

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

( FLACSO )

SEDE QUITO

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

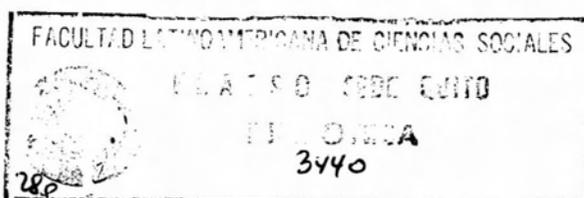
Tesis para optar el Grado de Master  
en Ciencias Sociales, con mención en  
Estudios del Desarrollo.

RAFAEL Z. GARCIA SILVA

Julio de 1980

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
(FLACSO)  
SEDE QUITO

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



RAFAEL Z. GARCIA SILVA

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

# I N D I C E

## INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

## ANEXOS

### Bibliografía

## CAPITULO II

### VISION HISTORICA DEL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL MARCO DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO ECUATORIANO

#### 1. Las políticas sociales y las primeras normas de la Seguridad Social en el período de hegemonía liberal 1895 - 1920

- 1.1 Las políticas sociales en el período de 1895 a 1920.  
La acción del Estado en el campo de la política social, previo a la Revolución Liberal, fue restringida.

La iglesia, a través de sus comunidades religiosas y las sociedades benefactoras, canalizaban la protección social, de manera paternal e individualista, mediante el sistema de beneficencia. Esta situación fue alterada por la Revolución Liberal y la penetración más aguda del capitalismo en el Ecuador. 1/

---

1/ El Sr. Elías Pozo, Ministro de Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública, Justicia y Beneficencia, en su informe al Congreso Constitucional de 1892 justifica la acción de la Iglesia. "La beneficencia debe estar en manos de la Iglesia pero protegida y subvencionada por el Estado: es así más perfecta y más provechosa, más general, más simpática, cuesta menos, hace más y penetra en los más desconocidos y pobres zafrazamea... Disuelta esta compañía santa (Iglesia, Estado) el pauperismo no tie-

La articulación del Ecuador al mercado internacional requería de cambios sustantivos en el sistema político nacional, que permitiesen adecuarse a los cambios económicos y sociales ocurridos. La emergente burguesía financiera-agroexportadora vinculada al capitalismo internacional a través de la exportación del cacao, actividad que la había permitido consolidar progresivamente su hegemonía económica, toma a su cargo este rol político.

La rápida expansión del sector exportador de la Costa alteró algunos aspectos de las relaciones sociales de producción serrana, fundamentalmente, al demandar abundante mano de obra.

De otra parte, la burguesía agroexportadora a través de la revolución liberal de 1895, despojó a la Iglesia de sus centros de transmisión y control ideológico y, al mismo tiempo, empezó un proceso de liberación de la fuerza de trabajo que se encontraba bajo la tutela de los terratenientes de la Sierra.

La Constitución de 1906 institucionalizó la nueva ideología laica y liberal de la Revolución. Se establecieron las pautas de una nueva organización y funcionamiento del Estado. Fruto de este reordenamiento es la expedición de la Ley de Manos Muertas de 1903, que puso bajo el control del Estado, las instituciones benéfico-asistenciales y para cuyo funcionamiento se asignaron las rentas pro-

-----  
na consuelo ni paciencia, pretenda hacer justicia por sí mismo y ha tomado en algunos países la forma gigantesca y terriblemente amenazadora del comunismo y en otras la ceñuda y omnipotente del socialismo, esta última triunfará si la Iglesia no acude a reglamentarla.

Informe al Congreso Constitucional de 1896.

venientes de las propiedades expropiadas a las comunidades religiosas y a la Iglesia. 1/

Las acciones de la Revolución Liberal crearon nuevas demandas y problemas sociales. En efecto, la supresión del concertaje produjo migración de la población serrana hacia las plantaciones caacateras, con las consiguientes secuelas de falta de: educación, salud, vivienda, seguridad social, etc. La filantropía no solucionaba los problemas surgidos. Los viejos métodos de atención, individuales y paternalistas, que con el proceso de laicización de la Revolución Liberal, no se habían modificado sustancialmente, no lograban atender a las demandas por servicios, que habían surgido.

Por esta razón, el nuevo actor social que a ciertos niveles de la economía comenzaba a generalizarse, el asalariado, desbordando los estrechos márgenes de sus organizaciones gremiales y

-----

1/ Entre las disposiciones fundamentales de la "Ley de Manos Muertas" se anotan las siguientes: -Expropiación de los bienes raíces de las comunidades religiosas y su traspaso al Estado (Art. 1). La adjudicación de la renta de estas propiedades a la beneficencia pública, (Art. 2).- La organización de las Juntas de Beneficencia en Quito, Guayaquil y Cuenca, (Art. 3), etc.. Por otra parte, el señor Ministro de lo Interior Manuel Montalvo, dice en 1906: "El fin de la sociedad y, por lo tanto del Estado, no es sólo realizar el orden jurídico, sino también cumplir, aunque secundariamente, con todos los fines humanos, prestando, en efecto, el suficiente acopio de servicios para que ninguno de los miembros, en cuanto es posible, sea desgraciado. Por lo cual la Beneficencia pública no es un género de atribuciones que por el carácter benéfico y el espíritu de caridad que implica, pueda ser impropio del Estado...". Informe del señor Ministro del Interior Manuel Montalvo a la Asamblea Nacional, 1906.

de protección mútua comenzó a exigir la atención de sus necesidades, acrecentadas por las nuevas condiciones de trabajo. De otra parte, crecía una gama de organizaciones, que logró imponer en la mesa de la discusión, demandas por alzas de salarios, reducción de las horas de trabajo, descanso de los días festivos, etc..

En el Primer Congreso Obrero Ecuatoriano convocado en Quito, el 10 de agosto de 1909, por la Sociedad Artística e Industrial de Pichincha, se discutió, incluso, un proyecto de ley sobre indemnización por accidentes de trabajo. En los estatutos de la Unión Ecuatoriana de Obreros, entidad que surgió del congreso mencionado, se establecieron, entre otros propósitos, la necesidad de leyes convenientes para garantizar los derechos de los trabajadores, relativos a la indemnización de las víctimas de accidentes de trabajo, reglamentación adecuada de salarios, duración de la jornada de trabajo y establecimiento de casa de retiro para obreros.

## 1.2 Las Primeras Políticas de Seguridad Social.

La política del Estado en cuanto a seguridad social estuvo prioritariamente orientada a atender las demandas de los trabajadores vinculados a su aparato administrativo el mismo que había crecido notoriamente a raíz de la Revolución de 1895. En efecto, los primeros beneficiados fueron los militares, quienes desde fines del siglo XIX mediante la profesionalización del ejército presionaron y lograron tener acceso a esta protección con cargo al ene-

rio nacional. 1/

En el campo civil, los telegrafistas fueron los primeros en conseguir pensiones vitalicias con 15 años de trabajo con cargo al tesoro nacional, seguidos de los bomberos quienes alcanzaron pensiones de montepío para sus viudas e hijos con el requisito de 20 años de servicio y pensiones de invalidez por accidentes de trabajo. 2/

Los maestros fiscales, nuevo grupo social surgido en torno a la responsabilidad del Estado en el campo educativo, pugnarón por alcanzar tempranamente servicios de protección, los mismos que les fueron concedidos el 30 de octubre de 1917 mediante la Ley de Jubilación de profesores de primaria, secundaria y educación superior. En octubre de 1923, por primera vez se crea el gravamen del 5% sobre el salario de los maestros. Con esta medida se dan los primeros pasos hacia la institucionalización del sistema de aportaciones, característica del sistema de seguro que se establecerá más tarde en el país.

-----

1/ Con ley del 25 de octubre de 1908, los militares consiguen del Estado la "Letra de Retiro" para oficiales del Ejército y de la Marina y por otra del 28 del mismo mes y año, las Letras de invalidez a favor de las autoridades y agentes de Policía. Las continuas revueltas militares en el primer cuarto de siglo justificaron el privilegio del grupo militar. La afirmación de que la carrera militar es la más "peligrosa" de las profesiones, la razón de los grandes beneficios de que goza este grupo de afiliados.

2/ Dr. Jorge Doudehés, Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina, Fotografiado/PUCE.

2. La seguridad social y las transformaciones del Estado en el período de 1920 a 1930

2.1 Antecedentes.

A nivel mundial se produjeron tres crisis económicas: la primera de 1919 a 1921, la segunda de 1929 a 1933 y la última de 1937 a 1938. Estas provinieron de la sobre producción de mercancías, con las consiguientes consecuencias de baja de la producción, cierre de fábricas, despidos y desocupación.

En Ecuador, a partir de la Primera Guerra Mundial, debido a la caída de los precios, comenzaron a disminuir las exportaciones de cacao, 1/ con la consiguiente reducción de los ingresos fiscales. El Estado se vió obligado a acudir al crédito privado a través del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil.

La reducción de las exportaciones del cacao impactó directamente en el ingreso de las clases populares, las mismas que reaccionaron y pusieron de manifiesto que el problema social comenzaba a tener presencia en el convivir nacional y que no era

-----

1/ Los precios del cacao bajaron de un máximo de 26 3/4 centavos de dólar por libra en marzo de 1920 a 12 centavos en diciembre de ese mismo año y a 5 3/4 en 1921... En consecuencia, el valor de la exportación de cacao se fue reduciendo sucesivamente de 20 millones de dólares en 1920, a 9.8 millones en 1921, 10 millones en 1922 y a 7.5 millones en 1923. Gonzalo Abad Ortiz. El Proceso de Lucha por el poder en Ecuador. Mimeo. Quito, 1970. pág. 22.

posible continuar gobernando con los viejos métodos de exclusión de los sectores subordinados. 1/

Por esta razón los sectores laborales comenzaron a expresar públicamente su descontento a través de huelgas, paros y manifestaciones en las calles. 2/ Se fortificaron sus organizaciones y para 1922, se había fundado la Confederación Obrera del Guayas, La Asociación Gremial del Astillero, La Sociedad Artística e Industrial de Pichincha, La Confederación Obrera Ecuatoriana, etc.. Estas organizaciones se transformaron en voceros de las reivindicaciones sociales y trajeron a la arena de la discusión, temas no tratados en los recintos oficiales del Estado.

El conflicto social que venía incubándose desde 1914, a raíz de las primeras crisis del cacao, estalló el 15 de noviembre de 1922, con motivo de la huelga general de los trabajadores de la Empresa Eléctrica y de los tranvianos de Guayaquil. Paulatinamente se adhirieron otros sectores laborales, hasta culminar con la gigantesca manifestación popular referida, la misma que fuera violentamente reprimida por la fuerza pública con el saldo de más de un millar de muertos. 3/

-----

- 1/ Alfredo Pareja Diezcanseco, Ecuador, La República de 1830 a nuestros días. Ed. Universitaria 1979 - Quito-Ecuador, pág.329.
- 2/ En efecto, se realizaron huelgas como: la de la empresa de alumbrado, luz y fuerza eléctrica en agosto de 1919; la de los trabajadores de aseo de las calles, la de los jornaleros de la Unión Azucarera, etc., todas ellas demandando alzar de salarios, el cumplimiento de las 8 horas de trabajo fijadas en 1916 y el pago por accidentes de trabajo.
- 3/ Alfredo Pareja Diezcanseco, op. cit. p, 637.

No es una mera coincidencia que en Guayaquil se haya producido la primera huelga general de trabajadores, ya que el motor del desarrollo capitalista de ese entonces, era el puerto principal. 1/

No fueron solamente los sectores populares y asalariados los afectados por el proceso inflacionario ocasionado por la crisis. Fue también la clase media urbana conformada en torno al comercio y las finanzas. Esta, formada por la educación laica estatal, acicateada por las limitaciones económicas y las ideas socialistas, irrumpió en la contienda política y en alianza con las clases populares y la oficialidad joven del ejército, combatió la hegemonía liberal y logró romper la marginación política que le había impuesto el régimen oligárquico.

De esta manera, las presiones masivas de los sectores afectados por las crisis y la marginación política, exigieron un recondicionamiento de las estructuras sociales, políticas y económicas, que se materializó en la Revolución Juliana del 9 de julio de 1925. 2/

-----

1/ Sin embargo el descontento social se generalizó también a otras regiones v.g. en la Hda. Leito, en la provincia de Tungurahua, el "13 de noviembre de 1923 se asesinó a un centenar de infelices que querían comer un poco más y sufrir un poco menos" Alfredo Pareja Diezcanseco. op. cit. pág. 333.

2/ Alfredo Pareja Diezcanseco dice a propósito de la Revolución Juliana: "Más que una sublevación fue la presencia del anhelo nacional de cambio, una transformación de sistemas, un anhelo de modernidad en el tratamiento de los problemas, un escape a la angustia íntima de la tensión social." Alfredo Pareja Diezcanseco. op. cit. pág. 340.

2.2 Reformulación de las políticas sociales y transformación del Estado a raíz de la Revolución de 1925.

Los movimientos sociales que culminaron en la Revolución Juliana de 1925 y los gobiernos que se sucedieron hasta 1931, provocaron la primera reestructuración importante del Estado en la historia republicana. La Revolución de 1925 contribuyó a poner las bases para la construcción de un Estado integrador y nacional con la suficiente capacidad para, venciendo los localismos y regionalismos, orientar y conducir el desarrollo en el ámbito de la nación.

En este mismo período, las bases populares y los sectores medios rompieron con la ideología tradicional y junto con la transformación del Estado, dieron origen a nuevas expresiones organizativas de la sociedad civil, los partidos políticos organizados. 1/

A partir de estas transformaciones, el Estado empezó a dirigir ciertos aspectos de la actividad económica nacional y a intervenir en las relaciones entre capital y trabajo. Además, se realizó un proceso de racionalización de la administración pública y de los mecanismos de control financiero, cambiario y fiscal. 2/

-----  
1/ En efecto el Partido Socialista Ecuatoriano se crea el 20 de julio de 1925; el Partido Conservador se crea el 9 de octubre de 1925 y el Partido Liberal Radical Ecuatoriano el 10 de diciembre del mismo año. Ver Rafael Quintero en "Partidos Políticos en Ecuador y la clase terrateniente en las transformaciones del Estado", pág. 254 y siguientes.

2/ Paúl Oquiel, evolución del Estado Ecuatoriano y sus implicaciones para un diagnóstico de la administración pública, documento de trabajo, Mimeo, p. 9.

La presencia de la alianza referida en la conducción del Estado, dio un nuevo giro a la acción social estatal. Esta, rompiendo el estrecho margen unilateral e individual de la beneficencia y de la filantropía, adoptó nuevas formas de acción, previstas en la previsión social, 1/ y en una incipiente Seguridad Social. Esta nueva política exigió la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo, el 13 de julio de 1925. 2/

Con la creación de este nuevo aparato estatal se inició un proceso de estudio y de ampliación de la legislación social, que culminó en el gobierno del Dr. Isidro Ayora con la expedición de varias Leyes. Cabe mencionar la legislación sobre: Contrato Individual de trabajo, deshaucio, Responsabilidad por accidentes de trabajo y prevención de los mismos. Duración máxima de la jornada de trabajo, descanso semana!, trabajo de mujeres y protección de la maternidad, procedimiento para acciones provenientes de accidentes de trabajo, salario mínimo y participación en utilidades. De esta manera el Estado se transformó en otro escenario de la contienda y de la solución de las demandas de los actores interesados en los pro-

1/ Política estatal de protección a la sociedad en su conjunto, superando los métodos individualistas de la beneficencia y filantropía. El Estado organiza el cuidado de la sociedad y dicta las leyes para el efecto.

2/ Abundantes responsabilidades se confiaron al naciente Ministerio de Previsión Social que, desde su inicio dificultaron la atención exclusiva de los problemas sociales. En efecto, a este Ministerio correspondían los campos de: Previsión Social, Trabajo, Beneficencia, Sanidad e Higiene, Agricultura, Inmigración, Colonización y Estadística General.

blemas sociales y se puso definitivamente bajo su responsabilidad el servicio de Asistencia Pública. 1/

### 2.3 La Caja de Pensiones, primera institución de Seguridad Social en el Ecuador.

Las nuevas, diversas y amplias responsabilidades del Estado dieron origen a una importante burocracia, conformada por elementos de la clase media, entre profesionales, técnicos e intelectuales. Ellos participaron decisivamente en las transformaciones del período, ya que la apertura del poder y la ampliación de la acción del Estado les permitía acceder a nuevos niveles de responsabilidad y decisión, que antes les fueron negadas.

La burocracia, afectada por los problemas inflacionarios, dada su posición estratégica en el aparato del Estado, buscó mecanismos compensatorios de sus bajas remuneraciones. Logró la ex-

---

1/ No en vano el Ministro de Previsión Social de este entonces, al hacer relación a la naturaleza y alcance de la Asistencia y la Previsión Social como actividad del Estado Moderno, dice lo siguiente: "La reforma de las leyes de trabajo, así como la extensión de las funciones protectoras de Asistencia Pública, consecuencia de la creciente intervención Estatal que se sobrepone a la acción individual de la ineficacia de la caridad privada, culminan en la época actual como imperativo impostergable, prefiriendo, como es natural a las capas sociales colocadas en situación inferior por desniveles sólo explicables en atención a la preponderancia del engrandecimiento del individuo en mengua de la especie, patrocinado por el mentido dogmatismo del "dejar hacer", Miguel Angel Albornoz, Informe del Ministro de Gobierno y Previsión Social a la Nación en 1930-1934.

pedición de leyes y la creación de instituciones para su beneficio. Así, mediante la expedición de la Ley de "Jubilación, Montepío, Ahorro y Cooperativa", en marzo de 1928, consigue la creación de la Caja de Pensiones. Esta es la primera institución de Seguridad Social en el Ecuador. 1/

El seis de octubre del mismo año se afilian a la reciente institución los trabajadores del sistema bancario público y privado. Son los empleados bancarios, los primeros trabajadores del sector privado atendidos por la seguridad social.

De esta manera se iniciaron acciones estatales en el terreno de la seguridad social, aunque restringidas al sector público. Sin embargo, reactivó la presión de los empleados y asalariados privados para conseguir su incorporación.

Desde el primer momento, la Caja de Pensiones, por falta de experiencia y técnica de organización apropiadas, tuvo un lento desarrollo y graves problemas financieros. El Estado, su única fuente de ingreso, debido a las crisis de años 29 y 30 no pudo atender sus compromisos económicos. Este hecho motivará más tarde, la adopción del régimen de los seguros privados basados en

-----

1/ Decreto Ejecutivo número 18, Registro Oficial número 59, de 13 de marzo de 1928.

En general, la aplicación de las leyes sociales y, en buena parte, la de Pensiones, se inició solamente 10 años más tarde, con la presión de la clase trabajadora y el aporte de intelectuales, en el mandato del General Enríquez.

las cotizaciones personales. 1/

### 3. La seguridad social en el período de 1930 a 1940

#### 3.1 Antecedentes.

En la crisis mundial del 30, los países latinoamericanos de mayor tradición industrial que disponían de capital y un mercado potencial, iniciaron el llamado proceso de "sustitución de importaciones".

El Ecuador, por el contrario, por sus peculiaridades económicas y sociales, no pudo afrontar de un modo similar la caída de los precios de sus productos exportables (cacao y café). Se deterioraron los términos de intercambio, hasta tal punto que en 1935 el "Ecuador no podía adquirir en el exterior sino el 55% de lo que obtenía 9 años antes, con el mismo volumen de exportaciones, situación que se mantuvo hasta la Segunda Guerra Mundial."

2/

---

1/ Al respecto el Presidente del Instituto de Previsión Social Dr. Fidel López Arteta en 1939 dirá: "Esta Caja... adolece de errores sustanciales en el Sistema, la regulación financiera y el cálculo de beneficios, ... siguió en parte, los arbitrarios sistemas de pensiones de gracia, otorgados por los soberanos de los Estados o por los poderes públicos con cargo a los fondos del erario, sin establecer la fundamental relación propia de todo régimen de Seguros entre servicios, aportes, tiempo de afiliación, edad jubilar y otorgamiento de beneficios. Ver Boletín Informaciones Est. Soc. y Econ. No. 5 junio 1939, pág. 11.

2/ Isabel Robalino Bolle, El sindicalismo en el Ecuador, INEDES/INEFOS, Quito, p. 91.

La crisis económica tuvo profundas repercusiones políticas. La alianza que había sustentado los regímenes del período anterior, se fracturaron iniciando un período de inestabilidad política. Se produjeron 17 cambios de gobierno en el período de 1931 a 1940. 1/

El movimiento obrero afectado por la crisis, dió un serio impulso a su organización. Muchos de los viejos gremios fueron transformados en los modernos sindicatos, dirigidos por intelectuales socialistas y cristianos, provenientes, muchos de ellos, de la clase media. Esta nueva fuerza organizativa elevó nuevamente al escenario político el conflicto social, no obstante a la dura persecución del dictador Páez. En el gobierno reformista del General Enríquez Gallo, logró la expedición de nuevas reformas sociales que se establecieron en las Leyes de: Desocupación y Deshaucio, Cooperativas, Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, etc. que culminó con la promulgación del Código de Trabajo en 1933. 2/

### 3.2 Creación del Seguro Social Obligatorio: 1935.

El sector laboral privado, hasta mediados de la década del 30, no tenía otro régimen de protección del Estado, que el general de la Asistencia Pública y algunas reglamentaciones sobre riesgos de trabajo.

-----  
1/ Gonzalo Abad O. op. cit. p. 19.

2/ Alejandro Moneano, Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX, Ecuador, Pasado y Presente, ed. Universitaria, Quito, 1975, p. 199.

En este período se suceden movimientos huelguísticos; la huelga

La presencia de intelectuales socialistas en la conducción de amplios sectores del movimiento obrero y en ciertos aparatos del Estado, fue un factor decisivo para la expedición de la Primera Ley de Seguro Social Obligatorio, el 2 de octubre de 1935.<sup>1/</sup> Conjuntamente con el Seguro Social Obligatorio se creó el aparato estatal para su aplicación, el Instituto Nacional de Previsión Social. Este fue creado como entidad autónoma bajo la responsabilidad y supervigilancia del Ministerio de Previsión Social y Trabajo. Mediante esta ley se estableció la obligatoriedad de la afiliación de los empleados públicos, privados y de los asalariados sea cualquiera el orden de sus actividades, sin considerar su nacionalidad. <sup>2/</sup>

La primera ley de Seguro Social Obligatorio contiene el germen de la restricción de la protección, al establecerse la obligatoriedad de la afiliación a los empleados y asalariados. Se recomienda el fomento del seguro "voluntario" que de ser implementado, pudo haber sido la puerta de entrada de amplios sectores de la po-

-----

de la fábrica La Internacional, la de la Empresa Eléctrica, el paro de los trabajadores de aseo de las calles de Guayaquil, huelga de los mineros de Portovelo, etc., movimientos que fueron duramente reprimidos por la dictadura del Ing. F. Páez (1935 a 1937). Isabel Robalino Bolle, op. cit.

- <sup>1/</sup> Personajes como: Miguel Angel Zambrano, Néstor Mogollón, Juan Luis Oquendo, todos ellos representantes del movimiento socialista, tuvieron decisiva participación en las reformas sociales del período; ver Isabel Robalino Bolle, op. cit. pág. 93.
- <sup>2/</sup> La Ley del Seguro Social Obligatorio se publicó en Registro Oficial número 3, de octubre de 1935.

blación trabajadora independiente, al régimen del Seguro. 1/

La restricción del régimen de seguro social a los asalariados y empleados, sólo responde al interés de los sectores dominantes de la sociedad. Estos, ante la presión de los trabajadores se ven obligados, a través del Estado, a hacer algunas concesiones, pero limitadas al reducido grupo de asalariados. De esta manera, los empresarios, por una parte, obtienen algún reconocimiento de los trabajadores, aseguran el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo; y, por otra, salvaguardan la tasa de ganancia que podría verse afectada por la ampliación de la protección a otras capas de la población.

Con la creación y funcionamiento de la Caja del Seguro para empleados privados y obreros en 1937, quedó conformada la base jurídica e institucional del Régimen del Seguro Social Ecuatoriano y fortalecida la intervención del Estado en el campo de la protección social.

#### 4. La Seguridad Social en la Década del 40

##### 4.1 Antecedentes.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Ecuador incrementó sus exportaciones de arroz, cacao, café, sombreros de paja to-

-----

1/ En el lapso de 1935 a 1942 no hubo ninguna experiencia de afiliación voluntaria, ni se dieron los pasos técnicos y administrativos para ello. Sin embargo, el enunciado consagrado en la ley, tiene la posibilidad de aplicación.

quilla, caucho y palo de balsa. Al mismo tiempo disminuyó las importaciones, creando un saldo favorable en la balanza de pagos. 1/ La disponibilidad de recursos no fue aprovechada en un esfuerzo industrializador. Contribuyó a ello el exceso de liquidez y la exorbitante alza de precios. Este fenómeno se acentuó hacia 1943.

La política de congelación de salarios reanimó al movimiento de la clase obrera. Sus representantes formaron parte de la Alianza Ecuatoriana que intervino en el derrocamiento de Arroyo del Río el 23 de mayo de 1944. Meses después el impulso a la organización de los trabajadores culminó con la creación de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, el 4 de julio de 1944.

4.2 El reajuste de la seguridad social, a los objetivos del desarrollo capitalista, a través de la promulgación de la Segunda Ley de Seguro Social Obligatorio.

El proyecto reformista que avanzó hacia finales de la década de los años 30 fue sustituido por la alianza entre la burguesía liberal y el capital extranjero. A partir de esta nueva composición del bloque en el poder, las leyes sociales y su infraestructura institucional fueron apropiadas por los sectores dominantes y transformados en instrumentos para mantener a las clases subordinadas en los "límites de la legalidad" del sistema. 2/

-----  
1/ "En efecto el monto de nuestras exportaciones había elevado de 7.533.000 dólares en 1940 a 10.385.000 en 1942, \$ 22.606.000 en 1943 y \$ 28.611.000 en 1944. Por su parte el índice de precios internos subió en 104 en 1940 a 207 en 1944". Agustín Cueva. op. cit. pág. 52.

2/ Boletín de Informaciones y Estudios N° 17, junio de 1942, pág. 2.

Para comprender la lógica de este proceso es necesario recordar que el capitalismo en su desarrollo, tiene la capacidad para adecuar a sus intereses, las diversas contingencias sociales que se suscitan en sus ciclos. Así, en la depresión económica mundial durante los años 30 aceptó las iniciativas concretas de políticas sociales (Primera Ley de Seguro Social Obligatorio 1935, Código del Trabajo 1938, Caja del Seguro Social 1937, etc.) para, cediendo a las demandas populares, atenuar los conflictos sociales que se agudizan en el momento de la crisis.

Una vez superada ésta, en el período del auge, sutilmente transforma las leyes sociales en instrumentos adecuados de su propia expansión, o dejándolas insubsistentes, interpretándolas de conformidad con sus objetivos o restringiéndolas en beneficio de reducidos sectores sociales y de la producción estratégicos para su desarrollo.

Así, respecto de la Seguridad Social, en el período en análisis, con la argumentación de que la Ley de 1935 "no correspondía a las normas y principios técnicos más adecuados y modernos.. 1/ sin consultar a los beneficiarios directos y con el asesoramiento de un técnico internacional, experto conocedor de los sistemas de seguros de los países capitalistas desarrollados se preparó y expidió la actual Ley de Seguro Social Obligatorio, el 14 de junio de 1942.

Si bien es cierto que esta Ley mantuvo el sistema y alcance de la de 1935 en lo relativo al campo de aplicación, a las prestaciones concedidas y a la organización administrativa, sin em-

1/ Boletín de Informaciones y Estudios No. 17, junio de 1942, pág. 6

bargo, introduce ciertas reformas que desvirtúan su carácter inicial. En efecto, la vigente ley de 1942 al establecer que "están sujetas al seguro obligatorio todas las personas que prestan servicios o ejecutan alguna obra en virtud de un contrato de trabajo, o por nombramiento, esto es los empleados privados, obreros y los empleados públicos.... los aprendices sujetos a contrato de aprendizaje", margina al trabajador independiente, al suprimir la posibilidad de la afiliación voluntaria. 1/

Con el artículo siete, la nueva ley, con sutileza restringe más el campo de aplicación al dejar a discreción del Instituto Nacional de Previsión, la afiliación a otros sectores de asalariados, como los agrícolas, los domésticos, ocasionales y temporales. Para el seguro hasta el presente parece que no se han dado las "condiciones convenientes" para la afiliación de los trabajadores agrícolas, en la práctica lo que se ha dado es su exclusión del derecho a esta protección. Con esta medida, en una economía orientada

-----  
1/ Ley de Seguro Social Obligatorio, artículo 2, Registro Oficial 574, 25 de julio de 1942. Aunque años más tarde se dispuso la afiliación voluntaria fue sólo para aquellos trabajadores que hubieren sido afiliados y también manifestado su interés de continuar como tales en los tres meses subsiguientes a su separación del Seguro. Ciertamente que son enormes los problemas de orden técnico y administrativo para atender el problema del seguro voluntario, pero de existir la ley, es decir la decisión de hacerlo y el respaldo político, el problema técnico-administrativo no es excusa para no llevarlo a la práctica.

hacia la agroexportación, lo que hace es dejar intactos los intereses de la oligarquía vinculada a ese sector. 1/

Con estas restricciones, el seguro social obligatorio se redujo a un programa de mantenimiento de ingreso y seguridad en el trabajo para un conjunto reducido de sectores sociales y se produjo una marginación para amplios sectores empobrecidos urbanos y rurales.

5. Readecuación del aparato del Estado y la Seguridad Social en el período de estabilidad política de 1948 a 1960

En 1948 se inicia un período de relativa activación económica, debido al crecimiento de las exportaciones del banano, y a la presencia de nuevas industrias. 2/ Simultáneamente se inicia una etapa de estabilidad política, que comprende tres regímenes constitucionales completos, desde 1948 hasta 1960.

-----

1/ El Art. 7 dice: "El Instituto Nacional de Previsión en la época que juzgare oportuna, según las condiciones del ambiente nacional... fijará las modalidades peculiares del seguro de los trabajadores agrícolas, domésticos, los ocasionales, temporales y de los trabajadores a domicilio. R.O. 574 del 25 de julio de 1942. Nos consta que "esa época" no ha llegado para todos, pues de los indicados, solamente los domésticos han sido incorporados y con un bajo índice de efectividad.

2/ "En 1943 el Ecuador exportó un poco menos de dos millones de dólares de banano, para 1952 exportaba más de 20 millones de dólares y se convirtió en el primer exportador de este artículo". Gonzalo Abad O. op. cit. pág. 40.

La tasa de crecimiento industrial fue del 9.8% para el lapso de 1930-54; 7.9 para el lapso de 1955-59; y 14.9% 1960. Ver Alejandro Moreano op.cit. p. 215.

La nueva alianza entre la burguesía agroexportadora-financiera y el capital extranjero presionaron para que el Estado se adecuara a las nuevas exigencias del desarrollo e iniciara un proceso de racionalización y modernización de la actividad pública, mediante el comienzo de un proceso de planificación nacional. 1/

El respiro económico contribuyó a menguar las tensiones sociales. Las primeras manifestaciones de crisis las dió un movimiento de marginados suburbanos de Guayaquil y sectores estudiantiles en 1959.

#### 5.1 Política de Seguridad Social.

El relativo sosiego de la década del 50, evidencia que las conquistas sociales se fraguan en el conflicto social que se acrecienta en los períodos de crisis. Nada significativo en relación a Seguridad Social acontece en este período. Los asalariados y los empleados públicos y privados, beneficiados con la Ley de Seguro Social Obligatorio de 1942, defendieron sus conquistas y aún incrementaron sus concesiones, sin mayor preocupación por la suerte de la inmensa mayoría de la población no asalariada ni dependiente del país.

-----

El costo de vida se mantuvo relativamente estable, entre 1943 y 1950 aumentó de 100 a 111 y entre 1952 - 1960 se elevó en un 5%. Alejandro Moreano, op. cit. p. 219.

1/ En efecto, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica fue creada por Decreto Ley de Emergencia número 19, de 23 de mayo de 1954, Registro Oficial número 527, de 29 de mayo de 1954.

En efecto, en 1951 se estableció el Seguro de Cesantía para el magisterio fiscal; en 1952 para los empleados públicos, en 1955 para los bancarios y de seguros y en 1958 para los empleados privados y obreros. En 1957 se creó el Departamento Médico como entidad autónoma para atender la prestación médica de los ya afiliados.

A pesar de la relativa disponibilidad de recursos, en esta década, se acentuaron los problemas financieros por la falta de cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones financieras para con la institución.

## 6. Transformación del Estado y primer intento de ampliación de la cobertura del seguro social en el Gobierno de la Junta Militar.

### 6.1 Antecedentes.

Para Ecuador la década del 60 se caracteriza por la profundización de la crisis que se inició a fines de la década anterior, debido a la baja de la exportación del banano y el café, con el consiguiente desequilibrio en la balanza de pagos por causa del deterioro de los términos de intercambio.

El congelamiento de los salarios y la subida de los precios (en Quito subieron 30.7 puntos) reactivaron los movimientos laborales y nuevamente la crisis generó un período de inestabilidad política en el que se sucedieron 5 gobiernos, tres democráticos y dos autoritarios.

Además en este período se acentúa la vinculación de la economía nacional al capitalismo mundial, mediante la presencia en el país de filiales de las transnacionales (Texaco Gulf) y se da un serio impulso a la acumulación interna mediante el empuje a la industrialización.

El Gobierno de la Junta Militar que se inicia el 11 de julio de 1963, asumió como postulados de su acción gubernamental, las iniciativas reformistas de la Alianza para el Progreso e inicia un nuevo proceso de reestructuración y racionalización del Estado para adecuarlo a las nuevas exigencias del desarrollo nacional. Con este fin se adopta por primera vez un Plan de Desarrollo, cuyos objetivos fundamentales apuntaban a una reforma agraria, una reforma tributaria y una reforma administrativa.

El modelo reformista de la Junta Militar, ideológicamente anticomunista, convirtió a la industrialización en el motor del desarrollo. Con este fin, a través de las leyes de fomento industrial, artesanía y pequeña industria, se concedió una serie de privilegios y exoneraciones y se puso a su alcance recursos financieros a través de la creación de la Comisión de Valores - Corporación Financiera Nacional.

De esta manera el modelo de la Junta Militar procuró acentuar el poder nacional y fortificar la presencia del Estado como ente conductor del desarrollo nacional con el consiguiente debilitamiento de las presiones unilaterales, regionalistas y localistas.

Sin embargo el intento modernizante del Gobierno Mili-

tar lesionó intereses específicos de algunas fracciones dominantes (latifundistas serranos, importadores, financistas) y provocó su reacción, la misma que culminó con el alejamiento militar del poder el 29 de marzo de 1966. 1/

## 6.2 Primer intento de ampliación de la cobertura del seguro social.

Los afanes desarrollistas presentes en la década del sesenta en lo social, iniciaron con el cuestionamiento del desarrollo como mero crecimiento y se comenzó a hablar de los "aspectos sociales del desarrollo". Por esta razón, el Plan General de Desarrollo 1964-1973, al mismo tiempo, que fija la meta de crecimiento de 3,15% per cápita, se planteó también la necesidad de atender los problemas sociales. Con este fin a la planificación de los sectores económicos se yuxtapuso la planificación de los sectores sociales. 2/

Los afanes redistributivistas del gobierno militar dieron origen a las políticas de bienestar social, con lo cual se contribuyó al estudio y análisis de la realidad social nacional y se inició la ejecución de proyectos sociales en los campos que se consi-

---

1/ Osvaldo Hurtado afirma que "Los mayores adversarios de la Junta Militar fueron las cámaras de la producción, especialmente representadas por aquellos comerciantes"... la caída se produce sobre todo por la acción de los grupos privilegiados. Osvaldo Hurtado. El poder político en el Ecuador, 2a. Ed. Quito. Artes Gráficas, 1974, pág. 244.

2/ El Plan General de Desarrollo 1964-1973 contempla los programas de educación, salud, vivienda, desarrollo rural, cooperativismo y reforma agraria.

deraron prioritarios: educación, vivienda, salud y seguridad social.

Respecto de la seguridad social, se intentó ampliar su cobertura a los sectores de trabajadores no protegidos. En efecto, el Estado, a través del Instituto de Previsión Social de ese entonces, toma la iniciativa de ampliación de la cobertura y lo hace prioritariamente hacia sectores cuyo consenso demandaba el grupo gobernante, para el cumplimiento del modelo reformista. Con este fin se expidieron leyes y reglamentos especiales que beneficiaron a los profesionales libres, los artesanos, los trabajadores domésticos, los trabajadores ocasionales, temporales y a domicilio, el clero secular y los empleados permanentes de servicio de Iglesias.

1/

La ampliación de la cobertura no respondió a un cambio en la concepción teórica del seguro social. Esta continuó refiriéndose al "salario imputable" como la medida para cotizar y alcanzar las prestaciones. Por esta razón, solamente aquellos sectores con posibilidades económicas fueron los beneficiados con estas medidas.

Al final de la década se estableció el Seguro Campesino, primer intento de protección del trabajador agrícola no asalariado. Para ello fue necesario la expedición de una ley "ad hoc" que

-----

1/ Cabe indicar en cuanto a los artesanos que estos debieron incorporarse al seguro social desde la ley de Defensa del Artesano de 1953, pero solamente por la expedición del reglamento en 1964 se hace efectiva la ley para las prestaciones de enfermedad, maternidad, riesgo de trabajo y cooperativo mortuoria.

rompió las normas tradicionales del seguro social ecuatoriano. 1/

Las acciones modernizantes en el campo administrativo afectaron también al seguro social. Mediante Decreto No. 517, de 19 de septiembre de 1963, se unificaron las Cajas de Pensiones y del Seguro, en la "Caja Nacional del Seguro Social". De esta medida resultaron beneficiados los empleados públicos de la Caja de Pensiones, la misma que, a causa de la mora del Estado, estaba desfinanciada. Al fusionarse con la Caja del Seguro, que no tenía problemas financieros se pudo atender las demandas de los empleados del Estado.

En este período la ampliación del seguro y su cambio administrativo surgieron del modelo reformista puesto en marcha a lo largo de la década. La iniciativa del Estado problematizó las necesidades de ciertos sectores sociales a los que extendió "legalmente" el beneficio del seguro social; (de manera parcial estas leyes comenzaban a hacerse efectivas en el Gobierno del General Rodríguez Lara a partir de 1973).

El movimiento obrero dividido y fuertemente reprimido, se preocupó más de la discusión en el plano político, que de las conquistas sociales, dejando camino fácil para la acción modernizan-

-----  
1/ Ciertamente que el seguro campesino, que inicia su aplicación en 1974, adolece de fallas técnicas y dificultades financieras, pero creemos que se trata de un leve intento hacia la seguridad social más integral. El camino está trazado, los problemas de tipo técnico nunca son insuperables cuando hay una decisión y apoyo político.

te del Estado transformado en el orientador del proceso de desarrollo nacional.

## 7. La Seguridad Social en la década del 70

### 7.1 Antecedentes.

En la década del 70, Ecuador inicia una etapa de importantes cambios. De país agro-exportador se transforma en país agro-minero-exportador.

Los ingentes recursos provenientes de la exportación petrolera permitieron impulsar un modelo reformista basado en la industrialización y en la presencia del capital extranjero.

A pesar de la notable expansión de la economía en el período 1972 a 1978, su creciente modernización y a la emergencia de nuevos grupos sociales en la escena política, no se produjeron cambios importantes en las estructuras que condicionan la distribución del ingreso y la propiedad. Se produjo una notoria expansión de la inversión pública y privada, un traslado de los recursos del petróleo a la actividad privada a través de los créditos, los subsidios, las exenciones tributarias, con la consiguiente expansión del proceso de acumulación.

A partir de 1972 el Estado consolidó su presencia en la actividad productiva y se transformó en el conductor del desarrollo nacional. 1/

---

1/ En efecto, a lo largo de la década es notorio el fortalecimien-

## 7.2 Fracaso del segundo intento de ampliación del Seguro Social

A pesar de la disponibilidad de recursos y de la presión de sectores laborales, nada significativo se realizó en el campo de las políticas sociales. El beneficio de la época petrolera tampoco llegó a la población marginal urbana y rural.

Varios acontecimientos a lo largo de la década del 70, fundamentalmente en torno a la expedición del Primer Código de Seguridad Social, proporcionan elementos para profundizar en el análisis sobre los efectos del tipo de seguro social establecido en el país.

En esta década es la burocracia del IESS la que trae a discusión el problema de la seguridad social, que repercute en el Gobierno, motivado por los intereses de legitimación y búsqueda de consenso.

En efecto, Velasco Ibarra al día siguiente de proclamarse dictador, con mucha precipitación e improvisadamente, el

-----  
to del Estado mediante su intervención en la actividad económica del país a través de varias empresas estatales.

Esta actitud del Estado es clara, al menos en el período reformista de Rodríguez Lara. En el Gobierno del Triunvirato, la presión de las fuerzas oligárquicas restaron vigor a la presencia del Estado y canalizaron en su favor las más grandes decisiones.

23 de junio de 1970, suprimió el Instituto Nacional de Previsión Social y un mes más tarde creó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como organismo ejecutor de la política de seguridad social.

1/

En el trasfondo de esta medida administrativa, se encontraba la intención de intervenir en el seguro social, para acceder a sus recursos. El Estado se encontraba en una crisis financiera.

La burocracia del IESS, defendió denodadamente la autonomía de la Institución, por lo que fue reprimida, desconocida su organización clasista y perseguidos y cancelados sus dirigentes.

En este período, personeros del Instituto Nacional de Previsión Social, preocupados por la actitud rutinaria, de escasa significación y poca cobertura del seguro, conformaron una comisión de alto nivel para estudiar la posibilidad de introducir en el régimen vigente, algunos cambios. Su intención era adecuarlo a las exigencias del desarrollo nacional.

La comisión cumplió su trabajo y produjo un proyecto de código de Seguridad Social, el mismo que fue puesto a consideración del ejecutivo para su revisión y discusión con las partes in-

-----

1/ Con Decreto No. 9, de 23 de junio de 1970, R.O. No. 6, de 29 de junio, se suprime el Instituto de Previsión Social y con Decreto No. 40, de 2 de julio de 1970, R.O. No. 15, de 10 de julio del mismo año, se crea el IESS.

teresadas.

Se inició el estudio, pero la coyuntura política obligó a precipitar las acciones. El Ejecutivo en un esfuerzo por arrancar consenso y respaldo de la clase trabajadora, sin la debida meditación y por sobre toda consulta a las partes interesadas, mediante Decreto No. 51, del 14 de enero de 1972, Registro Oficial No. 400, del 24 del mismo mes, promulgó el Código. Obviamente la medida exasperó a los afiliados y sobre todo a los empresarios, quienes se opusieron a su vigencia con todos los medios a su alcance.

Velasco Ibarra fue derrocado el 15 de febrero de 1972. El Gobierno de las Fuerzas Armadas que le sucede, para atraer a las partes interesadas en la contienda, un mes y medio más tarde, el 28 de marzo de 1972, suspendió la vigencia del código hasta que una comisión especializada estudiara nuevamente su contenido.

La comisión cumplió su cometido y cuando se estudiaban las recomendaciones, nuevamente por razones políticas de la coyuntura, obligó al debilitado Gobierno de Rodríguez Lara, en un último esfuerzo por encontrar respaldo en los sectores laborales, a poner en vigencia el mencionado Código, con Decreto No. 20-A, del 8 de enero de 1976.

Rodríguez Lara dejó el poder el 11 de enero de 1976. El Triunvirato Militar presionado nuevamente por afiliados y empresarios y con el fin de buscar respaldo de los trabajadores, mediante Decreto No. 60 suspendió por segunda vez el mencionado Código.

Estos fueron los hechos, que en gran medida se suscitaron influidos por la coyuntura política. Sin embargo, hubieron otras razones que es necesario analizar.

En efecto, habíamos dicho que el seguro social se institucionalizó en el país, cuando las relaciones capitalistas de producción así lo exigieron. Es así como se trasplantó el régimen de seguros sociales propio de países desarrollados industrializados a la realidad nacional, donde resultó funcional a los sectores de la producción con mayor desarrollo capitalista. Allí donde la penetración del capitalismo había dado origen a la relación asalariada estable, penetró el sistema de seguridad social.

Desde entonces el seguro social ecuatoriano hábilmente ha sido utilizado por los sectores dominantes como mecanismo de reproducción y mantenimiento de su fuerza de trabajo y de apaciguamiento de conflictos sociales a través de los aumentos de mejoras de las prestaciones.

Por esta razón, con el correr del tiempo, los empleados y los asalariados, reconociendo su situación de privilegio, al margen del principio de solidaridad, que sólo puede proporcionar una visión global de la problemática socioeconómica nacional, han defendido con denuedo esta situación de preferencia. 1/

-----  
1/ El análisis del seguro social en lo referente al movimiento laboral es ilustrativo respecto de cómo se ha conducido la labor concientizadora en el sector de trabajadores, se ha hecho más énfasis en las reivindicaciones de grupos al margen del contexto de la problemática global de la sociedad.

En efecto, la oposición cerrada a la vigencia del Código no sólo era coyuntural, por razones políticas, también tuvo que ver en ello su contenido.

Este Código, entre otros objetivos buscaba: romper el estrecho margen del régimen de seguro social obligatorio impulsándolo hacia la seguridad social mediante la incorporación de sectores de trabajadores no sujetos a las relaciones salariales y a la familia del asegurado. Se buscaba la supresión de las desigualdades al interior del grupo de afiliados, se modificaba el régimen financiero en procura de que los sectores más favorecidos, haciendo efectivo el principio de solidaridad, financiaran el beneficio de los menos favorecidos económicamente; se encauzaba la contribución del Estado hacia el financiamiento de los servicios que se prestan a sectores de más bajos ingresos; se preveía incorporar el seguro social a la planificación nacional como parte integrante de los programas de desarrollo y, orientar las inversiones a la capitalización con fines estrictamente sociales.

Estas innovaciones del Código no fueron del agrado de los afiliados, quienes arguyendo no haber sido tomados en cuenta en las discusiones, se opusieron a su vigencia. Se dijo que "el Código era muy ampuloso, que se disminuían las prestaciones y los derechos adquiridos y se corría el riesgo de nuevos aumentos del porcentaje de las cotizaciones". Otro sector de afiliados argumentaba diciendo: "ciertamente no nos oponemos a la afiliación de nuevos grupos de trabajadores; pero los malos y escasos servicios actuales tendríamos que compartir con más población, por eso es

que nos preocupamos". 1/

Por su parte los empresarios, después de justificar la ampliación del seguro a nuevos sectores de no asalariados, como los artesanos, los profesionales y los pequeños empresarios por "cuanto en ellos se soporta la permanencia del sistema de libre empresa y libre competencia", se opusieron a la vigencia del Código con su conocido argumento del alza de los costos de producción. 2/

Como fruto de esta cerrada oposición la iniciativa de la burocracia progresista del IESS, no pudo hacerse realidad, los afiliados y los empresarios, cada cual desde sus propios intereses, se unieron para defender el privilegio del 6.5% de la población ecuatoriana, sin que existiera hasta fines de 1978 ninguna intención de retomar el problema.

-----

- 1/ Entrevistas realizadas por el autor a dirigentes de los sectores laborales afiliados, mayo 8 de 1980.
- 2/ En efecto, así se expresa la Cámara de Comercio: "Los aspectos económicos de este proyecto preocupan especialmente a la clase empresarial, que no deja por eso de reconocer su conveniencia social y humana. Observamos, en primer lugar, que el impacto inmediato de promulgar como Ley el Código de Seguridad Social sería el de imponer una carga financiera adicional a las empresas..... El sector empresarial ve con inquietud este nuevo eslabón de la cadena ascendente de incremento de los costos de producción". Comercio Ecuatoriano. Órgano Oficial de la Cámara de Comercio de Quito, No. 141, septiembre de 1971. Editorial.