

Panorámica histórica de la Seguridad Social en Ecuador

César Carranza Barona* y Nicolás Villavicencio Salazar**

En Ecuador, el tema de la seguridad social ha tomado, en los últimos años, centralidad en el debate público. La seguridad social ecuatoriana, está caracterizada por su poca cobertura; por la complejidad que tiene al existir sistemas paralelos para las fuerzas armadas y la policía; por las dificultades para plasmar los mandatos de la Constitución del 2008 que establecen su universalidad bajo la responsabilidad del Estado; por la falta de acuerdos para llegar a pactos sociales y fiscales entre los diferentes actores; por la progresiva reducción de la inversión pública y limitaciones para incorporar a nuevos usuarios, dada la alta informalidad del empleo y las barreras para que principalmente los jóvenes encuentren empleo formal. Lo cual ha llevado a plantear dentro del debate político, los problemas de sostenibilidad del sistema, impulsando la posibilidad de transitar a sistemas de prestación mixtos y privados, pese a que ello está constitucionalmente.

Este trabajo busca realizar un breve recorrido histórico de la seguridad social en Ecuador; así como, los diferentes enfoques que ha tenido en esta trayectoria. Se partirá de describir los antecedentes que, desde un nivel contextual-histórico y desde otro formal- institu-

cional, han dado forma a la seguridad social en Ecuador hasta nuestros tiempos. Tras esto, se describirán los hitos en la historia de la seguridad social ecuatoriana, ordenándolos de manera cronológica, a la vez que contrastando los periodos que pueden distinguirse, con los distintos enfoques según los cuales se han dado diferentes ordenamientos y periodizaciones. Finalmente se dará una breve descripción de lo que han sido los últimos años de crisis de la institucionalidad de la seguridad social, a la vez que se expondrán los motivos que nos han llevado a ella.

Antecedentes históricos de la emergencia de la Seguridad Social en Ecuador

La seguridad social se institucionaliza formalmente en 1928, durante el gobierno de Isidro Ayora, con la creación de la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa, también conocida como Caja de Pensiones. Sin embargo, es posible rastrear ciertos antecedentes que pueden ser clasificados en dos órdenes: uno de carácter más contextual y otro conjunto de antecedentes más formales.

Para el primer cúmulo de antecedentes Cisneros (2018) y Paz y Miño (2001)

* Docente – investigador de la Carrera de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (FCSH), Universidad Central del Ecuador (UCE). Correo electrónico: cvcarranza@uce.edu.ec

** Estudiante de la Carrera de Sociología, FCSH-UCE. Correo electrónico: octubre2078@live.com

coinciden en caracterizar las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX como un momento de proliferación de los trabajadores asalariados en Ecuador, debido a varios factores como el auge agroexportador de cacao, los incentivos a las empresas comerciales y bancarias principalmente en la costa y la creación de numerosas fábricas y manufacturas; lo que significó un desarrollo industrial, si bien incipiente en varios sectores, absolutamente determinante para la transformación de la economía y las dinámicas sociales en el país. Esta abrupta escalada del desarrollo industrial durante el periodo, dio lugar a la conformación de núcleos de obreros asalariados especializados, desde los cuales se apuntalaron diversas demandas en materia de derechos laborales que, en general, versaban sobre ciertas necesidades comunes como la protección frente accidentes de trabajo, reducción de la jornada laboral, aumento de salarios, creación de cajas de ahorro y montes de piedad, entre otras. Esto dio paso a que distintos gremios se asociaran para lograr mayor impacto en sus demandas, conformando varias organizaciones como la Sociedad Artística e Industrial en 1892, la cual dado su carácter fundamentalmente religioso fue reprimida durante el gobierno liberal, que impulsó en el país un conjunto de reformas y transformaciones con una mayor participación del Estado bajo un carácter laico. Es en este periodo liberal, 1896-1914, en el que se constituyen 25 sociedades artesanales, promovidas por el propio gobierno (Cisneros, 2018).

Así mismo, entre 1904 y 1906 se fundan varias asociaciones de gremios de obreros a lo largo del país, como la Sociedad Alianza Obrera del Azuay, la Sociedad de Artesanos de Ibarra, ambas en 1904, la Confederación Obrera del Guayas en 1905, el Centro Católico de Obreros en Quito en 1906. Todas estas organizaciones compartían una plataforma de demanda para incorporar los derechos de la seguridad social en el trabajo (Cisneros, 2018). En 1909 se realiza el primer Congreso Obrero Ecuatoriano, y el segundo Congreso en 1920, en que se exigieron de manera explícita las reivindicaciones compartidas que habían venido constituyendo las demandas del sector obrero durante este periodo. Las disputas por plasmar estos derechos, movieron a las organizaciones a realizar varios procesos de movilización y huelgas, siendo la más importante, por la represión gubernamental, la del 15 de noviembre de 1922, iniciada por obreros ferroviarios a los que se sumaron otros gremios de trabajadores la cual terminó con miles de muertos y heridos a manos del gobierno.

Estos antecedentes están en un primer sistema legal protector, reservado de manera exclusiva para los militares a los que se les otorgaba prestaciones directamente de los fondos del Estado, debido a la inexistencia de una Caja Militar, hasta la primera década del siglo XX, en un sistema de pensiones vitalicias para artistas, intelectuales y servidores públicos que hubieran logrado un aporte significativo al país (Núñez, 1993). En este marco, en 1917 se esta-

blecen mediante Ley, una serie de reivindicaciones laborales, en cuanto a la jornada de ocho horas, descanso remunerado los domingos y días festivos y pago de horas extra (Núñez, 1993), a la vez que se impulsa por primera vez la creación de una Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, por la Cámara del Senado, pensada para diversos sectores del mercado laboral formal. Sin embargo, pese a lo novedoso de la propuesta, el gobierno del periodo llamado plutocrático de Alfredo Baquerizo Moreno, rechazó el proyecto, aplazando la creación de un sistema de seguridad social (Paz y Miño, 2001).

Los antecedentes formales de un sistema de seguridad social en el país son rastreables solo a manera de proyectos y leyes específicas, a saber, de 1905, 1915, 1918 y 1923 (SIGWEB, 2015); mismas que, cabe resaltar, respondían a demandas distinguibles de diversos sectores del mercado laboral formal. Asunto este, que es visible, por ejemplo, en las demandas e ideas de 1920, de parte de los maestros, que plantearon la creación de un fondo de capital para jubilaciones al magisterio, propuesta dejada de lado y retomada en años inmediatamente posteriores, finalmente aprobada en 1923. No es sino hasta la Revolución Juliana y el gobierno de Ayora, que empieza a solidificarse un sistema de seguridad social en Ecuador, con la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, en 1928 y la

creación formal de la Caja de Pensiones, el mismo año (Núñez, 1993).

Este periodo, de acuerdo con Porras (2015), se inscribe dentro de una perspectiva en la que la seguridad social, es entendida como el “amparo mínimo de todos los seres humanos por el hecho de ser tales, sin necesidad de tomar en cuenta su condición laboral” (Porras, 2015: 92), lo cual sustentará la institucionalización posterior de la seguridad social en el gobierno de Ayora. Carranza y Cisneros (2014) plantean que, durante estas décadas previas, se tuvo un Estado desentendido de la protección y seguridad social, y que los esfuerzos aislados al respecto provenían de entidades privadas y religiosas, bajo principios caritativos y filantrópicos, como lo fueron la Junta de Beneficencia en Guayaquil¹, varias instituciones caritativas bajo lógicas hacendatarias en Quito y múltiples congregaciones religiosas en la Amazonía. Este escenario se ve modificado de manera contundente recién en 1925 con la Revolución Juliana, en el que la seguridad social se constituye en una problemática central a ser promovida desde el Estado.

En cuanto al segundo cúmulo de antecedentes, se trata de asuntos de carácter más formal y directo respecto de la constitución de un verdadero sistema de seguridad social en Ecuador. En el escenario descrito, en que a pesar de existir demandas más o menos generalizadas y asociaciones que aglutinaban

¹ Creada en enero de 1888, bajo Ordenanza del Municipio de Guayaquil y amparada en la Ley de Municipalidades, que les facultaba la creación de Juntas de Beneficencia, las cuales podían hacerse cargo de la administración de hospitales, instituciones de salud mental y cementerios: <https://juntadebeneficencia.org.ec/es/nosotros/historia>

conjuntos de diversos gremios obreros, el periodo no deja de estar profundamente marcado por lo que tiene de especialización y clasificación distintiva la figura del gremio, a la vez que por la preeminencia del trabajo formal. Estas características tuvieron como consecuencia una respuesta estatal centrada en el mercado laboral formal, dejando de lado otros grupos de trabajadores no asalariados e informales. Enfoque que se extendió desde su institucionalización (1928) hasta finales de la década de los 80 e inicios de los 90 (Carranza y Cisneros, 2014).

Hitos de la Seguridad Social en Ecuador

Es posible rastrear y enumerar los hitos históricos de la seguridad social en Ecuador, a la vez que clasificarlos según ciertas categorías. Es esto lo que se realizará a continuación, con la finalidad de comprender el modo en que la seguridad social ha evolucionado en el país y las diversas maneras en que dicha evolución ha sido caracterizada según ciertos enfoques y modelos.

La orientación a las temáticas sociales desde lo público, los esfuerzos de institucionalización y regulación al respecto que promovió la Revolución Juliana junto con el antecedente de la Ley preparatoria de jubilaciones del magisterio, de 1923, decantaron en la promulgación en 1928 la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, con lo que se crea también la ya mencionada Caja de Pensiones, ampliando su cobertura a todos los empleados públicos y bancarios del país; permitiendo

además que todas las personas pudieran gozar de sus beneficios, exceptuando el mortuorio y cooperativa. Tales beneficios contemplaban, pensiones por jubilación o inhabilitación, montepío para familias de servidores públicos fallecidos, pensiones y montepío militares, fondo de ahorros y préstamos a empleados y al público (Paz y Miño, 2001). También en 1928 se promulgó la Ley de Jubilación Obligatoria para empleados de banco.

Esta última Ley se amplió a otros empleados privados en 1935 abriéndose también la posibilidad de afiliación voluntaria. Esto ocurre en 1935 durante el gobierno de Federico Páez, en que se promulga la Ley de Seguro Social Obligatorio (Núñez, 1993), con lo que la seguridad social se extiende ampliamente a toda la población trabajadora formal en el Ecuador. Dicha Ley dispone crear el Instituto Nacional de Previsión, asignándole la rectoría de la seguridad social en el país, relegando la Caja de Pensiones a un papel exclusivamente ejecutivo y dependiente del Instituto. No obstante, las funciones del Instituto inician al año siguiente, en 1936, creando, en 1937, la Caja de Seguro de Empleados Privados y Obreros o Caja del Seguro Social, extendiendo de manera fáctica la protección a los empleados del sector privado. Así también, fomentando el Seguro Voluntario y el Patronato del Indio y del Montubio, e iniciando labores el Servicio Médico del Seguro Social como sección del Instituto (SIGWEB, 2015). Antes de seguir adelante, cabe resaltar otro hito de la década de los 30; la propuesta de una Ley de tra-

bajo y seguro para desocupados, en 1934; no obstante, esta se rechazó (Paz y Miño, 2001).

Para la década de los 40, se tienen importantes reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio, que constaban en la ampliación de los sujetos a ser cubiertos dentro del sistema, pero sobre todo en sus prestaciones, estableciendo seguro de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, viudez, orfandad, cooperativa mortuoria, fondo de reserva y el seguro facultativo y adicional (Carranza y Cisneros, 2014). Esto se concreta firmemente con la Constitución de 1945, en que los postulados de la Ley pasan a ser de nivel constitucional, además de buscarse en ella la extensión al mayor número posible de habitantes. En la Constitución se reconoce también la autonomía de las instituciones del seguro social y se lo consagra como un derecho irrenunciable para los trabajadores (Porrás, 2015).

La década de los 50 pasa sin mayores cambios a través de someras reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio en 1958, que versaron sobre el equilibrio financiero y las prestaciones y beneficios (SIGWEB, 2015). Y a esta década le siguen las más tumultuosas. A inicios de los 60, en 1963, durante la dictadura, se fusionan la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro, formando la Caja Nacional del Seguro Social, que junto con el Departamento Médico quedan bajo supervisión del Instituto Nacional de Previsión (Porrás, 2015; SIGWEB, 2015). El año siguiente se establecen el Seguro de Riesgos del Trabajo, el Seguro Artesanal, el Seguro de Profesionales

y el Seguro de Trabajadores Domésticos y en 1966, el Seguro del Clero Secular. Luego, con una nueva Constitución, en 1967, se establece nuevamente la seguridad social como obligación del Estado y se estipula un régimen tripartito entre el Estado, los empleadores y los trabajadores. En 1967, tras los problemas de la fusión de las Cajas y la limitada cobertura de la seguridad social, se realiza una serie de consultorías en las que participa la OIT, de lo que se deriva una Resolución sobre Reorganización del Seguro Social, en 1969 (Wolter, Carrera y Vaca, 1993). De estas consultorías y estudios se expidió en 1968 el Código de Seguridad Social, que planteaba la universalidad, solidaridad y obligatoriedad del régimen de seguridad social, planteamientos que no llegaron a traducirse en la práctica (SIGWEB, 2015). En ese mismo año, con asesoría de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, se dio un plan piloto del Seguro Social Campesino.

Tras todo ello, y con los problemas acarreados por la fusión, en medio de una gestión de reorganización, se elimina en 1970 y sin motivos explícitos el Instituto Nacional de Previsión, durante la dictadura de Velasco Ibarra. Se establece ahí que sus fondos pasaran al Departamento Médico del Seguro Social, con la finalidad de iniciar la financiación de un Seguro Médico Familiar; proceso que también incluyó la transferencia de los bienes materiales y activos del Instituto a la Caja Nacional del Seguro Social (Wolter, Carrera y Vaca, 1993). El mismo año se dispone la creación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad So-

cial (IESS), sustituyendo la Caja Nacional del Seguro Social. Durante esta década, marcada por dictaduras militares de corte nacionalista, el IESS se benefició del auge petrolero y de inversiones gubernamentales, ampliando su cobertura incluso a los sectores más ricos del país, como una opción óptima para la atención de la salud; no obstante, esa ampliación fue mínima e insuficiente, llegando a cubrir apenas al 18% de la población (Paz y Miño, 2001). En 1972 se vuelve a promulgar un Código de Seguridad Social, pero termina siendo rápidamente suspendido.

Con la vuelta de la democracia, en 1979, se redacta una nueva Constitución, bajo el gobierno de Jaime Roldós, en que se recogen las bases de la anterior de 1967. La seguridad social es definida como derecho irrenunciable, extendido a toda la población, se establece que su financiamiento será tripartito y la autonomía de sus instituciones (Porrás, 2015). Durante ese gobierno la seguridad social se volvió una cuestión mucho más protagónica, llegando a ser un aspecto central del Plan Nacional de Desarrollo para 1979-1984.

En el marco del Plan, se presenta en 1980 un nuevo Código de Seguridad Social, se mejoran las prestaciones entre 1981 y 1983 y se promulga la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino (Carranza y Cisneros, 2014). En 1986 se crean el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal, para las personas que subsistían con ingresos menores al salario mínimo. Asimismo, se aprueba un proyecto

de ley que envía el IESS, nombrando, en 1987 una comisión de expertos para codificar la Ley del Seguro Social Obligatorio. Esta Ley fue aprobada en 1988. Entre finales de los años 80 e inicios de los 90, durante el gobierno de Rodrigo Borja, pese al proceso de flexibilización laboral que promovió, se realizan varias reformas tanto a nivel de las prestaciones, su financiamiento y la modernización institucional.

Del largo periodo expuesto hasta aquí, hay varios modos de clasificarlo. Porrás (2015) identifica que desde 1928, con la creación de la Caja de Pensiones, Ecuador asumió un modelo bismarckiano de seguridad social, basado en la protección de los trabajadores dependientes y sustentado por la contribución tripartita ya vista entre Estado, trabajadores y empleadores. Para la autora, el sistema bismarckiano en el país se ha mantenido como base desde 1928 hasta entrado el siglo XXI; sin embargo, desde los 90 empiezan a darse ligeras adhesiones de principios del modelo de Beveridge, que se basa en la ampliación de la seguridad social fuera del mercado laboral formal y en el financiamiento a través de cargas impositivas. Modelos ambos que responden a momentos específicos del contexto europeo; el segundo en cuestión, por ejemplo, tiene su emergencia en un encargo de Churchill durante la Segunda Guerra Mundial que, en base a las ideas keynesianas, propiciaba la creación de un sistema de protección social gratuito, generalizado y centralizado para asegurar la accesibilidad a la salud y el pleno empleo, a manera de

una proyección de bienestar social tras la guerra (Foucault, 2012).

Por otra parte, Carranza y Cisneros (2014) inician considerando el año de 1928 en que se empieza la institucionalización de la seguridad social, entendiendo que hasta inicios de los 90 se puede enmarcar el periodo en un enfoque planteado por Cecchini y Martínez (2011), en que la seguridad social estaba profundamente enclaustrada en los trabajadores del sector formal. Este periodo, de acuerdo a Cisneros (2018), se divide en tres momentos: el primero que va de 1923 hasta 1934, en que se inician los intentos de consolidar un sistema de seguridad social, marcado por las demandas obreras y las coberturas de seguros y prestaciones diseminadas, el segundo que va de 1935 hasta 1969, caracterizado por la fuerte transformación institucional, el incremento de prestaciones y beneficiarios, y un tercer momento, que iniciaría en 1970 pero se extendería a nuestra actualidad, en que se plantea la iniciativa central de universalizar el sistema de pensiones y la seguridad social.

Al periodo descrito hasta aquí le sigue un momento que se corresponde con el segundo enfoque que identifica Cecchini y Martínez (2011), mismo que va desde finales de los 90 hasta inicios de los 2000; un modelo marcado por la implementación de políticas públicas que se orientaban a la constitución de una red de protección social con programas focalizados en que se contemplaban

transferencias en especie y efectivo. La seguridad social enfrentaba en el momento una doble cruzada. Por una parte, arremetía una crisis económica derivada del feriado bancario acaecido durante el gobierno de Jamil Mahuad, en 1999, cuyas consecuencias más inmediatas no dejaron de sentirse con fuerza durante la década del 2000. Por otra parte, se vivió un colapso de la seguridad social que tuvo importante presencia ya en los 80 y se extendió durante la década de los 90. De este colapso se resaltan las intenciones de eliminar la institucionalidad de la seguridad social estatal, queriendo dejarla en manos privadas; cuestión que venía discutiéndose, aunque con menor fuerza, desde los inicios de la seguridad social en el país (Paz y Miño, 2001); marcándose como una constante pugna en la historia de la seguridad social ecuatoriana.

Los mayores intentos por privatizar la seguridad social acaecieron en los 90, donde resalta la Consulta Popular de 1995, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, en que se planteó privatizar la seguridad social, pero el proyecto se rechazó con el triunfo electoral del NO. Otro hito importante al respecto fue la Constitución de 1998; si bien se adjudicaba al Estado la principal responsabilidad sobre la seguridad social, en el Artículo 55 se reconoce la participación privada o mixta², no obstante, esta Constitución supuso también un paso importante en lo concerniente a la uni-

² El texto constitucional en cuestión señala en su Art. 55: “La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley”.

versalización de la seguridad social, expresada todavía de manera implícita (Carranza y Cisneros, 2014).

En esta misma década se crean el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISFFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), se dan lugar a reformas en la salud que tienden a la privatización y descentralización de tales servicios. Bien se puede rastrear la existencia de una institucionalidad de seguridad social separada para las Fuerzas Armadas desde la misma creación de la llamada Caja de Pensiones en 1928, que diferenciaba ya en su propio nombre: “Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa”, los distintos sujetos de cobertura, entre civiles y militares. Incluso antes de lo que concierne a la formalización de la seguridad social en el país durante el gobierno de Ayora, es menester tomar en cuenta que los militares constituían el único sector que gozaba de un sistema legal protector, lo que, acompañado de la centralidad de las reivindicaciones gremiales en los inicios y desarrollo de la seguridad social ecuatoriana, colocó al sector de las Fuerzas Armadas en un lugar diferenciado de otros trabajadores, privilegiado de cierta manera por el imaginario de riesgo que corre la profesión, —reforzado en buena medida por el conflicto limítrofe con el Perú— aun cuando sus requerimientos y prestaciones no distan mucho de las que se generalizaron en otros gremios.

En el año 2000, para paliar los efectos de la crisis económica, se implementa un conjunto de programas sociales en el

llamado Plan Social de Emergencia, con planes de seguridad social en educación, salud y bonos, dirigidos a las personas que cayeron en pobreza por la crisis. Después, en 2001 se expide la Ley de Seguridad Social, que reformaba el sistema de seguridad social en un sistema de financiamiento mixto, abriendo posibilidades de ahorro individual; un régimen de pensiones intergeneracionales apoyadas en el ahorro individual obligatorio y un aumento de la edad mínima de jubilación a 60 años; así también, se amplió la cobertura de salud a hijos menores de 6 años de afiliados (Carranza y Cisneros, 2014). Ciertos artículos y acápite de esta Ley se declararon inconstitucionales, el 1 de febrero de 2004 mediante Resolución del Tribunal Constitucional, no obstante se mantuvo vigente en una suerte de limbo jurídico (Cisneros, 2018), esto tras encontrarse disposiciones legales que contradecían y alteraban el Texto Constitucional en lo concerniente a los principios de solidaridad, universalidad y subsidiaridad, a saber, los Arts. 172, 176, 177, 178, 179, 181, 206 y 227 y 228 de la mencionada Ley; así como una inconstitucionalidad de Forma contra el Art. 59 de la Constitución y la Disposición Transitoria Segunda, de la misma (Viteri, 2005).

En 2007 toma lugar un breve periodo marcado por el tercer enfoque que describen Cecchini y Martínez (2011), un enfoque basado en la protección social como asistencia, incluyendo la acumulación de capital humano y la prevención de riesgos. A este periodo lo marcan los intentos de reforma al sistema

de seguridad social, mediante esfuerzos de coordinación con otras instituciones públicas. En este periodo, el Ministerio de Salud busca consolidar la red pública de servicios de salud y la inclusión prioritaria de adultos mayores y personas con discapacidad y la promulgación de una Agenda Social, desde el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, para generar mayor articulación de las políticas de protección social de carácter asistencialista. A este breve momento lo sucede otro bajo un enfoque más universalista de la seguridad social; que toma lugar con la Constitución de 2008, durante el gobierno de Rafael Correa (Carranza y Cisneros, 2014).

El periodo iniciado con la nueva Constitución pone un protagonismo importante sobre la seguridad social, colocándola en los Planes Nacionales de Desarrollo, que tomaron los nombres de Plan Nacional del Buen Vivir a partir del año 2009. El tercero de ellos, de 2013-2017 “apunta a la creación de un sistema de protección social universal que incluya a sectores sociales tradicionalmente excluidos, como son las trabajadoras domésticas, la población rural, los y las jóvenes en situación de riesgo, las personas con discapacidad y adultos mayores” (Carranza y Cisneros, 2014: 10). Así también, en la Constitución se deja claro que el sistema de seguridad social no podrá privatizarse, a la vez que establece un Seguro Universal Obligatorio y ciertos regímenes especiales. En ella se entiende la seguridad social como un derecho universal e incluyente que el Estado debe garantizar; todo financiado a través de las aportaciones de trabaja-

dores formales e independientes, así como del Estado.

Los efectos de esta nueva institucionalización fueron importantes, incrementándose la cobertura al sistema de seguridad social (afiliados al IESS ISSPOL e ISFFA) de un 25% en 2006 a un 41,4% en el 2012 (SENPLADES 2013). No obstante, estos esfuerzos en ampliar la cobertura, así como el uso de los fondos del IESS en inversiones públicas, han planteado interrogantes respecto a la sostenibilidad y financiamiento del sistema de seguridad social en el país.

Las pretensiones de universalización de la seguridad social durante el gobierno de Correa se enmarcan en los esfuerzos por regular el trabajo en el país tras los efectos de la crisis de los 90 e inicios del nuevo siglo; buscándose dar solución a la gran masa de desempleados que se derivó de la crisis, la repatriación de emigrantes que huyeron de la difícil situación que se vivió, etc. Las medidas tomadas en materia laboral por este gobierno, incluían la regulación de la tercerización, la valoración de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, el alza sistemática de salarios en lo público y en lo privado orientado a cerrar la brecha del salario mínimo con el costo de la canasta básica. La gestión de Correa se basó en lineamientos de corte keynesiano, privilegiando un fortalecimiento de la institucionalidad estatal, una planificación de la economía y la administración pública que tendía a la centralización y a su racionalización, así como a la intensificación de la inversión pública en salud,

educación, vivienda y empleo (Gausens, 2016).

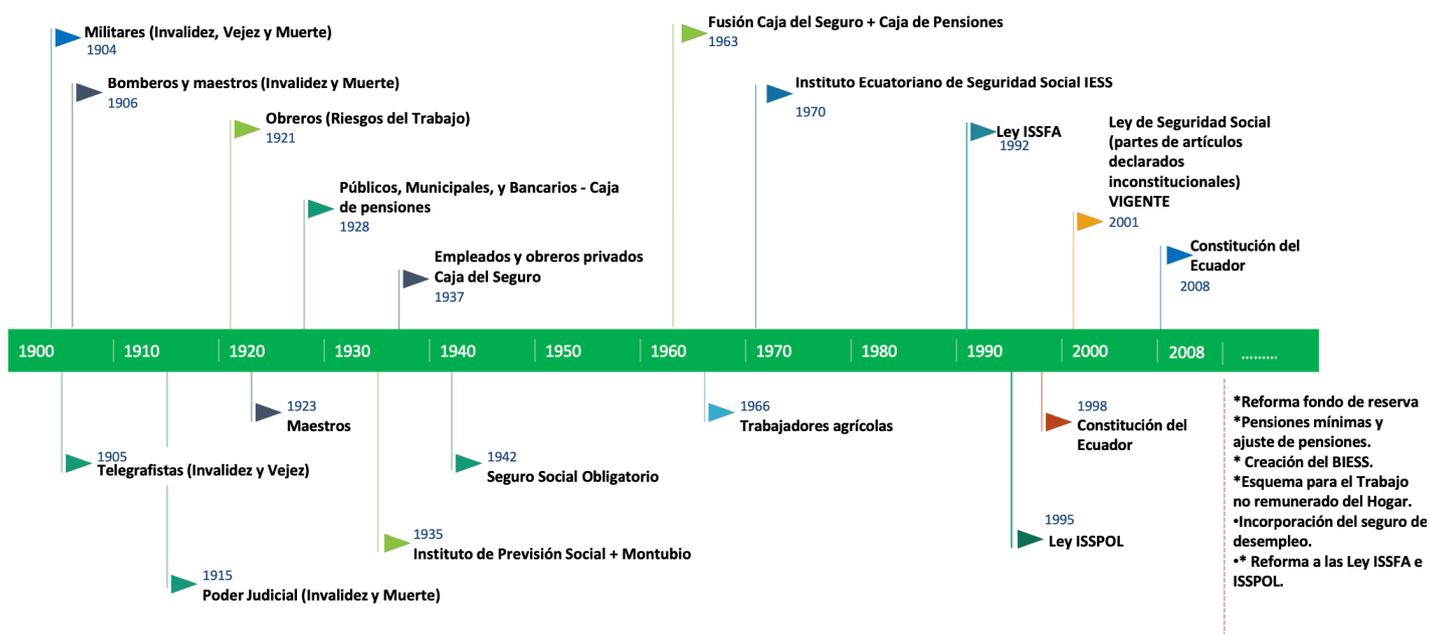
Es visible que las tentativas de universalización de la seguridad social y de la extensión en la accesibilidad a servicios básicos y protección de empleo durante el gobierno de Correa se acercaron más al modelo de seguridad social de Beveridge; no obstante, se nutre también de lo que, para Foucault (2012), fue una contrafuerza al impulso de los postulados de Beveridge en Europa; el neoliberalismo.

La Revolución Ciudadana combinó un modelo de seguridad social y centralización de la gestión social que relegaba en gran medida, frente a tendencias históricas previas, al sector privado (Ponce, 2015); con la iniciativa de fortalecer la producción, desarrollo y acumulación de capital humano, a través de lo que se dio en llamar un cambio de la matriz productiva, a través de becas,

programas de universalización y mejoramiento de la educación e incentivos a la especialización laboral; influenciado en ello además por el pensamiento neoestructuralista cepalino. Las principales críticas que tuvo al respecto el gobierno de Correa fueron el desaliento de la inversión y creación de empleo desde el sector privado y un crecimiento desmedido de la carga estatal, tanto a nivel de masa de empleados, cuanto a lo concerniente al gasto público. En ello se pueden notar los rezagos de la disputa que acompaña la historia de la seguridad social en Ecuador, el papel del sector privado en ella y sus intentos por desplazar al Estado.

Los principales hitos históricos de la emergencia y consolidación del sistema de seguridad social en Ecuador, se ilustran en el gráfico 1.

Gráfico 1
Hitos históricos del la seguridad social en Ecuador



Fuente y elaboración: Maldonado (2017)

Embates y trayectoria actuales de la Seguridad Social

Durante el gobierno de Lenin Moreno, entre 2017 e inicios de 2021 se atendió a una nueva crisis de la institucionalidad de la seguridad social. La cabeza del Consejo Directivo del IESS fue reemplazada en seis ocasiones, debido en gran medida a escándalos de corrupción que rodearon la institución (El Universo, 2021-a). A tal punto que las reformas necesarias para asegurar la sostenibilidad financiera del IESS a largo plazo se vieron aplazadas y olvidadas, la deuda adquirida en salud se incrementó de manera desmedida, comprometiéndose el gobierno a cubrirla con recursos públicos por un monto de 1.527 millones de dólares³ (IESS, 2020).

De acuerdo a Jorge Wated presidente del Consejo Directivo del IESS (mayo 2020 - marzo 2021) puesto por el gobierno de Moreno, la sumatoria de las deudas del Estado, solo en materia de salud (en que se cuentan atención a enfermedades catastróficas, a jefas del hogar, discapacitados y a jubilados), a

mayo de 2021 ascendía a 4.285 millones de dólares. La deuda de atención a jubilados constituye tendencialmente la mayor parte de la deuda, pero desde 2017, sin superar la deuda a jubilados, se acrecienta con velocidad la deuda para atención a enfermedades catastróficas. A la deuda de salud se suman (todas en millones de dólares –a continuación: mdd) la deuda de pensiones por 2.149 mdd; deudas por riesgos de trabajo por 50 mdd; deuda del Seguro Social Campesino por 691 mdd; deudas por devolución del IVA por 201 mdd; y deuda del Seguro de desempleo por 5 mdd. Dando un total de una deuda de 7.381 mdd contraída por el Estado hasta mayo de 2021 (PRIMICIAS, 2021).

Los problemas organizacionales, financieros y las garantías de accesibilidad y alcance de la seguridad social se vieron intensificados en el marco de la pandemia por la COVID-19 y por las medidas de austeridad de gasto público tomadas por Moreno desde inicios de su gestión y particularmente desde 2018. La acrecentada necesidad de atención en salud, el desabastecimiento de insumos médicos, el desborde de hospitales y centros de salud, la desatención a los jubilados y grupos vulnerables, así como la incapacidad y falta de preparación para hacer frente a los nuevos requerimientos laborales y estudiantiles derivados de la pandemia y el confinamiento, fueron varios de los problemas

³ Estaba previsto que este pago se haga en 3 cuotas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2020. No se llegó a cumplir con el monto comprometido, llegando este a un valor de US\$ 1.051 millones. Parte de estos fondos (al menos US\$ 300 millones) fueron destinados a la compra de bonos del Estado para facilitar la liquidez del gobierno. “En este sentido Jorge Wated confirmó a este Diario [El Universo], que de los \$ 528 millones recibidos, al menos \$ 300 millones se han destinado para comprar bonos internos del Estado, por parte del Biess” (El Universo, 2020).

que aquejaron directamente a la seguridad social en el país (Cruz, 2020).

Esto dio paso a un imaginario cada vez más solidificado que ve derruida y atrapada en un callejón sin salida la institucionalidad de la seguridad social, inscrita en una deslegitimación de lo público, posicionando como ineficiente, insostenible y marcado por la corrupción. Esto dio lugar a las tentativas del nuevo presidente, Guillermo Lasso, de buscar solventar la deuda adquirida a través de los fondos propios del Estado y de la concesión de activos del Estado (El Universo, 2021-b). Si bien el actual presidente al momento no ha manifestado explícitamente tener intenciones de privatizar el IESS, sí ha puesto sobre la mesa la posibilidad de incentivar el desarrollo de la seguridad social privada, bajo pretexto de descargar a los ciudadanos del aporte obligatorio que representa el IESS y siguiendo la idea de que esta institución no ha sido más que una caja chica de los gobiernos de turno, por el halo de corrupción que la rodea (Primera Plana, 2021).

El imaginario que se ha articulado en los últimos años parece tender hacia una progresiva victoria de la constante referida en varias ocasiones a lo largo del texto: la pugna del sector privado por darse un lugar en la administración y gestión de la seguridad social en el país, ello pese a que la Constitución prohíbe explícitamente la privatización de la seguridad social. En el debate político y público son manifiestos los esfuerzos por posicionar a la seguridad social como institución insostenible.

Bibliografía

- Carranza, C. y Cisneros, M. (2014). Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. CEPAL – Serie Políticas Sociales, No. 205. NNUU. Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ISBN: 978-92-1-323487-72011, LC/G.2488, publicación de las Naciones Unidas.
- Cisneros, M. (2018). Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923 – 2015. [Tesis doctoral]. Quito: FLACSO
- Cruz, P. (2020). Normativa laboral y de seguridad social en tiempos de pandemia covid-19 en Ecuador. Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 3(2), primer semestre de 2020, pp.110-126.
- El Universo. (4 de noviembre de 2020). IESS recibe \$528 millones como pago de deuda del Gobierno y compra \$ 300 millones en bonos. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/11/04/nota/8037634/pago-40-pensiones-iess-gobierno-527-millones-jorge-wated-noviembre/>
- El Universo. (20 de marzo de 2021-a). En cuatro años, el presidente Lenín Moreno ha tenido representantes en el Directivo del <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/seguridad-social-iess-consejo-directivo-jose-luis-tamano-reforma-legal-marzo-2021-nota/>
- El Universo. (24 de julio de 2021-b). Presidente Lasso esboza propuesta para pago al IESS que involucra activos del Estado. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/guillermo-lasso-propone-fondo-con-activos-del-estado-para-financiar-deficit-del-iess-nota/>
- Foucault, M. (2012). El Nacimiento de la Biopolítica [Curso en el Collège de France]. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Gaussens, P. (2016). ¿El fin del trabajo o el trabajo como fin? Proceso constituyente y reformas laborales en el Ecuador de la "revolución ciudadana" (2007-2013), Revista latinoamericana de derecho social, (23), pp. 31-55.

- IESS. (23 de octubre de 2020). IESS firma convenio de pago con Gobierno Nacional por USD 1527 millones. https://www.iess.gob.ec/noticias/-/asset_publisher/4DHq/content/iess-firma-convenio-de-pago-con-gobierno-nacional-por-usd-1527-millones/10174?redirect=https%3A%2F%2Fwww.iess.gob.ec%2Fnoticias%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_4DHq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2?mostrarNoticia=1
- Maldonado, R. (2017). "El desafío de lograr la universalidad de la seguridad social". Presentación realizada en la mesa de Políticas sociales, metas de equidad y pobreza en el Ecuador. Presidencia de la República del Ecuador: Ciclo de Mesas de Discusión. Retos y Desafíos del Gobierno de Lenin Moreno, Quito, mayo 2017
- Núñez, J. (1993). La caja de Pensiones. En: La Seguridad Social en Ecuador. Quito: CIEES, pp. 5-18.
- Paz y Miño, J. (2001). Orígenes de la seguridad social en Ecuador. En: HISTORIA ECONÓMICA. Revista Gestión, 16, pp. 58-59.
- Ponce, C. (2015). Aproximación crítica al concepto de universalización de la seguridad social a partir del estudio de las políticas sociales implementadas por el actual gobierno ecuatoriano [Tesis de licenciatura]. Quito: Universidad de los Hemisferios.
- Primera Plana. (15 de enero de 2021). Guillermo Lasso propone ofrecer seguridad social privada y pública. <https://primeraplana.com.ec/guillermo-lasso-propone-ofrecer-seguridad-social-privada-y-publica/>
- PRIMICIAS. (30 de julio de 2021). El IESS reclama pago de deuda de USD 7.381 millones al Gobierno. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-pago-deuda-gobierno-millones-ecuador/>
- Porras, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. FORO Revista de Derecho, 24, pp. 89-116.
- SENPLADES - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013), Plan nacional de desarrollo 2013-2017. Quito.
- Viteri, J. (24 de noviembre de 2005). Inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Social. <https://www.derechoecuador.com/inconstitucionalidad-de-la-ley-de-seguridad-social>
- Wolter, M.; Carrera, J. y Vaca, H. (1993). El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En: La Seguridad Social en Ecuador. Quito: CIEES, pp. 63-92.
- SIGWEB. (2015). Historia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Obtenido de: info@sigweb.cl, accedido el 21/08/2022.