



“POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD SOCIAL PARA EL EMPLEO INFORMAL EN EL ECUADOR”

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Alumna: ANDREA CADENA JARAMILLO

Profesor Guía: ANDRAS UTHOFF

Santiago, Enero 2015

ÍNDICE

Resumen.....	3
I. Introducción	4
II. El empleo informal en el Ecuador	6
Crecimiento económico y principales indicadores	6
Características del mercado de trabajo.....	9
Conceptualizaciones generales del empleo informal.....	11
Dinámicas de la informalidad en el Ecuador.....	15
III. La seguridad social en el Ecuador	21
Institucionalidad general y normativa actual	22
Financiamiento.....	24
Afiliados cotizantes	26
IV. Situación institucional respecto a la formalización y disminución del empleo informal en el Ecuador.....	31
Inspectorías del trabajo y empleo doméstico digno.....	31
Régimen impositivo simplificado	34
Economía Popular y Solidaria	34
V. Experiencias y mecanismos de política pública orientados a la extensión de la cobertura de seguridad social para los trabajadores informales.....	36
Categorías contributivas diferenciadas	37
Sistemas de afiliación colectiva.....	41
Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas.....	43
Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones.....	45
Reflexiones y desafíos.....	47
VI. Conclusiones	50
Bibliografía	54

RESUMEN

Los sistemas contributivos de seguridad social, como el de Ecuador, adolecen de serios problemas para obtener las cotizaciones a las cuales se asocian los derechos de aquellos trabajadores que ejercen sus labores en el segmento informal del mercado de trabajo. El empleo informal representa una buena parte (no siempre registrados) de los ingresos de la economía nacional, tiene múltiples caras y dimensiones. Los ciclos económicos, la pobreza y rigidez del mercado laboral hacen que las personas se involucren con facilidad a este sector y lo vean como una fuente de ingresos importante ya sea como una alternativa temporal al desempleo o la única opción de sobrevivencia. Las condiciones bajo las cuales éste se desarrolla conllevan ausencia de seguridad social, precariedad del trabajo y desigualdades laborales importantes. Ecuador tiene un sistema de seguridad social que, por su naturaleza contributiva y tripartita, limita el acceso e incentivos de afiliación para los trabajadores informales. Por ende carecen de prestaciones al no cotizar al sistema.

Esta situación se contrapone a la normativa establecida en la Nueva Constitución de Ecuador ya que el contexto económico ecuatoriano hace que el tamaño del sector informal sea grande y se dificulte el acceso a las prestaciones de la seguridad social, bajo esquemas exclusivamente contributivos. Las experiencias internacionales indican que este es un problema recurrente en América Latina, y existen importantes experiencias para superarlos.

Este trabajo se ocupa de indagar hacia dónde se debiera dirigir la política pública en materia del financiamiento para lograr la protección social de los trabajadores informales a través de un concepto amplio de la seguridad social. En tal sentido la combinación de prestaciones contributivas y no contributivas dentro de un sistema único e integrado de seguridad social, parece ser la solución más pertinente. El principal desafío se encuentra en el diseño de los beneficios para no crear incentivos perversos a la cotización de aquellos trabajadores informales afiliados al sistema y con capacidad cotizar.

I. INTRODUCCIÓN

El nuevo modelo de desarrollo económico que se ha implementado en el Ecuador a partir del año 2006 ha traído consigo grandes satisfacciones en el ámbito económico, social y humano, pero también grandes desafíos que aún quedan por vencer. El sustento de esta nueva visión de país ha sido el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la ciudadanía (FALCONÍ, 2012), con el fin de construir una sociedad más inclusiva, participativa, solidaria, diversa y multicultural.

En ese sentido, la disminución de la pobreza ha sido una de las principales prioridades en la planificación nacional, para lograrlo se ha puesto énfasis en hacerlo con igualdad, cohesión, inclusión, equidad social y territorial en base a derechos y garantías ciudadanas plasmadas en la Constitución (SENPLADES, 2013). Uno de esos derechos irrenunciables es por mandato la seguridad social. Está planteada como un mecanismo de inclusión y equidad económica y social, obligatoria e irrenunciable que respalda las diversas formas de trabajo y empleo. Si bien la Constitución reconoce a la seguridad social bajo los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia y subsidiaridad (Art. 34 de la Constitución), en la práctica el sistema se maneja de manera tripartita con mecanismos de afiliación ligados directamente a la situación laboral del cotizante.

Dada la naturaleza de los ciclos económicos del Ecuador y del mundo, las dinámicas del mercado laboral así como la creciente población económicamente activa, es necesario tener una visión amplia de la seguridad social que involucre diversas vías de afiliación que no necesariamente estén vinculadas al sistema laboral y tome en cuenta a trabajadores en condiciones vulnerables.

El último informe del Panorama Laboral de América Latina y el Caribe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo destaca la tendencia a la baja del desempleo en la región pero a su vez cuestiona la calidad de los nuevos empleos, la baja productividad e informalidad bajo los cuales muchos de ellos se han creado. La ausencia de empleo decente deja en condiciones de incertidumbre a los trabajadores frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud, los accidentes del trabajo y el envejecimiento (Titelman, 2008).

Es por ello que esta investigación busca analizar las diferentes experiencias y mecanismos de política pública orientados a la extensión de la cobertura de seguridad social para los trabajadores informales. Para lograrlo, se ha estructurado el análisis de la siguiente manera: en el capítulo II se aborda el tema del empleo informal en el Ecuador caracterizando el crecimiento económico en el país, los principales indicadores y las características del mercado trabajo. Todo esto con el objetivo de analizar la situación de la informalidad en el Ecuador desde sus conceptualizaciones generales así como la evidencia empírica existente.

En el capítulo III se considera el contexto de la seguridad social en el país, para lograrlo se analiza su institucionalidad general y normativa actual, seguido del financiamiento y la situación de los afiliados cotizantes. Esto se realizó con el objetivo de visualizar el panorama de la seguridad social actual, cuáles son los mecanismos posibles de cotización y cuáles podrían eventualmente implementarse a fin de incrementar la población afiliada cotizante (especialmente de informales).

En el capítulo IV se engloba el escenario institucional respecto a la formalización y disminución del empleo informal en el Ecuador, tomando en cuenta los diversos programas y políticas implementadas en el país para lograr este objetivo. Entre las principales que se mencionan están: las inspectorías del trabajo, programa Empleo Doméstico Digno, el Régimen Impositivo Simplificado y la Economía Popular y Solidaria. El objetivo de mencionar estos programas es contextualizar las estrategias que ya se están implementando en el país con respecto al empleo informal para tomarlas en cuenta al momento de analizar las experiencias realizadas en otros países.

Finalmente, en el capítulo V se describe las prácticas realizadas en Costa Rica, Brasil, Colombia y Uruguay que han estado orientadas a la extensión de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores informales. Para ello se analizan distintos mecanismos, tales como: categorías contributivas diferenciadas, sistemas de afiliación colectiva, mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas y mecanismos especiales de recaudación de contribuciones. Como conclusión a todas estas experiencias se cierra el capítulo con las reflexiones y desafíos importantes a tomar en cuenta específicamente para el caso ecuatoriano.

II. El empleo informal en el Ecuador

Crecimiento económico y principales indicadores

A partir del año 2006 el Ecuador emprendió el proceso de construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social, teniendo como base un proyecto de desarrollo integrado denominado Buen Vivir¹. El objetivo fundamental del nuevo modelo es cambiar la estructura productiva del país pasando de una economía esencialmente extractiva y dependiente de la exportación de las materias primas a una economía basada en la diversificación de la producción, economía del conocimiento y desarrollo social sostenido (FALCONÍ, 2012). El pilar de este desarrollo se engatilla en el fortalecimiento de una sociedad más inclusiva, participativa, solidaria, diversa y multicultural (SENPLADES, 2012).

Este cambio tuvo como base normativa e ideológica la nueva Constitución aprobada en la Asamblea Nacional en el año 2008 como resultado de un amplio proceso de consultas, deliberación y consensos que tiene como principales metas en política social el acceso gratuito a la educación en todos sus niveles y la universalidad de la salud y seguridad social. Todas estas garantías y derechos ciudadanos tienen como pilar la construcción de un Estado para el Buen Vivir que genera y garantiza las oportunidades necesarias para lograrlo. Este marco normativo implica para su realización un fuerte gasto público asumido completamente por el Estado, situación ante la cual desde el año 2007 se ha visto favorecido ya que la economía registra la mayor cantidad de ingresos por exportaciones petroleras en la historia del país, convirtiéndose en el segundo rubro de mayor importancia de ingreso del total del Presupuesto General del Estado - PGE (20% del total).

Si bien la economía ecuatoriana se ha caracterizado por su constante dependencia de exportación de materias primas y petróleo (Acosta, 2014), a los ingresos petroleros se suman algunas reformas tributarias que permitieron incrementar los ingresos fiscales, la más importante es la Ley para la Equidad Tributaria², la cual se ha convertido en un fuerte

¹Esta terminología andina (sumak kawsai en idioma quichua) en términos económicos y holísticos hace referencia a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, respeto a sus diversidades y convivencia armónica con la naturaleza, como parte de la construcción de un bienestar integral individual y colectivo (Dávalos, 2008). El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente el desarrollo de la sociedad (SENPLADES, 2009).

²La Ley de Equidad Tributaria contempla varias disposiciones de reforma al Código Tributario con el fin de lograr un sistema tributario en función de la capacidad económica de los individuos con énfasis en los impuestos directos, para así disminuir desigualdades y propender a una mayor justicia social.

instrumento de política económica logrando recaudar para el año 2013 alrededor de \$13.600 millones de dólares, el rubro más alto del PGE (60% del total). Con respecto al PIB este porcentaje también ha tenido una tendencia creciente, pasando de 10,9% en el 2008, 12% en el 2012 y 14,1% para el año 2013 convirtiéndolo en el ingreso de mayor importancia para el Estado.

Adicional a este escenario favorecedor, los logros que se han obtenido en cuanto a disminución de la pobreza entre diciembre de 2000 y diciembre de 2013 a nivel nacional son muy significativos. La incidencia de pobreza nacional medida por ingresos pasó de 63% a 25,5% en ese período, mostrando el más sustancial y constante descenso a partir del año 2006. Dadas las condiciones y características del mercado laboral en las principales ciudades del país, estas cifras son mejores en el contexto urbano donde el promedio nacional de pobreza al 2013 fue de 17,63%.

En el área rural la situación es algo distinta, en diciembre de 2013, el 42% de la población rural tuvo un ingreso por debajo de la línea de la pobreza. La magnitud de la pobreza rural, la pobreza en zonas urbanas marginales, y las desigualdades sociales son los objetivos imperantes de la planificación nacional en cuanto a ámbitos de la inclusión social (Naranjo, 2013).

El crecimiento económico es una condición necesaria para la reducción de la pobreza pero no suficiente. Por lo tanto, para reducir la pobreza el crecimiento económico tiene que traducirse en mayores ingresos familiares mediante la generación de empleos productivos adecuadamente remunerados. En ese sentido, Cecchini y Uthoff mencionan como condición necesaria para la reducción de la pobreza por ingresos la generación de más (mayor número de ocupados en el hogar) y mejores ingresos familiares, ya sea a través de la generación de empleo para los miembros activos de las familias más pobres y/o la corrección de las desigualdades sociales más agudas focalizando las transferencias en las familias de menores ingresos (Cecchini y Uthoff, 2007).

Los importantes logros obtenidos respecto a la disminución de la pobreza en el Ecuador durante estos años obedecen principalmente al nuevo enfoque de desarrollo económico y social afianzado en la nueva Constitución, al entorno macroeconómico propiciado por la

dolarización, el crecimiento económico sostenido derivado del “nuevo boom petrolero” vivido desde el año 2002 y los recursos que llegaron a las familias pobres en calidad de remesas del exterior (Naranjo, 2013). En este escenario se destaca también la importancia de políticas y programas sociales implementados, tal es el caso del Bono de Desarrollo Humano - BDH³, que según varios estudios realizados al respecto, ha tenido efectos significativos en relación a política social (Fiszbein y Schady, 2009).

Sin embargo, la distribución del ingreso sigue siendo un escenario complejo. El informe Panorama Social de América Latina realizado por la CEPAL mostró que para el caso de Ecuador en el año 2002 el quintil más pobre (QI) tenía una participación del 5,1% del ingreso total de los hogares, mientras que el quintil más rico (QV) participó con un 48,8%. Para el año 2012 este mismo análisis representa una participación del 6,9% para el quintil más pobre del 43% para el quintil más rico (Cuadro No.1)

Cuadro No. 1
América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, por quintiles extremos, alrededor de 2002 y 2012
(En porcentajes)

	Alrededor de 2002				Alrededor de 2012			
	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita QV / QI	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita QV / QI
		Quintil más pobre (QI)	Quintil más rico (QV)			Quintil más pobre (QI)	Quintil más rico (QV)	
Argentina ^a	2002	5,1	55,0	20,6	2012	6,9	43,6	13,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	2,2	57,7	44,2	2011	4,4	42,6	15,9
Brasil	2002	3,4	62,3	34,4	2012	4,5	55,1	22,5
Chile	2003	4,9	55,1	18,4	2011	5,5	52,5	15,0
Colombia	2002	4,2	53,3	24,1	2012	4,6	49,8	19,8
Costa Rica	2002	4,2	47,3	17,0	2012	4,7	49,3	16,5
Ecuador ^a	2002	5,1	48,8	16,8	2012	6,4	43,0	10,9
El Salvador	2001	4,1	49,6	20,2	2012	6,9	41,9	10,3
Guatemala	2002	4,8	51,8	19,3	2006	4,3	54,7	23,9
Honduras	2002	3,8	55,2	26,3	2010	3,5	53,7	25,2
México	2002	5,9	49,1	15,5	2012	6,6	46,2	14,0
Nicaragua	2001	3,7	55,5	27,3	2009	5,6	46,0	14,5
Panamá	2002	3,6	52,2	25,8	2011	4,4	48,3	20,3
Paraguay	2001	4,2	51,8	23,2	2011	3,8	52,7	21,3
Perú	2001	4,5	49,6	19,3	2012	5,0	43,7	12,7
República Dominicana	2002	3,9	53,4	20,7	2012	3,9	50,8	19,4
Uruguay ^a	2002	8,8	41,8	10,2	2012	10,0	34,8	7,3
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	4,3	48,2	18,1	2012	6,8	39,0	9,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Áreas urbanas.

³El BDH es una transferencia monetaria mensual de 50 USD que está condicionada al cumplimiento de requisitos establecidos por el Viceministerio de Aseguramiento y Movilidad Social, y que lo reciben los representantes de los núcleos familiares (de preferencia a la mujer que consta como jefe de núcleo o cónyuge) que se encuentran bajo la línea de pobreza. Implica corresponsabilidad de la familia (más que condicionalidad) ya que pretende garantizar al menos un consumo mínimo de los hogares y fomento de educación y salud. (MCDS, 2014).

Este cuadro elaborado por la CEPAL en base a las encuestas de hogares de los países descritos, muestra que en general la participación en el ingreso total de los quintiles pobres es baja y con promedio similar en toda la región, a excepción de Uruguay.

Para el caso ecuatoriano, en diez años el incremento del porcentaje de participación en el ingreso de los hogares de los quintiles pobres fue de 1,3 puntos, pero la disminución de la participación de los quintiles ricos fue de 5.3 puntos, evidenciando que los problemas de concentración del ingreso aún subsisten. En conjunto con esta evidencia, un análisis realizado por Mariana Naranjo consultora de la CEPAL menciona como factores que incidieron en el aumento del ingreso de los quintiles pobres la magnitud de los subsidios directos y transferencias de ingresos focalizadas hacia ellos.

La situación del ingreso así como de las dinámicas del mercado laboral incentivan a las personas de bajos ingresos a recurrir al autoempleo, empleo a tiempo parcial así como trabajos extras temporales como una vía de subsistencia y ocupación laboral (Mideros, 2013).

En este contexto alentador liderado por la participación del Estado, existen otros factores que forman parte de la dinámica propia bajo la cual se desenvuelve la economía, este es el caso del mercado trabajo y la importancia que ha tenido el empleo en el desarrollo del país.

Características del mercado de trabajo

La Constitución del 2008 señala varios principios que sustentan el derecho al trabajo, siendo el Estado el principal encargado de impulsar el pleno empleo, la eliminación del desempleo y subempleo. Lo que se busca es generar oportunidades de empleo digno para los ecuatorianos, contribuir en el proceso de diversificación productiva y mejorar las oportunidades en el acceso a ingreso y empleo.

El artículo 33 de la constitución señala que el trabajo es un derecho y deber social así como un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. Además se prohíbe toda forma de precarización laboral (intermediación y tercerización) que afecte los derechos de los trabajadores y se establece que la

remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas del trabajador y su familia (Art. 328).

Las características del mercado laboral ecuatoriano, en base a los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo - ENEMDU 2013 , indican que la Población en Edad de Trabajar (PET) en Ecuador fue de 82,4%, de la cual la Población Económicamente Activa (PEA) en el área urbana fue de 53,5%, mientras que en el área rural 55,5%.(Véase Anexo No. 1 en relación a la metodología de cálculo de estos indicadores)

Al desagregar estas cifras por género existe una brecha evidenciada en la menor participación laboral de la mujer (40%) en relación a la de los hombres (60%). Esta tendencia ha tenido un comportamiento histórico a lo largo de los años, durante dos décadas desde inicio de los noventas hasta finales del año 2000 el porcentaje se mantuvo en promedio en 35%. No es sino hasta el año 2010 que la participación laboral toma un pequeño repunte ubicándose en 38,9% para diciembre de ese año. Esto obedece especialmente a la creación del Consejo Nacional de Igualdad de Género en el cual se incorporan programas y proyectos con perspectivas de género en lo relacionado a producción, empleo, economía del cuidado, salud, erradicación de la violencia, participación política y paridad, entre otros (García y Cortez, 2012).

La tasa de ocupados plenos medida como las personas que trabajan mínimo una jornada legal y tienen al menos ingresos equivalentes al salario unificado (Anexo No. 1), presenta mejores resultados en el área urbana (51,5%) que en el área rural (24,6%). Esto se debe principalmente a que en la zonas rurales la actividad que predomina es la agrícola que está relacionada con contratos de trabajo verbales y temporales que no necesariamente cumplen con una jornada de trabajo legal o remuneraciones adecuadas (INEC, 2013).

En el área urbana es en donde se concentra la mayor cantidad de ocupados plenos, destacándose el empleo en el sector privado así como trabajadores independientes o por cuenta propia (en promedio 30% cada uno), seguido por empleados públicos (9%), jornalero o peón (8%) y trabajador del hogar no remunerado junto con servicio doméstico (11% en promedio).

Esta caracterización de la PEA da cuenta de la existencia del sector privado como generador de una importante cantidad de empleos así como los trabajadores independientes o trabajadores por cuenta propia. Complementario a ello, las regulaciones existentes para este sector hasta antes del 2006 eran escasas e ineficientes lo cual junto con el resultado de los ciclos económicos, dieron paso al escenario más propicio para que se desarrolle empleo precario e informal en el país (Serrano, 2010).

Sin lugar a dudas el logro más importante está relacionado con la disminución de desempleo que para el año 2013 tuvo la cifra récord de 4,9%. Las políticas focalizadas para alcanzar esta importante cifra están relacionadas con el dinamismo y crecimiento económico de los últimos años en el país que han permitido realizar un alto gasto público (desarrollo vial, saneamiento, obras públicas, termoeléctricas, etc.) así como la incorporación de programas de empleo por parte del Ministerio de Relaciones Laborales - MRL, entre los principales se destacan: Red Socio Empleo, Programa de Pasantías Pagadas “Mi Primer Empleo” y el programa “Trabajo Doméstico Digno” (Falconí, 2012).

El salario mínimo ha tenido un incremento en términos reales del 40% en el periodo 2006-2012 ubicándolo entre los más altos salarios mínimos de América Latina (INEC, 2013). La tendencia continúa en el 2013 con un incremento del salario real de 8% y 4,8% en el 2014. Según datos del MRL en enero del 2014 el 83% de los trabajadores asalariados tiene un ingreso laboral mayor que el salario mínimo, mientras que el 17% registra ingresos laborales iguales al salario mínimo (350 USD).

En conjunto con las tasas de ocupación descritas, la tasa de subempleo visible medido por insuficiencia de horas (Anexo No. 1) a nivel nacional entre el año 2000 a 2006 se mantuvo en promedio en 60%. Para el año 2012 la tendencia se modificó notablemente y hubo una mejoría en la calidad de la articulación laboral, el promedio nacional fue de 50%. Una medida fuertemente relacionada a esta disminución fue la eliminación de la tercerización laboral que obligó a buena parte de patronos de subempleados a emplearlos como ocupados plenos.

Conceptualizaciones generales del empleo informal

Para examinar la situación de la informalidad en el país es importante primero entender la complejidad conceptual que trae consigo su análisis. La transmisión de la definición de

“informal” es atribuible al informe de empleo de la Organización Internacional del Trabajo - OIT sobre Kenia en 1972. Sus consideraciones se generalizaron para muchos países en desarrollo, se afirmó hasta entonces que el problema del empleo en estos países a diferencia de los desarrollados o denominados potencia no se manifestaba en desempleo, sino más bien en empleo en condiciones precarias y no formales (Tokman, 2011). En esta situación se encuentran los trabajadores pobres que desempeñan actividades caracterizadas por baja productividad resultantes de la exclusión en el acceso a los mercados y a los recursos productivos.

En ese sentido, las dimensiones de informalidad para América Latina han tenido diversas perspectivas con enfoques heterogéneos. La Comisión Económica para América Latina – CEPAL en varios de sus primeros estudios realizados al respecto, concluye que el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de la oferta de mano de obra y la insuficiente creación de empleo, sobretodo empleo acorde a las características de quienes lo demandan (Souza y Tokman, 1980).

Al menos en los últimos veinte años, la expansión del concepto de sector informal ha sido difundido sobre todo a través del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe – PREALC, programa ya extinto que dependía de la OIT en el cual se caracteriza a la informalidad como el medio más directo para que los pobres se incorporen rápidamente a alguna actividad económica ocupacional, como respuesta a la falla del propio mercado en generar empleo. Si bien contribuye a aliviar la pobreza ya que aumenta la tasa de ocupación en los hogares pobres y representa la mayor fuente de empleo (Serrano, 2010), tiene un efecto inverso cuando disminuye la productividad media nacional al concentrarse en actividades de bajo rendimiento.

Otra definición importante difundida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, hace referencia a las diferentes estrategias de sobrevivencia que son capaces de implementar los pobres para autogenerarse empleo e ingresos, realizando para ello actividades económicas de pequeña escala que sirven para satisfacer sus necesidades ante la inflación y las altas tasas de desempleo (Razeto, 2008). El empleo informal termina siendo la forma en que los sectores populares constituyen formas alternativas de empresas

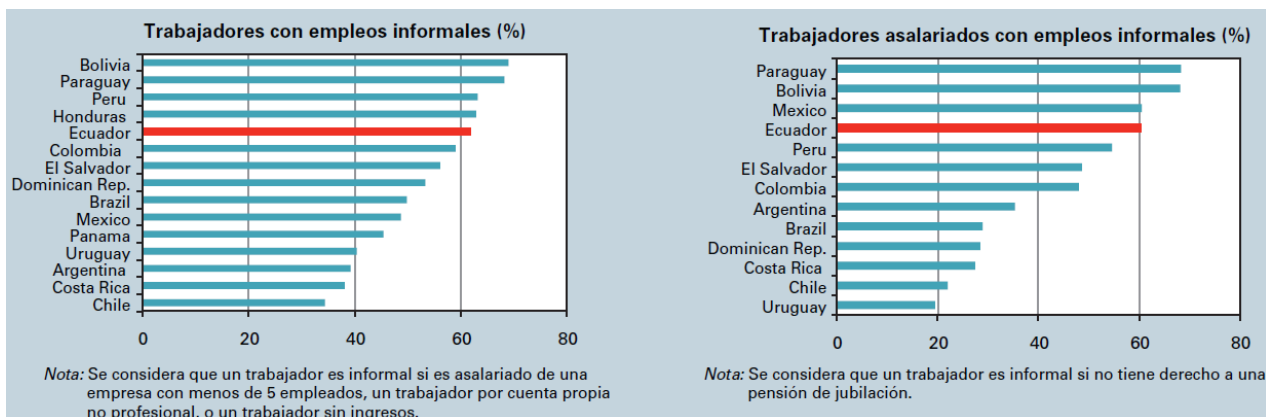
creando un modo especial de hacer economía dentro del sistema económico global, a la cual se puede denominar Economía Popular.

Los conceptos mencionados dan cuenta de la importancia que tiene el empleo informal en la economía y sobre todo la heterogeneidad que implica tanto su conceptualización como medición. La OIT recogiendo las múltiples dimensiones que fueron emergiendo en el análisis de los distintos países, a partir del 2001 amplió la definición de sector a empleo informal, incluyendo los trabajadores precarios y bajo formas no estandarizadas, que laboran dentro y fuera del sector informal.

El sector informal se definió en base al tamaño de las empresas y la categoría ocupacional, incluyendo a los trabajadores independientes y los trabajadores familiares no remunerados como una forma de aproximarse a los sectores de baja productividad. Posteriormente se reconoció el concepto de empleo informal distinguiendo el sector del empleo, esto es, pueden presentarse situaciones de empleo informal tanto en el sector formal de la economía como en el informal.

Para el caso de América Latina en particular, varios autores han coincidido que la definición se vuelve aún más compleja por un tema de “voluntad”, es decir, aquellos trabajadores independientes que sienten tienen mayores incentivos a ser informales dado los mayores ingresos que obtienen y la evasión de todos los requerimiento que deben cumplir al ser formales (Banco Mundial, 2012). Esta característica se afianza en países en donde los beneficios de la protección social están cubiertos por sistemas no contributivos y de universalización en donde la discusión encuentra un *trade off* entre acceder a un sistema contributivo como el de la seguridad social o continuar siendo parte de la protección social no contributiva(Perry et. al 2007).

Gráfico No. 1
Trabajadores informales en América Latina: sector informal
Año 2010



Fuente: Base de datos socioeconómicos del Banco Mundial - SEDLAC

Según datos de SEDLAC, Ecuador se ubica entre los países que tienen un porcentaje mayor de informalidad en la región (alrededor del 60% para el 2010). Dentro de la metodología para medir informalidad en este caso se utilizaron dos conceptos, uno relacionado a empresas informales y otro con respecto aquellos trabajos asalariados que no cotizan a la seguridad social. En el gráfico de la izquierda se observa el porcentaje de trabajos con empleos informales, es decir aquellos que forman parte de una empresa informal con menos de 5 empleados, aquellos que son trabajadores por cuenta propia no profesionales o trabajadores familiares (sin ingresos). Mientras que en el gráfico de la derecha se representa aquellos trabajadores asalariados con empleos informales medidos por la no cotización a la seguridad social. En ambos escenarios Ecuador tiene un alto porcentaje de informalidad con respecto a la región, 63% en el un caso y 60% en el otro.

Si bien metodológicamente el Banco Mundial para sus mediciones toma en cuenta como empresas del sector informal aquellas con menos de cinco trabajadores y la medición establecida por la OIT es de diez, los resultados no varían mucho dejando claro que la situación de informalidad en el Ecuador es importante y algo mayor que el promedio de América Latina, razón por la cual es fundamental entender cual es el escenario en el que ésta se desarrolla en el país.

Como complemento a este análisis, en la publicación del Panorall Laboral 2013 elaborada por la OIT se muestra el promedio de empleo informal no agrícola para 13 países de América Latina de la cual se obtiene que, del total de la población ocupada, existe mayor informalidad en las mujeres (50%), en personas con nivel educativo inferior al primario (75%) así como en el primer y segundo quintil de la distribución de ingresos (Cuadro No.2).

anteriormente, toma en cuenta el incumplimiento de la normativa relacionada al Código de Trabajo de los países en cuanto a los asalariados y trabajadores por cuenta propia (Tomarolli, 2009).

En el caso ecuatoriano, la informalidad tiene un escenario complejo y diverso. En un primer plano, como parte del Programa Estadístico Comunitario⁴ de la Comunidad Andina el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC define al sector y al empleo informal como las unidades productivas informales de trabajadores por cuenta propia o empleadores informales ya sea de manera individual o asociados con otros miembros de su hogar o de otro distinto, que no emplean asalariados de manera continua.

Estas unidades productivas informales se caracterizan por no estar registradas legalmente para desarrollar una actividad económica, se encuentran en establecimientos de 10 trabajadores o menos y/o no llevan registros contables del giro de su negocio.

El empleo informal puede presenciarse tanto en el sector formal como informal de la economía, conformado por:

- Trabajadores por cuenta propia dueños de sus unidades productivas informales
- Empleadores dueños de sus propias unidades productivas informales
- Trabajadores familiares auxiliares (trabajadores domésticos)
- Miembros de cooperativas de unidades productivas informales
- Asalariados que tienen empleos informales, es decir que no se encuentran afiliados al seguro de salud (asegurado directo) o que estando afiliado, el pago por este seguro no es asumido parcial o totalmente por el empleador.

En ese sentido, la metodología de medición de la informalidad planteada por la OIT menciona algunas indicaciones específicamente para las encuestas a hogares y empleo. Distingue seis categorías sobre las cuales se analiza el porcentaje de empleo informal en cada una y luego el total (cuadro No. 3). La primera categoría es asalariados, en la cual se toma en cuenta como supuesto de informalidad quienes no cuentan con seguridad social

⁴El Programa Estadístico Comunitario se estableció por parte de los institutos nacionales de estadística de los países miembros de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú como parte de la homologación de la metodología de estadísticas de Trabajo y Empleo en base a las directrices propuestas por la OIT.

agrupando: asalariados públicos, privados, tercerizados, jornalero o peón y patronos o empleadores, cuyo porcentaje es 39,2% para Ecuador y 52,7% para América Latina.

La siguiente categoría se establece para diferenciar el sector formal (más de 10 trabajadores) e informal (menos de 10 trabajadores), dentro del cual el porcentaje más elevado de informalidad es en las empresas del sector informal. En las categorías de independientes y servicio doméstico Ecuador tiene un porcentaje muy similar al promedio de América Latina, siendo este sector al cual se ha focalizado la mayoría de políticas públicas planteadas respecto a la formalización (FORLAC-OIT, 2012).

Cuadro No. 3
Porcentaje de empleo informal en el Ecuador y América Latina
Año 2012

Categoría ocupacional	Ecuador		América Latina ^a	
	% empleo informal	Tasa de informalidad	% empleo informal	Tasa de informalidad
Asalariados (incluye empleadores)	39,8	33,4	52,7	33,9
Empresas de 1 a 10 trabajadores	31,1	64,5	27,5	59,9
Empresas más de 10 trabajadores	8,7	12,2	9,6	14,6
Independiente (cuenta propia)	44,3	70	41,6	83,6
Servicio domestico	4,9	72,2	5,7	100
TFNR ^b	11	100		
Porcentaje promedio informalidad	50,1 ^c		47,7	

a: Los países seleccionados son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay

b: Trabajadores Familiares no Remunerados. En esta categoría para el cálculo de AL se agrupan servicio doméstico y TFNR por eso se presenta solo un dato a diferencia de Ecuador en donde las categorías están por separado.

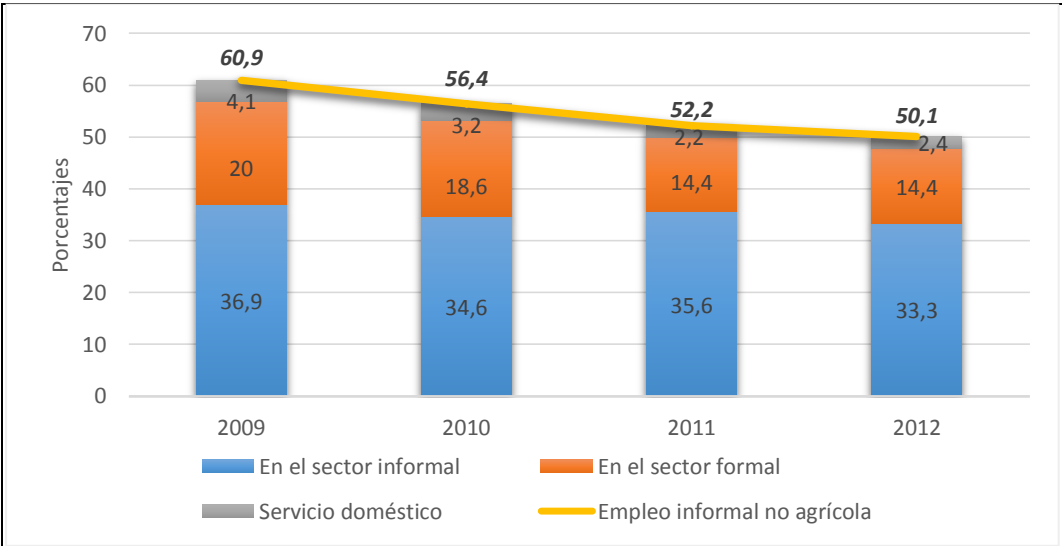
c: Porcentaje de informalidad respecto al total de la población ocupada.

El porcentaje promedio de informalidad para el Ecuador según la metodología realizada por la OIT es de 50,1%, siendo las más destacadas para su análisis la informalidad existente en empresas de hasta 10 trabajadores, seguido por los independientes o trabajadores por cuenta propia. Para el caso de servicio doméstico y trabajadores familiares no remunerados el porcentaje de informalidad dentro de sus categorías es en promedio 86%.

En lo que a servicio doméstico respecta, la aprobación del régimen del servicio doméstico⁵ en la cual se establece los términos de la relación laboral con los patronos, otorga derechos como el salario básico unificado, afiliación a la seguridad social y licencia por maternidad entre las más importantes, las cuales han buscado regularizar este sector para ejercerlo en condiciones legales y dignas. Sin embargo, por la complejidad de las fiscalizaciones (junto con los trabajadores del hogar no remunerados), aún es un fuerte foco de informalidad al que la política pública de empleo del Ministerio de Trabajo busca fiscalizar.

Como se observa en el gráfico No. 2, los componentes del empleo informal no agrícola han mantenido una tendencia a la baja, en especial dentro de las empresas del sector formal y el servicio doméstico.

Gráfico No. 2
Componentes del empleo informal no agrícola en el Ecuador



Fuente: ENEMDU 2012

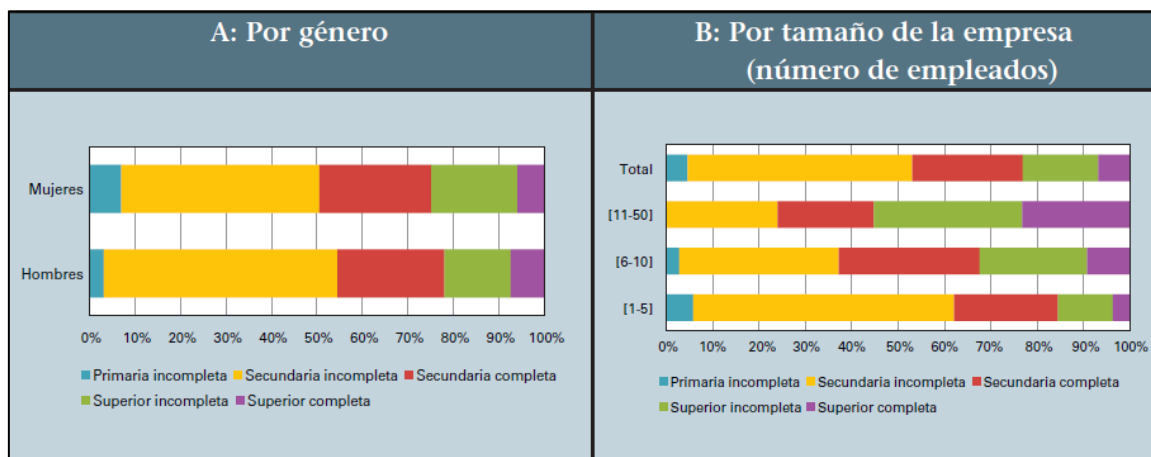
A lo largo de cuatro años la estructura del empleo informal ha permanecido estable dentro del sector informal, esto debido a varios factores. El nivel de escolaridad, los ciclos económicos, la rigidez del mercado laboral y pobreza se presentan como principales características que inducen al crecimiento de este sector (Banco Mundial, 2012).

⁵Registro Oficial N. 105 de Régimen de Servicio Doméstico en el marco del plan estratégico “Empleo Doméstico Digno” llevado a cabo por el Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador.

El Banco Mundial en el 2012 realizó un análisis de la informalidad en el Ecuador, para ello se eligieron a empresas de la industria manufacturera, el comercio minorista, el turismo, el transporte y la construcción a fin de cubrir a una gran proporción de los trabajadores por cuenta propia y de las pequeñas y micro empresas del país. Se tomó en cuenta a las empresas con menos de 50 empleados ya que según datos de la Superintendencia de Compañías, éstas representan el 71% del total de empresas del país y es en donde mayor informalidad se presenta junto a una baja productividad.

EL nivel educativo de los dueños de las empresas (gráfico No. 3) junto con la rigidez que el mercado laboral tiene hacia ellos, especialmente respecto a los salarios, desencadena la alta valoración que tienen hacia su independencia de trabajo y flexibilidad de tener su propio negocio, siendo este el principal motivo que incentiva a su emprendimiento. Esta valoración se afianza mucho más para el caso de las mujeres.

Gráfico No.3
Nivel educativo de los empresarios y empleados de micro y pequeñas empresas*
Año 2010



* El estudio toma como micro y pequeñas empresas a aquellas que cuentan con menos de 50 empleados.
 Fuente: Estudio de Microempresas en el Ecuador – EMES – Banco Mundial 2012.

El grado de escolaridad que caracteriza a las personas que se desenvuelven en micro y pequeñas empresas es la secundaria incompleta (alrededor del 50% en promedio), seguido de secundaria completa y en una importante proporción superior incompleta.

Adicionalmente, al analizar los condicionantes de informalidad, son pocas las empresas que pueden ser consideradas totalmente formales o totalmente informales, la gran mayoría de ellas cumplen algunas normas, pero no todas. El cumplimiento es mayor en el caso de las normas de carácter tributario (registro fiscal, uso de facturas) pero es mucho menos con respecto a la afiliación de los trabajadores a la seguridad social.

En ese sentido, en el siguiente capítulo se analiza cuál es el contexto en el que se desenvuelve la seguridad social en el Ecuador y cuál su situación respecto al empleo informal, especialmente en lo referente a la situación de los cotizantes y afiliados.

III. La seguridad social en el Ecuador

El origen del Sistema de Seguridad Social en el Ecuador se remonta a principios del siglo XX cuando se dictaron las primeras leyes para amparar a los empleados públicos, educadores y empleados judiciales (Sasso, 2011). Posteriormente se creó la Caja de Pensiones para retribuir a los empleados públicos, civiles y militares a beneficios de jubilación, montepío civil y fondo mortuario (Pazmiño y Robalino, 2004). Desde sus inicios el seguro social estuvo relacionado directamente con los asalariados y adquirió como forma de operación el sistema de reparto, a través del cual las aportaciones de los cotizantes presentes sirven para pagar a los jubilados actuales (Naranjo, 2013).

En el año 2001 se expide la Ley de Seguridad Social en la cual se especifica normativamente el funcionamiento del sistema, se detalla quienes pueden ser sujetos de protección, cuáles son los riesgos cubiertos y cómo se maneja cada uno de ellos así como el financiamiento y la regulación de las contribuciones y prestaciones. La ley afianza la seguridad social como pública y de naturaleza contributiva en la cual quienes no son asalariados del mercado de trabajo no tienen muy claro el panorama de acceso a su afiliación (Sasso, 2011).

Por esta y otras razones, bajo la lógica constitucional de la universalidad de la seguridad social, esta ley ha tenido varias modificaciones en algunos de sus artículos así como el dictamen inconstitucional por inconsistencia jurídica en otros. Pese a que esta siga siendo la principal normativa vigente, el gobierno actual ha puesto en debate la construcción de una nueva Ley de Seguridad Social que considere criterios que garanticen efectivamente la universalidad, sostenibilidad, no discriminación, coherencia con el resto de las políticas, participación tripartita y el diálogo social, fomento del empleo formal (y la reducción del empleo informal), entre otros aspectos (Carranza, 2014).

Para entender este contexto, a continuación se describe y analiza la situación actual de la seguridad social tanto en el aspecto normativo e institucional, financiamiento y afiliados cotizantes.

Institucionalidad general y normativa actual

De acuerdo con la Constitución, el acceso a cobertura de la seguridad social es un derecho de todas las personas, incluyendo el trabajo no remunerado en los hogares, el de auto sustento en el campo, el trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo (Art. 34). Asimismo, se establece que el derecho a la seguridad social se regirá bajo los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación para la atención de las necesidades individuales y colectivas (Art. 449).

Como parte del régimen del Buen Vivir, se plantea el sistema de seguridad social como público y universal (art. 367), el cual no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población, mediante el Seguro General Obligatorio (SGO) y sus regímenes especiales. Éste cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la Ley. Asimismo se señala que se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado definidos a través de los mecanismos correspondientes (Art. 369).

Sobre el financiamiento de la seguridad social, las prestaciones se financian con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadores, aportes de las personas independientes aseguradas, aportes voluntarios de los ecuatorianos domiciliados en el exterior y las contribuciones del Estado que constan cada año en el Presupuesto General del Estado (art. 371).

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – IESS es el organismo encargado de la aplicación del SGO, es una entidad pública descentralizada y autónoma, encargada principalmente de brindar cobertura a la población civil. Adicional al IESS, existen dos seguros públicos: el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas – ISSFA para los militares y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL para los miembros policiales. Los tres seguros públicos descritos difieren en materia de cobertura (los riesgos y el concepto de familia que cubren); de financiamiento (cotizaciones y aportes

patronales y del estado), y de beneficios (las reglas que vinculan las cotizaciones con las prestaciones).

En definitiva, es un sistema organizado institucionalmente pero que no va de acuerdo a los principios de la protección social expuestos en la Constitución. En el cuadro a continuación se explica las diferencias y cobertura de cada seguro:

**Cuadro No. 4
Composición de la Seguridad Social en el Ecuador**

CARACTERÍSTICAS	IESS	ISSFA	ESSPOL
Pensiones			
Invalidez, vejez y muerte (IVM)	60 años de edad 30 años de aportaciones 75% del promedio de sueldos 5 años Máximo US 980		
Retiro, invalidez y muerte		20 años de aportes 70% última remuneración 30 años de aportes 88% última remuneración Sin límite superior	
Cesantía	Cuenta Individual	Beneficio definido base última remuneración y tiempo de servicio	
Enfermedad y Maternidad	Personal (incluye hijos hasta 18 años)	Familia ampliada	
Riesgos de Trabajo	Gestión independiente	Solo pago de beneficios	
Fondos de Reserva	Ahorro o cobro mensual	Pago y uso mensual	
Vida	No existe	Solo personal activo	Activos, pasivos voluntarios
Mortuoria	Incorporado en IVM		
Indemnización profesional	No existe	Personal que no cumplió 20 años	
Fondo de Vivienda	Créditos Hipotecarios		
Ayudas familiares	No existe	No existe	No existe

Fuente: Ley de Seguridad Social del Ecuador - 2001

Adicionalmente existe un componente de seguro campesino ofrecido por el IESS. Bajo la actual ley, el Seguro Social Campesino protege permanentemente a la población del sector rural y pescador artesanal del Ecuador, en sus estados de necesidad vulnerables, mediante

la ejecución de programas de salud integral, discapacidad, vejez e invalidez y muerte de la población campesina con el fin de elevar el nivel y calidad de vida. Sin embargo, algunos beneficios difieren a los que otorga el IESS (SGO) a sus afiliados. Pueden afiliarse al Régimen del Seguro Social Campesino: las personas cuya residencia se encuentre ubicada en el área rural; los pescadores artesanales; las personas que no se benefician de la protección del SGO; las personas que no reciban remuneración de un empleador y que no se hayan convertido en empleador permanente.

Las prestaciones y beneficios de los afiliados al SGO sin importar su régimen o categoría ocupacional son:

- Pensión por vejez, invalidez y montepío
- Auxilio de funerales
- Riesgos del trabajo
- Asistencia por enfermedad y maternidad
- Cobertura de salud para hijos menores de 18 años
- Ampliación de cobertura de salud para cónyuge o conviviente de hecho mediante el pago de prima adicional (3,41%) sobre la materia gravada⁶
- Fondo de cesantía
- Préstamos quirografarios e hipotecarios de acuerdo a las disposiciones del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – BIESS

Financiamiento

Las prestaciones ofrecidas por el IESS se financian con las contribuciones personales de los afiliados según su salario mensual de aportación, aportes patronales de los empleadores y la rentabilidad generada por las inversiones de dichos fondos. Para el caso de las pensiones, éstas se financian con una totalidad del 60% de aporte personal y patronal y 40% por parte del Estado (subsidio⁷).

En el cuadro No. 4 se muestra los porcentajes de aportación según el tipo de seguro y trabajador:

⁶Materia gravada constituye los ingresos que realmente percibe el afiliado y en ningún caso inferior a la remuneración básica unificada del trabajador general vigente.

⁷ El gasto público en pensiones de la seguridad social en el año 2012 de acuerdo a las cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (SIGEF) representó el 1,3% del PIB.

Cuadro No. 5
Tasas de aportación a la seguridad social por categoría ocupacional*

Categoría Ocupacional	Personal	Patronal	Total aportación
Trabajadores del sector privado bajo relación de dependencia	9,45%	11,15%	20,60%
Empleados bancarios, municipales y entidades públicas descentralizadas	11,45%	11,15%	22,60%
Servidores públicos	11,45%	9,15%	20,60%
Funcionarios del servicio exterior residentes en el extranjero	9,45%	9,15%	18,60%
Trabajadores temporales industria azucarera	18,80%	22,30%	41,10%

Fuente: <http://www.iesg.gob.ec/documents/13718/54965/Tasasdeaportacion.pdf>

* Las tasas de aportación cubren las prestaciones de invalidez, vejez, muerte, salud, riesgos del trabajo y cesantía. Incluyen un aporte del 0,10% que dictamina la Ley Orgánica de Discapacidades y el 0,35% como aporte al Seguro Social Campesino en todos los casos.

Los porcentajes de afiliación para el caso de trabajadores privados tienen mayor aporte del empleador, esta condición según el Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas del Ecuador es la primera barrera del empleo informal ya que los costos de formalizar derivados de la afiliación a la seguridad social (en este caso según el aporte patronal) son altos así como la condición de relación de dependencia de los afiliados (CEF, 2011).

Los trabajadores temporales de la industria azucarera tienen altos porcentajes de aportación ya que se consideró que la condición bajo la cual trabajan es temporal (julio-diciembre), por lo tanto solo cotizan durante este período y los meses restantes (enero-junio) a pesar de no cotizar siguen siendo afiliados activos (Resolución IESS CD347).

Existe también un régimen especial de afiliación voluntaria, éste es el mecanismo bajo el cual quienes no son asalariados formales en relación de dependencia puedan acceder a los beneficios de la seguridad social, siendo ésta la puerta de entrada para el caso de los trabajadores informales y/o independientes que quieren voluntariamente cotizar. Este régimen deja en nulidad las disposiciones y reglamentos anteriores bajo los cuales se realizaba la afiliación voluntaria y establece un único porcentaje de aportación personal del 9,74% de su ingreso laboral.

Pueden acceder a este régimen de afiliación las personas mayores de dieciocho años, que realicen actividades sin relación de dependencia que tengan capacidad contributiva sobre la materia gravada⁸ y están cubiertos de las mismas contingencias del SGO.

Afiliados cotizantes

Según los registros obtenidos a través de las publicaciones oficiales, los cotizantes a nivel nacional han incrementado en los últimos años. Una de las principales razones es la ampliación de la base de afiliados debido a los esfuerzos institucionales realizados por el IESS y el Ministerio de Relaciones Laborales - MRL en las distintas inspecciones realizadas a las empresas a lo largo del territorio, así como el incentivo que trajo consigo la última reforma a la Ley del 2001 en la cual se incluye a los cónyuges e hijos de los afiliados a los distintos beneficios del IESS (Naranjo, 2014).

Las políticas institucionales utilizadas estuvieron alineadas a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y se obtuvieron logros importantes, especialmente resaltan los esfuerzos coordinados IESS-MRL en cuanto al cumplimiento de los derechos laborales así como el fomento de la información y cultura contributiva por parte de trabajadores y empleadores (SENPLADES, 2013).

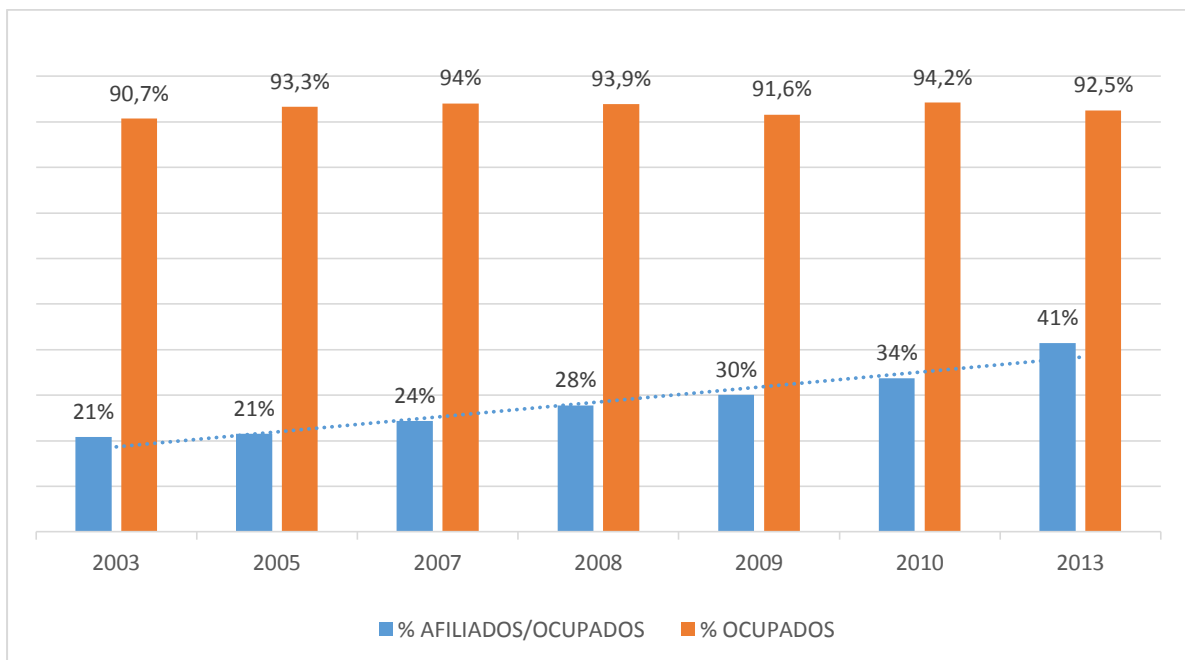
Adicionalmente se han trabajado políticas institucionales de gestión en cuanto a la afiliación, la recaudación y el control contributivo ya que por mucho tiempo estos sistemas fueron obsoletos y entorpecían el registro de nuevos afiliados especialmente en las direcciones provinciales (Durán, 2008).

Con estos antecedentes se obtiene que en los últimos diez años casi que se ha duplicado la cifra de afiliados a la seguridad social, pasando de un 21% población ocupada de la PEA afiliada a la seguridad social en el 2003 al 41%⁹ en el 2013 (Gráfico No. 4).

⁸ Según el Reglamento del Régimen Especial de Seguro Voluntario, el afiliado voluntario está obligado a pagar los aportes fijados por el IESS sobre los ingresos que realmente perciba, y en ningún caso inferior a la remuneración básica unificada del trabajador general vigente.

⁹ El total de la población afiliada a la seguridad social en el Ecuador es de 37,17%, al desagregar la población afiliada respecto de los ocupados de la PEA la cifra es de 41% (ENEMDU 2013).

GRÁFICO No. 4
Porcentaje de afiliados a la seguridad social (IESS) respecto a la población ocupada de la PEA



Fuente: CAN-IESS2013

La evolución nacional de los ocupados en relación a la PEA tiene un comportamiento promedio no muy distinto en los últimos años. El escenario más complejo se presenta en el período 2003-2005 en el cual el contexto económico del país no estaba en su mejor momento, presentando en promedio un desempleo del 10%, es por esto que las cifras de afiliados son las más bajas de la última década.

Sin embargo, la proporción de afiliados respecto a la población ocupada sigue siendo baja, queda aún un gran porcentaje de población ocupada que no cotiza a la seguridad social y probablemente a ningún tipo de seguro. Esto evidencia que existen trabajadores en condiciones vulnerables, por cuenta propia, subempleados, empleo doméstico e informales que son parte de la PEA pero no están cubiertos por un sistema de seguridad social.

Al desagregar estas cifras por tipo de seguro se obtiene que el mayor porcentaje de personas (33,74%) pertenece al seguro general del IESS y de ellos el 60% de sus afiliados son empleados privados (cuadro No. 5).

CUADRO No. 6
PORCENTAJES DE AFILIACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN TIPO DE SEGURO
AÑO 2013

CATEGORÍAS DE OCUPACIÓN	TIPOS DE SEGUROS						
	IESS			ISSFA ESSPOL	Seguro privado		Ninguno
	Seguro general	Seguro Voluntario	Seguro Campesino		Con hospitalización	Sin hospitalización	
Total afiliados por tipo de seguro	33,74	1,90	6,58	1,09	0,36	0,10	56,01
Empleado de gobierno	24,19	2,08	0,45	65,44	8,45	0	0,59
Empleado privado	60,77	10,35	4,5	3,5	26,28	52,33	20,01
Empleado terciarizado	0,16	0	0	0	0	0	0,07
Jornalero o peón	1,17	3,57	26,36	0	0,87	10,5	18,02
Patrón	2,94	20,04	2,71	1,7	11,08	6,34	2,61
Cuenta propia	5,97	55,2	44,9	25,7	44,31	25,71	42,92
Trabajador del hogar no remunerado	1,68	7,7	19,22	3,39	6,39	2,04	12,08
Trabajador no del hogar no remunerado	0,01	0,19	0,26	0,12	0	0	0,16
Ayudante no remunerado	0	0,04	0,23	0	0	0	0,16
Empleado doméstico	3,1	0,85	1,37	0,16	2,61	3,1	3,38

Fuente: ENEMDU 2013

Si bien esta tabla muestra el porcentaje de afiliación pero no necesariamente cotizaciones genera dos tipos de lecturas, una respecto al porcentaje total de la población afiliada a cada tipo de seguro y otra relacionada a la categoría de ocupación que la componen. Es decir, el total de trabajadores que pertenecen al seguro general del IESS es de 33,74%, de ellos el 60,77% son empleados privados, el 24,19% empleados de gobierno, el 5,97% trabajadores por cuenta propia y el resto corresponde a otras categorías no tan representativas. Con respecto al seguro voluntario se obtiene que el 1,90% de trabajadores pertenece a este seguro, de los cuales la gran mayoría son trabajadores por cuenta propia.

En el seguro campesino la mayor parte de quienes lo conforman son trabajadores por cuenta propia (44,9%), seguido de jornalero o peón (26,37%) y trabajador del hogar no remunerado (19,22%). Esto tiene relación con el objetivo bajo el cual nace el seguro campesino, su prioridad es la cobertura de seguridad social para los trabajadores rurales, agrícolas y pescadores artesanales que por condiciones de vulnerabilidad no puede cotizar al seguro

general en condición de asalariados o trabajadores en relación de dependencia (IESS, 2010).

Los seguros ISSFA-ISSPOL básicamente lo conforman los trabajadores de gobierno (quienes están en servicio activo) y los trabajadores por cuenta propia (quienes están en servicio pasivo toman la iniciativa de emprender negocios propios).

La situación de los seguros privados no es muy representativa ya que alrededor del 0,5% de los trabajadores está afiliado a este seguro. Usualmente ocurre que quienes pertenecen a seguros privados lo utilizan como seguro complementario de salud adicional al que ya tienen por parte del IESS.

Finalmente, existe un alto porcentaje de trabajadores (56,01%) que no cuenta con ningún tipo de seguro y termina siendo parte de la población que es cubierta por la red pública asistencial de salud (para el caso de necesidades en salud), y para el caso de pensiones por vejez, discapacidad, maternidad, o necesidades especiales lo hace a través de las distintas políticas y programas de protección social no contributivos¹⁰ proporcionados por el gobierno.

Sin embargo, el análisis realizado muestra las cifras de afiliados con información proporcionada en la ENEMDU pero no indica específicamente quienes son los cotizantes activos a la seguridad social para en función de eso ver cómo está estructurado el sistema. Es en ese sentido que en base al Boletín Oficial IESS 2010 en el cuadro a continuación se muestra el número de afiliados activos de acuerdo a su categoría de empleo. (Cuadro No. 6)

Cuadro No. 7
AFILIADOS COTIZANTES AL SEGURO GENERAL POR RELACIÓN DE TRABAJO
AÑO 2010

AÑO 2010	NÚMERO DE COTIZANTES	PORCENTAJE
AFILIADOS RISE	1.472	0,07
AGRICOLA	34.800	1,68
AUTONOMO	9.386	0,45

¹⁰Uno de los principales programas de protección social no contributiva en el Ecuador es el Bono de Desarrollo Humano, esta transferencia monetaria puede ser pensión asistencial a madres, adultos mayores y discapacitados. El monto al 2013 fue de USD 50 y se beneficiaron 1,9 millones de personas (Mideros, 2013).

CONSTRUCCION	28.351	1,37
DOMESTICO	56.558	2,73
GRAFICO	441	0,02
MAESTROS DE TALLER	13.106	0,63
MAGISTERIO FISCAL	162.121	7,82
OPERARIO	39.328	1,90
PRIVADO	1.345.319	64,88
PUBLICO	314.330	15,16
TRABAJADORES TIEMPO PARCIAL	21.890	1,06
VOLUNTARIO	45.236	2,18
ZAFRERO	1.052	0,05
TOTAL	2.073.390	100

Fuente: Boletín Oficial IESS 2010

El cuadro muestra que el mayor porcentaje de cotizantes activos se encuentra en el sector privado (64,8%) seguido del sector público (15,16%). Es en estos sectores en donde se encuentra la mayor cantidad de afiliados y cotizantes efectivos y son ellos sobre los cuales se basa las tres cuartas partes de la población total de cotizantes. Las categorías de afiliación que entregan resultados importantes en el contexto del empleo informal como lo son: afiliados RISE, trabajadores autónomos y voluntarios tienen un porcentaje de cotización muy poco representativo en relación al total.

En definitiva, la proporción de trabajadores que no cotizan o no están afiliados a la seguridad social es elevada y probablemente informal. Su compleja situación laboral, las condiciones vulnerables bajo las cuales se desenvuelven, los bajos ingresos, la precariedad y temporalidad del trabajo y el desconocimiento de los mecanismos de afiliación para los no asalariados dejan reflexiones en relación a los mecanismos en política pública que fortalezcan el principio de la universalidad de la seguridad social y por ende incrementen la población cubierta.

En la siguiente sección se analizará la situación institucional y políticas públicas actuales en el Ecuador que han buscado incentivar la afiliación a la seguridad social así como otras relacionadas directamente a la formalización de los empleos.

IV. Situación institucional respecto a la formalización y disminución del empleo informal en el Ecuador

La formalización de la informalidad plantea grandes desafíos en la región, de los cuales el gasto que trae consigo para los trabajadores informales es el principal obstáculo a vencer. Adicional a ello, la baja confianza existente en las instituciones, la gobernabilidad democrática y sistemas de protección social heterogéneos o fragmentados retrasan aún más los objetivos de formalización (Oleas y Ricaurte, 2010).

En el contexto de Ecuador y América Latina, la causa principal del empleo informal en los asalariados de empresas formales es el incumplimiento del marco normativo, principalmente por desconocimiento de la ley o por incapacidad para pagar el costo de la formalidad (Banco Mundial, 2012). En cambio, la composición del sector informal de empresas es heterogénea, y en la práctica corresponde mayoritariamente a micronegocios de trabajadores por cuenta propia y de microempresarios informales no registrados cuyo principal problema es la escasa dotación de capital y la pequeña escala en la que operan, lo que les dificulta alcanzar niveles de productividad adecuados para cubrir los costos de la formalización (FORLAC, 2014).

En ese sentido, las políticas públicas en el ámbito laboral en el Ecuador han estado orientadas especialmente a mejorar las condiciones de trabajo acorde al cumplimiento de la ley. La eliminación de la tercerización e intermediación laboral así como la contratación por horas han suprimido fuentes de incumplimiento de los derechos laborales (León 2014).

Adicional a esta medida legal se han implementado otras políticas interinstitucionales relacionadas con inspectorías del trabajo, homologación de condiciones laborales en el trabajo doméstico, ampliación de la seguridad social, régimen impositivo simplificado y fortalecimiento de la economía popular y solidaria (FORLAC, 2013).

Inspectorías del trabajo y empleo doméstico digno

Las inspecciones son Procedimientos que incrementan significativamente la probabilidad de que las empresas cumplan las normas, pero no garantiza el completo cumplimiento (Banco Mundial, 2012). Es en ese sentido que a partir del año 2009 en el Ecuador se ha emprendido una campaña por parte del MRL para reestructurar y fortalecer las inspectorías de trabajo. En 2010 se emprendió la campaña “Trabajo Doméstico Digno”, dirigida a promover y controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales en la contratación de empleadas

domésticas. Desde 2011, en coordinación con el IESS, esta campaña se amplió a todos los trabajadores y se denominó “Trabajo Digno”. El programa de inspecciones tiene como objetivo concientizar a los trabajadores y empleadores sobre sus derechos y obligaciones, y eliminar las formas precarias de trabajo.

Para lograrlo, se basa en información, prevención, verificación y control, en viviendas y empresas, del cumplimiento de las disposiciones laborales de la Constitución y el Código de Trabajo. Las directrices para lograrlo estuvieron relacionadas fundamentalmente con la gestión del proceso, esto es recepción de denuncias y planes de visitas a nivel nacional territorialmente estructurados. Los principales indicadores a tomar en cuenta fueron la afiliación a la seguridad social, horario de trabajo, pago de horas extras y décimo tercer y décimo cuarto sueldo. Así, el MRL ha aumentado significativamente el número de inspecciones respecto de años anteriores, y el IESS ha señalado que el número de empleadores registrados aumentó de 140.759 en 2008 a 320.823 en 2011.

Para el caso de las trabajadoras domésticas se incluye una entrevista directa en la que se describe las condiciones de su trabajo así como el grado de cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de sus empleadores¹¹.

Ampliación de la afiliación a la seguridad social

Dada la estructura económica que caracteriza al país, el trabajo en relación de dependencia (asalariado público o privado) que posibilita en gran medida la afiliación a la seguridad social, cubre a un porcentaje reducido de la población (Véase cuadro No. 4).

Desde diciembre de 2013 el IESS ha venido realizando algunas modificaciones a la afiliación voluntaria, sobre todo eliminando algunas barreras al acceso e incentivando la incorporación al sistema contributivo a los trabajadores por cuenta propia, trabajo doméstico y profesionales en libre ejercicio, entre otros. No obstante, este proceso está marcado por debates en torno a la factibilidad y las vías del financiamiento de las reformas (SENPLADES, 2013).

¹¹<http://www.relacioneslaborales.gob.ec/direcciones-regionales-del-trabajo/>

Si bien asumir el costo de afiliación a la seguridad social puede ser elevado en especial para los trabajadores sin relación de dependencia, los beneficios crecientes de la afiliación han incentivado la formalidad (FORLAC, 2013). En particular, varias reformas administrativas llevadas a cabo por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) han hecho más atractivo el estar afiliado a la seguridad social: el aumento de las coberturas del seguro de salud (a los hijos menores de 18 años y a los cónyuges de los afiliados); la reducción del período de carencia para causar el derecho a las prestaciones del seguro de salud de 6 a 3 meses; los cambios en los modelos de gestión (prestaciones de salud a través de la contratación de servicios a clínicas, hospitales y centros médicos privados); la creación del Banco del IESS (BIESS) en mayo de 2009 y la reactivación de los créditos prendarios, quirografarios e hipotecarios¹² para los afiliados y pensionistas; y el mejoramiento de servicios, infraestructura y equipamiento.

Paralelamente, el IESS ha facilitado los procesos de afiliación de trabajadores en general y de empleadas domésticas, así como el pago de obligaciones, a través de trámites en línea¹³. De acuerdo los registros administrativos del IESS, la ampliación en 2010 de la cobertura legal del seguro de salud a hijos menores de 18 años y cónyuges implicó que se duplique el total de la población potencialmente asegurada, de 3.146.198 en 2009 a 6.380.927 en 2010, alcanzando 8.151.385 (52% de la población total nacional) en julio de 2013.

Adicionalmente, en febrero del presente año la Asamblea Nacional expidió el Código Orgánico Integral Penal, que incluye la tipificación de la infracción penal por la no afiliación al IESS así como sanciones económicas y penales por la retención de la afiliación del empleador y no pago al IESS.

En la actualidad el gobierno ecuatoriano está trabajando en un nuevo proyecto de ley a cargo del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social – MCDS, el cual considera que un sistema de seguridad social es la política que mayor equidad puede lograr en el largo plazo. Este nuevo proyecto de ley tiene el desafío de ser inclusivo, incorporando a la seguridad social a nuevos actores, tal como lo establece la Constitución, bajo principios de universalidad, solidaridad y sostenibilidad. El objetivo es articular en un solo instrumento

¹² Actualmente según datos de la Superintendencia de Compañías (2013), el BIESS es el principal actor en el mercado hipotecario y ha desplazado a la banca privada. Representa el 68% del volumen de crédito total en este segmento y entrega créditos hipotecarios a largo plazo y con menores tasas de interés que los bancos privados.

¹³ <http://www.telegrafo.com.ec/economia/la-afiliacion-a-la-seguridad-social-se-volvio-mas-atractiva.html>

legal los mandatos constitucionales, los lineamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir - PNBV y las reformas legales realizadas en leyes específicas (Carranza, 2014).

Régimen impositivo simplificado

A partir del año 2008 el Servicio de Rentas Internas introdujo un régimen simplificado para los pequeños contribuyentes denominado RISE (Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano). El RISE sustituye al IVA ordinario y el impuesto sobre la renta por pagos mensuales fijos que se determinan en función del sector de actividad del contribuyente y los ingresos anuales o mensuales. Las tasas impositivas oscilan entre el 0,2% (empresarios del comercio, manufacturas, transporte o agricultura) y 4,4% (empresarios de hoteles y restaurantes con ingresos anuales de entre USD 50.000 a USD 60.000) (Serrano, 2010).

Adicional a la menor tributación, el RISE ofrece ventajas adicionales respecto al régimen general como: menores requerimientos documentales (no exige llevar libros contables ni presentar declaraciones tributarias así como descuentos económicos en el pago mensual por cada nuevo trabajador afiliado al IESS)¹⁴.

Hasta Octubre del 2014 el número de personas parte del RISE fue de 503.934 contribuyentes con una creciente afiliación cada año. Según datos del Centro de Estudios Fiscales del SRI, si bien los ingresos producto de estos contribuyentes son en promedio el 0,2% del total de la recaudación de impuestos directos, el sistema da indicios de haber incentivado la formalización (CEF, 2010).

Economía Popular y Solidaria

La ley de Economía Popular y Solidaria – EPS basa sus lineamientos en el modelo económico popular y solidario como una forma de organización que promueve la asociatividad, da prioridad a la persona por encima del capital, y además fomenta la igualdad y la eficiencia en base a la superación grupal y comunitaria¹⁵ (EPS, 2012). Si una asociación o trabajador de manera individual se acoge a la EPS recibe beneficios en cuanto al régimen impositivo, capacitación técnica, preferencia con respecto a las compras públicas y asesoría

¹⁴ <http://www.sri.gob.ec/de/230>

¹⁵ <http://www.economiasolidaria.gob.ec/la-institucion/>

para el cumplimiento de la normativa (afiliación a la seguridad social, normas y acreditaciones según el área de negocio, etc.).

Con la introducción de esta ley¹⁶ se reconocen como unidades socioeconómicas populares a los emprendimientos unipersonales, familiares, vecinales, microunidades productivas, comerciantes minoristas y pequeños negocios dedicados a la producción de bienes y servicios a través de la generación del autoempleo (EPS, 2012). Según el MIES-IEPS las organizaciones de la economía popular y solidaria comprenderían 12.000 cajas y bancos comunales, 2.313 cooperativas no financieras, 2.847 asociaciones y 946 cooperativas de ahorro y crédito – COAC en el 2012. Las unidades económicas populares sumarían alrededor de 520.790 emprendedores familiares y unipersonales en el mismo año.

Existen algunos programas patrocinados por el Estado (cuadro No. 7) que buscan incentivar la asociación y formalización de trabajadores por cuenta propia o microempresarios de la EPS pero lamentablemente no son totalmente aprovechados y tienen baja participación. Esto se debe en gran medida a la falta de gestión, excesivos requerimientos y desconocimiento del procedimiento (Banco Mundial, 2012).

Cuadro No. 9
Conocimiento y participación de pequeños y microempresarios a los programas estatales de apoyo

	Lo conocen (por ciento de empresas)	Participan (por ciento de empresas)	Año en que se unió (promedio)
Emprende Ecuador ^a	18.43	2.22	2009
Innova Ecuador ^a	12.2	0.67	2009
Fondepyme ^b	5.9	1.39	2010
Plan Ren-ova ^b	26.78	4.28	2009
Negocios Turísticos Productivos (Ministerio de Turismo)	17.44	6.57	2008
Crédito para Economía Social y Solidaria ^c	13.27	1.85	2002
Crédito Socio Panadero ^c	14.41	0.00	
Microfinanzas Juveniles ^c	6.06	1.35	2011
Crédito de Desarrollo Humano ^c	39.48	2.90	2007
Créditos Productivos (Banco Nacional de Fomento)	61.75	5.84	2005
Créditos Productivos (Corporación Financiera Nacional)	40.38	4.67	2009

Nota: Los índices de participación se calculan sólo para las empresas que conocen los respectivos programas.

^a Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad

^b Ministerio de Industrias y Competitividad

^c Programa de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria

Fuente: Banco Mundial 2012

¹⁶ La Ley de Economía Popular y Solidaria entró en vigencia en el año 2012 junto con su reglamento, en el cual se establecen las formas de la organización de la economía popular y solidaria, su funcionamiento y régimen económico.

V. Experiencias y mecanismos de política pública orientados a la extensión de la cobertura de seguridad social para los trabajadores informales

La situación de la informalidad y la seguridad social en el Ecuador tal como se ha analizado hasta el momento, refleja que las posibilidades e incentivos de afiliación (sobre todo la cotización activa) para los trabajadores informales son limitadas. Esta realidad deja aproximadamente a un 50% de la población ocupada de la PEA (Cuadro No.2) categorizada como fuerza de trabajo informal sin cobertura de un sistema de seguridad social.

La multiplicidad de factores en los cuales está inmersa la informalidad, muchos de ellos ya mencionados como la irregularidad de los ingresos, precariedad del empleo, heterogeneidad del mercado laboral, escaso grado de organización y asociación así como la constante desconfianza existente por parte de los trabajadores informales hacia las instituciones públicas y de seguridad social (Durán, 2013), hace que el escenario sobre el cual se efectúe un sistema de protección social a través de la seguridad social sea complejo y amplio.

Adicional a ello, hay un elemento fundamental y característico de la informalidad importante a tomar en cuenta como lo es la movilidad. Ante la temporalidad de sus empleos, la posibilidad o iniciativa (para los sistemas de afiliación voluntaria) de cotizar no forma parte de las decisiones presentes de los trabajadores ya que no saben si las condiciones laborales en las que se encuentran junto con su ingreso perduran en el tiempo (Gómez, 2012). En un sistema de afiliación contributiva como el existente en Ecuador, la incertidumbre de la temporalidad del empleo informal dificulta la continuidad de las aportaciones así como dos objetivos específicos: la recaudación y el control contributivo (Bertranou, 2009).

La OIT en su último informe Panorama Laboral para América Latina 2013, menciona que un considerable contingente de trabajadores informales son independientes pero a su vez microempresarios, de modo que la cobertura a la seguridad social necesita un espacio mucho más amplio de políticas e instrumentos orientados a la promoción, fortalecimiento y formalización de las micro y pequeñas empresas (OIT, 2013).

En ese contexto, dadas las características del empleo informal así como el sistema de seguridad social en Ecuador, se ha revisado literatura de los sistemas de protección social

que han implementado importantes mecanismos de inclusión y cobertura de seguridad social para los trabajadores informales e independientes (formales o informales) en distintos países de la región. Su análisis es un aporte significativo en cuanto a las orientaciones de política pública en base a las experiencias de los países mencionados para así lograr un aporte en la construcción de la reforma a la seguridad social que al momento se encuentra en debate en el país.

Existen diversos sistemas utilizados por países como Colombia, Brasil, Uruguay y Costa Rica, que si bien tienen algunas divergencias en cuanto a las características de sus mercados laborales y respectivas regulaciones, tienen elementos comunes en cuanto a la ampliación de la protección social de los trabajadores informales e independientes (Bertranou et al., 2009) .

Por tal razón, a continuación se analizarán distintos mecanismos de política pública realizados por estos países, agrupados de la siguiente manera para un mejor análisis: categorías contributivas diferenciadas, sistemas de afiliación colectiva, mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas y mecanismos especiales de recaudación de contribuciones.

Categorías contributivas diferenciadas

Las categorías contributivas diferenciadas hacen mención a sistemas de seguridad social en los cuales se realiza una diferenciación de categorías contributivas, aplicando un régimen diferenciado de pago de las aportaciones al seguro social por parte de los trabajadores independientes comparado con los aportes realizados por parte de los trabajadores asalariados (Durán et al., 2013).

En el Ecuador existe un alto porcentaje de informalidad representada en los trabajadores independientes (quienes no están mandatoriamente obligados a cotizar), siendo su única vía de afiliación y acceso a la seguridad social a través de las cotizaciones realizadas en un régimen voluntario. Sin embargo, dentro de este régimen, no existe diferenciación por categorías de empleo (independientes, estudiantes, microempresas, empresas de rubros menores de alimentación, comercio, turismo, etc.).

En la región existen países que realizan una diferenciación de categorías de aportación para los cotizantes y han logrado importantes resultados con la aplicación de este tipo de sistema, estos son Brasil y Costa Rica. A continuación el análisis.

Brasil: la categorización del Instituto Nacional de Seguridad Social - INSS

Según la bibliografía consultada, en Latinoamérica una de las experiencias más exitosas en cuanto a inclusión de trabajadores independientes a la cotización es la implementada a través del INSS. Dentro de su sistema de seguridad social se distingue tres regímenes: el Régimen General de Previsión Social que brinda cobertura a los trabajadores del sector privado (incluido empleadores), asalariados, trabajadores domésticos, autónomos y trabajadores rurales, el Régimen de Previsión Social de los Servidores Públicos que comparte la misma figura que el Régimen General pero está diseñado específicamente para los trabajadores públicos y el Régimen de Previsión Complementaria dirigido a los trabajadores de ingresos más elevados que tienen la opción de complementar y mejorar su pensión básica (AISS, 2009).

Según datos del Ministerio de Seguridad Social de Brasil, del total de cotizantes al Régimen General, la categoría asalariados (sector público o privado) es la primera categoría de aportación seguida por los aportantes individuales para el año 2010. Así también, dentro de este régimen se reconocen diferentes categorías contributivas que se determinan y adaptan a la situación laboral de los trabajadores, estas son: empleados, contribuyentes individuales y asegurados especiales. (Rangel et al., 2010)

Los trabajadores por cuenta propia (trabajadores autónomos) para cotizar cuentan con la categoría denominada “contribuyentes individuales”, ésta se crea normativamente en el marco del Plan Simplificado de Seguridad Social. Este plan es una figura mediante la cual se busca incorporar a los trabajadores por cuenta propia así como a los asegurados facultativos (personas dedicadas a actividades no remuneradas) al sistema de seguridad social (Durán et al., 2013).

Como parte de las políticas utilizadas en este contexto, se destaca la reducción del nivel de contribución mínima para el caso de los contribuyentes individuales. El porcentaje de

aportación se redujo del 20% al 11%¹⁷ del salario mínimo con un margen de flexibilidad que permite a los contribuyentes tener la potestad de elegir el porcentaje que desean aportar y cambiarlo (en ambas direcciones) en función de las condiciones económicas y laborales en la que se encuentren.

Adicional a ello, existe una categoría denominada “contribuyentes especiales” dirigida a los trabajadores que ejercen sus actividades en zonas rurales, economías familiares y sin empleados permanentes (tal es el caso de pequeños agricultores, pescadores artesanales, actividades de micro comercio, etc.). Lo que se destaca de este sistema es que la contribución se realiza sobre el valor de la comercialización del producto, así el trabajador puede aportar en función de los ingresos esperados de sus actividades. El porcentaje de contribución establecido de cotización es del 2.3% del valor de la comercialización bruta de la producción (Saravia, 2010).

Los cotizantes que se encuentran dentro de este régimen acceden a las mismas prestaciones del Régimen General de Previsión Social obteniendo los mismos beneficios incluido pensiones, con la ventaja adicional de estar cubiertos incluso en períodos de improductividad temporal o en el caso de los trabajadores agrícolas en función de sus tiempos de cultivo y comercialización (Rangel et al., 2010)

Costa Rica: El subsidio a las cotizaciones de los trabajadores independientes de bajos ingresos

En el contexto regional latinoamericano, Costa Rica es un país que cuenta con un sistema de seguridad social que ha logrado tener exitosos índices de cobertura de la población no asalariada (Durán et al., 2013). En este país el empleo independiente ha sido la segunda forma de inserción en el mercado laboral al menos durante los últimos treinta años (CCSS, 2010). Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica, de un total de 371 mil personas registradas como informales hasta el año 2011, el 70,4% estaba cubierto por al menos el seguro de salud como parte de los beneficios de la seguridad social.

¹⁷Esta reducción cubre todas las prestaciones de la seguridad social, especialmente el acceso a salud. Sin embargo, el aporte reducido del 11% restringe la pensión de jubilación por tiempo de contribución.

Históricamente desde el año 1941¹⁸ la seguridad social tiene carácter de obligatoria para los trabajadores independientes al igual que los asalariados, las prestaciones que se incluyen son riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Constitucionalmente a partir de la Ley de Universalización de Seguros Social (año 1961) queda garantizada la responsabilidad de cubrir a toda la población nacional de seguridad social complementada con las leyes de los años 1975, 1984 y 1995 en las cuales se aprueba el reglamento para la extensión del seguro social a los trabajadores independientes, se crean convenios colectivos de asociación y se obliga a una afiliación voluntaria al seguro de salud conjunta al seguro de pensiones (CCSS, 2010).

Adicional al contexto histórico brevemente descrito, la Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS ha sido la encargada de la construcción administrativa y programática de la adecuación del sistema de seguridad social a las necesidades del trabajador independiente de acuerdo a la irregularidad de sus ingresos y su alta heterogeneidad, existiendo un conjunto de políticas muy interesantes que a continuación se analizan.

Existe un subsidio estatal de cuotas proporcionalmente inverso a la capacidad contributiva de cada grupo socio laboral, esto significa que la diferencia entre el porcentaje de contribución que paga el asegurado y el porcentaje de contribución global es asumido por el Estado como cuota complementaria. Asimismo y en forma adicional el Estado aporta el 0,25% sobre la masa cotizante de los trabajadores independientes¹⁹.

En ese sentido, una vez determinado actuarialmente el porcentaje de contribución global que aplica a los trabajadores independientes, éste se reparte entre el cotizante titular y el Estado, de tal forma que mientras menor sea la capacidad contributiva del cotizante, mayor es el subsidio estatal y viceversa. La tasa de contribución está determinada en base a una escala de ingresos estimados²⁰ (que a su vez tiene relación con el salario mínimo vigente) de manera que, al igual que para los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes

¹⁸En el mismo año se crea a través de la Ley No. 17 la Caja Costarricense de Seguro Social de naturaleza pública y encarga de la administración, control y gestión del sistema de seguridad social en el país. Las leyes adicionales que se crearon después (como la Ley No. 24) establecieron la plataforma legal e instrumental sobre la cual se basó la extensión de los seguros. Sin embargo, es a partir del año 2000 con la Ley de Protección al Trabajador que se implementa gradualmente la afiliación para los trabajadores independientes.

¹⁹Esta disposición se norma en el Reglamento para la afiliación de los Trabajadores Independientes.

²⁰La escala determinada por la CCSS crea seis categorías de ingresos, dentro de la cual los trabajadores con ingresos medios y altos no reciben ningún subsidio estatal a las cotizaciones. El detalle de la tabla de ingresos y afiliación se encuentra en el Anexo NN

deben ajustar su cotización según varíen las escalas de ingreso esperado y salarios mínimos (Durán et al., 2013).

Si bien constitucionalmente se establecía la obligatoriedad de la seguridad social para los trabajadores independientes, su implementación fue gradual y terminó de ponerse en marcha en el año 2005. El reglamento de afiliación para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios establece la obligatoriedad de inscribirse en el sistema a los ocho días de inicio de la actividad o adquisición de la empresa o negocio, y para los ya existentes se establecieron cuatro etapas: afiliación de patronos, afiliación de profesionales en libre ejercicio, trabajadores independientes de otras actividades económicas y finalmente trabajadores independientes de aseguramiento colectivo (CCSS, 2010).

Estas acciones han sido complementadas con un fuerte control y fiscalización de evasiones, poniendo en marcha un plan de inspecciones en todas las zonas del país, específicamente distribuidas en las zonas con mayor actividad económica registrada en el inicio de proceso de inscripción, con periodos de control diurno y nocturno²¹.

En conjunto con estas políticas, ante el ciclo económico y condición temporal del trabajador independiente, existe la opción de portabilidad y movilidad de las aportaciones entre trabajadores afiliados en calidad de asalariados y no asalariados (independientes) y viceversa, lo cual garantiza e incentiva la continuidad de las afiliaciones independientemente de la condición laboral e ingresos de los cotizantes (Bertranou, 2009).

Sistemas de afiliación colectiva

Una alternativa de afiliación que incentiva la asociatividad, formalización y afiliación a la seguridad social es a través de sistemas de afiliación colectiva (Durán, 2010). Esta alternativa de cotización se da en esquemas contributivos en los cuales los trabajadores independientes se pueden asociar por tipo de rama de actividad económica o tipo de prestación de servicios para cotizar como una asociación o cooperativa. Tal es el caso de Costa Rica y Colombia a través de los convenios de asociación colectiva.

²¹ El programa contempló la creación – a lo largo de tres años, iniciando en el 2006 – de 247 plazas, 105 para inspectores que tendrán a cargo la afiliación compulsiva de patronos, 20 para inspectores que reforzarían la afiliación compulsiva de trabajadores independientes, 5 para personal de plataforma para la atención de los trabajadores independientes que voluntariamente opten por su afiliación, y 117 para reforzar el control de la morosidad (58 para el área patronal y 59 para el área de trabajadores independientes).

En Costa Rica la CCSS ha venido impulsando la creación de convenios de afiliación colectiva con organizaciones de productores agrupados en asociaciones y cooperativas. A través del Régimen de convenios de aseguramiento colectivo²², los trabajadores independientes (especialmente rurales) establecen asociaciones y cooperativas autogestionarias en las cuales la organización adquiere el compromiso de levantar una planilla o nómina mensual, recaudar las cotizaciones entre sus afiliados y transferirlas al seguro social. Una vez establecida la asociación se inscribe en la CCSS para acreditarla y comenzar el proceso de negociación. Este proceso está relacionado a la negociación de la determinación de las cuotas que se fijan en función de las actividades que realiza la organización así como la capacidad contributiva del grupo afiliado²³ (CCSS; 2010). Los convenios no son de plazo indefinido, se pueden ajustar periódicamente pero el tiempo mínimo para la inscripción de una asociación es de un año calendario.

Según Fabio Durán especialista y consultor principal en seguridad social de la oficina subregional de la OIT para los países andinos, el éxito de este tipo de mecanismos de contribución, especialmente el de Costa Rica, es el sentido de apropiación que se genera en las organizaciones participantes. El proceso de organización y asociatividad gremial fomenta la cohesión social colectiva que a su vez puede servir de base para muchos otros procesos que quieran emprender como asociación (Tókmán, 2009).

Junto a este caso, existe otro país revisado en el cual también se han promovido mecanismos de afiliación colectiva para los trabajadores independientes, este es el caso de Colombia. La opción que brinda el sistema de seguridad social colombiano es la inscripción colectiva a través de gremios o asociaciones en las cuales se agrupan individuos con nexos comunes o inclusive con asentamiento geográfico común (Gómez, 2010). Tiene un mecanismo de funcionamiento similar el de Costa Rica en cuanto a la asociación e inscripción de las asociaciones y gremios para los trámites de registro y pago. La diferencia es que pueden aportar diferenciadamente ya sea al seguro de salud o al seguro de pensiones (no es obligatorio aportar a los dos de manera conjunta como en Costa Rica) y a

²²http://portal.ccss.sa.cr/portal/page/portal/Gerencia_de_Pensiones/Organizacion/Informes_Tecnicos/Informes%20T%E9cnicos%20Anteriores/Cobertura%20no%20asalariados.pdf

²³Dentro de una misma organización se establecen varios niveles y distintos montos de cotización. Los afiliados se encargan de ubicarse en la escala que más consideren se adaptan a sus ingresos junto con la supervisión y evaluación de la comisión establecida por la CCSS.

su vez pueden cambiar de Entidad Promotora de Salud²⁴ de manera individual independiente de la figura asociativa a la que pertenezcan (Durán, 2009).

Si bien no son muchos años desde que se inició este mecanismo en Colombia (aprobado por Ley en el año 2005) con implementación gradual hasta el año 2007, los principales resultados se han visto en los efectos de la organización como tal. Muchos gremios, especialmente de agricultores, tomaron como incentivo esta modalidad de cotización para organizarse y formar agrupaciones formales legalmente establecidas (Gómez, 2010).

Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas

En el contexto del empleo informal en el Ecuador así como en muchos otros países de América Latina está presente un amplio porcentaje de micro y pequeñas empresas que tal como están construidos sus sistemas no encuentran ningún incentivo para afiliarse a la seguridad social ni mucho menos pretender ser empresas formales. Existiendo ausencia de seguridad social así como evasión tributaria para el caso de las empresas informales (OIT, 2010).

En ese escenario, existe el caso de sistemas de seguridad social que han implementado un solo mecanismo de contribución de cotizaciones así como pago de impuestos, denominado monotributo (Lanzilotta, 2010). Tal es el caso de Uruguay y su régimen especial así como el Sistema Integrado de Pagos de Impuestos en Brasil.

El régimen de monotributo²⁵ en Uruguay consiste en un paquete tributario unificado (de carácter opcional) que involucra a las micro y pequeñas empresas que desempeñan actividades de economía informal principalmente. Desde sus inicios en el año 2006, se mantuvo una focalización en las empresas unipersonales y que según estudios del Instituto de Previsión Social del país era en ese sector en donde más se concentraba la informalidad, la evasión tributaria y por ende la afiliación a la seguridad social (Amarante y Perazzo, 2013).

²⁴Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) son instituciones que pertenecen al Sistema de Salud en Colombia las cuales no prestan directamente servicios médicos, sino lo promueven estos servicios a los usuarios asegurados. Las personas afiliados a las EPS pueden ser atendidas en clínicas y hospitales que brindan estos servicios médicos (Ayala, 2008).

²⁵El Régimen de Monotributo fue creado por la Ley 17.296 en el 2001 que ha tenido reformas en cuanto a la flexibilización en el año 2007.

La última modificación realizada a la Ley 18.083 en el 2008, con el objetivo de lograr una mayor inclusión de trabajadores independientes cambió varios aspectos importantes: la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad (antes solo se podía ser monotributista si se trabajaba en espacios públicos, ahora también se incluye a los pequeños locales); la ampliación del tipo de actividades consideradas (antes cubría sólo a las empresas con actividades de comercialización, ahora también incluye a pequeñas productoras de tipo artesanal manuales); la ampliación del tipo de sociedades (se pasan a incluir las sociedades de hecho y no sólo las unipersonales familiares); la ampliación de las condiciones de venta (se habilita la venta a crédito); el incremento del límite máximo de facturación; en el caso de algunas actividades, la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado (Amarante, 2009).

Según un informe realizado por OIT en conjunto con el Banco de Previsión Social de Uruguay han existido importantes logros en cuanto el incremento de afiliados a la seguridad social así como nuevos registros de empresas formales (se registró un incremento en promedio del 15% entre los años 2006 y 2010), Sin embargo los riesgos aún existen en cuanto a la fiscalización de empresas que se declaran pequeñas y de menores ingresos para ingresar a este sistema y evadir así el pago tributario que en realidad debería realizar (Lanzilotta, 2010).

Adicionalmente, existe otro país que también tiene una alternativa similar al monotributo dirigido a microempresas y mecanismos especiales de categorización y contribución, tal es el caso del Sistema Integrado de Pagos de Impuestos (Simples o Súper Simples) de Brasil. En este país, en el ámbito tributario entró en vigencia la Ley de Simples en 1997 que instituyó la incorporación de un sistema tributario obligatorio y simplificado para las micro y pequeñas empresas. La Ley establece entre otras cosas: la aplicación de tasas impositivas reducidas sobre una base única (las rentas brutas mensuales) así como la recaudación centralizada de los impuestos y contribuciones a la seguridad social (Delgado et al., 2009).

Durante el periodo 2000-2005 la tasa de creación de empresas que cumplen con los requisitos necesarios para acogerse a la Ley de Simples aumenta en un 40%, aduciendo a este efecto dos causas, la creación de nuevas micro y pequeñas empresas pero sobretudo el

traspaso de aquellas empresas que participaban en la economía de manera informal y han decidido legalizar su situación (Durán et. Al, 2010).

Para el pago de los impuestos y las contribuciones se definió una tasa única, calculada sobre la base de una escala progresiva según la declaración de las ventas anuales. Esta tasa de participación se basa en las ventas brutas y no en las utilidades. Como complemento a este sistema, en el año 2008 se crea la Ley Complementaria para los microempresarios individuales con montos muy pequeños de comercialización (Saravia, 2010). Las unidades que se acogen a este sistema perciben un trato especial en varios sentidos, por un lado cuentan con asistencia técnica prioritaria por parte de la dirección encargada del INSS y por otro están exentas del pago de impuesto a la renta y el impuesto sobre los productos industrializados. A cambio de ello, realizan aportes mensuales de cantidades mínimas por concepto de circulación de mercancías así como el 11% del salario mínimo correspondiente a la contribución de la seguridad social (Delgado, 2009).

Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones

En los sistemas de seguridad social revisados, se observó un patrón común en cuanto a la importancia que se da al rol de la recaudación de las contribuciones. Muchas veces las tecnologías de información y procesos de gestión de recaudación no están acorde a la realidad de la población objetivo, es decir, los contribuyentes. Así por ejemplo, la automatización de los procesos y simplificación de pagos y registros por internet no son necesariamente el medio más adecuado para recaudar contribuciones en el caso de los trabajadores independientes y mucho menos informales, quienes no cuentan con acceso a internet (especialmente en empleos precarios y temporales) o no están informados de los procesos. Según el Informe de Panorama Laboral de la OIT al 2013 mientras más se adapte el mecanismo de recaudación de contribuciones de la seguridad social a la situación del trabajador, más eficiente serán los pagos.

En ese sentido, se han revisado dos experiencias importantes en la región que han implementado buenas medidas de recaudación, estas son: la planilla integrada de Colombia y las medidas de recaudación adoptadas en Costa Rica.

El sistema de seguridad social colombiano tiene dos regímenes definidos: el contributivo dirigido a las personas con capacidad de contribución en función de sus ingresos y el subsidiado. La afiliación de los trabajadores asalariados es obligatoria así como los independientes (exceptuando el seguro o subsistema de riesgos laborales que es voluntario), siendo estos últimos alrededor del 50% de la PEA en el 2010 (Gómez, 2012).

En el contexto de mecanismos de contribución, especialmente para los trabajadores independientes se ha implementado la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que es una plataforma electrónica en la cual se realizan las liquidaciones y el pago de cotizaciones al sistema general de seguridad social

Entre las principales ventajas que presenta este esquema está la denominada *planilla asistida*, un mecanismo mediante el cual las personas que carecen de los medios electrónicos necesarios (computadora e Internet) pueden liquidar sus aportes por vía telefónica con la asistencia de un operador telefónico humano (Durán et al., 2010). El pago de las cotizaciones a través de la PILA es de carácter obligatorio para todos los agentes participantes. Al tratarse de un sistema centralizado, ha promovido un control eficaz, y sirve además como un mecanismo de fiscalización y control, para reducir el nivel de evasión.

En cuanto a las medidas de recaudación adoptadas en Costa Rica destaca principalmente la alta inversión en capital humano evidenciada en la especialización de los inspectores de recaudación de las contribuciones de la CCSS. Ellos tienen asignado un pequeño número de personas a monitorear a las cuales se les controla la evasión y se garantiza la continuidad de los pagos, especialmente para los trabajadores independientes que migran de una categoría de cotización a otra según el estado de sus ventas o ingresos (Rangel et al., 2010).

Los mecanismos especiales de contribución pueden tener un costo alto en cuanto a su planificación e implementación que es cubierto por los sistemas de seguridad de los países. Sin embargo, el logro generado en cuanto a recaudaciones, aproximación con los contribuyentes, información y cultura en seguridad social y cohesión social generan réditos valiosos y que compensan las inversiones realizadas en este sentido (Durán, 2013).

En definitiva, las estrategias utilizadas por los distintos países aquí mencionados han buscado obtener incrementos en la cobertura de seguridad social para los contribuyentes

independientes (formales o informales), microempresas y unidades productivas individuales, a través de sus aportaciones a sus distintos sistemas. Si bien algunas características normativas y estructurales analizadas no son similares a la existente en el Ecuador, han dejado reflexiones y desafíos importantes a tomar en cuenta en el contexto en el cual se desarrolla la informalidad y la seguridad social en el país.

Reflexiones y desafíos

La extensión de la cobertura contributiva de los seguros sociales hacia los trabajadores independientes (formales e informales) en los países descritos ha tenido un proceso de implementación gradual en muchos casos con experiencias favorecedoras. En la práctica, los pasos a seguir han tenido una diversidad de caminos plasmados en prácticas de inclusión específicas y diferenciadas para los trabajadores, con múltiples aristas y dimensiones. Se destaca de todos ellos un proceso de implementación gradual y asistida por parte de los Institutos Nacionales de Seguridad Social de los países.

Se encontró que la participación estatal en el subsidio de las cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos es un factor importante, dado que permite establecer un sistema progresivo de adhesión según la capacidad de pago. Este marco solidario es tomado como estímulo para que el trabajador que no cotiza se incorpore al seguro social al no tener que cargar con todo el aporte solo.

En ese sentido, las abstracciones que se pueden hacer para el caso ecuatoriano son varias. En relación a la naturaleza de la seguridad social en el Ecuador constitucionalmente el acceso a la cobertura de la seguridad social es un derecho para todos, incluyendo el trabajo no remunerado del hogar, trabajo autónomo e inclusive para quienes se encuentran en situación de desempleo. Normativamente la ley vigente de la seguridad del 2001 permite acceder a la seguridad social a través de las contribuciones de los asalariados principalmente, y para quienes no lo son, queda la opción de afiliación a través del régimen único de afiliación voluntaria.

La cotización voluntaria en el año 2010 fue de 2,18% (Cuadro No. 6) la cual es muy baja en comparación a los cotizantes asalariados públicos y privados. El Régimen Especial de Seguro Obligatorio no considera una diferenciación de aportes, todos aportan con la misma

prima del 9,74% de sus ingresos totales mensuales. La principal barrera económica de contribución es cuando esta no es compartida con el empleador (Durán, 2013), especialmente para los trabajadores en los cuales el giro del negocio les deja ingresos medios y bajos.

Tal como está construido el sistema ecuatoriano, el aporte que tiene que realizar un afiliado voluntario es alto y tiene que ser asumido por el trabajador en su totalidad. Podría existir un mecanismo en el cual se reduzcan los porcentajes de contribución en relación a las categorías contributivos y el salario que perciben, de tal manera que, de manera solidaria y eficiente se logren captar mas contribuyentes al sistema. En esa misma línea, podría existir mayores facilidades de movilidad y flexibilidad entre las categorías bajo las cuales un afiliado está registrado que permita garantizar la continuidad de sus aportaciones y que asu vez, en periodos de desempleo temporales por ejemplo, no pierda los beneficios y la cobertura al sistema.

Los mecanismos de afiliación colectiva podrían ser un buen ejemplo para el caso ecuatoriano, se podría empezar con la focalización en las organizaciones y cooperativas de la Economía Popular y Solidaria. Las políticas públicas existentes ya están encaminadas a fomentar la organización de microproductores, asociaciones y cooperativas, podría aprovecharse el capital social existente e incluir categorías diferenciadas de cotización para grupos específicos y así tratar de incentivar afiliación a la seguridad social.

Una alianza administrativa entre la autoridad tributaria y la institución encargada de la seguridad social, para la instalación de un marco de recaudación unificado de los impuestos y las contribuciones sociales, como es el caso del monotributo, permite aumentar la cobertura en aquellas empresas que normalmente pagan los impuestos pero están fuera del sistema contributivo de seguro social; o viceversa. En el caso ecuatoriano ya existe el Régimen Simplificado RISE que reemplaza el pago del IVA e impuesto a la renta a través de un único pago pero no está ligado a la seguridad social. Podría aprovecharse este sistema e incluir un aporte fijo a la seguridad social de quienes están adheridos a este régimen simplificado y tratar así de capturar más afiliados cotizantes con diversificación de opciones para el acceso.

Así también, instaurar un sistema de inspección permite reducir las tasas de evasión de contribuciones sociales, para aumentar los ingresos al sistema. Las inspectorías conjuntas realizadas por el MRL-IESS deben continuar y tratar de focalizarse geográficamente en las zonas donde mayor evasión podría existir.

El uso de mecanismos que permitan simplificar los procesos de afiliación, recaudación y prestación de servicios puede favorecer el aumento de la afiliación al sistema, especialmente en el caso de los trabajadores no asalariados, para quienes abandonar su negocio temporalmente con el fin de realizar trámites en las instituciones de seguridad social representa un costo económico directo (costo de transacción). La simplificación administrativa también permite aumentar la eficiencia administrativa y reducir los costos administrativos.

VI. CONCLUSIONES

El sistema público de seguridad social de Ecuador se compone de un pilar contributivo para la población civil (el IESS), dos pilares para las Fuerzas Armadas y de Orden (ISSFA e ISSPOL), un seguro solidario para los campesinos. Adicionalmente se dispone de seguros privados complementarios.

Dada la dificultad que existe por dar cobertura a aquellos trabajadores civiles que laboran en el segmento informal de la economía, este documento analizó las diferentes políticas públicas aplicadas en países de la región en cuanto a la inclusión de los trabajadores informales a la seguridad social con el fin de analizar la posibilidad de aplicarlos al caso ecuatoriano. Si bien lograr una certera medición de la informalidad es complejo, siguiendo la metodología propuesta por la Organización Internacional del Trabajo, en el Ecuador existe aproximadamente un 51% de informalidad al 2013 con una mayor representatividad en empresas de hasta 10 trabajadores así como en trabajadores independientes o por cuenta propia. La baja cobertura para este importante y heterogéneo grupo de trabajadores, conjuntamente con las dificultades para implementar políticas y estrategias efectivas hacia ellos motivaron el desarrollo de esta investigación

Con el fin de superar la excesiva dependencia del mercado laboral de los sistemas de seguridad social latinoamericanos, específicamente el de Ecuador, basados en el empleo del trabajador formal y sus contribuciones a la seguridad social, es necesario el diseño de políticas que atiendan las dinámicas de comportamiento de los trabajadores informales y su relación con los mercados de trabajo así como acciones coordinadas entre políticas de formalización y seguridad social.

En ese sentido, es importante destacar el vínculo que existe entre las políticas de extensión de la cobertura contributiva y las políticas de formalización en general, ambas van de la mano. Un considerable número de trabajadores informales son a su vez microempresarios, de modo que las políticas de extensión se relacionan fuertemente con mecanismos e instrumentos orientados a la formalización de las micro y pequeñas empresas. Es por ello que se destaca la importancia del trabajo conjunto a través de alianzas administrativas entre

la autoridad tributaria y la institución encargada de la seguridad social para lograr unificar un marco de recaudación tanto de impuestos como de contribuciones.

Las dificultades que han encontrado los trabajadores informales para cotizar a la seguridad social se explica por una multiplicidad de factores entre los cuales están: la irregularidad de ingresos, movilidad laboral, precariedad del empleo, alta heterogeneidad del mercado de trabajo y la desconfianza de los trabajadores hacia las instituciones públicas en general. Junto a ello, el sistema de seguridad social vigente al momento si bien incluye una categoría de cotización denominada “voluntarios” en la cual están todos aquellos que no tienen una relación de trabajo formal asalariada, es muy global y tiene solo un porcentaje de aportación general para todos.

Como se analizó en las experiencias en cuanto a la extensión de la cobertura de seguridad social para trabajadores informales, lo importante para este sector fuertemente representativo en el Ecuador (51%), es poder incentivarlos a cotizar a través de distintos mecanismos que rompan con la relación de dependencia de un contrato de trabajo, empleador, temporalidad, etc.

Las experiencias internacionales mostraron que la participación estatal en el subsidio de las cotizaciones para los trabajadores de bajos ingresos fueron un elemento crucial, ya que permiten establecer un sistema progresivo de adhesión según la capacidad de pago de los contribuyentes, lo cual es sin lugar a duda un estímulo para que el trabajador informal se incorpore a la seguridad social.

Al momento en el Ecuador se está debatiendo la creación de una nueva Ley de Seguridad Social a cargo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Lo que se pretende es integrar los principios de universalidad, solidaridad, subsidiaridad y equidad dispuestos como mandato constitucional. En ese sentido, es importante que esta nueva ley tome en cuenta las siguientes consideraciones:

- Régimen Especial de afiliados voluntarios diferenciado por categoría productiva, ingresos laborales o ventas brutas en el caso de micro empresas, con aportes de acuerdo a la capacidad de pago y temporalidad (porcentajes de cotización en función del

salario mínimo y ventas brutas). Esta medida según la bibliografía consultada se ha aplicado en países como Brasil y Costa Rica quienes cuenta con una gran proporción de trabajadores informales, rurales e independientes. En Brasil debido a la categorización realizada de aportación, uno de cada cuatro trabajadores por cuenta propia está cubierto por la seguridad social al 2012.

- Analizar financieramente la posibilidad de subsidiar las cotizaciones a los trabajadores de bajos ingresos o destinarlo a un fondo de contingencia para afiliados independientes. Costa Rica realiza un fuerte apoyo estatal evidenciado en el subsidio a los trabajadores informales de bajos ingresos e independientes. Adicional al aporte que hace por categorías, destina un 0,25% sobre la masa salarial bajo la cual cada trabajador cotiza. Este mecanismo, junto con otras innovaciones ha tenido buenos resultados: en el 2009 la tasa de cobertura contributiva del Seguro de Salud de los trabajadores independientes alcanzó cerca del 60% de la PEA independiente y el 44,8% con cobertura del Seguro de Pensiones.
- Permitir la movilidad de las aportaciones (en el caso de cambiarse de un régimen a otro) para que exista continuidad y cobertura en etapas de desempleo. Países como Brasil, Costa Rica, Uruguay y Colombia cuentan con un mecanismo de portabilidad de aportaciones que contempla periodos de desempleo y de baja producción en el caso de quienes cotizan en función del ingreso de las ventas brutas.
- Romper con la relación de dependencia empleado-empleador para poder acceder al sistema de afiliación a través de la simplificación de los procesos de gestión. En ese sentido, Colombia ha implementado un mecanismo de recaudación de contribuciones a través de una planilla electrónica (PILA) permitiendo grandes avances en la eficacia y eficiencia de las recaudaciones en el sistema de seguridad social.
- Diseñar estrategias que vayan acorde a la distribución territorial (zonas de planificación descentralizada) con el fin de acercarse más a las dinámicas laborales informales en conjunto con sistemas de afiliación colectiva. Costa Rica y Colombia han sido países que han incorporado mecanismos de afiliación organizados y negociados en función de la situación de los trabajadores. Se destaca el caso de Colombia que al ser un país agrícola ha incorporado fuertemente planes de afiliación colectiva a pequeñas asociaciones de productores. El mecanismo descrito ha contribuido a que los trabajadores independientes alcancen en el 2008 una cobertura del 27,5% del sistema de salud y del 13,1% en pensiones.

- Fortalecer los mecanismos de afiliación con inclusión a las pequeñas empresas. En el caso de Uruguay la aplicación del monotributo ha tenido importantes alcances en cuanto a formalización e incentivos para nuevos afiliados. Este paquete tributario unificado ha permitido a los pequeños productores así como empresas unipersonales pagar sus impuestos y cotizaciones en una sola cuota. Los primeros resultados de la implementación de este mecanismo muestran que el crecimiento promedio de las empresas afiliadas al sistema entre el 2007-2009 fue de 6,5% (alrededor de 12.722 empresas).
- Fomentar una cultura en Seguridad Social para que las personas sepan sus derechos y obligaciones al momento de acceder a ella. Este componente existe en todos los países revisados en este trabajo (Brasil, Uruguay, Colombia y Costa Rica), han implementado innovaciones y programas comunicacionales que facilitan los trámites administrativos y han permitido aumentar la transparencia en la gestión y en el control contributivo. Además, han reducido el riesgo operativo que asume el Instituto y los costos de transacción producido por el desconocimiento de los derechos, tiempos y pagos que deben realizar sus afiliados.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2014). "Ecuador económico: 40 años de incidencia petrolera". Revista pensando futuros, conectando voces. FLACSO-Ecuador.
- Amarante, V.; Perazzo, I. (2013) "Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay". Instituto de Economía, Montevideo.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social - AISS (2009). "SSS ID & UMID Systems. A case of the Social Security System. Buenas Prácticas de la Seguridad Social" Ginebra.
- Ávila, R.; Trujillo, J.C. (2008). "Análisis de la Nueva Constitución". ILDIS, QUITO.
- Ayala, U.; Acosta, O. (2008). "Políticas para promover una ampliación de los sistemas de pensiones en Colombia" Serie Financiamiento del Desarrollo N° 118 - CEPAL.
- Banco Mundial (2012). "Ecuador: Las caras de la informalidad". Informe No. 67808-EC. Unidad de Gestión para los Países Andinos – Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
- Bertranou, F. et al. (2009). "Trabajadores independientes y protección social en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay" OIT.
- Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS (2010). "Anuarios Estadísticos. Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes" San José.
- Cecchini, S.; Uthoff, A. (2007). "Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina". División de Desarrollo Social-CEPAL.
- Cecchini, S.; Uthoff, A. (2008). "Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005". División de Desarrollo Social-CEPAL.
- CEPAL (2013). "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad". Santiago, Chile.
- CEPAL (2013). "Panorama Social de América Latina" Santiago, Chile.
- Comunidad Andina (2012) Metodología consensuada para la medición del empleo Informal. Documento Estadístico. CAN – ILA.
- Dávalos, P. (2008). "Reflexiones sobre el Sumak Kawsay (el Buen Vivir) y las teorías del desarrollo".
- Durán, F. (2008). "Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador" OIT/Oficina Subregional para los Países Andinos. Lima.
- Durán, F. et al. (2013). "Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes: Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay".
- Falconí, F. (2012) "Con Ecuador por el Mundo". Editorial Conejo, Quito-Ecuador.
- Fiszbein, A.; Schady, N. (2009): "Reducing present and future poverty. Conditional Cash Transfers", World Bank, Washington DC.
- Gómez, J.C (2009). "Trabajadores independientes y seguridad social en Colombia".
- Gómez, J.C.; Cetrángolo, O.; Morán, D. (2012). "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y Perú" CEPAL.
- Gonzales, J. (2010). "Seguridad social para los trabajadores informales en Argentina y Brasil" OIT.
- INEC (2013). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU. Quito, Ecuador.
- INEC (2013). Glosario de términos ENEMDU. Quito, Ecuador.

- Lanzilotta, Bibiana (2009). "El empleo por cuenta propia y cobertura de Seguridad Social en Uruguay".
- León, M. (2014). "Políticas públicas para la reducción del empleo informal en Ecuador". Documento preparado para la OIT.
- Ley de Economía Popular y Solidaria del Ecuador [http://www.economiasolidaria.org/files/Ley_de_la_economia_popular_y_solidaria_ecuador.pdf]
- Martínez, J. (2008). "La seguridad social en Costa Rica: Percepciones y experiencias de quienes menos tienen y más la necesitan" BID.
- Ministerio de Inclusión Económica Y Social del Ecuador (2014). Transferencias condicionadas: Definición Bono de Desarrollo Humano [http://www.inclusion.gob.ec/quienes-somos-bdh/#]
- Mideros (2012). "Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010".
- Naranjo, M. (2013): "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador", CEPAL.
- OIT (2013). "Panorama Laboral de América Latina y el Caribe".
- OIT (2014). "Informe Mundial sobre la Protección Social 2014 – 2015. Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social".
- Oleas, S. y Ricaurte, M. (2010). "Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina". Programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.
- Pazmiño S. y G. Robalino. (2004). "La seguridad social en el Ecuador". Apuntes de Economía No. 47. Banco Central del Ecuador.
- Pérez, J. P. (1998): "¿Es necesario aún el concepto de informalidad? Perfiles latinoamericanos" FLACSO Sede Costa Rica.
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylberg, A. Mason and J. Saavedra (2007). Informality: Exit and Exclusion. Banco Mundial, Washington – DC.
- Saravia, L. (2010). "Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: Desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones.
- Sasso, Jimena (2012). "La seguridad social en el Ecuador, historias y cifras". Programa de Políticas Públicas – FLACSO Ecuador.
- Serrano, A. (2010): "Análisis de la informalidad: Recetas tributarias para su gestión". Centro de Estudios Fiscales, SRI. Quito, Ecuador.
- SENPLADES (2009). "Plan Nacional del Buen Vivir". Quito, Ecuador.
- SENPLADES (2012). "Principales consideraciones y reflexiones del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013" Quito, Ecuador.
- SENPLADES (2013). "Análisis de condiciones de vida, el mercado laboral y los medios de producción e inversión pública". Quito, Ecuador.
- Tókman, V. (2009). "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina". División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Tokman, V. (2011): "Informalidad en América Latina: balance y perspectivas de políticas", Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México – INEGI.
- Tornarolli, L.; Battistón, D.; Gasparini, L.; Gluzmann, P. (2014); Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010. CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.
- Uthoff, A. (2008). "Informalidad y protección social en América Latina". III Encuentro de Redes EUROsocial. Cohesión social: punto de encuentro de las políticas públicas. México D.F.

ANEXO No. 1
GLOSARIO DE LOS PRINCIPALES INDICADORES LABORALES
INEC 2013

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN

Población en Edad de Trabajar (PET).-Comprende a las personas de 10 años y más.

Población Económicamente Activa (PEA).-Son todas las personas de 10 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia, o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (ocupados), o bien aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar (desempleados).

POBLACIÓN EMPLEADA

Ocupados.- Son aquellas personas de 10 años y más que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia, o pese a que no trabajaron, tienen empleo pero se ausentaron por vacaciones, enfermedad, licencia por estudios, etc. También se consideran ocupadas a las personas que realizan actividades dentro del hogar por un ingreso, aunque las actividades desarrolladas no guarden las formas típicas de trabajo asalariado o independiente.

Ocupados plenos.- La población con ocupación plena está constituida por personas ocupadas de 10 años y más, que trabajan como mínimo la jornada legal de trabajo y tienen ingresos superiores al salario unificado legal y no desean trabajar más horas (no realizaron gestiones), o bien que trabajan menos de 40 horas y sus ingresos son superiores al salario unificado legal y no desean trabajar más horas (no realizaron gestiones).

Subempleados.- Son las personas que han trabajado o han tenido un empleo durante el periodo de referencia considerado, pero estaban dispuestas y disponibles para modificar su situación laboral a fin de aumentar la “duración o la productividad de su trabajo”. Este conjunto se divide en subempleados visibles y en otras formas de subempleo.

Subempleo visible o por insuficiencia de horas.-Son personas en subempleo por insuficiencia de horas todas aquellas que estando empleadas, reúnan simultáneamente los siguientes criterios:

- a) Desear trabajar más horas;** es decir, tener otro empleo (o empleos) además de su empleo(s) actual(es) a fin de aumentar el total de sus horas de trabajo.
- b) Estar disponibles para trabajar más horas;** es decir, poder efectivamente hacerlo durante un período posterior, en función de las oportunidades de trabajo adicional que se presenten.
- c) Haber trabajado menos de un límite de horas determinadas;** es decir, las personas cuyo número de horas efectivamente trabajadas en todos los empleos durante el período de referencia, era inferior a 40 horas, límite de horas legalmente establecido.

Ocupados no clasificados.- Son aquellas personas ocupadas que no se pueden clasificar en ocupados plenos u otras formas de subempleo, por falta de datos en los ingresos.

POBLACIÓN DESEMPLEADA

Desempleo.- Es la suma del desempleo abierto más el desempleo oculto, como están definidos a continuación:

Desempleo abierto.- Personas de 10 años y más que, en el periodo de referencia, presentan, simultáneamente, las siguientes características:

- Sin empleo (no estuvo ocupado en la semana pasada).
- Buscaron trabajo (realizaron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores).

Desempleo oculto.- Personas de 10 años y más que, en el periodo de referencia, presentan, simultáneamente, las siguientes características:

- * Sin empleo (no estuvo ocupado en la semana pasada).
- * No buscaron trabajo (no hicieron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores), por algunas de las siguientes razones.
 - Tiene un trabajo esporádico u ocasional.
 - Tiene un trabajo para empezar inmediatamente.
 - Espera respuesta por una gestión en una empresa o negocio propio.
 - Espera respuesta de un empleador o de otras gestiones efectuadas para conseguir empleo.
 - Espera cosecha o temporada de trabajo.
 - Piensa que no le darán trabajo o se cansó de buscar.
 - No cree poder encontrar.

INDICADORES OCUPACIONALES

Tasa de ocupados plenos: Es el porcentaje que resulta de la división entre el total de ocupados plenos y la PEA.

Tasa de ocupación global: Es el porcentaje que resulta de la división entre el total de ocupados y la PEA.

Tasa de desempleo: Es el porcentaje que resulta de la división entre el número de desempleados y la PEA.

Tasa de subocupación (subempleo visible por insuficiencia de horas): Es el porcentaje que resulta de la división entre los subempleados y la PEA.