

## Reforma a la seguridad social, ¿mismo guion, misma receta, mismos “patricios”?

Rosario Maldonado\*  
Universidad Pablo de Olavide

*Recibido: 15 de agosto de 2022*  
*Aceptado: 31 de agosto de 2022*

### Resumen

La Constitución del 2008 establece a la seguridad social como un derecho. Este artículo realiza un repaso de los intentos de privatización a la seguridad social en Ecuador llevados a cabo desde los años noventa. Se utiliza una revisión documental de Leyes, propuestas de Ley, entrevistas y otros documentos. Se encuentra un paralelismo entre lo que se promovió en esos años y lo que actualmente ocurre, tanto en discursos, propuestas como actores.

**Palabras clave:** reforma a la seguridad social, propuestas, privatización, Ecuador

### Abstract

La Constitución del 2008 establece a la seguridad social como un derecho. Este artículo realiza un repaso de los intentos de privatización a la seguridad social en Ecuador llevados a cabo desde los años noventa. Se utiliza una revisión documental de Leyes, propuestas de Ley, entrevistas y otros documentos. Se encuentra un paralelismo entre lo que se promovió en esos años y lo que actualmente ocurre, tanto en discursos, propuestas como actores.

**Keywords:** social security reform, proposals, privatization, Ecuador

### Introducción

La Seguridad Social en el Ecuador, al igual que en varios países de América Latina, ha seguido un proceso que ha evolucionado de forma estratificada (Mesa-Lago, 1978) desde la corriente inicial de los seguros sociales de Otto Von Bismark, hasta instituciones que procuran acercarse a la concepción de seguridad social planteada por William Beveridge.

En la actualidad los dos seguros más representativos de la seguridad social ecuatoriana, el seguro de pensiones y el seguro de salud enfrentan una serie de nudos críticos y desafíos desde la gobernanza e institucionalidad, no solo por la deficiencia normativa sino por la falta de independencia y transparencia en las decisiones del IESS, pasando por temas de baja cobertura y deficiencia en los servicios de salud, hasta problemas de sostenibilidad financiera (Casalí et al., 2020). Esta situación ha llevado a la sociedad y a los políticos a

---

\* Doctoranda de la Universidad Pablo Olavide e Investigadora externa del Proyecto de investigación “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador” de la Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: [rosario.maldonado.ec@gmail.com](mailto:rosario.maldonado.ec@gmail.com)

proponer reformas que en algunos casos buscan privatizar la gestión, administración o ejecución de estos seguros y que van en contra de lo que como sociedad se acordó y está plasmado en la Constitución de 2008.

Los intentos privatizadores del seguro social no son nuevos y el actual gobierno de Guillermo Lasso está siguiendo el mismo guion de los gobiernos de Sixto Duran-Ballén y Jamil Mahuad y curiosamente con los mismos actores e intereses. Así, se ha iniciado una campaña de desprestigio de lo público con el fin de pasar a manos privadas la administración y ejecución de la seguridad social (King, 2021), a través de la una reforma normativa, en la cual suenan nombres e instituciones ya conocidos.

Por lo tanto, es de interés realizar un repaso histórico al último gran intento de privatización del seguro social que se dio entre 1993 y 2005, cuál fue el proceso que siguió, los actores involucrados y cuáles son las consecuencias de estos elementos en la situación actual de la seguridad social.

### **El intento privatizador de 1993-2005**

La ola de privatizaciones de los seguros de pensiones durante los 80 al 2000 fue una incursión del sector financiero en los seguros sociales (Ortiz et al., 2018, p. 5) para manejar, a través de las instituciones financieras privadas, los cuantiosos recursos que generan los afiliados obligados a cotizar a un seguro de pensiones. Así, con este tipo de política pública, el Estado le aseguraba un mercado de ahorro a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) que generan sus ganancias a través del cobro de las comisiones por gastos de administración, en algunos casos bastante onerosos. La intervención del mercado financiero en la seguridad social da la sensación de mayor libertad de decisión, mejoramiento futuro de las pensiones y mayor cobertura, entre otros beneficios; sin embargo, varios autores, desde distintas aristas, han analizado los países dónde la privatización se realizó de forma completa o parcial y son más las promesas incumplidas que los beneficios (Mesa-Lago, 2020; Barr, 2000; Orszag & Stiglitz, 1999).

En Ecuador, esta idea de más libertad, mejores prestaciones, mayor inversión y crecimiento; además de la necesidad de reducir la carga financiera que representan las pensiones y salud para el Estado, se inició en el gobierno de Durán-Ballen (1992-1996) a través de la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestaciones de servicios públicos; siendo Alberto Dahik, Ana Lucía Armijos, Carlos Larreategui, Mauricio Pinto, Patricio Peña, entre otros, parte del Gabinete y colaboradores cercanos del Presidente Durán-Ballén (Anexo, 2022).

En la conocida Ley de Modernización (*Ley 50*, 1993) se añadió de forma subrepticia en el artículo 62 el literal d) que los recursos provenientes de ventas o acciones o demás activos del Instituto de Seguridad Social y de las entidades financieras públicas, se depositarán en las cuentas propias de esas instituciones. Este literal parecería fuera de contexto ya que en toda la Ley no menciona que los servicios de la seguridad social serán privatizados; sin embargo, de manera aislada indica el destino de los recursos resultantes de su privatización. Adicionalmente, con esta Ley se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) que contaba entre sus altos funcionarios a Mauricio

Pinto y Patricio Peña, quienes emprendieron una campaña de privatizaciones y concesiones bajo el eslogan de “Ecuador, modernizándolo todo”.

Así también, en la Agenda para el Desarrollo: Plan de Acción del Gobierno 1993-1996, elaborada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el gobierno consideraba que existía un deficiente e inadecuado sistema de Seguridad Social, entre las causas se identificaban la concepción monopólica de la seguridad social, la falta de libertad de elección, la ineficiente gestión financiera, el elevado gasto administrativo y la creciente deuda del Estado. Para esto propusieron: la creación de empresas especializadas en el manejo de pensiones y seguros, la elaboración y expedición de una nueva ley de seguridad social, la canalización selectiva de los recursos de la previsión social al mercado financiero, la ejecución de una reforma institucional del IESS, la tercerización de los servicios médicos hospitalarios, entre otras (CONADE, 1996).

Para darle forma y ejecución a las ideas plasmadas en la Agenda para el Desarrollo, el Presidente de la República, a través del Decreto 1797, creó la Comisión de Seguridad Social, presidida por un delegado del Presidente, y conformada por el Ministro de Finanzas, el Director Ejecutivo del CONAM, y el Director General del IESS (*Decreto 1797*, 1994). Esta Comisión era la encargada de la supervisión y coordinación del trabajo de los grupos técnicos de salud y pensiones que intentarían la implementación del programa de reforma durante 1995 (CONAM, 1994), contratados a través del propio CONAM y el Banco Central del Ecuador.

A inicios de 1995, el CONAM, con la colaboración del BID, USAID y Fundación Ecuador, presentó la Propuesta de Reforma a la Seguridad Social que determinaba la existencia de una crisis del IESS y "un monopolio estatal con elevados costos administrativos y operativos no sujetos a las presiones de la competencia", además de “un manejo antitécnico de los fondos acumulados” que según indicaba, había impedido el desarrollo de la libre elección (CONAM, 1995).

El informe proponía un sistema mixto de pensiones con la existencia de dos subsistemas. El “nuevo subsistema” compuesto por tres pilares: 1) la pensión básica administrada por el Estado, 2) una cuenta individual obligatoria con administración privada, y 3) una cuenta individual de carácter voluntaria. Además un “subsistema racionalizado” que se encontraba por completo a cargo del Estado quien debía cubrir los déficits que se generen. A esto le acompañaban reformas paramétricas en pensiones, como el incremento de la edad de jubilación y la tasa de contribución, así como, la reducción de los gastos administrativos para optimizar su funcionamiento (CONAM, 1995).

En cuanto al sistema de salud el informe proponía una reforma global, con la creación de las Organizaciones de Medicina Prepagada, a las cuales las familias tendrían libertad de elección, pero obligación de afiliación; así también se creaba el Fondo Nacional de Salud que se conformaría con los fondos de las aportaciones de los trabajadores, además del aporte del Estado para las familias que no se encuentren afiliadas. En cuanto a la institucionalidad, se proponía la creación de un instituto de pensiones y otro de salud independientes del IESS (CONAM, 1995).

Dado que esta propuesta no tuvo el respaldo legislativo, el gobierno de Sixto Durán-Ballén y Alberto Dahik, decidieron hacerlo a través de una consulta popular incorporando en el referéndum de 1995 la siguiente pregunta:

¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga?: Toda persona tiene el derecho a escoger libre y voluntariamente que tanto el régimen de seguridad social, como sus prestaciones y servicios estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución pública o privada. El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia. SI/NO (Referéndum de Ecuador de 1995, 2021).

Sin embargo, esta vía tampoco permitió la privatización del IESS ya que ganó el “no” con el 47.29%.

Además, aún estaba presente el obstáculo de la Constitución de 1979 que establecía que el seguro social se debía aplicar mediante una institución autónoma, lo que limitaba las aspiraciones privatizadoras, pero no las detenía.

Se debe anotar que en este período 1992-1996, se tomaron medidas paralelas para contar con el apoyo de otros sectores para la privatización del IESS. Así por ejemplo, se separó la seguridad social de las Fuerzas Armadas (*Ley 169*, 1992) y de la Policía Nacional (*Ley 90*, 1995), con sus propios sistemas fuertemente subsidiados por el Estado no solo como patrono sino como aportante solidario.

Sin embargo, la crisis política y los continuos cambios de gobierno luego de Durán-Ballén fueron más fuertes que los intereses económicos-financieros de privatizar la seguridad social. Al final del gobierno interino de Fabián Alarcón y luego en la presidencia de Jamil Mahuad se retomó el camino iniciado. En esta ocasión a través de la nueva Constitución aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, presidida por Osvaldo Hurtado Larrea (Constitución de Ecuador, 1998,), que se aplicó a partir del gobierno de Mahuad. En las disposiciones transitorias referentes a la seguridad social se disponía la creación de una Comisión Interventora del IESS, conformada de forma tripartida por miembros nombrados por el presidente Mahuad, quien encargó a Alfredo Mancero Samán, Enrique Arosemena Baquerizo y Gladys Palán Tamayo esta tarea.

Esta comisión interventora estuvo en funciones hasta el año 2003 y fue la encargada de presentar una nueva Ley de Seguridad Social al Congreso Nacional, la misma que fue aprobada en el año 2001. Esta Ley de Seguridad Social que es la que se encuentra hoy vigente, proponía cubrir las contingencias de invalidez, vejez y muerte, a través de un régimen mixto que operaba a través de un fondo de solidaridad intergeneracional y un fondo de ahorro individual obligatorio administrado por una AFP. Sin embargo, varias frases de la Ley fueron declaradas inconstitucionales, mediante Sentencia 052-2001-RA emitida por el Tribunal Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 525 del 16 de febrero de 2005. Los principales elementos que hicieron inaplicable la Ley son los referidos a la administración del fondo de ahorro individual obligatorio a través de una empresa adjudicataria administradora del fondo previsional (art. 167), y los regímenes de jubilación (art. 176). Esta Ley también incorporó la posibilidad de que el

seguro de salud compre servicios a prestadores externos, que actualmente representa uno de los mayores gastos del fondo de salud.

A continuación se presenta un resumen del intento de privatización de la seguridad social en Ecuador.



Fuente y Elaboración: Propias

## El discurso actual

Tanto el gobierno de Lenin Moreno como el de Guillermo Lasso han mostrado el mismo guion de la ola privatizadora de la década de los 90 que fue auspiciada por las instituciones financieras internacionales que condicionaron los préstamos al país a ajustes fiscales conocidos como el Consenso de Washington.

El paralelismo entre los actores y los discursos gubernamentales es claro. Así en el 2021, a pedido del Ministerio de Economía y Finanzas y del IESS, el ex *Chief Economist for Latin American and the Caribbean* del Banco Mundial y académico de la UDLA, Augusto de la Torre, en conjunto con Rudolph Heinz del Banco Mundial, presentaron un diagnóstico sobre del Sistema de Invalidez, Vejez y Muerte, al que llamaron "Ecuador: Pensiones en Riesgo" que contó en su momento con los comentarios e insumos técnicos de Simón Cueva, Alberto Dahik, Fidel Jaramillo, Pablo Lucio-Paredes, Jorge Madera, Gladys Palán, entre otras personas. En esta presentación se concluyó que el seguro de pensiones era financieramente inviable y fiscalmente insostenible (Economía y Finanzas Ecuador, 2021).

Otro ejemplo, de que las estrategias adoptadas para emprender la privatización de la seguridad social se vuelven a repetir, es la iniciativa de Referéndum que aplicó Durán-Ballen (ex PSC) y Dahik en 1995, esta vez con el ex alcalde de Guayaquil Jaime Nebot Saadi

(PSC) quien no tuvo éxito con la consulta ya que las preguntas no pasaron el control Constitucional de forma.

La iniciativa de Nebot, realizada durante el gobierno de Moreno luego de renunciar a su candidatura presidencial, promovió una consulta popular denominada “Consulta para la prosperidad” con la cual, según dijo, las decisiones del pueblo se convertirían en leyes, que solo el pueblo podría cambiar, entre ellas propuso que una de las preguntas trate sobre seguridad social (Nebot, 2020). De las catorce preguntas presentadas a la Corte Constitucional para su aprobación tres estaban relacionadas al manejo y transparencia de las inversiones del BIESS, a la prohibición de las instituciones de seguridad social de invertir en títulos del Estado, y la contratación de una consultora para la calificación del riesgo, rentabilidad y liquidez de las inversiones del BIESS.

El discurso además se hizo más agudo cuando entraron nuevos actores como el vicepresidente Otto Sonnenholzner cuando al hacer pública su renuncia al cargo indicó “queda pendiente un acuerdo por la seguridad social, que por su complejidad obliga a mayor participación de los verdaderos dueños del IESS, nosotros los afiliados” (Página Siete, 2020).

Además, el plan de gobierno de Guillermo Lasso del partido CREO, quien se presentó como candidato presidencial en coalición con el PSC, presidido por Nebot Saadi, recoge muchos elementos tanto de la Agenda para el Desarrollo del CONADE (1996), como de la propuesta de Reforma a la Seguridad del CONAM (1995). En resumen destacan las siguientes: “[p]ara salvar la seguridad social se necesitan reformas estructurales, de fondo y no solo de forma”, “[e]l seguro de salud no puede seguir perpetuando la corrupción dentro de sus hospitales y para ello es necesaria la delegación de la administración de los mismos” (Ecuador Libre, 2021). Además, para alcanzar un sistema digno y confiable acorde al esfuerzo de toda la vida de trabajo, se necesitan reformas normativas para que el sistema de reparto y el de ahorro privado sean factibles y estén a elección de todos los ecuatorianos (Ecuador Libre, 2021).

Finalmente, a esto se suman las últimas declaraciones que el presidente del Consejo directivo del IESS, representante del Ejecutivo, recientemente posesionado, realizó a medios de comunicación en las que indicó que “hay que trabajar un proyecto de reforma integral del sistema de seguridad social ecuatoriano [por lo que está] elaborando una lista de nombres ilustres del Ecuador que puedan convertirse como un consejo asesor del presidente de la institución” que van a trabajar ad-honorem porque “hay gente valiosa, hay ilustres ecuatorianos, hay patricios en el Ecuador” (Jairala, 2022).

### **Reflexión final**

Las condiciones laborales son tan importantes que al final de la primera guerra mundial, en 1920, en el tratado de Versalles se incluyó una parte específica sobre los asuntos laborales. En el preámbulo de dicha parte se menciona que la paz mundial puede ser alcanzada solo si está basada en la justicia social y esto no sería posible mientras las condiciones laborales envuelvan injusticias, penurias y privación de gran parte de la población. Así, entre las condiciones laborales mencionadas en el tratado de Versalles se encontraban la protección a los trabajadores de contingencias como la enfermedad,

dolencias y heridas causadas por el trabajo y provisiones para la vejez e invalidez (International Labour Office, 1923). Estas condiciones laborales fueron recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y consagradas como un derecho "toda persona, como miembro de una sociedad, tiene derecho a la seguridad social".

La institucionalidad del derecho a la seguridad social ha sido cambiante a lo largo de la historia, y Ecuador no ha sido la excepción. Desde los primeros años de la colonia ya se observaban reformas a las leyes de montepío, y más adelante se crea la Caja de Pensiones con la Ley de 1928, luego se crea el Instituto de Previsión con la Ley de 1935, o la gran reforma hacia una Caja del Seguro Social de 1942, hasta la consolidación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con las leyes promulgadas entre 1970 y 1979. Además, la adecuación normativa a lo que como sociedad se aspira y se entiende como seguridad social demanda una legislación dinámica. Así pues, la falta de articulación de la Ley de Seguridad Social y la Constitución del 2008 han dificultado la realización del concepto de seguridad social que como sociedad fue consensuado y está establecido constitucionalmente, lo que a su vez limita la institucionalización de la misma (Casalí et al., 2020)

Es evidente que en Ecuador se requiere una reforma estructural de la seguridad social, pero esta debe pensarse de forma integral, articulando el componente contributivo y no contributivo de la seguridad social, ampliando la cobertura tendiente a la universalización, es decir, en el sentido de hacer más solidario y progresivo el sistema de seguridad social, no lo contrario.

## **Bibliografía**

- Anexo: Gabinete de Sixto Durán Ballén. (2022). In *Wikipedia, la enciclopedia libre*.  
[https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Anexo:Gabinete\\_de\\_Sixto\\_Dur%C3%A1n\\_Ball%C3%A9n&oldid=144765938](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Anexo:Gabinete_de_Sixto_Dur%C3%A1n_Ball%C3%A9n&oldid=144765938)
- Barr, N. (2000). *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*. IMF.  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Reforming-Pensions-Myths-Truths-and-Policy-Choices-3710>
- Casalí, P., Jaramillo, D., Vallejo, F., & Maldonado, R. (2020, July 6). *¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo*. [Informe].  
[http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS\\_749915/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_749915/lang--es/index.htm)
- CONADE. (1996). *Agenda para el Desarrollo. Plan de Acción del gobierno nacional 1993-1996*. Consejo Nacional de Desarrollo. 3ra rev.
- CONAM. (1994). *Ecuador, modernizándolo todo*. Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- CONAM. (1995). *Ecuador, propuesta de reforma a la seguridad social*. Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- Constitución de Ecuador de 1998. (2021). In *Wikipedia, la enciclopedia libre*.  
[https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_Ecuador\\_de\\_1998&oldid=137436053](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_Ecuador_de_1998&oldid=137436053)

- Decreto 1797*. (1994). R.O. 454 3 junio de 1994.
- Economía y Finanzas Ecuador (Director). (2021). *Presentación del Diagnóstico del Sistema de Pensiones (IVM) del Ecuador*.  
<https://www.youtube.com/watch?v=DhUHcqgbG5w>
- Ecuador Libre. (2021). *Plan de trabajo 2021-205. Por un Ecuador justo, próspero y solidario*.  
<https://guillermolasso.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025-1.pdf>
- International Labour Office. (1923). *Official Bulletin. Volumen I*. ILO.
- Jairala, Jimmy (Director). (2022). *Alfredo Ortega: El el IESS están los recursos pero no se pagaban a los prestadores - Un Café con JJ*.  
<https://www.youtube.com/watch?v=JmzbT3CBqLo>
- King, K. (2021). *Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP*. Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica N° 1.
- Ley 50*. (1993). Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Registro Oficial No. 349, 31 de Diciembre de 1993
- Ley 90*. (1995). Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Registro Oficial No. 707, 01 de junio de 1995
- Ley 169*. (1992). Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Registro Oficial Suplemento 995 de 07 de agosto de 1992
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*. Fundación Friedrich Ebert en México.
- Nebot. (2020, June 25). *Jaime Nebot a los ecuatorianos*.  
<https://www.facebook.com/jaimenebotsaadi/videos/544623052875516/>
- Orszag, P., & Stiglitz, J. (1999). *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*.  
[https://www.academia.edu/4427720/Rethinking\\_Pension\\_Reform\\_Ten\\_Myths\\_About\\_Social\\_Security\\_Systems](https://www.academia.edu/4427720/Rethinking_Pension_Reform_Ten_Myths_About_Social_Security_Systems)
- Ortiz, I., Durán Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V., & Organizació Internacional del Treball (Eds.). (2018). *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. International Labour Organization.
- Página Siete (Director). (2020, July 7). *Otto Sonnenholzner renuncia a la Vicepresidencia de Ecuador*. <https://www.youtube.com/watch?v=UMnwUg-aUJw>
- Referéndum de Ecuador de 1995. (2021). In *Wikipedia, la enciclopedia libre*.  
[https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Refer%C3%A9ndum\\_de\\_Ecuador\\_de\\_1995&oldid=138639277](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Refer%C3%A9ndum_de_Ecuador_de_1995&oldid=138639277)