



**PROYECTO
ANÁLISIS Y PROMOCIÓN
DE POLÍTICAS DE SALUD**

SEGURO SOCIAL CAMPESINO, HISTORIA Y REFORMA

Dr. Pedro Isaac Barreiro



**PROYECTO
ANÁLISIS Y PROMOCIÓN
DE POLÍTICAS DE SALUD**

SEGURO SOCIAL CAMPESINO, HISTORIA Y REFORMA

Dr. Pedro Isaac Barreiro

Enero, 1998

Barreiro, Pedro Isaac

Seguro Social Campesino: historia y reforma

Quito: Centro de Estudios y Promoción para el Desarrollo Social, CEPAR. Proyecto Análisis y Promoción de Políticas de Salud, PAPPS, 1998

36 p. Tbls., Grafcs.

I. Título

/HISTORIA//REFORMA DEL SECTOR SALUD//SEGURIDAD SOCIAL//COBERTURA DE SERVICIOS DE SALUD//POBLACION RURAL/



Este documento fue elaborado para el CEPAR-Proyecto Análisis y Promoción de Políticas de Salud, bajo el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Acuerdo Cooperativo USAID. 518-A-00-95-00133-01.

Los contenidos son de estricta responsabilidad de los autores

Agencia de los Estados
Unidos para el Desarrollo
Internacional (USAID)
Quito-Ecuador

Lic. María Elena Yépez
PRESIDENTA COMITÉ EJECUTIVO

Dr. Nelson G. Oviedo V.
DIRECTOR EJECUTIVO

Dr. Francisco Vallejo F.
COORDINADOR DEL PROYECTO

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Nelson G. Oviedo V.
Dr. Francisco Vallejo F.

Levantamiento de Texto y Diagramación
Centro de Computo del CEPAR

Impresión: Efecto Gráfico
Tiraje: 1000 ejemplares
Reproducción autorizada citando la fuente

Dirección: Montes 423 y Daniel Hidalgo
Teléfonos: 233-852/501-119/526-020. Fax 233-851
E-Mail: fvallejo@cepar.org.ec
Quito - Ecuador

ACERCA DEL AUTOR

Pedro Isaac Barreiro es Médico - Cirujano graduado en la Universidad Central del Ecuador, Maestro en Salud Pública formado en la Escuela de Salud Pública de México y Posgraduado en Seguridad y Desarrollo Nacional en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Además es Diplomado en Planificación de Proyectos de Salud en la Universidad Nacional de Antioquia.

Ha sido Coordinador General del Ministerio de Salud Pública y Director Nacional del Seguro Social Campesino. Actualmente es Jefe del Departamento Nacional de Prestaciones de Salud del Seguro Campesino.

CONTENIDO

PRESENTACION

PROEMIO

INFORMACION SOBRE EL AUTOR

UNA APROXIMACION A SU HISTORIA 1

I. Los Orígenes

(De 1.928 a 1.968) 3

II. El "Plan Piloto"

(De 1.968 a 1.981) 8

III. La Etapa de Desarrollo

(De 1.981 a 1.989) 12

IV. La Década de los 90's 16

APORTES PARA LA REFORMA 19

Colofón: 26

ANEXO No. 1 27

ANEXO No. 2 28

ANEXO No. 3 31

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL 35

BIBLIOGRAFIA 36

PROEMIO

Dos son los pilares que sostienen al Seguro Social Campesino: la Justicia Social y la Solidaridad. Si se quita uno de ellos, se resquebrajan los cimientos y se desmorona el edificio construido.

Esa ecuación es la clave y solamente con ese entendimiento es posible comprender el destino y el designio del Seguro Social Campesino.

*En efecto, la **Justicia Social** que impone la obligación de dar a cada uno lo que la sociedad le debe, es la aplicación de la devolución a ese gran conglomerado que es el campesinado, de una parte de lo que la misma sociedad le quitó a lo largo y ancho de quinientos años de angustias, de esclavitud y de semiparalización colectiva.*

La Seguridad Social, fundamentándose en esos dos principios retribuyó, aunque en pequeña escala, ese derecho a ese especial sector del Estado Ecuatoriano.

Hace falta una readecuación de esos propósitos para ponerlos a tono con el signo de los tiempos y con la verdadera realidad campesina que debe pasar, de una minoría de edad en la que se la ha situado, al reconocimiento pleno de sus derechos.

*Y **la Solidaridad**, que no es otra cosa que la adhesión de los ciudadanos a la causa y a las personas campesinas.*

Si, por fin, hemos comprendido que no podemos ni debemos vivir de los despojos del campesinado, debemos ser solidarios con él de modo irrefrenable.

Adelante, Seguro Social Campesino, porque tu existencia es irrevocable.

Dr. Luis Cueva Eguiguren.

UNA APROXIMACION A SU HISTORIA¹

A pesar de que existen numerosos trabajos y documentos que, directa o indirectamente, abordan el tema de la seguridad social y la población campesina del Ecuador, es justificable insistir sobre el mismo, sobre todo por cuanto su vigencia es permanente, su trascendencia social es fácilmente demostrable, y también por cuanto es frecuente encontrar desacuerdos y hasta contradicciones en cuanto tiene que ver con algunos hechos históricos con él relacionados. Estos desajustes e inconsistencias pueden, en consecuencia, dificultar una apreciación panorámica integral del largo proceso que posibilitó, a la población campesina de nuestro país, acceder a los beneficios del "seguro social".

Si bien los orígenes del "seguro social" ecuatoriano y latinoamericano en general pueden remontarse a la época de las guerras por la independencia y al pensamiento, escritos y discursos de Bolívar por esos mismos años, no fue sino hasta la segunda década del presente siglo, cuando los gobiernos de entonces, presionados por las necesidades y demandas de su población, empezaron a construir el andamiaje jurídico e institucional que permitiría, luego de una larga y todavía no acabada transformación, llevar a la práctica la protección de las personas y de las familias frente a los riesgos inherentes a su condición de entes biológicos y sociales.

Los convulsionados años 20's, que constituyeron el marco temporal de dolorosos acontecimientos como la matanza colectiva de obreros en las calles de Guayaquil el 15 de Noviembre de 1.922, fueron también escenario de importantes conquistas en beneficio de los trabajadores, de entre las cuales sobresale, sin mayores dificultades, la "Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa" que, aunque estaba dirigida a proteger a los empleados públicos y bancarios especialmente, constituye el inicio formal de la seguridad social en nuestro país.

Desde entonces, numerosos han sido los gobiernos a través de los cuales la institución del "seguro social" se ha fortalecido y desarrollado. Y son también numerosos los mandatarios que propiciaron y consolidaron ese desarrollo. Nombres como el del doctor Isidro Ayora, el iniciador; y el del ingeniero Federico Páez, continuador de la obra, están definitivamente ligados al proceso inicial de creación, fortalecimiento y desarrollo mencionados. De igual manera, la expedición del Código del Trabajo durante el mandato del general Alberto Enríquez Gallo (1.938); la expedición de la nueva Ley del Seguro Social Obligatorio durante la presidencia del doctor Carlos A. Arroyo del Río (1.942); la fusión de las Cajas de Previsión y la conformación de la Caja Nacional del Seguro Social (en 1.963) y la expedición de la Ley de Reforma Agraria (en 1.964) durante la dictadura militar presidida por el almirante Ramón Castro Jijón; la creación del Ministerio de Salud Pública (en 1.967) durante el gobierno del doctor Otto

^{1/} Publicado en 1.993 como "El Seguro Social Campesino: Apuntes para su Historia". Revisado y actualizado.

Seguro Social Campesino

Arosemena Gómez; y la creación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en 1.970) durante la dictadura del doctor José M. Velasco Ibarra, constituyen hechos históricos que deben ser registrados en cualquier reseña de la seguridad social ecuatoriana.

Paralelamente, cuando de la incorporación de campesinos y trabajadores agrícolas a la seguridad social se trate, a los nombres, hechos y fechas mencionadas deben añadirse otros, o resaltar aquellos que, por su especial significación no deben quedar al margen de la historia que se pretende escribir.

Así por ejemplo, y aunque pudieran parecer desvinculados del proceso, la organización de los primeros sindicatos campesinos en Pesillo y La Chimba (en 1.930), y la aparición de la novela "Huasipungo" (en 1.934), junto con las primeras disposiciones legales que asignaron los recursos para el "Seguro Social de los Campesinos" a través de un timbre especial de correos de 3 centavos de sucre (en 1.935); la Ordenanza General de Misiones Sociales, destinada a proteger a la población rural a través del Instituto Nacional de Previsión (en 1.936); la aprobación del Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas (en 1.938); y, los esfuerzos de varias personalidades, como Carlos Andrade Marín, Pablo Arturo Suárez, Víctor Gabriel Garcés, Plutarco Naranjo y Benjamín Carrión, entre otros, son todos acontecimientos que propiciaron finalmente la expedición de la Resolución A-91 del Instituto Nacional de Previsión (en 1.968), mediante la cual se aprobó el Plan Piloto del Seguro Social Campesino presentado por un grupo de expertos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, y se posibilitó el inicio de la atención en el mes de Septiembre de 1968 en 4 comunidades campesinas del Ecuador: Guabug en la provincia de Chimborazo, Yanayacu en la de Imbabura, el Palmar en la de Guayas, y La Pila en la provincia de Manabí.

La población inicial, de apenas 614 familias afiliadas, conformadas por 2.523 personas, agrupadas en las mencionadas 4 comunas jurídicamente organizadas, constituyó, en los hechos, el primer ejemplo en nuestro país de lo que el principio de solidaridad bien aplicado puede significar para toda la nación.

Correspondió al gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara impulsar significativamente ese esfuerzo inicial y posibilitar (en 1.973, a través del Decreto No. 307), el crecimiento y la expansión del Seguro Social Campesino que, para Diciembre de 1.975 contaba ya con 8.445 familias afiliadas y 44.271 campesinos protegidos. Y, es en Noviembre de 1.981, durante la presidencia del doctor Osvaldo Hurtado Larrea, que se da el impulso definitivo a la seguridad social campesina con la expedición, por la Cámara Nacional de Representantes, de la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino, la misma que fija los recursos necesarios para su financiamiento, y consolida la estructura burocrático-administrativa que, dentro del IESS, debe conducir todo el esfuerzo necesario para la incorporación definitiva del campesino a la seguridad social del país.

Historia y Reforma

En el mes de Septiembre del presente año se cumplen 30 años del inicio de las actividades del Seguro Social Campesino. En la breve descripción cronológica que a continuación se expone, se incluyen hechos que, como la expedición del Código del Trabajo, la masacre de AZTRA, y el proceso de sindicalización institucional, pudieran considerarse como poco relacionados con el tema tratado. Se los incluye por tratarse de hitos fundamentales dentro de la dinámica social de nuestra historia, ya sea como impulsores de todo el proceso, o como referentes de diversas etapas históricas de la población ecuatoriana:

I. Los Orígenes (De 1.928 a 1.968)

- 1.926 Abr 01 El Dr. Isidro Ayora se encarga del Poder en calidad de Dictador Civil.
- 1.928 Mar 08 Se expide la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa. Se crea la Caja de Pensiones.
- 1.930 Ene Se organizan los primeros sindicatos campesinos en Pesillo, La Chimba, Muyurco y en Milagro.
- 1.931 Ago 24 Renuncia el Dr. Isidro Ayora. Le sucede en el Poder el Coronel Luis Larrea Alba.
- Oct 15 El Doctor Alfredo Baquerizo Moreno asume el poder.
- Oct 21 Don Neptalí Bonifaz es electo Presidente de la República.
- 1.932 Ago 20 El presidente electo es descalificado por el Congreso. Una semana más tarde se inicia la "Guerra de los 4 Días". Se encarga el poder al Dr. Alberto Guerrero Martínez quien convoca a elecciones.
- Dic 05 Don Juan de Dios Martínez Mera se posesiona como Presidente.
- 1.933 Oct 17 Destituido Martínez Mera. Asume la presidencia don Abelardo Montalvo. Empieza a formarse el velasquismo.

Seguro Social Campesino

- 1.934 Sep 01 Asume la presidencia el Dr. José M. Velasco Ibarra.
- Sep 20 Circulan los primeros ejemplares de la novela Huasipungo, de Jorge Icaza.
- 1.935 Ago 21 Depuesto el doctor Velasco Ibarra. Le sucede don Antonio Pons (quien dura en el poder 36 días). Renuncia Pons y la Junta de Oficiales designa al Ing. Federico Páez Encargado del Mando Supremo de la República.
- Oct 02 Mediante Decreto Supremo No. 12 se expide la Ley del Seguro Social Obligatorio y se crea el Instituto Nacional de Previsión.
- Dic 05 Mediante Decreto No. 18, se expide la Ley de creación del Seguro Social Obligatorio, cuyo artículo 12 asigna al Instituto Nacional de Previsión recursos para el incremento del Seguro Social del Obrero y del Campesino y establece la creación de un timbre especial de correos que se denominará "Seguro Social del Campesino", con un valor de 3 centavos de sucre (RO No. 87, de 1936-01-13).
- 1.936 Ene 28 Se dicta el Reglamento del Departamento de Asistencia Médica gratuita y de defensa biológica del campesino del litoral, que, aparte de insistir en el cuidado de la salud desarrolla "una enérgica campaña contra el empirismo y la brujería" (RO No. 151, 1936-03-27).
- Feb 29 Se crea la Sección de Estadística Agraria y Campesina del Ministerio de Previsión Social.
- May 01 Inicia su actividad el Instituto Nacional de Previsión. Entra en servicio la primera unidad médica del Seguro Social, adscrita al Hospital San Juan de Dios, en Quito.
- Jul 09 Con Decreto No. 62 se aprueba la Ordenanza del Instituto Nacional de Previsión sobre la Ley de Misiones Sociales, destinada a proteger al campesino a través del Seguro Social (RO. No. 235. de 1936-07-09).
- 1.937 Mar 31 Mediante Decreto No. 63 se crea la Caja del Seguro. Se establece que el 10% de las recaudaciones de las tasas por servicios de correos incrementen los fondos para el Seguro Campesino (RO No. 455, de 1.937-04-03).
- Jul 30 Se expide la Ley de Organización y Régimen de las Comunidades que reconoce el derecho de la vida cívica y administrativa de

Historia y Reforma

caseríos, anejos, barrios, comunidades y parcialidades (RO No. 558, de 1.937-08-06).


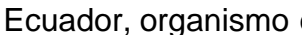
- Oct 23 Renuncia don Federico Páez y asume la Jefatura Suprema el General Alberto Enríquez Gallo.
- 1.938 Ago 05 Mediante el Decreto-Ley No. 210, se expide el Código del Trabajo.
- Ago 10 Ante la renuncia del General Enríquez, la Asamblea de 1.938 nombró a Don Manuel María Borrero Presidente Provisional de la República.
- Dic 01 Renuncia el Presidente Provisional y la Asamblea nombra Presidente al Dr. Aurelio Mosquera Narváez.
- Dic 07 Se pone en vigencia el "Estatuto Jurídico de las Comunidades".
- 1.939 Nov 17 Fallece el Dr. Mosquera Narváez y se encarga interinamente el poder al Dr. Andrés F. Córdova, quien convoca a elecciones.
- 1.940 Sep 01 Asume la Presidencia de la República el Dr. Carlos Alberto Arroyo del Río.
- 1.942 Jul 14 Se expide la nueva Ley del Seguro Social Obligatorio (Decreto 1179).
- Sep. Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Santiago de Chile). Su Resolución No. 9 establece "Que es urgente la ampliación del Seguro Social a los trabajadores agrícolas.
- 1.944 May 28 A través de un levantamiento popular ("La Gloriosa") es depuesto el Dr. Arroyo del Río. Asume el poder por segunda ocasión el Dr. José M. Velasco Ibarra.
- Ago Se conforma la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI).
- Sep 04 Mediante decreto Ejecutivo No. 188 se expide el Código de la Salud.
- 1.947 Ago 23 Cae el doctor Velasco Ibarra. El coronel Carlos Mancheno asume la Jefatura Suprema del gobierno
- Sep 15 El Dr. Carlos J. Arosemena Tola es nombrado Presidente Interino.
- 1.948 May Se ponen en funcionamiento 4 centros médicos rurales en zonas

Seguro Social Campesino

aledañas a Quito (en las parroquias de Cumbayá, Pomasqui, Calderón y Nayón) gracias a una Ordenanza del Instituto Nacional de Previsión, pero se suspendieron al poco tiempo por falta de recursos.

- Ago 01 Don Galo Plaza Lasso es posesionado como Presidente de la República.
- Dic 10 La Asamblea de las Naciones Unidas en París incluye a la seguridad social en la Declaración de los Derechos Humanos.
- 1.950 Feb 13 Se crea el Servicio Ambulante Rural de Extensión Cultural, cuya finalidad fue "elevar los niveles de vida de la población campesina", con servicios de atención médica y promoción de la higiene.
- 1.951 Ago 15 Mediante Decreto Ejecutivo No. 1631 se crea el Departamento de Protección al Campesinado, adscrito al Ministerio de Previsión Social y Trabajo (RO: 923: 24-XI-51).
- 1.952 Mar IV Conferencia Interamericana de Seguridad Social (México). Se discutió la extensión del Seguro Social a los trabajadores del campo.
- Sep 01 El Dr. Velasco Ibarra es posesionado por tercera ocasión como Presidente de la República.
- 1.956 Ene Inicia sus actividades en el Ecuador la Misión Andina de las Naciones Unidas, teniendo como objetivos la promoción y el mejoramiento de las comunidades campesinas a través del trabajo coordinado con el Gobierno Nacional y la Organización Internacional del Trabajo.
- Sep 01 El Dr. Camilo Ponce Enríquez es posesionado como Presidente de la República.
- Sep 28 Mediante Decreto Ejecutivo No. 137 se establece el Programa de Integración Cultural, Social y Económica del Campesino a la vida Nacional.
- 1.960 Sep 01 El Dr. Velasco Ibarra es posesionado por cuarta ocasión como Presidente de la República.
- 1.961 Nov 07 Depuesto el Dr. Velasco, el Dr. Carlos Julio Arosemena Monroy es nombrado nuevo Presidente de la República.

Historia y Reforma

- 1.963 Jul 11 El Dr. Carlos Julio Arosemena es depuesto por una Junta Militar de Gobierno presidida por el Alm. Ramón Castro Jijón.
- Sep 19 Se expide el Decreto Supremo 517 que determina la fusión de las Cajas de Previsión, la conformación de la la Caja Nacional del Seguro Social y establece que corresponde al Instituto Nacional de Previsión "ampliar y extender el régimen del seguro social obligatorio a los trabajadores agrícolas..." (Art. 5).
- 1.964 Ene 30 Se concede  personería jurídica a la Misión Andina del  Ecuador, organismo ejecutor del Programa Nacional de Desarrollo Rural del Gobierno Militar.
- Jul 11 Se expide la primera Ley de Reforma Agraria.
- 1.965 Mar Se crea la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Agropecuarios (FETAP).
- 1.966 Mar 29 Fin de la Junta Militar de Gobierno. Se nombra Presidente Interino a don Clemente Yerovi Indaburu.
- Mar 30 Se expide la Ordenanza A-29 del Instituto Nacional de Previsión que establece normas y programas para la incorporación progresiva por etapas del campesino al seguro social.
- Oct 05 Se expide el Decreto 1212 que establece un plazo de 180 días para la incorporación de los trabajadores agrícolas.
- Nov 17 La Asamblea Constituyente nombra al Dr. Otto Arosemena Gómez Presidente Constitucional de la República.
- 1967 Jun 16 Mediante Decreto Legislativo No. 084 se crea el Ministerio de Salud Pública.

“Hoy en día, todos somos vecinos interdependientes de una aldea mundial, y sería tonto creer que podemos seguir conviviendo de manera indefinida, lado a lado, en medio del género de disparidades indecentes que existen hoy en materia de riquezas, salud y niveles de libertad y participación”.

James P. Grant (UNICEF)

II. El "Plan Piloto"
(De 1.968 a 1.981)

- 1.968 Feb 18 Se celebra en Panamá la VIII Conferencia Ibero americana de Seguridad Social, en la que se enfatiza la necesidad de proteger a los trabajadores agrícolas.
- Jun 15 En Madrid se firma el Acuerdo de Cooperación Técnica en Seguridad Social Campesina entre Instituto Nacional de Previsión y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).
- Ago 28 Se expide la Resolución A-91 del INP aprobando el Plan Piloto del Seguro Social Campesino presentado por el grupo de expertos de la OISS. Se establece la cotización de 11 sucres por jefe de familia.
- El paquete inicial contempla prestaciones por enfermedad, por maternidad, jubilación por invalidez total y permanente, y, auxilio para funerales.
- Ago 28 Se inaugura el primer Dispensario del Seguro Social Campesino en el recinto Palmar en la provincia del Guayas.
- Ago 30 Se inaugura el segundo dispensario del SSC en La Pila, provincia de Manabí.
- Sep 01 El Dr. Velasco Ibarra es posesionado por quinta ocasión Presidente de la República.
- Sep 03 Se inicia atención del Seguro Campesino en el dispensarios de Guabug en Chimborazo.
- Sep 06 Se inaugura el Dispensario de Yanayacu en la provincia de Imbabura.

Campesinos protegidos: 2.523
Familias afiliadas: 611
Dispensarios: 4

Seguro Social Campesino

Tipo de cambio: 1 U\$D = 18.00 sucre

PIB: 27.830 millones de sucres.

Salario Mínimo Vital: 600 sucres.

Sep 23 Se crea la Comisión de Estudios y Aplicación del Seguro Social Agrícola (Ordenanza A-99 del Instituto Nacional De Previsión).

Dic Se constituye la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC).

1.969 Mar 01 Se funda la Federación Nacional de Campesinos Libres del Ecuador (FENACLE) mediante Acuerdo Ministerial No. 1.905.

1.970 May 30 Se inaugura el Hospital "Carlos Andrade Marín" en la ciudad de Quito.

Jun 21 El Dr. Velasco Ibarra se proclama Dictador.

Jun 23 Se suprime el Instituto Nacional de Previsión (Decreto Supremo No. 9).

Jul 25 Se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) mediante Decreto Supremo No. 40.

Dic 31 Campesinos Protegidos: 2.699
Familias afiliadas: 514
Dispensarios: 4
Tipo de cambio: 1 U\$D = 20.83 sucres
PIB: 37.064 millones de sucres
Salario Mínimo Vital: 600 sucres.

1.971 Feb 08 Se establece la obligatoriedad del trabajo rural para los egresados de las escuelas de medicina, odontología, obstetricia y enfermería (Código de la Salud).

1.972 Feb 15 Depuesto el Dr. Velasco Ibarra, se inicia la Dictadura Militar. El General Guillermo Rodríguez Lara asume el mando del país.

Jul 11 Se constituye Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI)

Oct 03 Mediante Resolución No. 71 el Consejo Superior del IESS crea la Comisión de Estudios y Aplicación del Seguro de los Trabajadores Agrícolas.

Historia y Reforma

- 1.973 Mar 27 Decrétase la extensión del Plan Piloto de Seguridad Social Campesina (Decreto Supremo No. 307) durante el quinquenio 1.973-1.977 en tres etapas:
- 1-Comunas Jurídicamente establecidas;
 - 2-Cooperativas Agrícolas;
 - 3-Trabajadores agrícolas asalariados.
- Se establecen como prestaciones la asistencia médica; la jubilación por invalidez total y absoluta y el auxilio para funerales. Se fija la cotización de 20 sucres por jefe de familia, 450 sucres para las pensiones de jubilación, y 600 sucres como auxilio para funerales.
- Dic 19 Se expide el Reglamento de Aplicación del Plan Piloto. Se crea la Secretaría Ejecutiva del Seguro Social Campesino y la Jefatura Técnica Administrativa de la prestación de Salud del Seguro Campesino, dependiente de la Dirección General del Departamento Médico (Resolución 113 del Consejo Superior).
- Dic 19 Se emite el primer acuerdo de jubilación por invalidez a favor de un afiliado al Seguro Social Campesino, José Humberto Mezones Rivera, de la comuna La Pila, Provincia de Manabí (Acuerdo 73-1890).
- 1.974 Oct 07 Se expide el Decreto Supremo No. 1048 que, complementado por el Decreto supremo No. 1111 (de 74.10.24), determina la creación del Departamento del Seguro Social Campesino.
- 1.975 Dic 31 Campesinos protegidos: 44.271
Familias afiliadas: 8.445
No. de Dispensarios: 37
Tipo de cambio: 1 U\$D = 24.95 sucres
PIB: 107.740 millones de sucres.
Salario Mínimo Vital: 1.250 sucres.
- 1.976 Ene 09 Se firma el Convenio entre el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la prestación conjunta de la atención a la salud.
- Ene 11 Depuesto el Gral. Rodríguez Lara. Asume el mando el Consejo Supremo de Gobierno presidido por el Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano.
- 1.977 Oct 18 Masacre de AZTRA.

Seguro Social Campesino

- 1.978 Ene 15 Se aprueba una nueva Constitución Política a través de Referendum.
- 1.979 Jun 15 Se inicia la atención odontológica en los dispensarios del Seguro Campesino, en las provincias de Imbabura, Pichincha, Tungurahua, Chimborazo y Manabí
- Ago 10 Retorno al régimen democrático. El Abogado Jaime Roldós Aguilera es posesionado como Presidente Constitucional de la República.
- 1.980 Dic 31 Campesinos protegidos: 107.900
Familias afiliadas: 20.782
No. de Dispensarios: 101
Tipo de cambio: 1 U\$D = 24.95 sucres
PIB: 293.337 millones de sucres
Salario Mínimo Vital: 4.000 sucres.



“Es penoso, inhumano, fuera de toda justicia, que en un país haya gente que se muere por deficiencias nutricionales, por hambre, por miseria; pero en el caso Ecuatoriano el problema es doblemente trágico: porque el aumento progresivo de la mortalidad debida a desnutrición, corresponde, paradójicamente, al período de mayor expansión económica que el Ecuador haya registrado a lo largo de toda su vida republicana”

Plutarco Naranjo

III. La Etapa de Desarrollo
(De 1.981 a 1.989)

- 1.981 Mar 09 Se crea la División del Seguro Social Campesino dependiente de la Dirección Nacional Administrativa del IEES. Se crean 4 Centros Regionales, en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato (Resolución No. 413 del Consejo Superior), con las siguientes jurisdicciones:
- No. 1.- C.R. Quito: Provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Napo y Esmeraldas.
 - No. 2.- C.R. Guayaquil: Provincias de Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro y Galápagos.
 - No. 3.- C.R. Cuenca: Provincias de Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
 - No. 4.- C.R. Ambato: Provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza.
- May 24 En accidente aviatorio en la provincia de Loja fallece el Presidente Roldós. Le sucede el doctor Osvaldo Hurtado Larrea.
- Nov 20 La Cámara Nacional de Representantes expide la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino. Se crea la Dirección Nacional del Seguro Social Campesino y la Comisión Nacional del Seguro Social Campesino. Se crea la jubilación por vejez.
- Para el financiamiento de las prestaciones se eleva en 1% los aportes al IEES, prorrateados así: 0.30% al estado; 0.35% a los asalariados afiliados al régimen del seguro social; y 0.35% a los empleadores. Además se fija el aporte mensual de los jefes de familia afiliados al Seguro Social Campesino, en el 1% del salario mínimo vital de los trabajadores en general.
- 1.982 Ago 11 Se suscribe un Convenio con la Universidad Central del Ecuador para formar 30 Auxiliares de Enfermería Rurales para el Seguro Social Campesino.

Seguro Social Campesino

- Oct 29 Se suscribe Convenio con la Universidad Técnica de Manabí para formar 60 Auxiliares de Enfermería para el Seguro Social Campesino.
- Dic 17 Se emite el primer acuerdo de jubilación por vejez a favor de un afiliado al Seguro Social Campesino, Narciso Ezequiel Alvear Mantilla, de la comuna Yanayacu, provincia de Imbabura (Acuerdo 82-071).
- 1.983 Ene 11 Mediante Convenio con la Universidad Técnica de Manabí se inicia un curso para formar 60 Auxiliares de Enfermería para el SSC.
- Ago 09 Con Acuerdo Ministerial No. 866 se aprueban los estatutos de la primera organización laboral-gremial del Seguro Social Campesino: la Asociación Nacional de Médicos y Odontólogos del Seguro Social Campesino.
- Ago 19 Se gradúan 60 Auxiliares de Enfermería formadas para el Seguro Social Campesino, a través de un convenio entre el IESS y la Universidad Técnica de Manabí.
- Sep 20 Se suscribe el Convenio de Fondos No Reembolsables No. 518-0026-3, entre el Estado Ecuatoriano y el Gobierno de los Estados Unidos de América para "Expansión y Reforzamiento de los Programas de Bienestar Familiar y DOC del Seguro Social Campesino"
- Oct 05 Se gradúan 30 Auxiliares de Enfermería del SSC, formadas en la Universidad Central del Ecuador.
- 1.984 Ago 10 El Ing. León Febres Cordero toma posesión como Presidente de la República.
Se suscribe Convenio con la Universidad Técnica de Machala para formar 60 Auxiliares de Enfermería.
- 1.985 Ene 31 Mediante Decreto Ejecutivo No. 482, se reforman los Estatutos del IESS y se crean 8 Direcciones Regionales e igual número de Centros Regionales del Seguro Social Campesino:
- No. 1: Pichincha, Esmeraldas y Napo
 - No. 2: Guayas, El Oro, Los Ríos y Galápagos
 - No. 3: Azuay, Cañar y Morona Santiago
 - No. 4: Tungurahua y Cotopaxi
 - No. 5: Chimborazo, Bolívar y Pastaza

Historia y Reforma

- No. 6: Manabí
- No. 7: Loja y Zamora Chinchipe
- No. 8: Carchi e Imbabura

- Feb 20 En la ciudad de Azogues se inicia Curso para formar 60 Auxiliares de Enfermería mediante Convenio con la Universidad de Cuenca, firmado en 84.12.23.
- Mar 16 Se gradúan 60 Auxiliares de Enfermería formadas en la Universidad Técnica de Machala.
- Abr 15 Se entregan nombramientos a médicos y odontólogos del Seguro Social Campesino, regularizando así la relación laboral entre la Institución y sus profesionales operativos.
- Ago 12 El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos aprueba el Estatuto del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Salud del Seguro Social Campesino.
- Ago 15 Se otorga personería jurídica al Sindicato Nacional de Auxiliares de Enfermería del Seguro Social Campesino Ecuatoriano (SINNAESSCAE).
- Sep 27 Se gradúan 60 Auxiliares de Enfermería formadas por la Universidad de Cuenca.
- Nov 26 Se dispone la vigencia del Decreto No.983 (que modificó al No. 482) y determina la nueva jurisdicción de cada Dirección Regional:
- No. 1: Pichincha, Cotopaxi, Esmeraldas y Napo
 - No. 2: Guayas, El Oro, Los Ríos, Galápagos
 - No. 3: Azuay, Cañar, Morona Santiago
 - No. 4: Tungurahua y Pastaza
 - No. 5: Chimborazo y Bolívar
 - No. 6: Manabí
 - No. 7: Loja y Zamora Chinchipe
 - No. 8: Carchi e Imbabura.
- Se firma un segundo Convenio con la Universidad Técnica de Machala para formar 70 Auxiliares Enfermería.
- Dic 31 Campesinos protegidos: 389.806
Familias afiliadas: 75.707
No. de Dispensarios: 373

Seguro Social Campesino

Tipo de cambio: 1 U\$D = 71.75 sucres.

PIB: 1'109.990 millones de sucres.

- 1.986 May 13 El Congreso Nacional expide el Decreto Ley No. 21 "Reformas a la Ley del Seguro Social Obligatorio y a la Ley de Extensión del Seguro Social Campesino". Se crea el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola. Se modifica la conformación de la Comisión Nacional del SSC.
- Jun 12 Se expide el Reglamento de funcionamiento de la Comisión Nacional del Seguro Social Campesino (Decreto 1957).
- Ago 30 Se organiza el Sindicato Nacional de Profesionales del Area Social del Seguro Social Campesino.
- Sep 19 Se gradúan 68 Auxiliares de Enfermería formadas por la Universidad Técnica de Machala.
- 1.987 Abr 15 Se suscribe Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Pontificia Universidad Católica-Sede Ibarra para formar 60 Auxiliares de Enfermería.
- Jul 16 El Tribunal de Garantías Constitucionales declara la inconstitucionalidad de las Reformas a la Ley de Extensión del SSC, en la parte pertinente a la conformación de la Comisión Nacional del SSC.
- 1.988 Jun 27 Primera huelga de una organización gremial del Seguro Campesino: el Sindicato Nacional de Auxiliares de Enfermería del Seguro Social Campesino del Ecuador.
- Ago 09 Mediante Acuerdo Ministerial No. 2148 se concede personería jurídica a la Federación Nacional Unica de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC).
- Ago 10 El Dr. Rodrigo Borja Cevallos se posesiona como Presidente de la República.
- 1.989 Abr 10 Mediante Acuerdo Ministerial No. 418 se constituye la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas (FENOCI)
- Jun 08 Se expide el Reglamento al Convenio MSP-IESS.

IV. La Década de los 90's

- 1.990 Jun 04 Levantamiento indígena nacional organizado por CONAIE, ECUARUNARI, CONFENAIE Y Coordinadora de Comunidades.
- Ago 09 Mediante Acuerdo Ministerial No. 2148, se otorga personería jurídica a la Federación Unica de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC).
- Dic 31 Campesinos protegidos: 612.245
Familias afiliadas: 111.872
No. de Dispensarios: 487
Tipo de cambio: 1 USD = 891 sucres.
PIB: 8'204.222 millones de sucres
Salario Mínimo Vital: 50.832 sucres.
- 1.992 Ene 02 Se suscribe Convenio con la Universidad Central del Ecuador para formar 66 Auxiliares de Enfermería en un curso a desarrollarse en Ambato.
- Ago 10 El Arq. Sixto Durán Ballén se posesiona como Presidente de la República.
- Jul 10 Se suscribe Convenio con la Universidad de Cuenca para incluir 10 profesionales del SSC cada año en los Cursos de Maestría en Salud Familiar y Comunitaria.
- 1.993 Ene 13 Primera movilización campesina demandando el fortalecimiento y consolidación el Seguro Social Campesino.
- 1.994 May 27 Mediante Decreto Ejecutivo No. 1797 se conforma la Comisión de Seguridad Social, que tiene como objetivo elaborar el programa de Seguridad Social dentro del proceso de modernización del Estado llevado adelante por el CONAM.
- Ago 29 Se suscribe Convenio con la Universidad de Cuenca para formar 50 Auxiliares de Enfermería para el SSC.

Seguro Social Campesino

- Nov 29 Mediante Resolución No. 844 se crea el Centro Regional No. 9 del Seguro Campesino, con sede en Machala (jurisdicción: Provincia de El Oro).
- 1.995 Ago 16 Se firma Convenio con UNICEF para el mejoramiento de la Atención Primaria de Salud Materno Infantil de la población campesina y marginal.
- Dic 02 Se organiza la Confederación Unica Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC).
- Dic 31 Campesinos protegidos: 873.382
Familias afiliadas: 167.455
No. de Dispensarios: 563
Tipo de cambio: 1 USD = 2.925 sucres
PIB: 46'005.438 millones de sucres.
Salario Mínimo Vital: 85.000 sucres.
- 1.996 May 08 Se suscribe Convenio entre el SSC y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) para seguimiento y desarrollo de Auxiliares de Enfermería.
- Ago 10 El Ab. Abdalá Bucaram Ortíz es posesionado como Presidente de la República.
- 1.997 Feb 05 El Congreso Nacional destituye al Ab. Abdalá Bucaram y designa al Dr. Fabián Alarcón Rivera como Presidente Interino de la República.
- Jun 17 Se desarrolla en Quito el Foro-Taller Nacional "Consensos sobre Reforma Democrática de la Seguridad Social en Salud en el Ecuador" en el que se debate el tema del Seguro Social Campesino.
- Jun 26 Afiliados al Seguro Campesino entregan al Presidente Alarcón "la carta más grande del mundo" en la que se pide pagar la deuda del Estado con el IEES-SSC.
- Jul 01 Jorge Loor Cevallos y Julio González Enríquez, afiliados al Seguro Campesino, se crucifican frente al Palacio de Gobierno en Quito, como protesta por la desatención gubernamental para el SSC.

Historia y Reforma

- Ago 11 Movilización campesina e indígena nacional en demanda de que se convoque a Asamblea Nacional y se atienda al Seguro Social Campesino.
- Oct 8 Se expide la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social que crea los Comités Permanentes de Desarrollo Provincial en los que se incluye un representante de las organizaciones campesinas de la provincia (RD N°169, 97.10.08).
- Oct 12 Se instala en Quito la Asamblea Nacional Paralela (Constituyente).
- Dic 20 Se instala en Ambato la Asamblea Nacional.



“El objeto de la medicina es el hombre, su salud y su vida. Entendemos por salud la capacidad de transformación de determinadas condiciones personales y ambientales, en valores positivos, de tal forma que el ser humano, tanto individual como colectivamente, viva una existencia digna”

Eduardo Estrella

APORTES PARA LA REFORMA²

El 6 de Junio de 1.997, en el periódico "Ultimas Noticias" de la ciudad de Quito, se publicó, con el título de Primer Plano que "para el Seguro Social Campesino hay 2.000 millones en antitusígenos y no otros medicamentos indispensables". Esta, que es una noticia reciente, fue, en su momento, una más de las tantas aseveraciones falsas que en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y del Seguro Social Campesino (SSC) se han publicado y se comentan en todos los ámbitos del convivir nacional. La frecuencia con la que se repiten aseveraciones sin fundamento como aquella a la que he hecho referencia, han logrado construir una suerte de "realidad paralela" que no solamente que desinforma y escandaliza, sino que además de volcar a la opinión pública en contra del IESS, oculta los verdaderos problemas del Instituto, problemas que se deben, desde mucho tiempo atrás, a la presencia de factores externos e internos perfectamente identificados e identificables que no han sido atendidos con la oportunidad que ameritan.

En este ambiente un poco irreal en el que parece desenvolverse la Seguridad Social es necesario que todos quienes estamos de una u otra manera vinculados con ella, contribuyamos al análisis racional de sus problemas, y también en la búsqueda de posibles soluciones dentro del actual contexto institucional, y político y económico nacional.

Han transcurrido 63 años desde cuando, gracias al Decreto Supremo No. 18 (1.935), el Ingeniero Federico Páez insertó, dentro del acontecer del país, la premisa fundamental de que la Seguridad Social en el Ecuador debía incluir también a aquel grupo de ecuatorianos que, para ese entonces, constituían la mayoría de la población, y se caracterizaba además por su escasa participación en el disfrute de los beneficios que el Estado, como sociedad organizada, distribuía entre otros grupos de población menos numerosos pero, obviamente, con mayor poder político y económico.

^{2/} Ponencia presentada en el Auditorio de la Universidad Andina Simón Bolívar, el 17 de Junio de 1.997, dentro del Foro-Taller Nacional: **Consensos sobre Reforma Democrática de la Seguridad Social en Salud en el Ecuador.**

A pesar de la aparición del Seguro Social Campesino como un concepto innovador dentro del naciente campo de la Seguridad Social, no llegó a cristalizarse en acciones efectivas hasta 1.968, cuando el -en ese entonces- Instituto Nacional de Previsión, aprobó y puso en vigencia un "Plan Piloto del Seguro Social Campesino", que incorporó, por primera vez en la historia del Ecuador, a 611 familias campesinas al Sistema de Seguridad Social, y materializó, en los hechos, el viejo principio de solidaridad, sustento fundamental de cualquiera de los regímenes de seguridad social sin fines de lucro que subsisten aún en el mundo.

Hoy, con cerca de 900.000 campesinos derecho-habientes, en medio de un mundo en permanente y acelerada transformación, el virtual acoso sufrido por la permanente promoción de los denominados "seguros privados" en nuestro país, y la adopción de un modelo de desarrollo que privilegia al capital y no al hombre, han golpeado de manera tenaz, no solamente al Seguro Social Campesino, sino también a todo el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano.

Desde su inicio, el Seguro Social Campesino partió de la premisa, hasta ahora no desvirtuada, de que la solidaridad nacional debía (debe) y podía (puede) ser dirigida a la solución de aquellas que parecen ser las necesidades más sentidas de la población rural en nuestro país: la atención a la salud y la protección durante la vejez y la incapacidad física. De esta manera se fortalecía también el principio doctrinario básico de la universalidad que, pese al derecho constitucional que establece que todos los ecuatorianos somos iguales, en materia de Seguridad Social no había sido puesto en vigencia en nuestro país. Obviamente, era necesario sacrificar, por lo menos temporalmente, el principio doctrinario de la integralidad, de cuyas bondades el denominado "Seguro General" ecuatoriano es una fehaciente muestra.

En la actualidad el Seguro Social Campesino, se encuentra en una especie de prolongada crisis que, en medio de la turbulencia política nacional no ha sido oportunamente atendida y que en este mismo momento pone en serio peligro su supervivencia. El crecimiento de la población afiliada, el encarecimiento de los insumos necesarios para otorgar la prestación por enfermedad, el incumplimiento del Estado para cubrir sus necesidades económicas, la desmotivación de un buen número de los recursos humanos que en él laboran, y el incremento de las necesidades de la población afiliada -originadas en el deterioro de sus condiciones de vida y de trabajo-, impiden que, con los recursos actuales, se pueda cumplir con las obligaciones contraídas e impiden también que su ámbito de intervención pueda extenderse más allá de la población actualmente cubierta.

Cualquier cambio (en sus fundamentos legales o en su filosofía) que pretenda revitalizar al Seguro Social Campesino, no puede plantearse al margen del desarrollo global de la Seguridad Social en nuestro país ni del actual proceso de reforma del Estado. Tampoco pueden plantearse modificaciones de tipo prestacional sin tomar en cuenta la viabilidad de la propuesta, entendida ésta como la posibilidad cierta de que

sea políticamente respaldada, coherente con la situación económica del país, y, además, técnica y socialmente aceptable.

Una reforma trascendente debe apuntar a la corrección de los que parecen ser los problemas fundamentales del IESS y, más específicamente, del Seguro Social Campesino. La evidente insatisfacción de los afiliados obliga a introducir en las profundidades del sistema, en sus bases mismas, al menos estas cuatro características: eficacia, equidad, eficiencia y calidad.

Eficacia entendida como la capacidad de cumplir (en lugar, tiempo, calidad y cantidad) las metas y los objetivos planteados, tanto en el nivel individual como colectivo. Se insiste en la eficacia porque es el resultado de mayor impacto inmediato sobre el afiliado. Eficacia que, desde el punto de vista del beneficiario significa, para el caso de la atención a la salud, ser atendido, ser informado sobre cuál es su problema (diagnóstico), obtener los medicamentos u otros materiales necesarios para resolverlo, y, finalmente, recuperar su nivel de salud habitual dentro de un tiempo considerado como aceptable. Los servicios de salud ineficaces están condenados al desprestigio y al permanente cuestionamiento de sus usuarios, sobre todos si son obligados.

Se busca la eficiencia entendida como el uso racional de los recursos para alcanzar los objetivos establecidos. Es pues un requisito para evitar y corregir dispendios. La eficiencia viene a ser la medida de la relación entre la cantidad y la calidad de los servicios proporcionados y el gasto que se ha hecho para proporcionarlos. El planificador debe por lo mismo, conciliar ambos atributos: la eficacia que es el objetivo del afiliado, y la eficiencia, que viene a ser un objetivo de proceso institucional.

Y hablamos de calidad, como un atributo de los servicios prestados, que proporciona satisfacción al usuario, que siempre, ineludiblemente, lo relaciona con el costo que ha pagado por los mismos y con el tiempo empleado por obtenerlos.

En el transcurso de los últimos años se han generado y debatido numerosas propuestas de reforma surgidas del trabajo de diferentes actores sociales. Existen, entre la ya casi olvidada propuesta del CONAM y la más reciente de la Confederación Nacional Unica de Afiliados al Seguro Social Campesino, una nutrida variedad de documentos que han aportado a la construcción de diversos espacios de reflexión en el largo camino hacia la búsqueda y el encuentro de las soluciones necesarias. Desde nuestro punto de vista (el "nuestro" es sólo una forma de decir pues ésta no es la posición oficial del Seguro Campesino), la reforma debe comenzar con la redefinición del paquete prestacional actual a fin de vincular de manera definitiva e irreversible el discurso político y el mandato legal, con el quehacer institucional y con los recursos económicos necesarios para hacerlo.

Por tanto, si, como aseguramos hace pocos momentos, las necesidades más sentidas de la población parecen ubicarse en el ámbito de la salud y de la protección durante la

vejez y la invalidez, las prestaciones deberían tratar de satisfacer esas necesidades específicas a través de un servicio integral de salud que, sin descuidar las acciones curativas, privilegie la prevención de la enfermedad y el fomento de la salud mediante acciones sanitarias proporcionadas no solamente al individuo, sino también al ambiente, a través de las instalaciones y los recursos humanos existentes, tanto en el nivel comunitario (rural), como en el nivel de mayor complejidad como son los hospitales del actual IESS. Y, complementando a esta prestación de salud, es ineludible desarrollar la prestación de pensiones por invalidez y por vejez que coadyuven a la solución de los problemas económicos más apremiantes de los beneficiarios.

La simplificación de las prestaciones no solamente facilitaría enormemente su administración, sino que también reduciría costos de operación y, muy probablemente, permitiría otorgar las prestaciones con la oportunidad que un moderno sistema de protección social requiere.

En definitiva, se propone mantener:

- 1.- Una prestación de atención a la salud que incluya la totalidad de la asistencia necesaria para la defensa, la conservación, la recuperación y la rehabilitación de la salud de la población afiliada, instrumentalizada a través de dos redes de servicios sanitarios: los dispensarios comunales del Seguro Social Campesino, y las unidades médicas de la actual Dirección Nacional Médico Social. Incluye, por lo tanto, la atención del embarazo, el parto, el puerperio y del recién nacido.

En los dispensarios comunales se brindará atención de primer nivel y se mantendrá, optimizándolo, el ya existente sistema de referencia de pacientes hacia unidades de mayor complejidad. Para tal fin se vuelve indispensable la readecuación de la planta física de las unidades existentes, y la complementación de su equipamiento, a fin de volverlo suficiente para cubrir las necesidades de atención intradispensarial y las de acción comunitaria en salud.

Con la finalidad de contribuir a la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Salud, las unidades del Seguro Social Campesino se integrarán **funcionalmente**, a las Areas de Salud del Ministerio de Salud Pública, e idealmente recibirán supervisión técnica por parte del Seguro Social Campesino y de dicho Ministerio. Esta integración funcional busca, entre otras cosas, reducir costos de operación, y volver más eficaces los dos subsistemas mencionados.

Adicionalmente, la propuesta de reforma busca cambiar la abrumadora orientación hacia la atención curativa que caracteriza a los sistemas de salud de la seguridad social en América Latina, para transformarla en base a un enfoque eminentemente preventivo puesto que los perfiles epidemiológicos de la mayoría

de nuestros países demuestran lo inapropiado de dicha atención, por lo innecesariamente cara, y porque reduce los efectos que pudieran obtenerse -con el mismo gasto- sobre la salud de la población.

- 2.- Una prestación de jubilación por invalidez que consiste en el reconocimiento de una pensión mensual vitalicia para los jefes de familia afiliados al Seguro Social Campesino que se invalidaren de manera permanente, es decir aquellos que, por enfermedad física o mental o por vejez se hallaren incapacitados para procurarse, por medio de un trabajo proporcional a su capacidad, fuerzas y destrezas, un ingreso equivalente a la mitad por lo menos de la remuneración habitual de un trabajador sano en condiciones análogas y en la misma área geográfica.

Este planteamiento se sustenta en dos premisas básicas: por una parte en el cambio en el comportamiento sufrido en la esperanza de vida al nacer durante los últimos 50 años, con un incremento equivalente al 43% (la esperanza de vida actual y hasta el año 2.000 es de 69.8 años), y en el decremento de la tasa bruta de mortalidad general que, de 19.4 pasó a 6 por mil. Y, por otra parte, en las especiales características de la actividad productiva en las zonas rurales, que, entre otras cosas, permite extender hasta edades no muy claramente definidas dicha actividad económica. Debe redefinirse la edad mínima de jubilación por vejez puesto que un campesino de 60 años de edad generalmente continúa trabajando de manera regular, desnaturalizando así el concepto mismo de jubilación "por vejez", ya que ésta tampoco se manifiesta a una edad predeterminada.

Definida así la prestación, y expuestos los argumentos que la sustentan, ésta se materializa en una pensión mensual vitalicia equivalente a 2 salarios mínimos vitales del trabajador en general, efectivizada 12 meses cada año. De esta manera la propuesta consigue incrementar el valor mensual al doble del pago que el sistema actual establece; evita el dispendio de recursos por el pago de pensiones a afiliados en plena capacidad productiva; posibilita una mejor atención al jubilado incapacitado por parte del resto del grupo familiar; y, disminuye la carga financiera que significa el pago de pensiones a una población envejeciente cada vez más numerosa y con más años de sobrevivencia.

Es necesario también referirse al financiamiento actual del Seguro Campesino. El 1 % de la masa salarial que ingresa como parte de la cotización de los trabajadores en general a las arcas del instituto, está destinado al Seguro Social Campesino. Es conocido que de ese 1%, el 0.7% es pagado por los trabajadores y empleadores, de manera equitativa, y el 0.30% restante es, o mejor dicho, debería ser pagado por el Estado. Este ingreso representa un poco más del 50% del presupuesto anual del Seguro Campesino. El resto está cubierto por otras

fuentes -contribuciones estatales estacionarias de 15'600.000 sucres anuales, utilidades de sus inversiones-, y por la contribución, actualmente intensamente debatida, que hacen los campesinos afiliados al sistema, y que equivale al 1% del salario mínimo vital, pagado mensualmente por cada jefe de familia afiliado.

Si bien es cierto que, de manera teórica, estos recursos serían suficientes para cubrir las necesidades de operación hasta llegar a una cobertura de un millón de afiliados campesinos, no puede negarse que, debido sobre todo al incumplimiento, o retraso en el pago de la parte que le corresponde al Estado, en la actualidad el Seguro Social Campesino presenta serias dificultades económicas que han incidido notoriamente en la disminución de la calidad de los servicios que presta, problema al que también contribuyen: el deterioro del valor adquisitivo de nuestra moneda; el pago de cotizaciones hecho en base a los salarios básicos y no a las remuneraciones totales; el incremento porcentual del gasto corriente, determinado sobre todo por vía del aumento de personal y de las remuneraciones; un insuficiente rendimiento de sus inversiones; y, también al exorbitante aumento del costo de medicamentos y de la mayoría de insumos necesarios para un racional otorgamiento de la prestación por enfermedad.

No se trata de reducir la compleja situación del Seguro Social Campesino a un problema exclusivamente de índole financiero, pues resultan evidentes otro tipo de problemas, relacionados sobre todo con la administración central y periférica que, aparte de desenvolverse con una muy escasa motivación y, en la mayoría de los casos, de manera lenta e inoportuna, se encuentra inmersa en una asfixiante atmósfera de normas, reglamentos, instructivos, resoluciones y disposiciones, que han privilegiado, a lo largo de los años, la perfección de los procesos burocráticos antes que el logro de los objetivos institucionales.

De cualquier manera, existen evidencias que nos permiten sostener que sin resolver el problema financiero, difícilmente podrán resolverse los demás obstáculos. Es por esto que se plantea una sustancial mejora de los ingresos, que, basándose en el principio fundamental de la solidaridad, duplique el monto de la cotización de los trabajadores y de los empleadores al IESS y mantenga al menos el 0.30% como obligación del Estado, quien además debería financiar el 50% de las pensiones que contempla el sistema.

A todo ello hay que sumar la simbólica contribución de las familias afiliadas, contribución que, en los momentos actuales resulta no solamente insuficiente, sino también discriminatoria para el resto de la población ecuatoriana (la no afiliada) que no tiene posibilidades de resolver sus problemas de salud por el costo que le significaría acudir a servicios de salud de segundo o tercer nivel. Es pues, imperativo establecer una contribución familiar directamente proporcional a la capacidad económica de los beneficiarios en la que se incluyan además

otros parámetros como tamaño de la familia, ubicación geográfica y posibilidad de acceso a otros servicios de salud de similar complejidad.

Con estos incrementos se garantizaría la sobrevivencia del Seguro Social Campesino. Más, si se piensa en su fortalecimiento y extensión, debe, necesariamente, buscarse otras fuentes de ingreso que permitan extender su cobertura al 100% de la población del área rural del país, tomando siempre en consideración que la incorporación de la población actualmente desprotegida, demandará mayores gastos que los históricamente registrados hasta ahora, debido, sobre todo, a su gran dispersión en zonas que, adicionalmente, carecen de adecuadas vías de comunicación y de infraestructura básica de servicios y de salud.

El fortalecimiento del Seguro Social Campesino y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en su totalidad, superados los dos grandes ámbitos hasta ahora expuestos (el del paquete prestacional y del financiamiento), debe contemplar una reforma estructural compatible con los dos aspectos mencionados, pero, fundamentalmente con el primero de ellos: con las prestaciones. El Seguro Social Campesino debe estructurarse administrativamente en torno a lo que son o serán sus prestaciones. Insisto en que resulta indispensable tener claro primero cuál es el objetivo, para inmediatamente ponerse a pensar cómo se lo conseguirá y cuál es el andamiaje burocrático necesario para hacerlo.

Es también indispensable dejar planteado que, cualquiera que sea su estructura y su ubicación dentro del sistema y los organismos de la Seguridad Social del Ecuador, en su nivel administrativo más alto deben estar representados sus beneficiarios directos: los campesinos.

Siempre que se plantee una reforma deben tomarse las previsiones necesarias a fin de evitar (hasta donde el desarrollo histórico y la cultura nacional lo permitan), la influencia política partidista que distorsiona y desnaturaliza no solamente la elevada misión que la política en sí misma tiene dentro de la conducción y desarrollo de los pueblos, sino también los elevados principios de la seguridad social universal como mecanismo alcanzable para lograr una más equitativa distribución de la riqueza del Estado.

Finalmente, no puedo dejar de mencionar que hablar del Seguro Social Campesino es hablar de un modelo innovador de extensión de coberturas, cuya importancia y trascendencia ha sido reconocida por más de un organismo internacional y por varios países latinoamericanos.

Cualquier discusión, cualquier planteamiento, y cualquier modificación que se introduzca en el ámbito de la Seguridad Social debe estar definitivamente

insertado, de manera coherente, en uno de los Objetivos Nacionales Permanentes del Estado Ecuatoriano: la Justicia Social.



“Las posibilidades de éxito de las reformas necesarias para extender la Seguridad Social a la población rural del país dependen, en gran medida, de una transformación en el quehacer político nacional: es indispensable el fortalecimiento entre el discurso político y la acción efectiva, fortalecimiento que debería traducirse en una suficiente y oportuna asignación de recursos para que la propuesta pueda desarrollar todas sus potencialidades. Es común, durante los últimos años en nuestro país, privilegiar, en el discurso, las denominadas políticas sociales, y descuidar, en la práctica, al hombre”.

Pedro Barreiro

Colofón:

En el transcurso de los 70 años reseñados, además de los mencionados, ha habido otros hombres y mujeres que, como Manuel de Guzmán Polanco, Fabiola Cuvi Ortíz, Idálide Veloz Sancho, Absalón Rocha Romero, César Córdova Jiménez y Galo Cordero Zamora, por ejemplo, contribuyeron con su esfuerzo y vocación a enriquecer, no solamente las bases conceptuales y la filosofía misma de la seguridad social campesina en nuestro país, sino también a materializar, a través de un acelerado proceso histórico, algo que siempre se tuvo como casi inalcanzable: extender la protección del "seguro social" al trabajador del campo ecuatoriano. Para ellos, y para los médicos, auxiliares de enfermería, odontólogos, enfermeras, investigadores sociales y demás trabajadores del Seguro Social Campesino, un justo reconocimiento.

El proceso de reforma que hoy trasciende todas las instituciones y la estructura misma del Estado Ecuatoriano es, sin duda alguna, la oportunidad para que el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano se fortalezca y extienda sus beneficios hacia los grupos de población siempre preteridos. El desarrollo de la organización campesina - manifestado, entre otras cosas por su activa participación en la discusión de los grandes temas de interés nacional-, constituye casi una garantía para la consolidación y crecimiento del Seguro Social Campesino. El ejercicio político parece ser, en los actuales momentos, la vía inmediata para conseguirlo.

ANEXO No. 1

Los Directores Nacionales del Seguro Social Campesino:

1.-	Lic. Absalón Rocha Romero	Nov	1.981 -	Feb	1.985
2.-	Dr. Luis Cueva Eguiguren	Feb	1.985 -	Mar	1.986
3.-	Sr. Gustavo Cordovez Chiriboga	Mar	1.986 -	Feb	1.987
4.-	Dr. Carlos Cevallos Melo	Feb	1.987 -	Oct	1.988
5.-	Soc. Galo Cordero Zamora	Oct	1.988		
6.-	Ab. Joaquin Viteri Llanga	Oct	1.988 -	Dic	1.988
7.-	Sr. Luis Jarrín Ampudia	Dic	1.988 -	Sep	1.992
8.-	Dr. Marcelo Rivadeneira Estrella	Sep	1.992 -	May	1.993
9.-	Dr. Gustavo Almeida Zambrano	Jun	1.993 -	Sep	1.993
10-	Econ. Alfonso Avilés Mora	Sep	1.993 -	Oct	1.993
11-	Ing. Rodrigo Dávila Saltos	Oct	1.993 -	Jun	1.994
12-	Crnel. Fausto Flores Díaz	Jun	1.994 -	Mar	1.996
13-	Dr. Eduardo Ayala Munive	Mar	1.996 -	Jul	1.996
14-	Dr. Pedro Barreiro Chancay	Jul	1.996 -	Nov	1.996
		Feb	1.997 -	Abr	1.997
15-	Econ. Eduardo Páez Aguirre	Nov	1.996 -	Ene	1.997
16-	Dr. Freddy Sánchez Cajas	Ene	1.997 -	Feb	1.997
17-	Dr. Alberto Calle Maldonado	Abr	1.997 -	Ene	1.998

ANEXO No. 2

CUADROS ESTADISTICOS

CUADRO Nº 1

**NUMERO DE PERSONAS, FAMILIAS, ORGANIZACIONES Y
DISPENSARIOS PROTEGIDOS POR EL SEGURO SOCIAL CAMPESINO
EN EL PERIODO 1968 - 1996**

AÑO	POBLACION	FAMILIAS	ORGAN.	DISPE N.
68	2523	611	4	4
69	2696	533	4	4
70	2699	514	4	4
71	3124	637	4	4
72	3077	630	4	4
73	8251	1660	14	12
74	16344	3129	31	18
75	44291	8445	83	37
76	54496	10052	111	44
77	70495	13225	143	59
78	72963	13686	156	60
79	78694	14947	182	70
80	107900	20872	263	100
81	111522	20840	163	102
82	120516	22843	285	111
83	189039	36493	515	178
84	305822	59210	894	301
85	389806	75707	1204	373
86	431911	83199	1320	399
87	472305	89057	1464	432
88	517463	96319	1572	456
89	548851	101569	1638	464
90	614921	113391	1780	487
91	712366	131414	2024	519
92	786410	145739	2223	540
93	820166	152065	2317	546
94	866142	163335	2450	559
95	873382	167455	2531	563
96	871919	167331	2576	565

Fuente: Archivos SSC.

Elaboración: Personal

CUADRO Nº 2

**JUBILADOS POR INVALIDEZ Y VEJEZ EN EL SEGURO SOCIAL CAMPESINO
PERIODO 1982 - 1996**

AÑO	INVALIDEZ	VEJEZ	TOTAL
82	61	192	153
83	70	1106	1176
84	74	1288	1362
85	72	1566	1638
86	71	1834	1905
87	72	2146	2218
88	69	2118	2187
89	66	2136	2202
90	74	2116	2190
91	87	2339	2426
92	91	2664	2755
93	109	3420	3529
94	137	4100	4237
95	151	4921	5027
96	173	6564	6737

Fuente: Archivos SSC.

Elaboración: Personal

CUADRO Nº 3

**CONSULTAS MEDICAS OTORGADAS POR EL SEGURO SOCIAL CAMPESINO
PERIODO 1979 - 1996**

AÑO	CONSULTAS
79	106288
80	136228
81	154066
82	140467
83	180564
84	360697
85	450519
86	514574
87	528322
88	549508
89	550682
90	627579
91	514541
92	507834
93	649515
94	642067
95	621353
96	774644

Fuente: Archivos SSC.

Elaboración: Personal

Seguro Social Campesino

CUADRO Nº 4

**CONSULTAS ODONTOLÓGICAS BRINDADAS POR EL SEGURO SOCIAL CAMPESINO
PERIODO 1979 - 1996**

AÑO	CONSULTAS
79	6166
80	14119
81	12226
82	12036
83	11237
84	11811
85	13459
86	13579
87	11941
88	10502
89	12578
90	20596
91	34271
92	71916
93	133272
94	122760
95	120505
96	137915

Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: Personal

CUADRO Nº 5

**NIVELES DE EXTENSIÓN DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO POR PROVINCIAS
1996**

PROVINCIAS	DISP	ORG	FAMILIAS	PERSONAS
Azuay	44	201	13306	69332
Bolívar	19	87	4563	23779
Cañar	25	114	6016	31350
Carchi	15	69	2451	12771
Chimborazo	45	206	12071	62902
Cotopaxi	38	174	9011	46955
El Oro	12	55	3181	16574
Esmeraldas	32	146	8064	42017
Galápagos	1	1	71	375
Guayas	46	210	19909	103742
Imbabura	23	105	5597	29163
Loja	43	195	15529	80916
Los Ríos	15	69	4528	23595
Manabí	109	498	37819	197065
Morona Santiago	15	69	2750	14327
Napo	9	41	3695	19251
Pastaza	6	27	1136	5921
Pichincha	44	201	10377	54072
Sucumbíos	5	23	998	5201
Tungurahua	10	46	3225	16806
Zamora Chinchipe	9	41	3033	15805
TOTAL	565	2576	167331	871919

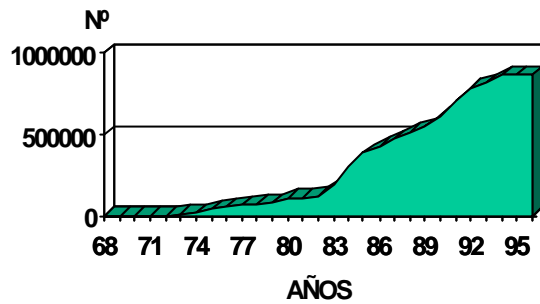
Fuente: Archivos SSC
Elaboración: David Harnisth

ANEXO Nº 3

GRÁFICOS ESTADÍSTICOS

GRÁFICO Nº 1

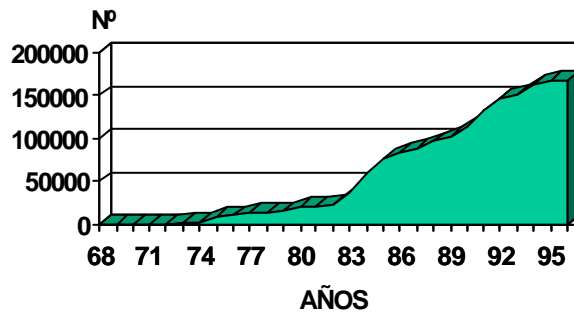
NUMERO DE PERSONAS PROTEGIDAS POR EL
SEGURO SOCIAL CAMPESINO
1968 - 1996



Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: David Harnisth

GRÁFICO Nº 2

NUMERO DE FAMILIAS PROTEGIDAS POR EL
SEGURO SOCIAL CAMPESINO
1968 - 1996

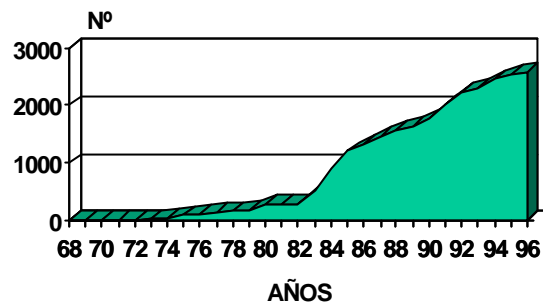


Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: David Harnisth

Seguro Social Campesino

GRÁFICO N° 3

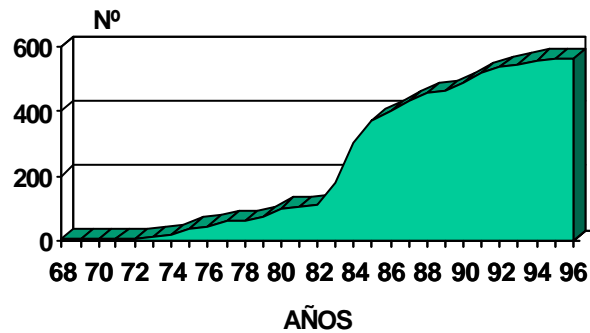
NUMERO DE ORGANIZACIONES PROTEGIDAS POR EL
SEGURO SOCIAL CAMPESINO
1968 - 1996



Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: David Harnisth

GRÁFICO N° 4

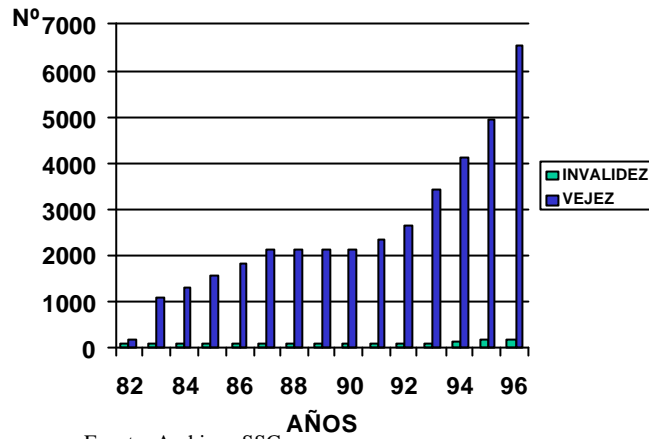
NUMERO DE DISPENSARIOS DEL
SEGURO SOCIAL CAMPESINO
1968 - 1996



Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: David Harnisth

GRÁFICO N° 5

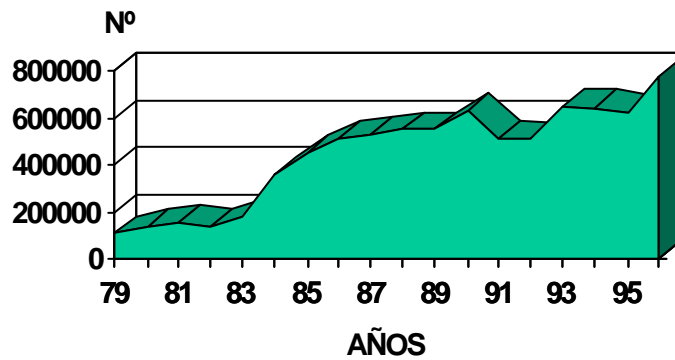
JUBILADOS POR INVALIDEZ Y VEJEZ EN EL
SEGURO SOCIAL CAMPESINO
1982 - 1996



Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: David Harnisth

GRÁFICO N° 6

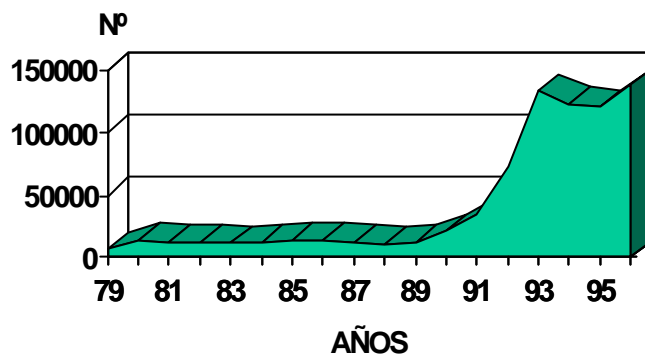
CONSULTAS MEDICAS OTORGADAS POR EL
SEGURO SOCIAL CAMPESINO
1979 - 1996



Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: David Harnisth

GRÁFICO Nº 7

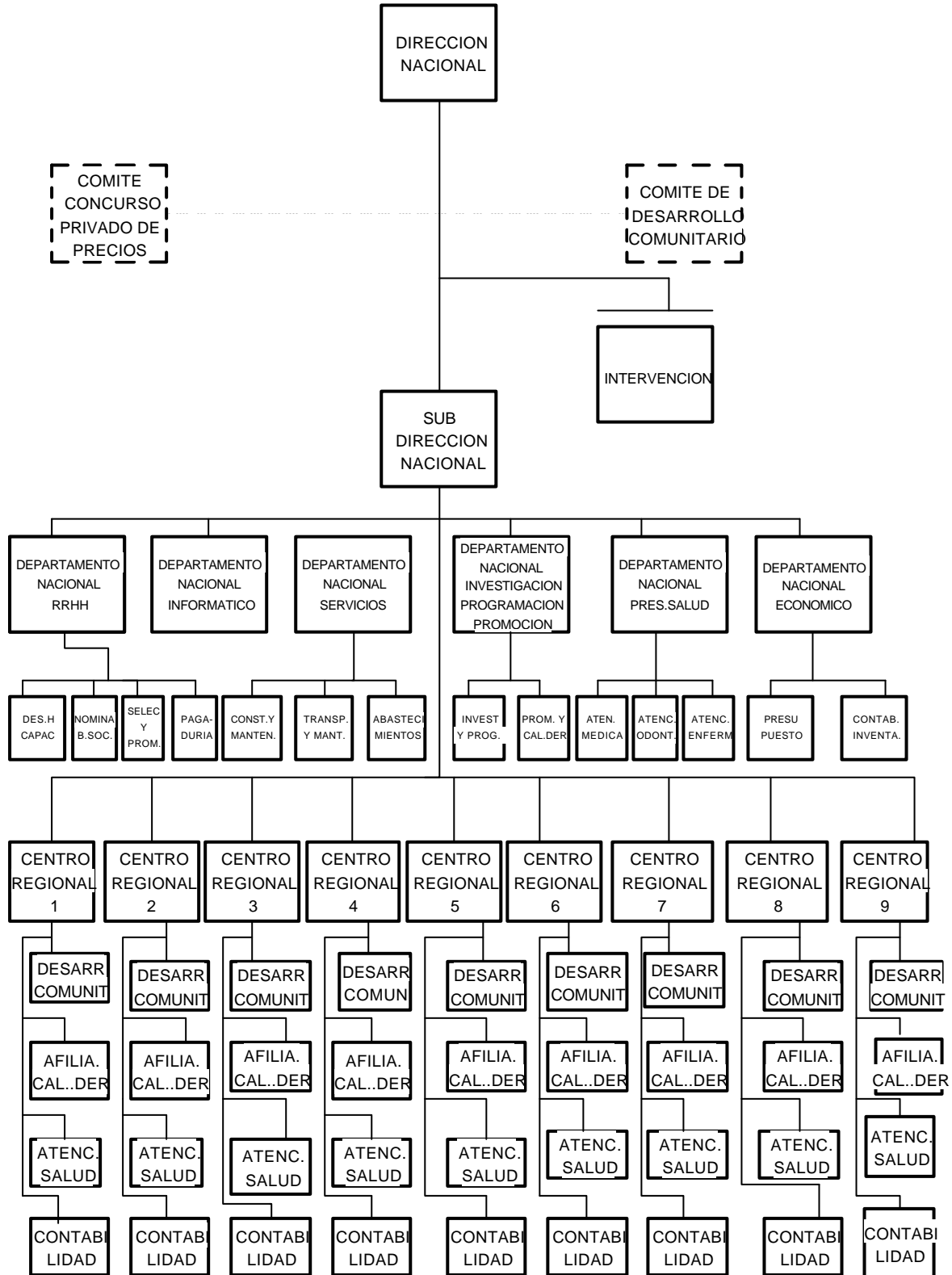
CONSULTAS ODONTOLÓGICAS BRINDADAS POR EL
SEGURO SOCIAL CAMPESINO
1979 - 1996



Fuente: Archivos SSC.
Elaboración: David Harnisth

Historia y Reforma

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO (SEGUN RESOLUCION 824-844) DAS 97-10



BIBLIOGRAFÍA

- Almeida Guzmán, P. y Almeida, R.- Estadísticas Económicas Históricas 1.948-1.983. Quito: Banco Central del Ecuador; 1.983.
- Ayala Mora, E.- Nueva Historia del Ecuador. Vols 10 y 11. Primera Edición. Quito: Corporación Editora Nacional-Grijalbo; 1.992.
- Banco Central del Ecuador.- Memoria Anual 1.990. Quito; 1.991.
- Campaña Barrera, A.- Protección Social Campesina. Quito: Imprenta Caja Nacional del Seguro Social; sin fecha.
- Córdova Jiménez, C.- Registro personal de actividades. Quito: 1.988.
- Costales, Piedad y Alfredo.- Historia Social del Ecuador. Reforma Agraria. Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana; 1.971.
- Cuvi Ortíz, F.- Seguridad Social Agraria para el Ecuador. Quito: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; 1.977.
- Gobierno Nacional del Ecuador.- Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático: 1.980-1.984. Tomo III. Quito: 1.980.
- IESS.- Archivos del Departamento de Atención en Salud del Seguro Social Campesino. Quito; 1.982-1.992.
- IESS.- Seguro Social Campesino. Plan Piloto. Quito: Talleres Gráficos del IESS; 1.974.
- IESS.- Seguro Social Campesino. Quito: Talleres Gráficos del IESS; 1.982.
- IESS.- Boletines de Decretos, Resoluciones y Jurisprudencia. (Varios Numeros); Quito: Departamento Nacional de Imprenta del IESS; 1.971 a 1.991.
- Naranjo Vargas, P.- El Campesinado Ecuatoriano y el Seguro Social Obligatorio. Quito: Imp. Caja del Seguro; 1.948.
- Núñez, J. et al.- Historia del Seguro Social Ecuatoriano. 2da Edición.- Quito: Dirección General del IESS; 1.992.
- Organización Internacional del Trabajo.- El Programa Andino. Ginebra: Publicación de la OIT; 1.958.
- Ortiz Villacís, M.- La Ideología Burguesa en el Ecuador. 1ra Edición.- Quito; 1.977.
- Pareja Diezcanseco, A.- El Ecuador en el Siglo XX. En: Ecuador: Historia de la República. Vol 3. 1ra Edición.- Quito: Editorial El Conejo-Editora Unidad Nacional; 1.986-1.990.
- Reyes, O.- Breve Historia General del Ecuador. 16ta Edición.- Tomos II y III. Quito: Imprenta Don Bosco; sin fecha.
- Registros Oficiales del Ecuador. Varios números, de 1.928 a 1.981.
- Rocha, Romero, A.- Los Campesinos y la Seguridad Social. Revista Cuestiones Sociales No. 1. Quito: Unidad Editorial del IESS; 1.983
- Tamayo, E.- Movimientos Sociales: LA RIQUEZA DE LA DIVERSIDAD. Quito: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI); 1.996