que ver con el sueldo promedio total que los afiliados cotizan o también denominada aportación promedio al seguro general obligatorio al cual acceden todos los trabajadores indistintamente del sector y a la actividad económica que se dedica. En el 2008 el sueldo era de \$ 422,04 y para el 2019 de 650,35 dólares, un 54% adicional frente al aumento de afiliados y pensionistas del 76% en el mismo periodo, este aumento sería por un cambio de la normativa en relación con los beneficios y obligaciones en seguridad social, al igual que el incremento de la remuneración unificada en Ecuador. La aportación promedio de las mujeres para el año 2019 fue de \$ 596,61 y del grupo masculino de \$ 696,25, marcando la diferencia salarial y de aportación por género al seguro en el país.

Partiendo de las cifras generales proporcionadas por el IESS al 2019, se puede inferir en la participación por sexo y edad en el sistema de seguridad social. Son 3 179 000 los afiliados al seguro obligatorio (trabajo no remunerado del hogar y SGO), el 46% son mujeres, concentradas las afiliadas activas en las edades de 21 a 64 años y con una mayor participación del 17% en el rango de 30-34 años; y, el 54% son hombres distribuidos en las edades de 18 a 64 años, con una mayor participación entre los 30 y 34 años de edad con el 16%.

**Tabla 4.2. Pensionistas por tipo, sexo y edad, Año 2019**

Edad	Pensionistas			
	Riesgos del trabajo		Discapacidad, invalidez, vejez y muerte	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
<b>Total</b>	<b>6978</b>	<b>6965</b>	<b>262 787</b>	<b>257 313</b>
≥ 85	252	184	25 633	19 588
80 – 84	270	198	22 488	23 276
75 – 79	321	324	32 032	37 436
70 – 74	481	441	46 175	55 939
65 – 69	561	662	56 113	63 172



60 – 64	711	780	41 487	36 370
55 – 59	673	722	12 351	6124
50 – 54	668	646	7475	3296
45 – 49	592	645	4761	1832
40 – 44	563	521	3072	973
35 – 39	380	382	1826	575
30 – 34	244	247	969	322
25 – 29	124	79	451	194
21 – 24	35	9	93	72
18 – 20	16	11	93	120
15 – 17	339	356	2763	2837
12 – 14	274	291	2041	2122
9 – 11	269	235	1492	1526
6 – 8	144	172	892	980
3 – 5	51	57	463	442
0 – 2	10	3	117	117

*Fuente:* Boletín Estadístico IESS 2019 (2020).

En la misma distinción por sexo y edad detallada anteriormente, se cuenta con los datos de los pensionados. El grupo de mujeres que perciben pensiones por discapacidad, invalidez, vejez y muerte, y por riesgos del trabajo es superior al de los hombres, con lo que se confirma que pueden existir mujeres no afiliadas pero que acceden a beneficios por viudez u orfandad en caso de muerte del trabajador. Además, existe un número entre hombres y mujeres en casos de riesgos del trabajo e IVM entre 0 y 14 años (antes de cumplir la edad en condiciones de trabajar) que también son pensionados, siendo alrededor del 2% del total de pensionados en estas dos categorías.

Al 2019 fueron 13 960 los afiliados al sistema de seguridad social del IESS, de los cuales 9813 (19% mujeres y 81% hombres) se beneficiaron de prestaciones por concepto de riesgos

del trabajo, de un total de 4 331 378 identificadas como contingencias:<sup>55</sup> atenciones médicas por enfermedad y maternidad, cesantía y desempleo, invalidez, vejez y muerte, y riesgos laborales, lo que significa un 0,23%, pero con relación al valor promedio destinado a estas prestaciones esta categoría con 1682,52 dólares se encuentra sobre el valor monetario promedio de \$ 1061,88 dólares.

#### 4.1.2. Seguro de pensiones por discapacidad, invalidez, viudez y muerte

En esta categoría se encuentran los trabajadores incapacitados o con graves e irreversibles dificultades para ejercer labores remuneradas que les permitan su subsistencia y la del grupo familiar que depende de este, sea por enfermedad, e invalidez, vejez o muerte. Los registros del IESS respecto a los pensionistas señalan un comportamiento diferente a los cotizantes del seguro de riesgos del trabajo, sin embargo, están estrechamente relacionados los programas porque algunas de las pensiones del SGRT son cubiertas por el IVM, como manifiesta la OIT (2008) por existir un beneficio cruzado entre programas justamente porque no son reportados los casos de riesgos al sistema que corresponde.

**Tabla 4.3. Pensionistas por clasificación, sexo y edad, Año 2019**

	Pensionistas					
	Total	Orfandad	Viudez	Invalidez	Discapacidad	Vejez
<b>Total pensionistas</b>	<b>520 186</b>	<b>32 688</b>	<b>92 429</b>	<b>30 333</b>	<b>6908</b>	<b>386 171</b>
<b>Femenino</b>	262 787	22 135	84 696	13 836	2598	163 809
<b>Masculino</b>	257 313	10 544	7677	16 496	4310	222 341

*Fuente:* Boletín Estadístico IESS 2019 (2020).

<sup>55</sup> Estas contingencias se benefician con atención por enfermedad o maternidad, pago de subsidio, indemnización, de cesantía y seguro de desempleo, pensión temporal o auxilio para funerales.

De la categoría ‘Pensionistas’, el mayor número se concentra en las pensiones por vejez y viudez, en el 74% y 18%, respectivamente; además se infiere que, en el grupo de pensionistas por Vejez deben encontrarse aquellos trabajadores de la industria cementera que se acogen a la jubilación anticipada conforme la Ley de jubilación especial de 1989, siendo los hombres con el 58% quienes acceden mayoritariamente a este beneficio patronal frente al 42% de mujeres 42%. Los pensionados por viudez, corresponden a aquellos hombres o mujeres que demostraron en su momento ser viudos (as) del trabajador (a) cotizante del sistema de seguridad social. En este caso, son las mujeres que acceden casi en su totalidad a esta pensión 92%, y apenas el 8% son hombres.

La Organización Internacional del Trabajo indica que, “a medida que ralentice el crecimiento de la población se producirá un envejecimiento generalizado de la población activa. Se prevé que la proporción de personas de más de 65 años de edad aumente del 9 por ciento en el 2019 a más del 11 por ciento en 2030 y a cerca del 16 por ciento en 2050. Por ello aumentará la relación de dependencia económica de las personas de más de 65 años, lo que a su vez, tendrá consecuencias significativas para el mundo del trabajo, así como para el futuro de la SST (OIT 2019, 38) y el sistema de seguridad social, trastocando su sostenibilidad por el nivel de cobertura y financiamiento.

**Tabla 4.4. Pensiones promedio del Seguro IVM, sexo y edad, Año 2019**

	<b>Pensionistas IVM</b>					
	<b>Total</b>	<b>Orfandad</b>	<b>Viudez</b>	<b>Invalidez</b>	<b>Discapacidad</b>	<b>Vejez</b>
<b>Pensiones promedio (USD)</b>	<b>\$ 582,15</b>	<b>\$ 155,29</b>	<b>\$ 301,61</b>	<b>\$ 484,57</b>	<b>\$ 726,37</b>	<b>\$ 647,79</b>
<b>Femenino</b>	\$ 532,51	\$ 171,08	\$ 304,49	\$ 498,92	\$ 699,82	\$ 620,48
<b>Masculino</b>	\$ 632,94	\$ 269,55	\$ 269,55	\$ 472,54	\$ 742,38	\$ 667,95

*Fuente:* Boletín Estadístico IESS 2019 (2020).

Las condiciones para acceder a las prestaciones según la LSS por pensiones IVM, son: 1) Para el caso de Discapacidad, el beneficio es un subsidio transitorio por incapacidad; 2) Para Invalidez y Vejez, se accede a una jubilación hasta la muerte del titular; 3) Por Orfandad, el beneficio es un valor denominado montepío (pensión mensual por depender económicamente del afiliado, jubilado o fallecido); y, 4) En caso de Muerte, es el auxilio para funerales. Otro elemento a analizar, es la aportación promedio por parte de los afiliados para poder acceder en un futuro a pensiones por IVM, en la tabla No. 4.5 se muestran los valores promedio de pensiones pagadas en el año 2019, donde por Discapacidad y Vejez son mayores a la base promedio de \$ 582,15 dólares.

#### 4.1.3. Seguro de riesgos del trabajo

El IESS juega un papel fundamental en el marco de la prevención de los riesgos del trabajo, debiendo realizar estudios e investigaciones periódicos sobre prevención de riesgos y mejoramiento del medio ambiente laboral de acuerdo al reglamento de seguridad social. El SGRT cuenta con tres categorías para pensiones a los trabajadores afiliados cotizantes y sus familiares directos de acuerdo a lo establecido en la normativa, por orfandad, viudez y jubilación. En la siguiente información, se da cuentas de las personas que acceden a un tipo de pensión de acuerdo a su ubicación geográfica en Ecuador, sabiendo que en este grupo están inmersos los trabajadores que pertenecen al sector minero al año 2019.

**Tabla 4.5. Pensionistas del SGRT por tipo y domicilio registrado, Año 2019**

Domicilio registrado	Total Pensionistas SGRT	Pensionistas		
		Orfandad	Viudez	Jubilación por riesgos del trabajo
<b>Total</b>	<b>13 960</b>	<b>3447</b>	<b>4154</b>	<b>6361</b>
Azuay	961	226	292	443
Bolívar	110	35	47	28
Cañar	161	41	63	57
Carchi	69	18	35	16
Chimborazo	399	121	160	118

Cotopaxi	369	86	140	143
El Oro	440	153	147	140
Esmeraldas	264	86	77	101
Galápagos	6	1	2	3
Guayas	4083	980	947	2156
Imbabura	383	114	148	121
Loja	337	131	139	67
Los Ríos	219	74	65	80
Manabí	572	208	204	160
Morona S.	62	21	26	15
Napo	62	17	19	26
Orellana	61	21	17	23
Pastaza	62	18	27	17
Pichincha	4245	740	1227	2280
Santa Elena	63	33	22	8
Sto. Domingo	330	103	100	127
Sucumbíos	166	57	50	59
Tungurahua	479	142	174	163
Zamora Ch.	48	16	25	7

*Fuente:* Boletín Estadístico IESS 2019 (2020).

*Nota:* La jubilación por riesgos del trabajo también se denomina Invalidez.

En el territorio ecuatoriano se encuentran depósitos de minerales, los mismos que están dispuestos principalmente en las provincias de Pichincha, Bolívar, Esmeraldas, Imbabura, Zamora, Napo y Sucumbíos (Enami EP, 2019), por lo que al ser una actividad de riesgo que formalmente se está desarrollando en el país, se podría suponer que las actividades de minería ilegal también van en aumento, lo cual no está contabilizado dada la naturaleza del sistema de seguridad social. Complementario, se visualiza que algunas provincias comparten los mismos datos de registro de riesgos laborales en pensionistas, Morona, Napo y Pastaza, también mencionado por la OIT (2008) sobre la necesidad de esclarecer y separar los datos del sistema de pensiones con los otros programas.

Los pensionistas del SGRT se derivan de los afiliados activos que corresponden de: Seguro general obligatorio y Seguro voluntario. Las actividades consideradas de riesgo para el trabajador son las que forman parte del seguro de riesgos del trabajo. En orden son, jubilación, viudez y orfandad por los que se acceden a pensiones por este concepto, siendo las

dos últimas un beneficio para los familiares del trabajador (a), que representan el 54% del total de casos reportados por siniestros con muerte.

Presumiendo un subregistro de los casos y que estos datos muestran una tendencia, se hablaría de que no existe una adecuada prevención y control tanto de los empleadores, como del MDT y el IESS a través de sus áreas de inspección para evitar accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que derivan en muerte; lo que conlleva a un financiamiento de pensiones por conceptos evitables y no necesariamente cuantificables de forma adecuada en términos actuariales, lo que además van en desmedro del sistema. El Banco Mundial (2012) señala que, efectivamente las inspecciones son procedimientos que incrementan de forma significativa la probabilidad de que las empresas cumplan con las normas, pero no garantiza el completo cumplimiento. En términos monetarios, la pensión promedio de este seguro en el 2019 fue de \$ 264,02, por categorías, jubilación de \$ 304,76, viudez \$ 299,33 y orfandad \$ 146,13, los dos valores primeros sobrepasan el valor promedio.

**Tabla 4.6. Pensionistas del SGRT por tipo, sexo y edad, Año 2019**

Edad	Pensionistas					
	Orfandad		Viudez		Jubilación por riesgos del trabajo	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
<b>Total</b>	<b>2252</b>	<b>1187</b>	<b>4103</b>	<b>44</b>	<b>625</b>	<b>5734</b>
≥ 85	46		187	2	19	182
80 – 84	48	1	204		18	197
75 – 79	35	3	261	1	25	320
70 – 74	60	3	393	1	29	437
65 – 69	87	1	413	1	61	660
60 – 64	120	2	486	6	105	772
55 – 59	150	8	434	5	89	709
50 – 54	193	8	392	3	84	635
45 – 49	182	4	336	7	74	634
40 – 44	151	6	345	4	67	511
35 – 39	50	2	291	4	39	376
30 – 34	8	8	223	7	13	232
25 – 29	11	9	111	3	2	67
21 – 24	11	7	24			2
18 – 20	13	11	3			
15 – 17	339	356				
12 – 14	274	291				
9 – 11	269	235				

6 – 8	144	172			
3 – 5	51	57			
0 – 2	10	3			

Fuente: Boletín Estadístico IESS 2019 (2020).

Nota: Los valores totales por tipo de pensiones no suman el total de 13 960.

En el cuadro se detalla por cada categoría, sexo y edad, la distribución de los pensionistas del SGRT. En la información anterior se mostró por edad los pensionistas de riesgos del trabajo y por IVM, en la que los valores de beneficiarios mujeres de 0 a 17 años es el mismo que en esta descripción, y de 0 a 18 años de edad para hombres, lo que significa que en estos rangos de edad solo existen pensionistas por ‘orfandad’.

De un total de 13 960 personas pensionadas por riesgos del trabajo, alrededor del 50% (6978) son mujeres beneficiadas en su mayoría por orfandad y viudez, con apenas 625 casos reportados por jubilación - invalidez, que serían los accidentes o enfermedades directamente relacionados a la trabajadora femenina. Los hombres del total de pensionistas por riesgos del trabajo abarcan casi el 50% (6965), con una tendencia diferente al grupo de mujeres, hacia una mayoría por jubilación con 5734 (82%) casos reportados y validados para acceder a este beneficio por derecho; seguido de pensiones por orfandad. En definitiva, existen más mujeres que acceden a la pensión por viudez, es decir, los hombres son los que a más accidentes y enfermedades están expuestos y con mayor índice de muerte, sumado que las actividades laborales de más riesgo son ocupadas mayoritariamente por el sexo masculino, hecho que no sería diferente en la industria minera del país.

**Tabla 4.7. Pensiones promedio del Seguro GRT, sexo y edad, Año 2019**

	Pensionistas SGRT			
	Total	Orfandad	Viudez	Jubilación por riesgos del trabajo
<b>Pensiones promedio (USD)</b>	<b>\$264,02</b>	<b>\$146,13</b>	<b>\$299,33</b>	<b>\$304,76</b>
<b>Femenino</b>	\$255,60	\$159,27	\$298,73	\$318,76
<b>Masculino</b>	\$272,45	\$121,30	\$352,04	\$303,13

Fuente: Boletín Estadístico IESS 2019 (2020).

La cobertura económica de estas pensiones tanto para mujeres como hombres muestra un valor promedio de \$ 255,60 y \$ 272,45, respectivamente, superada la pensión promedio

global de 264,02 dólares por la que acceden los hombres. En orfandad solo la pensión de mujeres supera el promedio total de este seguro; en el caso de viudez la pensión de los hombres supera el valor promedio con el 18%; y, la jubilación para mujeres supera la media total.

El total de pensionistas del seguro de riesgos del trabajo son 13 960 según datos del IESS, pero la información publicada de los beneficiarios por tipo de prestaciones a las que han accedido, solo corresponde a 8994 pensionistas, con una mayor presencia para el subsidio por accidente de trabajo con 8740 (97%), seguido del montepío por orfandad y viudez, 134 y 69 personas, respectivamente, pensión temporal con 6 trabajadores registrados (0,06%), y el subsidio por enfermedad profesional y jubilación por riesgos del trabajo representan el 0,54%; estos datos distan de la tendencia mostrada por la OIT (2008), de que el 86% de siniestros en el mundo se deben a enfermedades profesionales y el 14% a accidentes de trabajo, una de las razones podría darse porque hay un subregistro de información o un mal registro de esta.

**Tabla 4.8. Accidentes de trabajo, Años 2008-2019**

Año	Accidentes de trabajo		Total
	Incapacidad	Muerte	
2008	7801	227	8028
2009	5463	230	5693
2010	7632	273	7905
2011	9064	274	9338
2012	12 859	252	13 021
2013	16 242	215	16 457
2014	19 100	277	19 377
2015	19 706	241	19 947
2016	19 079	205	19 284
2017	14 771	183	14 954
2018	17 094	217	17 311
2019	16 480	191	16 671

*Fuente:* Boletín Estadístico IESS 2008-2019 (2020).

Las incapacidades resultado de accidentes del trabajo 2008-2019 no presentan un aumento constante, sin embargo, en términos generales la cifra se incrementó en más del doble; las muertes tampoco han mantenido una tendencia, pero hubo un decremento del 16% en el mismo periodo. Según la clasificación de actividades económicas, al 2019 de un total de 16 671 accidentes de trabajo reportado, el 99% resulta en incapacidad y el 1% en muerte. Del total de accidentes según la actividad económica las de mayor registro son, servicio comunal,



social y personal 25%, industrias manufactureras con 18%, y comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles 17%, y en último lugar de un grupo de diez está el sector de Explotación de minas y canteras con apenas el 1,6%, en esta última se encuentran incluidos los siniestros en la industria minera. Los accidentes de trabajo reportados y registrados son de solo el 2% en el 2019, alerta que fue hecha por la OIT, que el 98% de siniestros laborales en minería no se reportan, tendencia que se mantiene después de once años, y que de acuerdo a la legislación nacional debería estar a cargo de los empleadores y bajo el control del MDT y el IESS.

Los accidentes por explotación de minas y canteras reportados en el 2019 fueron en total 269, de los cuales 63 se dieron en El Oro, seguido de Orellana con 49, Sucumbíos 45 y Pichincha 26, concentrando estas cuatro provincias el 68% a nivel nacional. El mayor número de accidentes ocurrieron a hombres en número 248 entre las edades de 18 y 74 años, y a 21 mujeres entre 21 y 59 años; por lo que se infiere que, en el grupo masculino es más tardío su retiro de estas actividades a diferencia de las mujeres. Otro dato a destacar es sobre la ocurrencia del accidente que según la norma rige desde los traslados desde y al sitio de trabajo y en el centro o lugar de trabajo habitual o no, en las actividades mineras el 72% se dieron en el sitio, seguido de los traslados con un 15%.

El estudio de la OIT indica que al 2005, la evasión por no registro de los trabajadores al sistema de seguridad social era cerca de \$ 800 millones anuales, cifra que sobrepasa los gastos del IESS de ese entonces de aproximadamente 679 millones de dólares. Los programas más afectados fueron los de pensiones y salud, estimando que solo en los programas de salud, pensiones IVM y riesgos del trabajo, el IESS dejó de percibir un monto total evadido por no aseguramiento de \$ 656 millones anuales, que representa cerca del 78% del total de ingresos percibidos en esos tres programas.

La subdeclaración y subregistro de riesgos laborales ante el IESS, acarrea que los accidentes o enfermedades sean atendidos como casos regulares de salud por el seguro general obligatorio, provocando un cruce de financiamiento que podría entre otras opciones ser compartido con el empleador dada la naturaleza y el tipo de actividades económicas desarrolladas; inclusive se podría tener también un cruce de financiamiento con los servicios de la red pública de salud a cargo del MSP, lo que en definitiva significa una transferencia de la problemática a un programa de protección y asistencia social.

El financiamiento es fundamental para la efectividad de las políticas públicas de seguridad social, la OIT hace referencia al principio de responsabilidad objetiva del empleador, que rige

cuando este no haya asegurado o no cumpla con las normas de seguridad para con el trabajador, que consiste en la reparación de daños a la salud, articulado constante en los convenios 102 “Norma Mínima de Seguridad Social” y 121 “Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”, ambos ratificados por Ecuador hasta la actualidad, sin embargo, al 2008 el organismo indicó que se presentaron datos de casos de responsabilidad que tardaban en resolverse por la falta de personal encargado de la inspección y resolución por parte del IESS y MDT, entre las principales razones.

Las afectaciones al sistema de seguridad social por su déficit en el financiamiento, denota la necesidad de analizar técnicamente las fuentes económicas que lo sostienen y sustentan y que atañe su desempeño institucional y estructura organizacional, considerando que sigue siendo una estrategia indispensable de la política, la prevención de riesgos, la cual debe ser financiada efectivamente y su incumplimiento penalizado, generando mayor conciencia y responsabilidad de los empleadores a la hora de prevenir, controlar, registrar, reportar y financiar la seguridad y salud en el trabajo para los individuos trabajadores.

La OIT promueve cuatro opciones de financiamiento asumido por el empleador, lo que conlleva a un análisis de la pertinencia de la tasa actual del 0,5% sobre el salario para el financiamiento del seguro de riesgos del trabajo, de esto destinando 0,1% para promoción y prevención, y el 0,4% para prestaciones, subsidios, indemnizaciones y pensiones: “i) la tasa de cotización uniforme por empresa y actividad; ii) la tasa de cotización variable en función de la siniestralidad (óptimamente aplicable a nivel de empresa individual); iii) la combinación de una tasa uniforme (básica) con una tasa de aportes variables en función de la siniestralidad individual (modelo Chileno); y, iv) la cobertura por parte del empleador de las prestaciones específicas generadas por el accidente o enfermedad profesional, cuando se verifica ya sea que el empleador ha incumplido las normas de seguridad y salud en el trabajo (considerado como un costo no asegurable) o que incumplió la obligación de asegurar al trabajador” (OIT 2008, 80).

La fuente y el manejo de los recursos destinados por el IESS para la provisión de servicios son consideraciones importantes para su sostenibilidad, es por eso, que se resalta la necesidad de estudios actuariales periódicos de los fondos de la institución que cumplan con la función de identificar, prevenir y mitigar eventos contraproducentes, de ahí la importancia de realizarlos porque “son instrumentos de planificación, donde se evalúan las situaciones financieras futuras de estos fondos a partir de las condiciones. Estos estudios tratan de

identificar anticipadamente eventuales riesgos de desfinanciamiento que podrían ocurrir en un horizonte determinado. Por ello son utilizados para diseñar medidas de mitigación y remediación de esos eventos nocivos futuros” (Cadena 2019, 98); esto incorporando al análisis, variables trascendentes dependiendo el programa, pero se podrían considerar la longevidad de la población estudiada, proyección del número de afiliados y proyección del salario (Cadena 2019, 99-102).

En este acápite se hizo un recorrido cuantitativo de la situación del sistema de seguridad social de Ecuador, donde principalmente se encuentran trastocados la cobertura y el financiamiento del sistema desde el 2008 donde la Constitución acentúa la obligatoriedad de la protección social y en torno a esta se han visibilizado cambios y reformas al marco jurídico que atañe, la estructura institucional, pragmatismo y desempeño de las políticas públicas, hasta el 2019 previo a la pandemia y año en el que inician una serie de proyectos mineros que prometían cambios en las condiciones laborales aumentando las plazas de empleo e incidiendo en el país en lo político, lo social y económico, al igual que las actividades mineras informales y la minería ilegal.

Finalmente, se deja una vez más planteada la postura de la OIT con relación a la necesidad de prevenir y controlar, adaptándose el sistema de seguridad social a cada realidad nacional. La adopción de medidas de protección pueden ir más allá de la implantación de regímenes de jubilación diferenciadas; sino más bien significaría no acoger ningún sistema manteniendo el principio de contribución justa en el que este tipo de trabajos de riesgo se rige a las condiciones y requisitos generales de la prestación de servicios, que consiste en entender que la contribución/cotización al sistema de seguridad debe ser igual para todos los trabajadores, no permitiéndose que puedan beneficiarse o resultar privilegiados determinados grupos profesionales y otros no (OIT, 2014).

La actividad minera llama la atención por el tipo de trabajo realizado y la exposición a riesgos laborales, lo que es causa de retraimiento de la generalidad a la que hace referencia la OIT, entendiendo que el trabajo en la minería coloca al individuo en condiciones de vulnerabilidad con riesgos esperados pero que no necesariamente son previsibles y que se puedan evitar, por lo que las políticas de remediación con argumentos de protección y asistencia son elementos fundamentales a cargo del Estado social.

## 4.2. La acción de los actores en Caso Holcim

Desde la óptica de Crozier, en una organización los actores activos accionan estrategias estructuradas o también poco planificadas para lograr objetivos individuales o comunes en mayor libertad, esta analogía se la ajusta y presenta en el análisis del estudio “Caso Holcim” desde el año 2000, donde el juego estratégico es el instrumento que construyeron los individuos para reglamentar su cooperación, lo que se convierte en la principal herramienta de acción organizada y mediante la cual se configuran las relaciones de poder.

El sector minero en el país se caracteriza por la presencia de distintos niveles de interacción y confrontación entre actores con capacidad de influencia para la toma de decisiones, y de impacto local y nacional; por lo que, los actores en el caso Holcim a medida que transcurre el tiempo de la controversia sobre el cumplimiento de la Ley de jubilación especial, han ido incrementando en número, mostrando distintos grados de organización, heterogeneidad, independencia y alianza entre ellos según sus intereses.

Antes de iniciar este análisis se menciona lo que la teoría de las organizaciones propone, “El estudio del funcionamiento de las organizaciones no puede abordarse en lo abstracto ni puede hacerse desde una racionalidad a priori. Debe pasar por la observación y la medida de las actitudes, los comportamientos y las estrategias de los miembros; por la evaluación de sus fuentes específicas, y por las restricciones de todas las clases que limitan su margen de maniobra y pesan sobre sus estrategias, para tratar de comprender la racionalidad de estas actitudes, comportamientos y estrategias mediante la reconstrucción de las estructuras de la naturaleza y las reglas del juego que juegan” (Crozier 1990, 91).

En los constructos de acción colectiva se redefinen y conceptualizan los problemas que los agrupan en un campo de interacción que permite la organización de los intereses comunes y específicos; en ese sentido, en el caso Holcim se identifican a continuación, los actores involucrados con distintos niveles de relaciones de poder, de los cuales se identificarán sus comportamientos en determinados espacios, límites, condiciones, y relación entre ellos, mas no al interno de la organización a la que pertenecen. Se clasifica a los actores en, “claves” que son esencialmente entre los cuales hay juego de relaciones de poder en este caso de controversia; el segundo grupo denominado “primarios” está conformado por las instituciones públicas del gobierno nacional, que tienen acciones en la gestión y evaluación de las políticas

públicas, de trabajo, seguridad social, salud pública y de minería. Y, el tercer grupo “secundarios” que muestran en este caso una participación indirecta o temporal.

- Claves. - Sindicato de trabajadores de Holcim; Asociación de ex trabajadores de La Cemento Nacional; la Empresa Holcim Ecuador; el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, el Poder legislativo de Ecuador representado por la Asamblea Nacional.
- Primarios. - Ministerio del Trabajo; Ministerio de Salud Pública; Agencia de regulación y control del sector; Ministerio del ramo (minería); y, Presidencia de la República.
- Secundarios. - Sistema judicial ecuatoriano; Organización Internacional del Trabajo; organismos de derechos humanos; cámaras y asociaciones colegiadas de Ecuador; medios de comunicación; comunidad local; y, Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Partiendo de la teoría propuesta por Crozier, en que todos los actores de este caso conforman una organización en la que se deberían regularizar las relaciones de poder, la siguiente información resalta el rol de los actores mencionados, las coaliciones efectuadas o las que se debieron dar mas no se procuraron, donde los actores hicieron uso de estrategias para alcanzar sus objetivos comunes con la consigna de alcanzar el bien colectivo en sociedad, en ocasiones regulados y dirigidos por el Estado y su estructura institucional.

Las estrategias de los actores que han estado desde el inicio de la controversia o que se han ido incorporando en el caso Holcim, conllevan sus propias motivaciones para participar funcional o disfuncionalmente en la organización instituida en condiciones definidas en el marco normativo, y así lograr sus objetivos según sus opciones estratégicas, conforme a sus representaciones e intereses, resaltando además las fuentes de poder y entre estas la cuarta, sobre el uso de las reglas organizativas, que se convierten en útiles para que tanto los actores subordinados como los superiores restrinjan sus libertades y el poder de negociación, disminuyendo así el margen de arbitrariedad.

Situándose desde los actores claves, se tiene al sindicato de la empresa cementera que bajo su representación obligatoriamente debe contribuir al posicionamiento de la SST, su participación ha sido casi nula sin tomar ninguna postura ante el caso judicializado, a pesar de que representa la institucionalidad laboral en la que el individuo se inscribe en un colectivo preconstituido que le da su fuerza frente al empleador, lo que significa que ya no son los individuos sino los colectivos los que entran en relación unos con otros (Castel 2004, 51); sin

embargo, esta asociatividad es desconocida por estos actores, sin considerar que a futuro en una condición de jubilados podrán pertenecer al mismo grupo exigiendo el cumplimiento de sus propios derechos.

Se conformó legalmente en el 2004 una asociación de ex trabajadores de La Cemento Nacional, como una forma de colectivo solidario que busca el cumplimiento de los derechos sociales del trabajo y protección, en esta acción colectiva a través de la asociación se han redefinido los problemas en búsqueda de sus intereses específicos, organizándose sin poner en peligro los resultados colectivos Crozier (1990), su propósito ha sido el reclamo de sus beneficios por el periodo adeudado desde el año 2000 con una conversión al dólar, en razón de la ley de jubilación especial. En la trayectoria del trabajador para Castel (2004), lo que buscan es asegurar su protección en el presente y que les ha permitido dominar la incertidumbre del porvenir bajo su condición de asalariado, pero en el caso de Holcim los resultados no han sido los esperados, concibiendo que la desarticulación de este sistema colectivo podría ahondar la percepción de inseguridad social.

La Empresa Holcim inversora en Ecuador es otro actor del primer grupo, ante los reclamos presentados por la asociación al sistema judicial ecuatoriano, en algunas audiencias públicas ante el sistema judicial manifestó la ilegitimidad de personería de la Asociación de jubilados de cementera por la inexistencia de representatividad, ya que únicamente representa a los jubilados de la cementera, y no a la de los jubilados de las diferentes industrias cementeras. Sus representantes como estrategia plantearon algunos acercamientos y mediaciones con los ex trabajadores, que a saber consistían en una revisión de los pagos adeudados con una conversión anterior a la adopción de la dolarización en el país, es decir de 0,0000008 centavos de dólar. Las relaciones de poder identificadas, son cuando la empresa Holcim a través del sistema judicial recibe resoluciones de pago, pero decide no proceder al mismo e inicia contra-demandas e impugnaciones alargando aún más el proceso; sin embargo, ha realizado solo tres pagos en todo el periodo de judicialización, dos en el 2017 y uno en agosto de 2020, de aparente reparación y resarcimiento, pero en fechas y por montos no fijados, muestra de una clara estrategia con plena autonomía en sus decisiones. Adicional, fueron convocados los representantes legales de las industrias del cemento por parte de la Asamblea Nacional como parte de los debates para la aprobación de la ley interpretativa de la Ley 19, con el fin de conocer aspectos contables y sus argumentos, pero no acudieron ante el pleno.

La fuente de incertidumbre en este caso es indudable, la coincidencia identificada entre los actores de la asociación de ex trabajadores y la representación de la Empresa Holcim, es que

no se conoce de qué forma y sobre qué métodos el sistema judicial a través de informes periciales, ha determinado los valores adeudados de capital e intereses que van al fondo administrado por el IESS, convirtiéndose en otro elemento usado como argumento para las impugnaciones presentadas por las partes desde el inicio del proceso judicial.

De acuerdo a sus representaciones e intereses, por un lado, la asociación de ex trabajadores ha evidenciado en este proceso judicial que las garantías del sistema de seguridad social fueron retraídas e invisibilizadas en dos momentos, cuando como administrador de los programas de riesgos del trabajo y el de incapacidad, vejez y muerte no ejecutó acciones de control y acción proporcionando beneficios por derecho a los trabajadores de acuerdo a la normativa que lo faculta; y, el segundo, cuando falla por no salvaguardar el fondo para la jubilación especial, y es ahí cuando los trabajadores acuden a la función judicial. Y, la empresa aduce que no ha tenido las garantías suficientes por parte de la legislación ecuatoriana y el sistema judicial, y optó por recurrir a instancias internacionales, haciendo referencia a un arbitraje ad hoc y al acuerdo para la promoción de inversiones suscrito entre España y Ecuador, como recursos para que se revean las sentencias de pagos con las que no está de acuerdo.

El IESS que en este proceso iniciado por los ex trabajadores y la empresa no se ha involucrado para administrar el fondo de los jubilados y para el ejercicio de control y sanciones, evidenciando que no construyó coaliciones con el gobierno nacional, asamblea y empleadores, para elevar la protección en materia de seguridad social. Sin embargo, la institución ante las acusaciones de la asociación que ha derivado en juicios, justifica por tres razones su inacción para la administración del fondo, proceder a la identificación de los beneficiarios y proceder a los pagos mensuales de las prestaciones jubilares:<sup>56</sup>

- Que en la Ley de jubilación especial y su Ley interpretativa no indican una distinción de los puestos de trabajo, tanto de los puestos operativos como administrativos, es decir, que un gerente o administrador también formaría parte del universo para la entrega y pago de esta pensión jubilar, sin embargo, en los antecedentes de la ley se consideró como sustento para su expedición el factor de riesgo laboral a causa del ruido y polvo de los trabajadores de la industria cemento.
- Adicional, en la ley especial no se establece una base de cálculo similar a la fijada para la jubilación ordinaria de vejez del seguro general y de las jubilaciones especiales de telecomunicaciones, zafreiros y gráficos, es decir no existe un coeficiente de jubilación

---

<sup>56</sup> Informe No. IESS-DSP-2021-0045, Análisis de la aplicación de la Ley de jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento, 4 de agosto de 2021.

por los años aportados y el promedio de los cinco mejores años de sueldo, así como el establecimiento de pensiones mínimas y máximas según lo indica la Ley de seguridad social, condiciones que generan una desigualdad en las cuantías de las diferentes jubilaciones que brinda el sistema de SS.

- Los trabajadores solicitan la jubilación especial como una prestación adicional a la jubilación ordinaria de vejez, sin embargo, su condición de especial reemplaza a la jubilación de vejez por anticipar la jubilación únicamente con 25 años de aportes y su financiamiento se genera por los aportes realizados al Fondo de Pensiones IVM y contribución especial de las industrias del cemento.

La Ley de Seguridad Social en el artículo 232 dispone sobre la revisión periódica de pensiones, “El IESS realizará periódicamente análisis actuariales de solvencia y sostenibilidad del seguro de invalidez, vejez y muerte y autorizará, con base en ellos, la modificación de la cuantía de las pensiones en curso de pago”, y complementariamente en la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, en el capítulo VI artículo 1, sobre las Normas para la presentación de balances actuariales del IESS “El Director General del IESS, presentará a la Superintendencia de Bancos, por lo menos cada tres años, o cuando se requieran ampliar coberturas o mejorar las prestaciones, los balances actuariales por régimen o seguros elaborados por el director actuarial del citado Instituto y aprobados previamente por actuarios externos independientes calificados por la Superintendencia de Bancos, dentro del plazo de ocho días contados a partir de la fecha de conocimiento y aprobación por el su consejo directivo. La ejecución de las responsabilidades mencionadas a cargo de la institución, podían haber sido fundamentales para el esclarecimiento de la controversia en el sentido de que, al ser administrador del seguro de IVM para los trabajadores cementeros, el balance actuarial esclarece el financiamiento del mismo sobre el cálculo de las pensiones a percibir por el sistema de seguridad social.

Otra coalición que no ha impulsado el IESS, es con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud Pública, para lograr un control efectivo a las empresas que realizan actividades consideradas de riesgo y peligro, como es la minería, desde la prevención, reporte y registro de riesgos laborales, conociendo que en manos del MDT está la responsabilidad de regular los mercados laborales con un rol central de reducción y mitigación de riesgos sociales.

Finalmente, en este grupo está el poder legislativo que en el país ejerce una relación de poder, porque es el único organismo que puede aprobar o negar la expedición de leyes en cualquier materia para aplicación obligatoria, ente que aprobó la Ley de jubilación especial con base en



un informe técnico sobre el riesgo al que están expuestos los trabajadores de la industria del cemento, y en vista de la controversia suscitada para aplicar dicha ley se dan tres momentos en torno a un proyecto de ley interpretativa:

- El proyecto de ley fue presentado en mayo de 2012 por un asambleísta, y en octubre del mismo año la Comisión especializada permanente de los derechos de los trabajadores y la seguridad social presenta el informe para el primer debate, que contenía un artículo y una disposición transitoria, el primero en referencia a la interpretación del tipo de moneda a aplicarse a los dos centavos que se establece en el artículo 4 de la ley de jubilación especial: “(...) en el sentido de que el valor establecido en dicho artículo se entienda como dos centavos de sucre hasta el 10 de enero de 2000 y a partir del 11 de enero de 2000, como dos centavos de la moneda de curso legal en el Ecuador”; y, la disposición que establece la manera y tiempo para realizar el pago de pensiones a los jubilados del sector cementero del país. El Pleno de la Asamblea en sesión No. 210 del 20 de diciembre 2012 y su continuación el 7 de marzo de 2013 conoció y aprobó en primer debate el texto del proyecto.
- A pesar de que la propuesta de proyecto de ley con un único artículo pasó el primer debate en marzo del 2013, recién en diciembre de ese año la comisión presenta el informe para el segundo debate. Antes del debate se dieron intervenciones como de la Asociación de jubilados que manifiesta que las labores en las industrias del cemento se consideran actividades riesgosas, además que posibles beneficiarios ya han fallecido, razón por la cual piden se tramite la ley interpretativa. El abogado defensor de los ex trabajadores indica, “(...) en la socialización de este proyecto hicieron llegar a la comisión de la Asamblea un texto en el cual constaba una segunda transitoria en la que se consideraría a todos los trabajadores de las cementeras, pero dicho texto no fue incluido”. Otro miembro de la asociación expone que se debe extender este beneficio a los cerca de 1600 trabajadores y ex trabajadores que no están considerado en la Ley 19, por no cumplir años de trabajo ya que fueron cesados a través de despidos, y que más de 1500 trabajadores se encuentran sin seguro social. En este debate se involucraron asambleístas de los periodos 2011-2013 y 2013-2017, por lo que se presumiría una de las razones de la discontinuidad de los debates. El 20 de noviembre de 2013 se aprueba un artículo único que ratifica que hasta el 10 de enero del 2000 se refiere a dos centavos de sucre y a partir del 11 de enero del año 2000 como dos

centavos de dólar norteamericano, por cada kilo de cemento ex fábrica, y una disposición final.

- Por último, la asamblea en enero de 2017 remite al presidente de la República la Ley interpretativa del artículo 4 de la Ley de Jubilación especial de los trabajadores de la industria del cemento, la misma que fue sancionada el 24 de febrero de ese año, y publicada en registro oficial el 6 de marzo de 2017, con un artículo único distinto a lo determinado en los dos debates, eliminando las fechas en las que rige el sucre y el dólar.

En definitiva, tomó cerca de cinco años a la Asamblea nacional emitir una ley interpretativa que no cumplió su fin de esclarecer la controversia en razón del cumplimiento de la Ley 19, adicionando lo manifestado por el IESS sobre la inobservancia de aspectos condicionantes para la aplicación de dicha ley, que hubiese podido evitar controversias y el recurrir a la emisión de la ley de interpretación y el resultado es que este proceso de negociación que no concluye entre los ex trabajadores y la empresa cementera, donde las postulaciones y sus acciones buscan obtener una retribución equivalente a la contribución que efectivamente es la que se ha prestado, por lo que la negociación estará siempre en los límites de esta ecuación fundamental (Crozier 1990, 41), buscando la intervención del Estado social para garantizar su cumplimiento.

Pasando a los actores primarios, entre las instituciones públicas está el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud Pública que con el IESS no han procurado alianzas que estructuren sólidamente al sistema de seguridad social, cada uno desde sus ámbitos de acción conforme al marco jurídico que los norma. Por su parte, la agencia de regulación y control debe coordinar con el IESS y MDT la ejecución de acciones de control de la seguridad minera, n embargo, no se ha hecho público el tipo de acciones que muestren una coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las prebendas fijadas. El ministerio del ramo como ente evaluador de la política minera nacional y responsable de la rectoría del sector minero, debería generar alianzas con otras entidades como el IESS y Ministerio del Trabajo, no obstante, hasta la fecha no se ha dado, y además no hay ningún tipo de involucramiento en el caso Holcim.

El Estado ecuatoriano tiene especial interés en el desarrollo de la minería por considerarla una actividad generadora de ingresos para el país, tal es la Presidencia de la República, pero paradójicamente en el periodo de estudio no hay evidencias de iniciativas de promoción en materia laboral y minera, de normativa que regule esta actividad y a sus actores, y, por tanto, políticas públicas como lo determina la Constitución.

El tercer grupo de actores secundarios, está compuesto por el sistema judicial ecuatoriano, del que se extrae analizando los dictámenes emitidos y la condición de imparcialidad que debería tener el poder judicial, que no existen alianzas ni coaliciones que busquen el rescate de los derechos de los ex trabajadores de la cementera, desde el 2007 en que la asociación de ex trabajadores presentaron en contra de la empresa Holcim una acción de amparo constitucional por el incumplimiento desde el 2000 de la ley de jubilación especial que los beneficia. La OIT como encargada de proveer a nivel mundial convenios y recomendaciones en materia laboral, además de reglamentación para trabajos de riesgo como la minería, es un ejemplo claro de relación de poder al proveer instrumentos a todos los gobiernos para su aplicabilidad voluntaria en lo nacional. Ecuador forma parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se basa en los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, e igualmente impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. No ha existido intervención de algún organismo de defensa de derechos humanos de trabajadores en el país y por tanto a los del caso Holcim, de acuerdo a la información disponible tampoco ha habido un pedido de los ex trabajadores de la cementera a estas instancias. Por parte de los medios de comunicación como actores independientes se asumiría que no existen coaliciones gestadas por ellos, pero, se podría favorecer más a un grupo que a otro al momento de emitir la información en torno a este caso, sin embargo, por ser este un caso judicializado se restringe la información a la que se tiene acceso, además que es un proceso que data del 2000.

En el caso Holcim no ha habido intervención de los GAD, sea por algún actor en particular o por las actividades que la empresa realice en su jurisdicción, por lo que, en todo el proceso no se ha requerido de su intervención, a pesar de que estos entes regulan y controlan la explotación de materiales áridos y pétreos. Tampoco se ha evidenciado participación de las cámaras nacionales y provinciales como representaciones de empresas mineras nacionales y extranjeras que brindan asesoría técnica y legal, y se asume que deberían promover políticas sustentables de Estado.

Del relato que se ha presentado en este apartado, se destacan los niveles de relaciones que se han dado entre los actores, ejerciendo unos más poder que otros, sea por la autoridad otorgada, por la información que disponen y manejan, o por su representatividad en la sociedad. El IESS del grupo clave es el único actor que se ha relacionado con el resto de actores del mismo grupo y del primario y secundario, sea por el caso Holcim y también por su autoridad sobre el sistema de seguridad social nacional. El sistema judicial es otro actor con

mayor relacionamiento con los otros actores, como el IESS, la asociación de ex trabajadores y la empresa Holcim, siendo el único de este grupo con participación desde el inicio del proceso judicializado hasta la actualidad. Por el contrario, los actores primarios, a pesar de su obligatoriedad como entidades del gobierno central (MDT, MSP, agencia de minería, ministerio del ramo y la Presidencia del Ecuador) no han cumplido ningún rol o ha sido incipiente.

Hasta aquí se ha presentado un análisis situacional y espacial de los comportamientos de los diversos actores que participan en el proceso de judicialización del caso Holcim, en un juego donde a partir de las estrategias no todas racionalizadas y según la lógica particular o colectiva, buscan el logro de los objetivos individuales amparados en los intereses colectivos, amparados en la protección garantista del Estado y su aparataje institucional público.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Las reflexiones finales que se expondrán en los siguientes párrafos, darán cuenta de lo identificado en el orden de los objetivos de la presente investigación para dar respuesta a la pregunta investigativa, es decir, primero sobre el análisis a las reformas, cambios y ajustes a la política nacional de seguridad social en materia de riesgos del trabajo en Ecuador; seguido por la exposición de las fallas de la política de seguridad social para los trabajadores mineros ecuatorianos de la industria del cemento en situación de riesgo de acuerdo al estudio del caso Holcim; y, en tercer lugar, dando a conocer si los cambios en el marco jurídico en materia de protección en seguridad social de los trabajadores, con incidencia en las modificaciones de institucionalidad, desempeño y pragmatismo del sistema, han sido necesarios y suficientes para garantizar la seguridad social de los trabajadores de la industria cementera en condiciones de riesgo y peligro.

Existen industrias y sus actividades en las que no es suficiente reconocer la adopción de recomendaciones internacionales sobre la prevención de riesgos del trabajo si es que no se generan políticas públicas. En la minería el riesgo tiene altas posibilidades de ocurrencia, esto se une a las condiciones en las que se desarrolla el trabajo, donde para los actores en mayor o menor medida por distintos factores no resulta importante el actuar antes de un siniestro laboral, por lo que, los beneficios de protección y seguridad frente a los riesgos de trabajo pueden parecer menos ventajosos frente a la omisión, mucho más si es que la normativa es flexible e incipiente, con escaso o nulo control, regulación y sanción, yendo en desmedro de los trabajadores.

La forma de afrontar los riesgos en el trabajo, busca que la probabilidad de ocurrencia se reduzca o bien disminuya el daño ocasionado al individuo trabajador de forma prioritaria, por eso es que, en el contexto de la seguridad social, se infiere en la importancia de una definición clara y pragmática en el tiempo, de las políticas públicas a cargo de este propósito, con mejoras en el desempeño en cobertura y sostenibilidad del financiamiento del sistema de seguridad social, incorporando medidas previsoras y sancionatorias en caso de incumplimiento. Para las actividades desarrolladas en el sector minero no es posible anticipar los siniestros laborales que sucedan por su clara condición de peligrosidad y riesgo, sin embargo, se puede hablar de una modalidad de intervención en manos de las instituciones del Estado y las empresas, que supere a la prevención tradicional conocida hasta ahora.

Deteniéndose en el marco jurídico para normar a los riesgos del trabajo en el ámbito minero, por ejemplo la Ley de minería destaca que se debe propender a la participación ciudadana y consulta a las comunidades, pueblos y nacionalidades, incluyendo a movimientos sociales y ambientalistas motivados por la oposición, ideologías y concepciones de reivindicación, considerados por algunos autores como grupos históricamente marginados, para aquellos casos en que la exploración o explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses; empero, no existen reglamentaciones cuando también se ven afectados los derechos de las personas como entes productivos en ese mercado laboral. Porque si bien es cierto, el desarrollo de las actividades mineras incide en la economía local, con afectaciones en el ambiente y la sociedad en general, se requiere también de la concertación entre gobierno, empresas y sociedad, para armonizar los intereses del trabajador minero, que son totalmente excluidos de las negociaciones de legitimidad social.

Las dos leyes con las que cuenta Ecuador para normar los riesgos en el trabajo minero, por un lado, la de seguridad social y la otra específica sobre jubilación especial para la industria cementera, no son suficientes para prevenir, regular y controlar los sucesos de siniestralidad, sin referirse a la cantidad, sino más bien a su alcance. Consabido es, que este marco jurídico no contiene límites para el empleador, por lo que las sanciones impuestas ante la subdeclaración o subregistro de trabajadores, en caso de un accidente en el trabajo y que se hayan detectado omisiones, es mínima y solo implica una cobertura parcial, recayendo la responsabilidad siempre en el sistema de seguridad social, resultando en definitiva más cómodo contravenir.

Los mecanismos de afiliación a la seguridad social ecuatoriana bajo políticas específicas, es un tema pendiente de constante construcción, siendo necesario que se transparente la información del registro de los contribuyentes al IESS y de los siniestros laborales, que permita determinar la real cobertura que brinda el sistema, focalizando los beneficios con una aportación diferenciada de cotización según las condiciones laborales, para sectores, grupos, profesiones o industrias, de alto riesgo y peligro, incentivando así la importancia de la seguridad y salud laboral para los individuos trabajadores.

Se destaca en este trabajo, la necesidad bajo un diagnóstico actuarial, de realizar ajustes en el monto de cotización de todas las industrias, incluyendo todas las del sector minero y no únicamente la cementera, que actualmente bordea el 0,5%, para así garantizar el equilibrio financiero del IESS como institución administradora del sistema de seguridad social en el

país, y por qué no yendo más allá, también de aquellas actividades laborales donde el nivel de siniestralidad es elevado casi real según los estándares internacionales, y que está siendo cubierto por la seguridad social ecuatoriana, sin aparente sostenibilidad, afectando a los afiliados actuales y futuros pensionistas.

En relación con la recomendación anterior, según un estudio comparado de la OIT sobre la aplicabilidad de la jubilación anticipada para trabajos de riesgo y peligrosidad, en minería son algunas las condiciones generales que debe cumplir un trabajador para acceder a este tipo de beneficio como pensionista, en el caso de Ecuador de acuerdo a la ley de jubilación para la industria cementera se cumple en su mayoría con estos, como, la continuidad en esa actividad, años de servicio, número de cotizaciones; no obstante, aspectos no incorporados son por ejemplo, el tipo de trabajo realizado en el interior o exterior de la mina o el contacto con materiales nocivos, lo que debe plasmarse en las políticas a través de la categorización de las enfermedades profesionales y riesgos laborales, cambiando así el nivel de aportación del empleador y trabajador para acceder a esta protección, además de las responsabilidades sociales que asumirían.

La reflexión de la OIT en un acercamiento al modelo de jubilación anticipada y diferenciada adoptado por algunos países a distintas actividades laborales por su condición de riesgo, peligro, toxicidad e insalubridad, cuestiona el hecho de que si efectivamente se conoce que las actividades acarrearán posibilidades de siniestros, es mejor prevenir vigilando la seguridad de los trabajadores, por lo que si hay control de las instituciones públicas llamadas a hacerlo y de los empleadores, este tipo de jubilación se puede dar solo en una situación individualizada, y no a todo un sector, inclusive se puede recurrir a la recolocación del trabajador en el mercado laboral, lo que conllevaría a un reajuste de las cotizaciones aportantes, y promoverá un financiamiento eficiente del sistema de seguridad social, es decir, la condición del individuo trabajador primará sobre la actividad productiva en su conjunto, hablando entonces sí de protección social.

En este trabajo investigativo, se ha mostrado la relevancia de la salud en el trabajo con base en la legislación internacional y con carácter esencialmente preventivo. Los problemas de salud tienen una gran influencia en la decisión de un trabajador de retirarse de forma temprana del ámbito laboral, por lo que, las tragedias podrían evitarse en gran medida con la adopción de métodos racionales de regulación, prevención, previsión, notificación e inspección y control, sin dejar a un lado las particularidades de los trabajos de riesgo y peligro. La seguridad y salud en el trabajo es una acción que casi con regularidad se traslada de sector en

sector y de mercado a mercado, dependiendo el relacionamiento de los productos suministrados y comercializados, en ese sentido, este traslado debería contemplar contar con políticas que garanticen un ambiente seguro y saludable para los trabajadores.

Los resultados de la implementación de seguridad y salud en el trabajo, repercuten lógicamente en el bienestar de las personas inmersas en el mercado laboral, y, por tanto, en la sociedad en su conjunto, por lo que, el desarrollo de actividades de trabajo en ambientes riesgosos y de peligro está vinculado directamente con la salud pública, teniendo efectos adversos en la atención de la salud, protección, bienestar social, la seguridad y la jubilación. En cuanto al sector de la minería en el país, toda acción colaborativa servirá para promover condiciones efectivas y contribuir a la mejora de la calidad de vida de los trabajadores e indirectamente de sus familias, siendo herramientas indiscutibles, la promoción de la seguridad y prevención de la salud en el trabajo, contando con información real reportada al IESS por las empresas mineras, para así dimensionar la situación del sistema de seguridad social, el de la salud pública, y con ello su desempeño en cuanto a cobertura, administración, institucionalidad y pragmatismo, y su financiamiento a través del tiempo para generaciones actuales y futuras.

Para incrementar la eficiencia en el nivel de cobertura del sistema de seguridad social, se debe analizar la instauración de procesos sistemáticos de inspecciones en el lugar de trabajo, de forma coordinada y cooperativa entre las instituciones responsables como son, el ministerio del trabajo, el de salud y el IESS, para promover la prevención de siniestros laborales, al igual que la reducción de la evasión de contribuciones por los subregistros y subdeclaraciones del número real de trabajadores aportantes, sus ingresos y actividades desarrolladas, entre las principales. Así mismo, las entidades de control facultadas deben ejercer la rectoría en materia técnica-minera y de imposición de sanciones a los actores que incumplan con sus obligaciones de seguridad social. A este trabajo en el ámbito de sus atribuciones y competencias deben unirse las instituciones rectoras, de regulación y control de recursos minerales, ministerio rector del ramo, la agencia de regulación y control adscrita al ministerio y Enami EP, con un adecuado esquema organizativo, con plena independencia hacia las empresas y el gobierno nacional, para ejercer verdaderas acciones ante la ocurrencia de riesgos laborales.

A pesar de que en este trabajo investigativo no se profundizó en las circunstancias de la minería ilegal y sus implicaciones, no se puede desconocer que esta se desarrolla de la mano e inclusive de forma más acelerada que la industria minera legal en el país, reconociéndose como un costo oculto el tratamiento que se da a los riesgos del trabajo a manera de prevención



o solución en caso de ocurrencia, en Ecuador se han implementado políticas para estipular un salario digno y la afiliación a la seguridad social del trabajador, se cuenta también con políticas para el desarrollo de la actividad minera a través de inversiones extranjeras con sus consecuentes mejoras en los ámbitos sociales y económicos de Ecuador, y a pesar de que desde la Constitución del 2008 ya se refería a las actividades ilícitas, se evidencia la inexistencia de la seguridad social para las personas que se dedican a estas actividades al margen de la ley, donde las mujeres, los menores de edad, adultos mayores y extranjeros no se desenvuelven bajo condiciones adecuadas de salud e higiene en el trabajo, y que en caso de siniestros no reciben ningún tipo de cobertura; y, se adiciona un hecho también preocupante, que a la gente que se dedica a la minería artesanal y la pequeña minería, las actividades más desarrolladas en el territorio ecuatoriano, tampoco se les garantiza protección al evitar controles, regulaciones, inversiones de capital, en talento humano y pagos al sistema de seguridad social, por lo que no se puede hablar de aportes al trabajo minero decente, si se excluye a una población que se dedica a la minería informal y al ilícito, lo que en definitiva se convierte en un problema colectivo de interés nacional.

La situación de los ex trabajadores de Holcim presentada como estudio de caso, vista la jubilación para los trabajadores del cemento no como una asistencia sino como un derecho construido a partir del trabajo, pasa por las relaciones de poder que han primado desde el inicio de su judicialización, los intereses comunes y particulares en juego, y la falta de políticas públicas promovidas desde el Estado ecuatoriano y materializadas principalmente por el IESS, permite dilucidar que la normativa existente en el país no es garantista y no se ejecuta en su totalidad, además que se observa una debilidad institucional para implementar lo establecido en las leyes, para ejercer control, y con un desempeño que no logra consolidarse plenamente; al mismo tiempo, lo que menos se busca es la prevención, promoción de la salud y seguridad social, encontrándose los trabajadores en una constante interrogante que se genera entre el riesgo y los beneficios sociales y económicos de trabajar en el sector minero, y entre la conveniencia de pertenecer al mercado laboral formal a través de empresas a gran escala, pequeñas y medianas, o dedicarse a la minería artesanal bajo contrataciones informales, o a la minería ilegal con todo lo que esto implica a nivel individual, social y estatal.

La seguridad social frente a riesgos del trabajo en la industria minera, aboca a reflexionar si los procesos de judicialización que se dan entre los trabajadores y las empresas con capitales nacionales y transnacionales de este sector, como es lo presentado en el caso Holcim, buscando el cumplimiento de derechos laborales transgredidos, son realmente casos

esporádicos y aislados, o más bien son hechos comunes en sociedades sustentadas en actividades extractivistas, donde los actores mineros deben acudir al poder judicial porque la institucionalidad y el sistema de seguridad social nacional bajo el Estado y gobierno nacional, y consecuentemente sus políticas públicas, no responden dinámicamente a la garantía de la protección del individuo trabajador.

La atención de los riesgos del trabajo en el sector minero, más allá de la prevención en seguridad e higiene en el trabajo y salud ocupacional, en Ecuador los esfuerzos se deben enfocar en el desarrollo, actualización y la aplicación de leyes, reglamentos y directrices específicos para proteger al individuo trabajador con seguridad y salud, de acuerdo a la especialización del sector y sus industrias; además con la identificación y amplia aplicación de políticas públicas nacionales adecuadas para potencializar al sistema de seguridad social, en desempeño, cobertura y financiamiento; en conjunto con la introducción de contribuciones y prestaciones específicas y seguros obligatorios complementarios para el trabajo de riesgo asumidas por el empleador, derivando a los actores sus responsabilidades para el cumplimiento de las medidas de protección, donde para el Estado y su estructura institucional y organizativa prime la garantía de los derechos del trabajador en una sociedad que los incluya no únicamente por su condición de asalariado.

Se pone también sobre la mesa para la reflexión y análisis, la condición del impuesto gravado a la actividad minera desarrollada en el país, estas regalías son el pago que realizan los concesionarios mineros legales – autorizados, a excepción de las actividades de minería artesanal, por sus labores de explotación, al Estado como un derecho por ser propietario de los recursos naturales no renovables y titular de las regalías, patentes y utilidades laborales. De acuerdo a la Ley de minería (Art. 93), el 60% del total de las regalías que no deben ser menores al 5% de las ventas del mineral, es destinado a la ejecución de proyectos de inversión social en zonas aledañas a los proyectos mineros, a través del Gobierno Nacional, GAD o de la Secretaría técnica de la circunscripción territorial especial amazónica, en el caso de que los proyectos se encuentren localizados en la Amazonía. Datos proporcionados por el ministerio del ramo, en el 2020 la minería generó 810 millones de dólares en exportaciones, lo que permitió una recaudación de 430 millones por impuestos y captó 374 millones por concepto de inversión extranjera.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> El concesionario minero debe pagar el 25% del impuesto a la renta; del 12% de las utilidades generadas por los operadores hidrocarbúricos o mineros privados y 5% de utilidades provenientes de la pequeña minería, destinado a proyectos de desarrollo territorial integral, según la reforma a la Ley de minería y su reglamento de

Entonces, si la actividad minera es considerada legislativamente a nivel internacional y en Ecuador, de riesgo y peligro, con inminentes posibilidades de ocurrencia a pesar de las prevenciones adoptadas, se consideraría que el monto recaudado por regalías inclusive como ha sucedido con los proyectos de gran escala de forma anticipada, por no ser de carácter tributario establecido en el Art. 82 del reglamento de la Ley de minería, también pueda ser destinado al financiamiento del sistema de seguridad social frente a los riesgos del trabajo, exclusivamente para el trabajador minero, de la mano de un adecuado registro y declaración ante el IESS por parte del empleador, y sobre la base de una definición clara y transparente de las cuentas de la institución, todo esto como parte de la gestión adecuada de las políticas públicas de protección social en seguridad social, esta práctica bajo la premisa de que las empresas mineras en Ecuador paguen lo justo y real por concepto de impuestos o regalías al Estado.

---

junio de 2010; el 70% del impuesto sobre los ingresos extraordinarios; y, del 12% del impuesto al valor agregado, según el Art. 93 de la Ley de Minería (2009).

## Referencias

- Andrés Tomaselli. 2021. “Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú”. *CEPAL*.
- Banco Central del Ecuador. 2010. “La Economía Ecuatoriana luego de 10 años de Dolarización”, En *Dirección General de Estudios*.  
<http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anos.pdf>
- Banco Central del Ecuador. 2020. “Evolución de la Balanza Comercial, Enero – Diciembre 2019”. Quito, 13 de febrero de 2020.
- Banco Mundial. 2012. “Ecuador: Las caras de la informalidad”. Informe No. 67808-EC. *Unidad de Gestión para los Países Andinos – Reducción de la Pobreza y Gestión Económica*.
- Beck, Ulrich. 1997. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós. Serie Estado y Sociedad.
- Cadena, Meitner. 2019. “La sostenibilidad del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS”. En *La calidad del gasto público a debate, Serie Economía y Territorio N° 3*, editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito: FLACSO Ecuador.  
[www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec)
- Carmelo Mesa-Lago. 2008. “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de la seguridad social América Latina Hoy”. Universidad de Salamanca, vol. 48, de abril de 2008. P. 67-81, España.
- Carmelo Mesa-Lago. 2021. “La privatización de las pensiones en América Latina”. *Coyuntura Nuso N° 291*, de enero-febrero de 2021.
- Castel, Robert. 1986. *De la peligrosidad al riesgo. En Materiales de sociología crítica*. Varela, J. y Álvarez-Uría, F. (comps.). Madrid: Ed. La Piqueta.
- Castel, Robert. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. México: Paidós.
- Castel, Robert. 2004. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, Robert. 2010. *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, Robert y Claudine Haroche. 2001. *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo*. Buenos Aires: Politeia.
- Cecchini, S. y R. Martínez. 2011. “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2005. “Los principios de la seguridad social y su vigencia en América Latina y el Caribe”. En *C. Mesa-Lago, Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Naciones Unidas*.
- CEPAL. 2013. “Recursos Naturales en UNASUR, situación y tendencias para una Agenda de Desarrollo Regional”. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2016. “Panorama de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL. <https://dx.doi.org/10.18356/67f26415-es>
- CEPAL. 2018. “Estado de situación de la minería en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades para un desarrollo más sostenible”. En *IX Conferencia de Ministerios de Minería de las Américas*. Lima, 20 de noviembre de 2018.
- CEPAL. 2019. “Protección social universal en América Latina y el Caribe 2006-2019”. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL. 2019b. “Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en el Ecuador”. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2019c. “Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cisneros, María Victoria. 2018. “Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923-2015. Tesis de Doctorado, FLACSO Ecuador.
- Cisneros, Paúl. 2011. “¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental? Análisis de experiencias conflictivas de la industria minera en el Ecuador”. Tesis de Doctorado, FLACSO Ecuador.
- Código del Trabajo, publicado en el Suplemento al Registro Oficial 167 de 16 de diciembre de 2005, Última modificación de 19 de mayo de 2017. Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Ecuador.
- Convenio 24 “Seguro de enfermedad de los Trabajadores”, publicado en Registro Oficial 159 de 17 de mayo de 1962, última modificación de 12 de diciembre de 1961. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Convenio 121 “Prestaciones en caso de accidentes de trabajo”, publicado en Registro Oficial 592 de 23 de mayo de 1978, última modificación de 15 de febrero de 1978. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Convenio 123 “Edad mínima de admisión al trabajo en las minas”, publicado en Registro Oficial 99 de 22 de enero de 1969, última modificación de 22 de enero de 1969. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Convenio 124 “Examen Médico de Menores para el empleo de trabajo en minas”, publicado en Registro Oficial 99 de 22 de enero de 1969, última modificación de 22 de enero de 1969. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Convenio 130 “Asistencia Médica, Prestaciones monetarias de enfermedad”, publicado en Registro Oficial 593 de 25 de mayo de 1978, última modificación de 15 de febrero de 1978. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Convenio 155 “Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, aprobado el 22 de junio de 1981. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Convenio 159 “Readaptación profesional y empleo de personas inválidas”, Acuerdo Ministerial 211, publicado en el Registro Oficial 971 de 05 de julio de 1988, última modificación de 21 de agosto de 1987. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Convenio 176 “Convenio sobre seguridad y salud en las minas”, aprobado el 22 de junio de 1995. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Crozier, Michel. 1992. “El cambio en las organizaciones públicas”. *Gestión y política pública* vol. 1, núm. 1, julio-diciembre de 1992.
- Crozier, Michel. 1995. “La posición del Estado ante los otros actores. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Gestión y análisis de políticas públicas, No. 2, 1995.
- Crozier Michel y Erhard Friedberg. 1990. El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Durán, Fabio. 2007. “República del Ecuador: Diagnóstico del sistema de seguridad social (Borrador preliminar)”. *Oficina Internacional del Trabajo Oficina Subregional de OIT para los países andinos Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Departamento de Seguridad Social / OIT Ginebra*. Septiembre.

- Espinosa, Betty. 2010. “Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas”. En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coordinado por Felipe Burbano de Lara. Quito: FLACSO Ecuador. [www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec)
- Giddens, Antony. 1994. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gobierno de Chile, Subsecretaría de Previsión Social. 2020. “Informe estadístico semestral de la seguridad social, segundo semestre de 2019”. *Subsecretaría de Previsión Social*, No. 13, agosto de 2020.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 2019. “Boletín Estadístico No. 24, Años 2008-2019”. *Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2019. “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores Laborales, Diciembre 2019”.
- Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decisión 584 Sustitución de la Decisión 547, de 07 de mayo de 2004. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Ecuador.
- International Labour Organization – ILO and World Health Organization. 2021. “Global monitoring report, WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000-2016”.
- Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la industria del cemento, Ley No. 19 publicada en el Registro Oficial 153 de 21 de marzo de 1989. Ecuador.
- Ley de Minería, Ley 45 publicada en el Suplemento al Registro Oficial 517, de 29 de enero de 2009, Última modificación 2 de noviembre de 2011. Ecuador.
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Ley No. 50, publicada en el Registro Oficial 349 de 31 de diciembre de 1993.
- Ley de Seguridad Social, Ley No. 55 publicada en el Suplemento al Registro Oficial 465, 30 de noviembre de 2001, Última modificación 01 de septiembre de 2020. Ecuador.
- Ley Interpretativa de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la industria del cemento, publicada en el Suplemento al Registro Oficial 956 de 06 de marzo de 2017. Ecuador.
- Ley No. 16744 Normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, publicada el 23 de enero de 1968, última versión de 10 de marzo de 2022. Chile.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Suplemento al Registro Oficial 48 de 16 de octubre de 2009, última modificación de 19 de mayo de 2017. Ecuador.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, publicada en el Segundo Suplemento al Registro Oficial 037 de 16 de julio de 2013. Ecuador.
- Luhmann, Niklas. 1992. *Sociología del riesgo*. México: Universidad Iberoamericana de Guadalajara.
- Mandato Constituyente No. 6, Asamblea Constituyente, suscrito el 18 de abril de 2008. Ecuador.
- Mandato Constituyente No. 8, Asamblea Constituyente, suscrito el 30 de abril de 2008. Ecuador.
- Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2002. “Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo”. Ginebra: *ILO-OSH 2001*.
- Oficina Internacional del Trabajo - Oficina Subregional de OIT para los Países Andinos Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. 2008. “Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador”. Junio de 2008.
- Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2009. “Informe al Gobierno. Análisis actuarial y financiero del sistema público de pensiones, al 31 de diciembre de 2007”. Enero de 2009.

- Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2011. “Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet”. Ginebra: *Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*.
- Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2019. “Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia”. Primera edición 2019.
- Organización Internacional del Trabajo. 2003. *Hechos concretos sobre la Seguridad social*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2014. *Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado*. Chile: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. 2017. “Tercera reunión del Grupo de Trabajo tripartito del MEN (25-29 de septiembre de 2017)”. 18 de agosto de 2017.
- Organización Mundial de la Salud - OMS. 2018. “Preventing disease through a healthier and safe workplace”. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo [Internet]. Primera Ed. OIT. Ginebra, 2019. Available from: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_686762.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_686762.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. 2019b. “La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: El caso de Chile”. [www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)
- Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (PNDSM) 2020-2030. Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Ecuador.
- Recomendación 164 “Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores”, aprobado el 22 de junio de 1981. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Recomendación 183 “Recomendación sobre seguridad y salud en las minas”, aprobado el 22 de junio de 1995. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Reglamento de Aplicación de la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la industria del cemento, Resolución D.D. 640 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de 18 de agosto de 2021. Ecuador.
- Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 2393, publicado en el Registro Oficial 565 de 17 de noviembre de 1986, última modificación de 21 de febrero de 2003.
- Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Ámbito Minero, aprobado mediante Resolución Nro. ARCERNNR-013/2020, publicado en el Tercer Suplemento al Registro Oficial 339 de 27 de noviembre de 2020.
- Reglamento del Instructivo Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Resolución de la Secretaría Andina 957, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 28 de 12 de marzo de 2008.
- Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Resolución de la Secretaría Andina 957, publicado en el Registro Oficial Edición Especial 28, de 12 de marzo de 2008.
- Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo, aprobado mediante Resolución No. CD. 513 de 12 de julio de 2017. Ecuador.
- Reglamento General a la Ley de Minería, Decreto Ejecutivo 119, publicado en el Suplemento al Registro Oficial 67, de 16 de noviembre de 2009, Última modificación 25 de noviembre de 2015. Ecuador.
- Resolución Nro. ARCERNNR-013/2020, publicada en el Tercer Suplemento al Registro Oficial 339, de 27 de noviembre de 2020.
- Rosanvallon, Pierre. 2004. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.

- Sacher, William, Alberto Acosta. 2012. *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Sacher, William. 2019. ““Segunda contradicción del capitalismo” y megaminería: reflexiones teóricas y empíricas a partir del caso argentino”. Tesis de Doctorado, FLACSO Ecuador.
- Sasso, Jimena. 2011. “La seguridad social en el Ecuador, historias y cifras”. En Boletín de Análisis de políticas públicas, editado por Betty Espinosa. Enero 2011. FLACSO Sede Ecuador.
- Superintendencia de Bancos. Codificación de las Normas de Control para las entidades del Sistema de Seguridad Social. Ecuador.
- Superintendencia de Seguridad Social. 2020. “Estadísticas de Accidentabilidad, 2019. Chile, 29 de Abril de 2020.
- Vivas, Vivian. 2011. “Los dilemas del Desarrollo: Minería a gran escala en la Cordillera del Cóndor”. Disertación de postgrado, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.