

# Orígenes de la seguridad social en el Ecuador

Por Juan J. Paz y Miño Cepeda

**H**ace un siglo, a inicios del XX, el auge agroexportador del cacao, la promoción empresarial de comerciantes y banqueros costeños, la extensión de servicios públicos modernizantes y el desarrollo de incipientes fábricas y manufacturas, instaladas particularmente en Guayaquil, provocaron el surgimiento de los primeros núcleos de trabajadores asalariados y de organizaciones “obreras”, cuyas demandas por derechos y garantías laborales fueron generalizándose.

Con motivo del 10 de agosto de 1909, centenario del primer movimiento precursor de la independencia de la Real Audiencia de Quito, se realizó en la capital el Primer Congreso Obrero Nacional, en el que se demandó una legislación protectora, que contemplara la regulación de accidentes de trabajo, monto de los salarios, duración de la jornada laboral, derecho a asociarse en sindicatos y el establecimiento de casas de retiro para obreros inválidos.

Sin duda, además de las reivindicaciones propias, derivadas de las duras condiciones de vida y labor a las que estaba sometida la clase trabajadora ecuatoriana, con el avance del siglo XX también comenzaron a influir en el ambiente nacional los progresos europeos en el derecho social y en la seguridad social, incluyendo la creciente admiración que despertó la construcción del socialismo a partir de la Revolución Rusa (1917).



## UN PROYECTO DE SEGURIDAD SOCIAL FRUSTRADO

El proyecto más antiguo sobre seguridad social en el Ecuador fue el decreto de creación de la “Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones”, propuesto en 1917 a la Cámara del Senado por César D. Villavicencio, Agustín Valarezo, J. M. Lasso A., M. A. de Arzube Villamil, Horacio J. Espinel, G. I. Veintimilla F. y E. Iturralde, durante el gobierno de Alfredo Baquerizo Moreno (1916-20). Dicha Caja debía servir a funcionarios, empleados y agentes civiles permanentes de la administra-

ción; directores, profesores, empleados y personal de instrucción pública con 25 años de servicio y 50 de edad; los jubilados; los magistrados y funcionarios con cargos judiciales con 20 años de servicio; personal de ferrocarriles; y personal de empleados de comercio que quisieran acogerse.

El sistema establecía: jubilación ordinaria, con 30 años de servicio, 55 de edad y con 2,5% del último sueldo multiplicado por los años de servicio; jubilación extraordinaria, con 20 años de servicio, declaratoria de incapacidad para el trabajo y con 2,3% del último sueldo, multiplicado por los años de servicio. Se entendió por “último sueldo” el promedio del sueldo men-

sual de los últimos cinco años. Para empleados despedidos o cesantes: derecho a la devolución del 5% descontado de 3 sueldos, con el interés del 5% capitalizado por año. Pensión por muerte del causante: la mitad de la jubilación de que gozaba, transmitida a hijos, viuda y, en su defecto, a los padres.

Es significativo que el proyecto fuera presentado en una época de dominación de la bancocracia guayaquileña y durante uno de los gobiernos

Ilustración: Lorena Zurita.

del período “plutocrático” de la historia nacional. Pero lo cierto es que el proyecto no pasó y el establecimiento de la seguridad social en el Ecuador debió esperar una década más.

#### NACE LA “CAJA DE PENSIONES”

La Revolución Juliana (1925) institucionalizó la “cuestión social” como política de Estado. Ello hizo posible que su continuador, el gobierno de **Isidro Ayora** (1926-29), concretara las orientaciones julianas, incluso con el auxilio de la misión norteamericana presidida por **Edwin W. Kemmerer**. Mediante decreto del 8 de marzo de 1928 (R.O. 590 del 13/03/28) el gobierno de Ayora creó, en la capital de la República, la “Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa” o “Caja de Pensiones”. Había nacido la seguridad social en el Ecuador, cuando ese sistema estaba ya generalizado en Europa y los Estados Unidos, con singulares ventajas para la atención de los trabajadores y afiliados de esos países.

La Caja sería administrada por un Consejo integrado por el Ministro de Previsión Social, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Rector de la Universidad Central, el Inspector General del Ejército, el Presidente del Concejo Municipal de Quito y dos delegados de las Asociaciones de Empleados de la República. Debía atender el pago de pensiones por jubilación o inhabilitación para empleados públicos; fondo de montepío para las familias de empleados públicos fallecidos; pensiones de retiro y montepío militares; constituir un fondo de ahorro con los aportes de los imponentes; y “hacer préstamos a los empleados y al público”, en las condiciones determinadas por la institución. Quedó abierta la posibilidad de que toda persona pueda entrar al goce de los beneficios de la Caja (excepto fondo mortuario y cooperativa), con solo fijar los aportes sobre su renta. Las pensiones de jubilación comenzarían a otorgarse desde 1933, tomando en cuenta los aportes (5% anual de la renta), la fecha de ingreso al cargo y, en adelante, la prestación de servicios durante 10, 25, 30 años o más. Adicional-

mente se establecieron: un abono para “los que publicaren obras de reconocida utilidad científica”; jubilación por enfermedad o inhabilitación para el trabajo; pensión jubilar íntegra para quienes cumplieran 25 años de trabajo y 60 de edad; renta jubilar equivalente al promedio de todos los sueldos percibidos durante los 5 últimos años.

A este paso inicial se sumaron otros, pues en 1928 se dictó la Ley de Jubilación Obligatoria para empleados de banco, que luego –en 1935 y 1948– se aplicó a otros empleados privados y se abrió la posibilidad de la afiliación voluntaria. Incluso, en 1934, se propuso ante la Cámara de Diputados un proyecto de “Ley de trabajo y seguro para desocupados”, cuya exposición de motivos correspondió a Guillermo Ramos, J.A. Calisto Ch. y G. Baquerizo J.; de acuerdo con ella, “la crisis económica que hemos sufrido, ha hecho resaltar la necesidad de que los poderes públicos del Ecuador, como los de todos los países cultos, se preocupen con el malestar social que significa la desocupación”. Siguiendo a países como los Estados Unidos, “que han dictado leyes que amparen al desocupado”, el proyecto de ley para el Ecuador propuso abrir oficinas de colocaciones y un registro de desocupados en cada Secretaría Municipal. El derecho consistió en una pensión de desempleo por 60 días en un año. Y la provisión de fondos para la “Caja de Paros” se haría con el 2% del presupuesto de las Juntas de Asistencia Pública, 2% de las rentas municipales, 3% del salario obrero y

3% con aportes de los patronos. Por supuesto, el proyecto no pasó y el Ecuador nunca estableció un sistema de seguridad para desempleados.

#### EL COLAPSO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Caja Nacional del Seguro Social fue transformada en Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) mediante decreto No. 40, del 25 de julio de 1970, bajo el gobierno del entonces dictador José María Velasco Ibarra. El IESS pudo beneficiarse inmediatamente del auge petrolero de la década de los setenta, porque los recursos que recibió, así como las inversiones gubernamentales, le permitieron ampliar la infraestructura de servicios, principalmente en centros de salud y hospitales y, además, cubrir el sistema de pensiones. Nadie estaba descontento. Y hasta las capas ricas se hacían atender en “el Seguro”. Sin embargo, el cubrimiento de la seguridad apenas abarcó de 15% a 18% de la población.

La crisis de la seguridad social se precipitó en los años ochentas, por la conjunción de una serie de factores, incluidos los políticos, pues durante las dos últimas décadas hubo gobiernos que conscientemente intentaron liquidar al IESS para favorecer el desarrollo de la seguridad privada y de las administradoras privadas de pensiones, tomando como ejemplo lo sucedido en otros países latinoamericanos y argumentando a favor de las “privatizaciones” y el “retiro del Estado”. Lastimosamente, bajo esos “modernos” principios, la seguridad social en el Ecuador entró en colapso. Y lo más grave es que un sistema alternativo, fundamentado en los principios de la seguridad privada, no puede cumplir en el Ecuador el mismo papel de solidaridad y garantías sobre la salud, la inhabilitación para el trabajo y la jubilación que históricamente ha tenido que cumplir el Estado.

Prácticamente sin seguridad social, el Ecuador sigue siendo, en el contexto latinoamericano, uno de los países con mayores retrocesos en la conciencia de equidad y en la promoción del bienestar laboral y de la seguridad colectiva para su población. **G**

*La “Caja de Pensiones” nació en 1928.*

*En 1970 se transformó en el IESS. Su debacle se aceleró a partir de los años 80.*