

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

(FLACSO)

SEDE QUITO

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

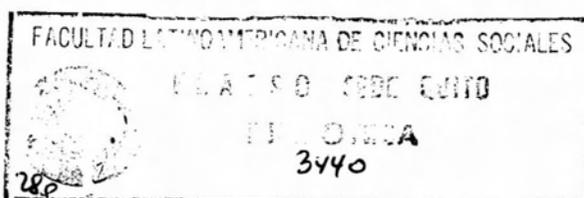
Tesis para optar el Grado de Master
en Ciencias Sociales, con mención en
Estudios del Desarrollo.

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 acumula- ción	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

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

El problema de la Seguridad Social aparece en la contienda política ecuatoriana, como una consecuencia de los cambios sociales que introduce el desarrollo del capitalismo a raíz de la Revolución Liberal de 1895. La penetración cada vez más amplia y creciente del capitalismo acentúa la distinción de clases de la sociedad ecuatoriana. Como consecuencia, nuevos actores sociales emergen a la vida social, política y económica del país y reclaman su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

Como consecuencia de estos cambios, el Estado tuvo que transformarse y adecuarse a las nuevas exigencias del desarrollo nacional. Este hecho aconteció en la Revolución Juliana de 1925 y en los gobiernos militares de las décadas del 60 y del 70.

El problema de la seguridad social se ha resuelto de conformidad con el grado de poder de los actores interesados. Por esta razón, los militares fueron los primeros beneficiados ya al inicio de la primera década del presente siglo. En 1928, debido al papel protagónico que tuvo la clase media en las transformaciones políticas y sociales de ese entonces, consiguió la protección del seguro social mediante la creación de la Caja de Pensiones. Años

más tarde los asalariados y empleados privados, guiados por la intelectualidad socialista consiguen la expedición de la primera Ley de Seguro Social Obligatorio en 1935 y la creación de su propia institución de protección, la Caja del Seguro Social, en 1937.

Hasta 1942, debido al debilitamiento de las fracciones dominantes a consecuencia de la crisis de la década de los años 30, la cuestión de la seguridad parece haberse resuelto de manera amplia en favor de los empleados y trabajadores.

Sin embargo, los sectores dominantes atentos a la evolución del proceso social, una vez superada la crisis, con habilidad y sutileza, reacondicionaron la Ley de Seguro Social Obligatorio a sus propios intereses. Así, en 1942, en alianza con el capital extranjero, consigue la expedición de la segunda Ley de Seguro Social, restringiendo su aplicación solamente al sector de asalariados urbanos bajo dependencia estable de un patrono.

La burguesía al restringir la protección de la seguridad social sólo al asalariado urbano, por las características específicas de la formación social ecuatoriana, donde apenas un tercio de la población económicamente activa es asalariada, consigue dos propósitos fundamentales:

- a) Por una cuota mínima que paga al seguro se despoja de la responsabilidad del cuidado, salud e integridad de sus trabajadores y consigue un mecanismo adecuado para la reproducción y mantenimiento de su fuerza de trabajo.

- b) Al reducir la protección a un escaso número de personas, evita la posibilidad de una reducción de su tasa de ganancia, que se verá amenazada ante la contingencia de realizar mayores aportes para ampliar la cobertura poblacional.

Pero no sólo la clase media, la clase obrera, la burguesía fueron los actores que intervinieron en la contienda de la seguridad social. Lo fue también el Estado.

El Estado, en lo concerniente a la política de seguridad social hasta 1960, actúa de modo pasivo, reacciona ante el estímulo de partes interesadas y contribuye a resolver el problema a favor de los sectores sociales que ejercen mayor presión.

A partir de la década del 60, el Estado, que para ese entonces había adquirido más libertad y cierta autonomía, por su propia iniciativa eleva a la mesa de la discusión nuevamente el problema de la seguridad social. Lo hace con fines políticos coyunturales para atraer el consenso de ciertos grupos sociales estratégicos (profesionales independientes). Con este fin, el Estado en su afán de implantar el modelo desarrollista, impulsó un programa de ampliación de la cobertura a sectores de trabajadores autónomos, cuya incorporación al IESS, de ninguna manera amenazaba la tasa de ganancia de los empresarios. Se amplió el seguro a los profesionales libres, clero secular, artesanos, etc..

En esta misma década, por iniciativa del Estado se amplía el seguro al trabajador del campo. Lo hace con el mismo

criterio de no afectar la renta del empresario agrícola y del terrateniente al proteger al campesino comunero sin dependencia patronal y no al asalariado agrícola.

En la década del 70, por iniciativa de la burocracia del propio seguro, con el aval del Estado, se produce el único intento serio para la universalización del seguro social ecuatoriano, el mismo que fracasa ante la oposición de afiliados y empresarios. Los afiliados porque temían compartir los actuales servicios y los empresarios porque veían en el Código que se expidió, un atentado a su tasa de ganancia y una amenaza a la capitalización privada. El Estado no tuvo la suficiente fuerza y autonomía para imponer su decisión y mantener la vigencia del Código. Más preocupado por los conflictos políticos de la coyuntura, utilizó el Código como un mecanismo de negociación entre trabajadores y patronos.

De lo dicho se desprende que la seguridad social en Ecuador ha sido el resultado de una contienda política, que se ha resuelto al interior del Estado, de conformidad con el grado de poder de las partes interesadas. Por esta razón, los sectores sociales con menor presencia organizativa y sin la disponibilidad de recursos suficientes para reclamar y sustentar sus derechos quedaron al margen del seguro social.

De allí la necesidad de estudiar y analizar las implicaciones políticas de esta institución, tema que aún no ha sido abordado en el caso ecuatoriano y que ha tomado actualidad debido a las disposiciones establecidas en la constitución vigente que propugna la universalización de esta protección a toda la población.

Al haberse resuelto el problema de la seguridad social a favor de una minoría de la población, su organización se adecuó a esa finalidad. Asumió un sistema que responde a la relación triangular "cotización-salario-prestación". En consecuencia, sólo el trabajador que cotiza un porcentaje de su remuneración tiene derecho a prestaciones, las mismas que son proporcionales a sus ingresos. De esta manera se logró ideologizar al trabajador con una concepción individualista del seguro social, que se ha transformado en un serio obstáculo para la ampliación a otros sectores de trabajadores ajenos a la relación salarial y dependencia patronal. Los sectores ahora beneficiados, erróneamente han llegado a considerar a la institución como de su exclusiva propiedad, oponiéndose a iniciativas que tengan que ver con la ampliación de la cobertura.

Por otra parte, como resultado de esta concepción, en 52 años de vigencia de la institución, la experiencia administrativa, la técnica actuarial y la jurisprudencia se han desarrollado partiendo del supuesto de la exclusiva protección de los asalariados bajo dependencia permanente de un empleador. Los esfuerzos para cambiar esta situación han sido escasos y no han tenido aceptación, debido a la resistencia para adoptar nuevos esquemas administrativos, nuevos procedimientos, un nuevo marco jurídico y quizá nuevas formas de financiamiento.

Este es un aspecto fundamental que será necesario enfrentarlo, con decisión, si se quiere cumplir el mandato constitucional. Los sistemas establecidos para la protección del asalari-

riado han fracasado cuando se los ha tratado de adaptar a trabajadores autónomos. Lo que indica que ese no es el camino. La solución consiste en proyectar cambios profundos que permitan superar el estrecho margen del seguro social y avanzar hacia la seguridad social. Esta labor no corresponde exclusivamente a técnicos, burócratas o Estado, sino que será el resultado de una nueva correlación de fuerzas políticas.

Por esta razón en el momento actual es necesario volver a problematizar la cuestión de la seguridad social. Pero estamos conscientes de que esta iniciativa deberá surgir del sector laboral no atendido. Es decir, de los trabajadores asalariados agrícolas, de los trabajadores independientes y de los campesinos.

Los problemas y las limitaciones actuales del seguro social ecuatoriano se derivan del tipo de seguro establecido en el país. La escasa cobertura poblacional, la concentración de la población afiliada en los centros urbanos industrializados y la consiguiente marginación de los trabajadores del campo y autónomos de las ciudades, son consecuencia del tipo de seguro social institucionalizado en el país. Un régimen funcional y adecuado para atender los requerimientos de reproducción y mantenimiento exclusivo de la fuerza de trabajo asalariada, no es el mecanismo adecuado en la formación social ecuatoriana para universalizar la protección del seguro social, donde las tres cuartas partes de la población económicamente activa no es asalariada.

Por otra parte, el régimen de seguro social esta-

blecido en el país basado en concepciones individuales y profesionalistas reproduce, en cierta forma, diferencias entre trabajadores manuales e intelectuales como una prolongación de la diferencia de clases de la sociedad nacional. Es este criterio de clases, el que incide en la fijación de los porcentajes de aportes, en el acceso a la cantidad y calidad de las prestaciones y a los préstamos para vivienda. Quienes más ingresos poseen tienen derecho a más prestaciones y servicios. No de otra manera se explica cómo la clase media absorbe la mayor parte de los programas de vivienda del IESS, a lo largo de la década.

El mismo tipo de seguro, que hemos descrito a lo largo de este trabajo, a través de su sistema de financiamiento, ha permitido una gran capitalización de sus reservas técnicas, cuyas magnitudes no son conocidas con precisión por el mismo Instituto.

La falta de balances actuariales ha incidido decisivamente en la política de la institución. Sin la posibilidad de conocer matemáticamente los requerimientos económicos para las prestaciones futuras, del total de ingresos anuales se descuentan porcentajes que fluctúan entre el 40% y el 50% para atender las prestaciones y los gastos de administración y saldo se destina al fondo de acumulación.

Este criterio antitécnico se ha convertido en el centro de la acción interna del IESS. Como consecuencia, las prestaciones-principal objetivo del seguro- han pasado a ocupar una segunda prioridad.

Los recursos técnicos, humanos, financieros y la misma política de la institución se ha concentrado en el manejo de los fondos de acumulación a través de las inversiones. Esta actividad ha transformado a la institución en una de las entidades financieras e inversoras más poderosas del país. Nada de esto fuera criticable si todo este trabajo y recursos hubiesen contribuido a mejorar y ampliar los servicios y las prestaciones como lo dispone la Ley.

A pesar de la importante incidencia del seguro social en la economía y el desarrollo nacional y de la presencia del Estado en su control y financiamiento, sin embargo hasta finales de la década del 70, jamás la institución fue tomada en cuenta en la planificación nacional. El instituto se ha guiado por un principio de autonomía no muy bien comprendido, ajeno a la problemática global del desarrollo, pese a su importancia social, económica y política.

Por otra parte, la contribución del Estado al seguro social, por las características de restricción a que hemos hecho referencia, torna regresivo todo esfuerzo de redistribución del ingreso, por cuanto el sustentarse el presupuesto del Estado predominantemente en los impuestos indirectos, la carga se transfiere al consumidor sea afiliado o no. Si son los ingresos del petróleo los que financian una parte sustantiva del presupuesto del Estado redundan en beneficio del reducido número de afiliados, mientras la inmensa mayoría de ecuatorianos, también sometidos a la explotación del capital, permanecen marginados de los servicios.

La presencia del Estado en el financiamiento del Seguro sólo se justifica en la medida en que la cobertura de ésta tienda a expandirse prioritariamente hacia los sectores de trabajadores de menores recursos.

En un régimen de seguro basado en la capitalización de sus reservas técnicas, la rentabilidad de las inversiones es de mucha importancia, pero no con el único y exclusivo fin de capitalizar, sino para mejorar y ampliar las prestaciones, y para contribuir al desarrollo nacional. De allí que los préstamos al Estado tengan justificación cuando están destinados a los programas de salud, educación, capacitación, al equipamiento colectivo, la infraestructura económica, previstos en los planes de desarrollo nacional.

Se justificaría una cooperación del seguro con la empresa privada siempre y en cuanto ésta contribuya a la creación de fuentes de trabajo y a la producción de bienes y servicios necesarios para el consumo de los sectores populares. Con este criterio el IESS debe seleccionar a las empresas y luego asignar sus recursos.

Pero no tiene ninguna justificación que con fines exclusivos de capitalización se destinen recursos provenientes del ahorro forzoso de los trabajadores ecuatorianos a Bancos extranjeros, sin que ni siquiera sus intereses retornen al país. De esta manera se está extrayendo recursos nacionales para contribuir al enriquecimiento del capital financiero internacional con la consiguiente merma de capitales para impulsar el proceso de desa-

llo interno del país.

2. Recomendaciones

2.1 Antecedentes

La Constitución Política vigente, en su artículo 29, numeral 1, establece taxativamente: "adoptar un régimen de seguridad social que tenga como objetivo proteger al asegurado y a su familia en casos de enfermedad, maternidad, vejez, muerte y desocupación. La ampliación del seguro a toda la población y el financiamiento equitativo de los empleadores y de los asegurados."

2.2 Respecto de la universalización.

De los razonamientos expuestos en las conclusiones se desprende que el régimen de seguro social institucionalizado en el país no es el mecanismo adecuado para el cumplimiento del mandato constitucional respecto de la universalización de la protección a toda la población ecuatoriana.

Por otra parte, la universalización de la protección no será el resultado de una disposición constitucional, ni fruto de una acción unilateral del Estado o de grupos sociales actualmente beneficiados. La experiencia histórica ha demostrado que las iniciativas de ampliación que han partido unilateralmente del Estado han fracasado. Entonces, como se ha constatado a lo largo de este trabajo, pensamos que la universalización de la seguridad so-

cial debe ser fruto de una contienda política en la que nuevos actores sociales, se encarguen de problematizar la necesidad de su protección.

Los trabajadores no protegidos, asalariados agrícolas, trabajadores ocasionales, temporales y a domicilio, campesinos, pequeños comerciantes, miembros de organizaciones populares, etc. serán los actores encargados de iniciar el proceso de problematización discusión y resolución de una política para la universalización de la seguridad social.

Obviamente el planteamiento del problema exige un reacondicionamiento sustancial y profundo del régimen vigente. Significa cambiar su base conceptual esencialmente individualista y compensatoria, por una concepción social y distributiva, basada en la igualdad de los derechos y en la solidaridad de los beneficiados.

Esto implica iniciar un proceso de transformación que debe estar liderado por los no afiliados. Por esta razón pensamos en la urgencia de robustecer y afianzar las organizaciones populares urbanas y campesinas.

Estratégicamente, en tanto no se haya modificado la base jurídica existente, que debe ser un objetivo a mediano plazo, las demandas de los trabajadores no protegidos deben estar dirigidas a:

- Exigir la afiliación de todos los trabajadores asalariados

que por disposición de la LEY vigente deberían estar protegidos en su totalidad. Existe un 40% de asalariados que por evasión de la ley están marginados de la protección.

- Exigir la expedición de los reglamentos para la incorporación del trabajador asalariado agrícola que por el artículo 5 de la ley vigente, fuera marginado de la protección. Esta labor deberá comenzar por la afiliación de los trabajadores más estables como los agroindustriales, de producción ganadero y lechera y los de las plantaciones de productos agro-exportables.
- Ampliar el Plan piloto de Seguro del Campesino, cuyos principios y metodología de acción, técnicas, etc., deben comenzar a influir al resto de la institución. A pesar de varios errores, consideramos que es la única experiencia que rompe la concepción, el marco jurídico, técnico y metodológico tradicionales. Por otra parte, abre la posibilidad a nuevas formas de acción más acordes con las características del proceso del trabajo presentes en la formación social ecuatoriana, en la que más del 75% de la población económicamente activa es autónoma y no está vinculada a la relación salarial y sin embargo necesita de la protección, porque también está sometida a la explotación del capital.
- Otro mecanismo de ampliación de la cobertura es la prestación médica a la familia del afiliado. Ciertamente que

contribuirá a aumentar los servicios de los ya protegidos. Pero, por otra parte, consideramos que por ser una prestación con características esencialmente redistributivas en forma progresiva al interior del IESS, es necesario fortalecer, modernizarla, ampliarla y financiar.

La característica redistributiva de esta protección se verá acrecentada, en la medida en que se amplíe el seguro a las capas de menores ingresos de los afiliados y de la sociedad. Creemos que el seguro del campesino, único mecanismo para llegar con la prestación médica al trabajador del campo, debe ser fortalecido y apoyado de manera prioritaria.

Pero la labor no debe ser unilateral; es necesario hacer un esfuerzo de coordinación con la acción del gobierno central a través del Ministerio de Salud Pública, para cubrir con este servicio a la totalidad del territorio nacional.

El servicio de salud del IESS esencialmente curativo, costoso y extremadamente especializado y de alta tecnología, destinado a determinadas capas sociales, debe paulatinamente hacer énfasis en el aspecto preventivo de la salud que a la larga redundará en un abaratamiento de los costos y una mayor contribución al desarrollo.

Por otra parte, un impulso a esta prestación, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, significa un avance importante hacia la socialización de la medicina. La am-

pliación de la prestación médica y del servicio público de salud en la formación social ecuatoriana, consideramos como los únicos caminos viables para alcanzar el objetivo constitucional de la socialización de la medicina y como una estrategia para lograr la universalización de la seguridad social.

Obviamente, esta decisión no será fruto de la racionalidad del Estado, sino el resultado de la contienda política de los beneficiados versus los intereses privados creados en torno de los servicios médicos y del ejercicio profesional liberal de la medicina y de la producción y comercialización de los productos farmacéuticos.

Por esta razón, los sectores interesados, tanto protegidos como no protegidos, deben lograr la paulatina ampliación de esta prestación, por sobre cualquier otra, a más amplios sectores poblacionales y territoriales del país.

Un buen mecanismo operativo para esta ampliación podría ser la utilización de la regionalización de los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública.

2.3 Respecto de las prestaciones

Por las características restrictivas del seguro social ecuatoriano, por su concentración en determinados sectores poblacionales y en áreas geográficas de alguna forma ya atendidas, consideramos no estratégico, en las actuales circunstancias,

crear nuevas prestaciones. Cualquier incremento de ellas, sólo y únicamente, se justificaría en la medida en que la seguridad social se emplee y democratice.

En la coyuntura actual el esfuerzo debe concentrarse, prioritariamente, en la ampliación de la cobertura poblacional y de las prestaciones existentes, cualquier iniciativa tendiente a crear nuevas prestaciones sólo redundaría en una contribución más a la concentración de los servicios en el 6.5% de la población ecuatoriana.

2.4 Respecto de la unidad e igualdad.

A lo largo del análisis expuesto en el trabajo se ha constatado la falta de unidad del régimen de seguro establecido en el país y la ausencia de igualdad de los beneficiarios en el acceso a todas las prestaciones.

Aquí nos encontramos ante un problema de índole estructural que se deriva de la estructura de clases de la sociedad ecuatoriana. La distinción en secciones "A" y "B", es decir, entre empleados privados y obreros y empleados públicos y bancarios, es una reproducción de la distinción entre grupos sociales. La Sección "B" está destinada al grueso de la clase media incrustada en el aparato del Estado y sección "A", al grueso del trabajador asalariado vinculado a la actividad privada.

Una política tendiente hacia la completa unificación

debe estar dirigida a atenuar estas diferencias. El único camino viable al interior de una formación social capitalista, es la seguridad social. Con este fin debe ponerse en práctica la reforma a la Ley de Seguro Social de 1963, que procedió a la unificación del sistema, sin lograrlo en su totalidad.

En el sistema de seguro social ecuatoriano, inspirado en los seguros privados de tipo personal y financiados en base a cotizaciones de los interesados, el origen de la desigualdad tiene que ver con la diferencia de los ingresos de los afiliados. Una primera medida encaminada a la igualdad, consistiría en la supresión de las concesiones de servicios adicionales por contratos especiales, costumbre que ha contribuido a la desigualdad de los afiliados en cuanto a prestaciones.

Una estrategia de las clases dominantes para evitar enfrentar el problema globalmente ha sido atender las demandas de los trabajadores de manera segmentada en base a negociaciones con grupos concretos de interesados.

Esta forma de actuar no ha tenido otra finalidad que la de debilitar y aún destruir el principio de solidaridad de la seguridad social. La resistencia de ciertos grupos de afiliados a la ampliación de los servicios a otras capas de la población es una clara muestra de la sutileza y habilidad de la forma de actuar de los sectores dominantes en el campo social.

Una de las medidas concretas en este aspecto, es-

tarifa encaminada a la ampliación del seguro general para todos los afiliados, incluidos artesanos, servicio doméstico, trabajadores eventuales, a domicilio y por tarea.

La igualdad en el acceso a las prestaciones y el fortalecimiento de la solidaridad de los trabajadores es posible alcanzar, entre otros mecanismos, mediante una revisión del sistema de financiamiento del seguro social ecuatoriano.

2.5 Respecto del financiamiento

Para pasar del régimen de seguro social al de seguridad social es indispensable modificar el sistema financiero existente. Conviene sustituir progresivamente el sistema tripartito, por el de un impuesto general progresivo sobre la renta, de tal manera que cada miembro de la sociedad, según su capacidad económica, contribuya al financiamiento de la seguridad social.

Este sistema ayudará a la eliminación paulatina de las diferencias en cuanto a prestaciones y fortalecerá el principio de solidaridad; quienes tienen más ingresos contribuirán al financiamiento de la protección de los afiliados de menores ingresos.

Pero, para implantar este sistema, es condición "sine qua non" la universalización de la cobertura. De no darse este prerrequisito, la aplicación del impuesto general produciría peores efectos regresivos que el régimen actual.

El impuesto general sobre la renta, al afectar directamente a los ingresos de los miembros de la sociedad, es un mecanismo adecuado para capturar parte del excedente de la producción nacional y canalizarlo al financiamiento de la protección de toda la colectividad.

De ninguna manera estamos en contra de la participación del Estado en el financiamiento, todo lo contrario, la función redistributiva de la seguridad social sólo es posible hacerla efectiva con la presencia del Estado. Pensamos que en el actual sistema de seguro ecuatoriano, restringido al asalariado permanente urbano, la contribución del Estado se torna regresiva. En estas condiciones no se justifica que el Estado contribuya con el 40% para el financiamiento de las jubilaciones que paga el IESS. Pensamos que la responsabilidad del cuidado y reproducción del trabajador mientras sea o no fuerza de trabajo, corresponde al empleador quien debe pagar un salario que corresponda a un mínimo histórico necesario, que incluya la atención de las necesidades del trabajador en todos los períodos de su vida.

En un sistema restringido a la posibilidad de quienes pueden cotizar, la contribución del Estado debería orientarse a subsidiar a los trabajadores de menores ingresos. Concretamente, creemos que esta contribución del Estado debe canalizarse al financiamiento del seguro campesino y a la prestación médica, que en el actual régimen brindan las mayores posibilidades para lograr una redistribución progresiva del ingreso.

Puntualizando nuestra recomendación y refiniéndonos

al sistema de seguro social vigente, creemos que deben darse pasos iniciales para modificar el sistema de financiamiento basado en el régimen de capitalización por "prima media uniforme". La prima media uniforme basada en la hipótesis falsa de la invariabilidad de los salarios, repercute en el equilibrio financiero de la institución, pues la variabilidad de los salarios, obliga a revisiones periódicas de las pensiones para que mantengan el poder adquisitivo de acuerdo con el costo de vida.

Por esta razón, coincidiendo con lo previsto en el Código de Seguridad Social expedido en 1972, recomendamos la adopción del financiamiento por "prima media escalonada", la misma que debería ser regulada de conformidad con estudios y reglamentaciones específicas, cuyo detalle no es objeto de este trabajo.

2.6 Respecto de las inversiones.

El régimen de seguridad social institucionalizado en el país basado en el sistema de capitalización ha dado origen a un gran fondo de acumulación.

Qué hacen con estos recursos?

Deben ser invertidos de manera segura y con rentabilidad suficiente para mantener el valor y aún incrementar las reservas técnicas. Para cumplir este objetivo hay dos posibilidades: invertir a través del Estado o de la empresa privada. De-

bido a la tendencia natural de la iniciativa privada hacia la concentración de la riqueza, creemos que el camino más adecuado para realizar las inversiones debe ser el del sector público.

El IESS, a través de préstamos, venta de bonos, depósitos en bancos del Estado, debe orientar preferencialmente sus recursos hacia el sector público para financiar programas de interés general mediante la construcción de escuelas, viviendas, carreteras, canales de riego, agua potable, alcantarillado, capacitación, etc. y mediante la creación de empresas mixtas de producción con intensivo uso de mano de obra y de bienes de consumo popular, y de abastecimiento del propio Instituto (medicinas, por ejemplo).

El IESS, en coordinación con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, debe encargarse de la programación, construcción y financiamiento exclusivo de viviendas de estricto interés social, dejando a las mutualistas la atención a demandas de las clases alta y media.

2.7 Respecto de la administración.

Como condición necesaria para el paso del seguro social a la seguridad social es necesario crear una infraestructura administrativa adecuada a las nuevas exigencias del desarrollo nacional.

Se debe adoptar normas técnicas y administrativas

que sistematicen las existentes --y unifiquen los métodos y procedimientos.

Establecer una coordinación intrainstitucional para evitar que cada departamento y dirección se constituyan en entes autónomos con sus propios métodos, procedimientos e información.

Capacitar los recursos humanos, de manera especial a los vinculados al sector de las prestaciones.

Ampliar y robustecer técnicamente el Departamento de Estadística para que concentre, clasifique y sistematice la información de todo el campo de acción de la Institución. Información que debe ser producida de conformidad con los requerimientos de la planificación y el análisis del desarrollo nacional. No es tolerable que una institución de la importancia del IEES haya contado la producción estadística en 1967 para continuarla recientemente a partir de 1977.

2.8 Respecto de la planificación.

La universalización de la seguridad social como un objetivo del desarrollo nacional, será posible alcanzarla mediante la incorporación del seguro social al proceso de planificación nacional.

La concepción individualista y profesionalista cerra-

da del seguro social ha dado origen en el grupo de afiliados, a un equivocado principio de propiedad de la institución. Por este motivo se ha exagerado el concepto de autonomía y se ha visto con recelo toda intervención del Estado. La seguridad social no es una actividad que depende de la iniciativa privada; es una función pública que cae bajo la responsabilidad del Estado y por lo mismo no debe ser ajena a la planificación del desarrollo nacional.

Hasta fines de la década del 70, la seguridad social no ha sido tomada en cuenta en los planes de desarrollo. No se tiene ninguna experiencia en este campo. De allí la necesidad de conceptualizar una metodología y una técnica de planificación apropiadas para la seguridad social.

La conceptualización deberá incluir:

- Un conocimiento profundo de la concepción filosófica de la seguridad social y una delimitación exacta de su campo de acción.
- Un conocimiento exhaustivo del régimen de protección establecido en el país, relacionándolo con las características propias de la formación social ecuatoriana, con los procesos de transformación política, la lucha social y la forma de acumulación nacional.
- Un análisis institucional que abarque un conocimiento del proceso de generación, procesamiento y resolución de las

demandas de los actores sociales interesados.

- Una evaluación seria del impacto de las decisiones y de la acción del IESS en cuanto a objetivos alcanzados y condición social de los beneficiados.
- Un análisis de la incidencia del seguro social en el proceso de acumulación nacional y su contribución a la distribución del ingreso.

El conocimiento del seguro ecuatoriano debe conducir al diseño de una imagen-objetivo general de largo plazo, cuyas características fundamentales estarían dadas por la universalización de la protección integral a toda la población ecuatoriana. Esta imagen-objetivo debe concretarse en objetivos que tendrían que ver con:

- Un cambio integral de las bases conceptuales del seguro social actual, para incorporar los conceptos y los principios de la seguridad social.
- La universalización de la protección, en una primera etapa, a toda la población asalariada. Esta etapa es factible realizarla de inmediato, bajo las condiciones jurídicas, administrativas y económicas existentes.

En una segunda etapa se ampliaría la cobertura a toda la población económicamente activa y en una tercera a toda la pobla-

ción del territorio nacional.

- Una gestión democrática y participativa de la institución por parte de los sectores sociales interesados.

Obviamente los objetivos señalados precisan de medidas estratégicas concretas para alcanzarlos, las mismas que se relacionan con:

- La aplicación de la Ley vigente en todas sus disposiciones, en tanto se promueva la participación de los factores interesados para la formulación de una nueva ley que, superando los criterios individualistas y personalistas del seguro actual, permita la universalización de la protección a toda la población.
- La iniciación de un proceso de cambio en la estructura técnico-administrativa y funcional actual, apropiada sólo y únicamente para la atención del asalariado permanente urbano. Se debe tender hacia una estructura que se adecúe a los requerimientos de la universalización de la protección.
- Una revisión completa del régimen financiero. En una primera etapa, se tenderá a la incorporación del sistema de financiamiento por "prima media escalonada" y en etapas siguientes se incorporará el sistema de impuesto progresivo sobre la renta.
- Una orientación de los recursos del IESS, de manera

preferencial, a la protección de la sociedad y, secundariamente, a la acumulación.

Finalmente, debemos señalar que el proceso de universalización del seguro social de ninguna manera debe ser un esfuerzo aislado del Gobierno Central, ni de la burocracia de la institución. Debe ser un esfuerzo conjunto de todos los sectores beneficiados. La universalización de la seguridad social es una aspiración que concita la atención de todas las clases sociales, unas para oponerse y otras para impulsarla. De esta manera el problema de la seguridad social se transforma en una cuestión esencialmente política y social. Por esta razón, el tránsito del seguro social hacia la seguridad social necesariamente tendrá que ser el resultado de la participación consciente de las partes interesadas. Y para que las decisiones se inclinen hacia los sectores populares, estos deben expresar sus demandas a través de sólidas organizaciones y de presentaciones capaces.

BIBLIOGRAFIA

ABAD, Ortiz Gonzalo. El proceso de lucha por el poder en Ecuador. Quito, mimeo, 1970.

ALBORNOZ, Miguel. Informe del Ministro de Previsión Social a la Nación 1930-1934. Quito, s.e. s.a.

ALTHUSSER, Luis. Aparatos Ideológicos de Estado. México. Colección Oveja Negra No. 19.

ARROBA, Gonzalo. La financiación de la Seguridad social en los países en desarrollo, en Revista Estudios de la Seguridad social. Ginebra-Buenos Aires. AISS, 1979.

ARROBA, Gonzalo. Seguridad Social y Economía Nacional en los países en vías de desarrollo. México, Centro Interamericano de estudios de Seguridad Social. Cuadernos Técnicos No. 7, 1966.

ARROBA, Gonzalo, Plan general para el reordenamiento integral del Seguro Social Ecuatoriano. Quito, Caja Nacional del Seguro Social, 1969.

BAEZ, René. Hacia un subdesarrollo moderno. En Ecuador pasado y Presente. Quito. Universitaria. 1975.

- CARDENAS, de la Peña Enrique. Servicios médicos del IESS. Doctrina e Historia. México, 3a. 1973.
- CARDOSO, F. Enzo Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina. 13a. México, Siglo XXI, 1977.
- CERRONI, Humberto y otros. Teoría marxista del partido político. 5a. México. Pasado y presente, 1977.
- CONADE. Ecuador, Estrategia de desarrollo (sector social). Quito, 1980.
- CONADE. Anuario de Estadísticas industriales. Quito, 1979.
- CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Ley de Seguro Social Obligatorio. 3a. ed. actualizada en 1970. Quito, CEP. 1978.
- COSSE, Gustavo. Reflexiones acerca del Estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano 1964-1977. Quito. FLACSO - SEDE QUITO. Documento de trabajo OIO/1.8-79/003. s.a.
- CUEVA, Agustín. El proceso de dominación política en Ecuador. 2a. Quito, crítica, 1973.
- CAMARA DE COMERCIO DE QUITO. El comercio Ecuatoriano-Organismo Oficial No. 141, septiembre de 1971.
- DOUSDEBES, Jorge. Desarrollo de la seguridad social en América

Latina. Quito, poligrafado/PUCE s.a.

DOUSDEBES, Jorge. Comentarios al Código de Seguridad Social. Quito, IESS, 1972.

FERNANDEZ, Espinosa Iván. Estado y acumulación capitalista. En revista de Ciencias Sociales Volumen II, números 7 y 8. Quito, editorial Universitaria, 1978.

FOXLEY, Alejandro y otros. Efectos de la Seguridad Social sobre la distribución del ingreso. Santiago-Chile, CIEPLAN, 8 1977.

GRAMSCI, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política, sobre el estado moderno. México, Juan Pablo, 1975.

GREMADES, Bernardo María. La encrucijada de la Seguridad Social Española. Madrid, Magisterio Español S.A. y prensa Española, 1975.

HURTADO, Osvaldo. El poder Político en el Ecuador. Quito, Artes Gráficas, Cía. Ltda. 1977.

HURTADO, Osvaldo, Herudek J. La organización popular en el Ecuador. Quito, Fray Jodoco Ricke, 1974.

IESS, Manual para afiliados y patronos. Quito Ecuador.

IESS, Código de Seguridad Social. Quito-Ecuador. Imp. IESS, 1972.

IESS, Boletín Estadístico. Quito - Ecuador. Imp. IESS; 1978.

IESS. Nuestra meta: Protección Integral al Hombre. Informe en el cincuentenario de la creación del Seguro Social. Quito-Ecuador, 1978.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION. Ecuador. Estrategia de Desarrollo (sector social) Quito, Ecuador, 1980.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION. Plan General Económico y Social del Ecuador (1963-1973). Versión preliminar. Quito-Ecuador, 1963.

JUNTA NACIONAL DE PLANIFICACION. 25 años de Planificación Quito, Imagen, 1979.

MARX, Carlos. Trabajo Asalariado y Capital. s.1. progreso s.a.

MESA-Lago, Carmelo. Seguridad Social y pobreza crítica en América Latina. E/CEPAL/PRDY 1/2, 1979.

MESA-Lago, Carmelo. Modelos de Seguridad Social en América Latina. Buenos Aires. Siap-Plateos, 1977.

MENDIETA, y Nuñez Lucio. Introducción a la Sociología en la Seguridad Social. En revista Mexicana de Sociología, Volumen XXV, No. 3, México, Universidad Autónoma de México, 1963,

- MILIBAND, Ralph. El estado en la sociedad capitalista, ed. México, Siglo XXI, 1976.
- MOREANO, Alejandro. Capitalista y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX. En Ecuador: pasado y presente. Quito-Ecuador, Universitaria, 1975.
- O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. En Revista de Ciencias Sociales, Volumen II, Números 7-8, Quito, Universitaria, 1978.
- OIT, La Seguridad Social. Manual de educación obrera. Ginebra, 1958.
- OIT. Hacia la seguridad social. Montreal, 1942.
- OIT. Efectos macroeconómicos de la seguridad social. Ginebra, 1970.
- OQUIST, Paul. Evolución del Estado ecuatoriano y sus implicaciones para un diagnóstico de la administración pública. Dirección Nacional de Personal. Quito-Ecuador. mimeo, s.a.
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell, Estado y políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires CEDES/G.ECLACSO/No. 4, marzo de 1976.
- OSZLAK, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia. En revista de Ciencias Sociales. Volumen II, No. 6, Segundo

trimestre. Quito, Universitaria, 1978.

PAREJA, Diezcanseco Alfredo. Ecuador. La república de 1830 a nuestros días. Quito-Ecuador, Editorial Universitaria, 1979.

PAVARD, Francis. La financiación de la Seguridad Social por el sistema de Seguro. En Revista Estudios de la Seguridad Social No. 30. AISS, Ginebra-Buenos Aires, 1979.

PEREZ, Leñero José. Servicio y Asistencia Social. Madrid, Ediciones y publicaciones españolas S.A. (EPESA), 1966.

PERPIÑA, Rodríguez Antonio. Seguridad Social y capitalismo. En Revista Iberoamericana de Seguridad Social No. 6. Madrid, Instituto Nacional de Previsión. AISS, 1972.

PINTO, de Mauna Gastao. Las jubilaciones y el régimen de reparto. En Revista internacional de Actuarios y Estadística de la Seguridad Social. Nos. 5-6. AISS, 1960.

POULANTZAS, Ricos. Poder Político y clases sociales en el estado capitalista. 4a. ed. México, Siglo XXI, 1972.

QUINTERO, Rafael. Los partidos políticos en Ecuador y la clase terrateniente en las transformaciones del Estado. Universidad de Carolina del Norte. (Chapel Hill). Mimeo, 1978.

ROBALINO, Bolle Isabel. El sindicalismo en el Ecuador. Quito-Ecuador. INEDES-INEFOS S.A. s.a.

ROBALINO, Dávila Luis. El 9 de Julio de 1925. Quito, La Unión, 1973.

TOPALOV, Walter. Seguridad Social, esquema interpretativo. Santiago, CELAYS, 1976.

VERDUGA, César, Gustavo Cosse. El estado y las políticas estatales en relación a la estructura y procesos agrarios en el Ecuador. Quito, FLACSO, Sede Quito, s.a.

YU, Lisitsin K. Batyguin. La URSS. La sanidad y la seguridad social. Moscú. Editorial Progreso, 1979.

ZIEVALLOS, José Vicente. El estudio de las políticas públicas estatales. Quito, PUCE, cuaderno No. 7, 1979.