Documentos de Investigación

Empleo, productividad e innovación

Políticas de protección social y laboral en el Ecuador

Hugo Ñopo
Alejandra Peña

116

40 años
GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

40 años
GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

Documentos de Investigación 116

Políticas de protección social y laboral en el Ecuador*

Hugo Ñopo**
Alejandra Peña***

* Los autores agradecen especialmente la asesoría de Santiago Levy y los comentarios de Marcela Meléndez, así como el apoyo brindado por Daniel Pajita, Sofía Hidalgo, Jerson Veliz y Mariuxi Arias para realizar el procesamiento estadístico.

** Hugo Ñopo es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su participación en este estudio se llevó a cabo con el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina y el Caribe (PNUD-ALC). Para cualquier comunicación dirigirse a hnopo@grade.org.pe.

*** Alejandra Peña es oficial de programa en el Área de Gobernabilidad y Desarrollo Inclusivo de la oficina del PNUD en el Ecuador. Para cualquier comunicación dirigirse a alejandra.pena@undp.org.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe

Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, agosto del 2021

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni del PNUD. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos.

Directora de Investigación: María Balarin
Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación: Amaurí Valls / Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-08609
ISBN: 978-612-4374-40-1

CENDOC / GRADE

ÑOPO, Hugo y Alejandra PEÑA

Políticas de protección social y laboral en el Ecuador / Hugo Ñopo y Alejandra Peña. Lima: GRADE, 2021. (Documentos de Investigación, 116).

TRABAJO, INFORMALIDAD, PROTECCIÓN SOCIAL, INCENTIVOS, ECUADOR

ÍNDICE

Principales abreviaciones 7

Resumen 9

Introducción 11

1. Marco jurídico de la seguridad social y el mercado laboral 21
   1.1. La seguridad social contributiva 21
   1.2. Legislación laboral: contratos y despidos 34
   1.3. Salario mínimo 40
   1.4. Programas de seguridad social no contributiva 42
   1.5. Programas de lucha contra la pobreza 46

2. El mercado laboral 49
   2.1. Composición del empleo 49
   2.2. El tejido empresarial 57
   2.3. El salario mínimo vital o salario básico unificado 61

3. Cobertura y recursos de la protección social 67
   3.1. La seguridad social contributiva 67
      3.1.1 Aseguramiento en salud 72
      3.1.2 Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 74
   3.2. Seguridad social no contributiva 79
   3.3. Programas de lucha contra la pobreza 84

4. Los vínculos con la productividad 91
4.1. Un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad 91
4.2. Un impuesto al tamaño de las empresas 96

5. Conclusiones 107

Referencias bibliográficas 111

Anexo 119

PRINCIPALES ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Enemdu	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IVA	Impuesto al valor agregado
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
PEA	Población económicamente activa
PET	Personas en edad de trabajar
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RISE	Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SBU	Salario básico unificado

RESUMEN

¿Cuán eficaz es el sistema de protección social en el Ecuador para proteger a la población contra diversos riesgos? ¿Cuál es su impacto redistributivo y cuánto contribuye a reducir la desigualdad? ¿Qué efectos tiene en la productividad? Estas son las preguntas centrales que guían este análisis, en el que se ensayan algunas respuestas a partir del examen de los incentivos generados por la coexistencia de los componentes contributivo y no contributivo de la seguridad social, los programas de combate contra la pobreza y los regímenes fiscales especiales para pequeñas empresas. La conclusión es que, más allá de las buenas intenciones, las superposiciones entre los componentes contributivo y no contributivo originan una escasa protección, una alta informalidad y una baja productividad, que contribuyen a la persistencia de las desigualdades.

Códigos JEL: D22, H55, J08, J46, K31, N36. Palabras clave: trabajo, informalidad, protección social, costos extrasalariales, incentivos.

INTRODUCCIÓN[1]

El objetivo declarado por diversas políticas laborales, de protección social y fiscales es la mejora de las condiciones de los trabajadores[2] y sus familias: leyes de salario mínimo, regímenes fiscales especiales para microempresas y empresas pequeñas, exenciones de impuestos, medidas de protección laboral contra el despido, y una combinación de programas de salud, pensiones y programas sociales, entre otras. Ese conjunto de políticas públicas, en principio, debería contribuir también a la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Un componente importante de ese conjunto está relacionado con la seguridad social, entendida como "la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia" (Organización Internacional del Trabajo, 2003). En principio, los trabajadores y sus familias obtienen acceso a tal protección gracias a las contribuciones que ellos y sus empleadores hacen al sistema de seguridad social. En este documento, ese tipo de protección social se denomina *contributiva*. Pero un

---

1 El presente documento se inscribe en el proceso de elaboración de un capítulo del *Informe regional de desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por motivos metodológicos y de comparabilidad internacional, la información tiene corte al año 2019.

2 En el presente documento, para aligerar el texto se ha empleado el masculino genérico en algunos casos, entendiéndose que se aplica tanto a mujeres como a hombres.

segmento importante de la población accede a otra forma de protección social, llamada aquí *no contributiva*, que no requiere la realización de aportes directos de los trabajadores ni de las empresas.

Así, en este estudio se analiza la eficacia del sistema de protección social en el Ecuador mediante el examen de sus componentes contributivo y no contributivo. Se estudia su impacto redistributivo y los incentivos que dicho sistema genera entre los trabajadores y las empresas a la hora de tomar decisiones que inciden en la formalidad del trabajo y el crecimiento de las empresas. Se analizan también algunos programas de lucha contra la pobreza, cuyos objetivos son de protección social y se orientan al segmento poblacional que se encuentra en situación de pobreza por ingresos.

En el Ecuador, la legislación laboral está contenida en el Código del Trabajo. En el artículo 8 de ese Código, se define el contrato laboral como "el convenio en virtud del cual una persona se compromete con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre" (Congreso Nacional del Ecuador, 2005).

En el Código se define también quiénes son los principales actores del mercado de trabajo: (i) los asalariados o dependientes —trabajadores públicos, trabajadores privados y trabajadores remunerados del hogar—, que son aquellos que se encuentran laborando en el marco de una relación de dependencia a cambio de un salario (Ortiz Mena, 2007). (ii) Los empleadores, que "son las personas por cuenta u orden de [las cuales] se ejecuta la obra o a quienes se preste el servicio" (Congreso Nacional del Ecuador, 2005, art. 10). (iii) Los trabajadores independientes, que perciben ingresos sin relación de dependencia —por ejemplo, los trabajadores autónomos, los profesionales en libre ejercicio o los dueños de una empresa unipersonal—. Y (iv), los trabajadores

no remunerados del hogar, personas que realizan alguna actividad en el hogar, pero no perciben una remuneración (IESS, s/f).

La seguridad social contributiva está conformada por tres seguros: el Seguro General Obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); y dos regímenes especiales para el personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, a cargo del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA). La base legal y su arquitectura de operación están consagradas en la Constitución, en la Ley de Seguridad Social, en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y en el Código del Trabajo. Siempre que haya una relación contractual asalariada, es obligación del empleador afiliar a sus trabajadores dependientes a la seguridad social.

La legislación segmenta el acceso de los trabajadores a la seguridad social. Los trabajadores dependientes gozan de un acceso cuya responsabilidad recae en los empleadores, que deben ocuparse de registrar a los trabajadores y realizar las aportaciones correspondientes. Los demás trabajadores —los autoempleados, los profesionales independientes, los trabajadores no remunerados del hogar y los ecuatorianos residentes en el exterior— cuentan con la opción de registrarse y aportar a la seguridad social contributiva mediante el régimen voluntario.

El sistema de seguridad social contributivo abarca los siguientes servicios: (i) acceso al sistema de salud para los trabajadores y sus familias —cónyuges e hijos o hijas menores de 18 años—, así como para las personas que reciben pensiones; (ii) protección en el futuro, que permite el acceso a una pensión por vejez en el momento de la jubilación; (iii) pensiones por invalidez; (iv) pensión por muerte del trabajador afiliado; (v) prestaciones frente a los riesgos del trabajo; y (vi) protección en caso de desempleo.

Una vez que se ha establecido la relación laboral y que el empleador ha realizado el registro, los trabajadores dependientes se encuentran, al igual que los empleadores, en la obligación de realizar aportes conforme a los porcentajes definidos en la legislación sobre seguridad social. Esos aportes —los de los trabajadores más los de los empleadores— son los llamados *costos extrasalariales del empleo*, definidos como los gastos que conlleva la relación laboral, por encima del salario.

En este estudio, se considera a un trabajador como formal si aporta al sistema de seguridad social mediante la remuneración obtenida por su trabajo. Los trabajadores formales son casi en su totalidad trabajadores dependientes que se desempeñan en el sector público o en empresas que cumplen con la ley, pero la categoría puede incluir a otro tipo de trabajadores que voluntariamente aportan al IESS. En el grupo de trabajadores informales, entonces, se encuentran (i) los trabajadores dependientes cuyos empleadores, incumpliendo la ley, no los han afiliado o no cotizan a la seguridad social —esto incluye a los trabajadores remunerados del hogar—; (ii) los trabajadores independientes que no cuentan con recursos suficientes para afiliarse voluntariamente o que, teniendo la capacidad de aportar en forma voluntaria, deciden no hacerlo; y (iii) los trabajadores no remunerados del hogar que no cuentan con recursos suficientes para afiliarse voluntariamente o que, teniendo la capacidad de aportar en forma voluntaria, deciden no hacerlo. Como puede notarse, una parte de la informalidad es legal y otra es ilegal, es decir, es el resultado del incumplimiento de una legislación que no se fiscaliza comprehensivamente.

De una u otra forma, un amplio segmento de la población no cuenta con acceso a los beneficios brindados por la seguridad social contributiva. Esto crea la exigencia de formular programas de protección social no contributivos, cuya población objetivo está conformada por todas las personas excluidas de la seguridad social contributiva.

Además, existen programas focalizados en la población en situación de pobreza. Esos dos tipos de programas se financian mediante el Presupuesto General del Estado y son provistos, principalmente, por el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y otras entidades del sector social de la función ejecutiva.

Como veremos más adelante, algunas características del sistema de seguridad social contributiva y su interacción con el funcionamiento de los programas no contributivos y de combate contra la pobreza pueden generar resultados contrarios a los originalmente deseados. Por eso, resulta indispensable analizar dichos programas y las políticas de manera conjunta.

Cabe resaltar que la persistencia y la extensión de la informalidad juegan un papel importante en el desarrollo de las políticas sociales. La facilidad con que los trabajadores pueden entablar relaciones laborales informales y los empleadores evadir las obligaciones laborales impone grandes retos a la necesaria expansión de la seguridad social contributiva. Además, las transiciones de los trabajadores entre empleos formales e informales afectan su protección, sobre todo la posibilidad de acceder a pensiones por jubilación, a servicios de salud contributivos durante la vejez y a protección frente al desempleo.

Los programas que se incluyen en este estudio corresponden a (i) el sistema de seguridad social[3] y las políticas o regulaciones laborales asociadas a los trabajadores dependientes; (ii) las políticas fiscales especiales para micro- y pequeñas empresas que inciden en el mercado de trabajo; (iii) las políticas de protección social no contributivas, principalmente el sistema público de salud y las pensiones no contributivas; y (iv) los programas focalizados contra la pobreza –programas

3 Este estudio se centra en el análisis del funcionamiento de los seguros a cargo del IESS.

de transferencias condicionadas–. Estos instrumentos de política serán analizados con el objetivo de valorar su eficacia para proteger a los trabajadores ecuatorianos y sus familias contra riesgos, y redistribuir en favor de la población más vulnerable. A partir de ese análisis, se procura comprender los incentivos y desincentivos que esos instrumentos pueden generar en el comportamiento de los agentes económicos, y en el marco de las relaciones laborales formales e informales.

En el análisis sobre la arquitectura del sistema de seguridad social se describen los elementos principales de su funcionamiento y su marco jurídico, estrechamente ligado a la legislación laboral. Se revisa la cobertura y las características de las personas afiliadas a la seguridad social contributiva, y se presentan algunas reflexiones sobre las oportunidades y limitaciones que enfrentan los trabajadores para afiliarse voluntariamente. En cuanto al sistema de pensiones, se resaltan algunas particularidades de su funcionamiento, se caracteriza a la población que –efectivamente– accede a una pensión del sistema contributivo por jubilación y se analiza su impacto distributivo, considerando el aporte del 40% que el Estado transfiere a la seguridad social para cubrir las pensiones y las prestaciones que se brindan a las personas jubiladas.

Se examinan también las políticas laborales en materia de estabilidad del empleo y salarios mínimos; los regímenes tributarios simplificados y los incentivos tributarios –especialmente aquellos que gravan a las microempresas y las empresas pequeñas–, las facilidades de pago y los incentivos para el registro de trabajadores en la seguridad social contributiva.[4] Estos últimos tienen una estrecha conexión con la informalidad y la tendencia al enanismo empresarial.

4 Por ejemplo, entre los beneficios del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) figura la posibilidad de acceder a un descuento del 5% de la cuota correspondiente del impuesto por cada trabajador registrado en el IESS con un límite máximo.

Las empresas informales se definen en este trabajo como aquellas que no se han inscrito en el RUC[5] y no llevan una contabilidad completa. En Latinoamérica, las empresas pequeñas son muy numerosas y los niveles de productividad que presentan son bajos (Ruiz-Arranz y Deza, 2018). En el Ecuador, el 97,8% de las empresas formales son micro- o pequeñas –las microempresas emplean de 1 a 9 trabajadores; y las pequeñas, de 10 a 49[6]–, y representan el 24,98% y el 18,27%, respectivamente, del empleo registrado en la seguridad social contributiva. Por ello, es esencial desplegar una mirada integral al analizar los incentivos y los desincentivos que pueden incidir en la formalidad de las pequeñas empresas y de los trabajadores del país.

Los programas de protección social no contributivos que se analizarán son el sistema de salud público y los programas de pensiones. El acceso al sistema público sanitario es universal y gratuito, y, aunque su calidad y su cobertura son insuficientes, cuenta con un importante potencial redistributivo. Por otra parte, el objetivo de los programas de pensiones no contributivas es proteger a las personas mayores y a las personas con discapacidad que están en situación de pobreza. Si bien en el país estos programas son manejados como instrumentos de

5 Mediante la inscripción en el RUC se asigna un número de identificación a todas las personas, naturales o sociedades, que sean titulares de bienes o derechos por los cuales deben pagar impuestos.

6 Según el Código Orgánico de la Producción, las microempresas y las empresas pequeñas y medianas son todas aquellas personas –naturales o jurídicas– que, como unidades productivas, ejercen una actividad de producción, comercio o servicios, y cumplen con el número de trabajadores y el valor bruto de las ventas anuales señalados para cada categoría (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010a, art. 3). Para determinar la categoría de una empresa, el valor bruto de las ventas anuales prevalecerá sobre el número de trabajadores. Una microempresa cuenta con 1 a 9 trabajadores, y el valor de sus ventas o ingresos brutos anuales es igual o inferior de 300 000 dólares; una pequeña empresa cuenta con 10 a 49 trabajadores, y el valor de sus ventas o ingresos brutos anuales oscila entre 300 001 y 1 000 000 de dólares; por último, una mediana empresa cuenta con 50 a 199 trabajadores y el valor de sus ventas o ingresos brutos anuales se sitúa entre 1 000 001 y 5 000 000 de dólares.

la lucha contra la pobreza, en el marco de este análisis se los considera como pensiones no contributivas.

Los programas de combate contra la pobreza que se han incluido en el análisis son las principales transferencias monetarias: el Bono de Desarrollo Humano y el Bono de Desarrollo Humano Variable. Esos programas están diseñados para beneficiar a personas que no se encuentran cubiertas por la seguridad social contributiva –con excepción de las personas beneficiarias del Seguro Social Campesino y los trabajadores no remunerados del hogar afiliados a la seguridad social–, y que además están en condición de pobreza o de extrema pobreza. Los hogares beneficiarios deben cumplir con corresponsabilidades en materia de salud y de educación, pero, por parte del Estado, no ha habido un mecanismo regular de verificación de este cumplimiento. Por debilidades del mecanismo de focalización y de diseño, estos programas presentan deficiencias en lo que respecta a su llegada a los hogares de los deciles más pobres de la población. Este es el resultado de problemas en el levantamiento de la información, del incumplimiento de las reglas de selección, de la concentración de hogares alrededor de la línea de pobreza y de las limitaciones que tiene la metodología que se utilizaba para identificar los hogares pobres (Molina-Vera, 2019).[7] Por otro lado, existe un acceso limitado de los hogares pobres a la protección social contributiva debido a las dificultades que conlleva contar con un empleo formal y obtener ingresos laborales superiores al salario mínimo, así como a la condición de que –para recibir estas transferencias– los beneficiarios no se encuentren afiliados a la seguridad social contributiva.

7 Desde el 2018, el Estado ecuatoriano está diseñando una nueva metodología para identificar hogares vulnerables y seleccionar a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias; el objetivo de esta herramienta es corregir algunas de las limitaciones de la metodología anterior. Actualmente, se está realizando el levantamiento de información en el campo para la actualización del Registro Social.

Así, el principal aporte de este trabajo consiste en examinar en qué medida los programas descritos, considerados de manera conjunta, contribuyen a proteger a la población contra riesgos y a reducir la desigualdad por ingresos en el Ecuador. Las siguientes preguntas guían la discusión: el sistema de protección social en el Ecuador, mediante sus componentes contributivo y no contributivo, ¿aporta a disminuir la desigualdad? ¿Cuáles son los efectos del sistema de protección social y de las regulaciones laborales y fiscales en la productividad del Ecuador? ¿Qué incentivos se generan para las modalidades de trabajo, contratación, formalización y crecimiento? Como sostiene Levy (2008), las buenas intenciones de la política de protección social, cuando no están acompañadas por un diseño apropiado y un adecuado examen de la estructura de incentivos que esa política genera, llevan a malos resultados.

A continuación, se describen los principales elementos del marco regulatorio del mercado laboral ecuatoriano, con énfasis en el marco jurídico de la protección social –contributiva y no contributiva–, las disposiciones sobre estabilidad en el empleo y salarios mínimos, y algunos esquemas tributarios para empresas. En la sección 2 se presenta un panorama del mercado de trabajo, caracterizado por un elevado porcentaje de empleos informales —trabajadores dependientes, trabajadores independientes y trabajadores no remunerados del hogar—, así como una gran cantidad de microemprendimientos y de trabajadores que perciben bajos salarios. En la sección 3 se describen los programas de protección social contributiva y no contributiva –se considera su funcionamiento y la inversión que suponen–, así como los programas orientados a la lucha contra la pobreza. En la sección 4 se analizan los vínculos de lo anterior con la productividad agregada. En la sección final se ofrecen algunas conclusiones y reflexiones que buscan contribuir al debate sobre posibles soluciones.

1. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL MERCADO LABORAL

1.1. La seguridad social contributiva

La Constitución del Ecuador, aprobada en el 2008, establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas y que garantizarla es un deber primordial del Estado (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008a, arts. 3 y 34). Según la Constitución, el sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población; la atención de las contingencias se hará efectiva mediante el Seguro Universal Obligatorio. El sistema se guía por los principios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.[8] El Seguro Universal Obligatorio —consagrado en la Constitución— se extiende a toda la población urbana y rural, independientemente de su situación

8 En el artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador se establece: "Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. 2. Garantizar y defender la soberanía nacional. 3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país. 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción". Además,

laboral, y cubre las contingencias relacionadas con la enfermedad, la maternidad, la paternidad, los riesgos del trabajo, la cesantía, el desempleo, la vejez, la invalidez, la discapacidad y la muerte.

Si bien en el nivel constitucional se aspira a la universalidad, así como a la integración de elementos contributivos y no contributivos dentro del concepto del sistema de seguridad social, las reformas legales e institucionales necesarias para el logro de esa meta no se han concretado aún. El Seguro Universal Obligatorio ha quedado primordialmente en el ámbito declarativo.

En la práctica, en el Ecuador coexisten un sistema de seguridad social contributivo, un sistema de salud público de acceso universal, algunas pensiones no contributivas —focalizadas en personas pobres— y un conjunto de programas de transferencias monetarias para hogares pobres. Al sistema de salud administrado por el MSP pueden acceder tanto las personas afiliadas a la seguridad social como las que no están afiliadas a ningún tipo de seguro público ni privado. Cuando las personas afiliadas a la seguridad social contributiva utilizan el sistema público de salud se debe realizar un posterior cruce de cuentas entre el IESS y el MSP.

La regulación del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Social vigente se realiza mediante lo establecido en la Ley de Seguridad Social, aprobada por el Congreso Nacional en el 2001 y reformada parcialmente durante las últimas décadas. Esta normativa ha

---

en el artículo 34 se señala: "El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el autosustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo" (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008a).

sido desarrollada, para su aplicación y operación, por las resoluciones de los Consejos Directivos del IESS, el ISSFA y el ISSPOL.

El sistema está compuesto por el Seguro General Obligatorio y dos regímenes especiales: el Seguro Voluntario y el Seguro Social Campesino. Tanto el Seguro General Obligatorio como el Seguro Voluntario son de carácter contributivo, pues se financian mediante los aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

El Seguro General Obligatorio cubre a los trabajadores en relación de dependencia del sector público y privado —incluye a las trabajadoras remuneradas del hogar—, a los trabajadores no remunerados del hogar y a los trabajadores independientes afiliados voluntariamente. A los afiliados residentes en el Ecuador y en el exterior afiliados en forma voluntaria les corresponde el Régimen Especial Voluntario. La afiliación abarca prestaciones por enfermedad y maternidad, riesgos del trabajo, y pensiones de jubilación por vejez, muerte e invalidez; estas incluyen casos de discapacidad, cesantía y desempleo[9] —sujetos al cumplimiento de requisitos específicos—.

El Seguro Social Campesino, por su parte, es un régimen contributivo que cuenta con subsidios importantes. Protege a la población del sector rural y a los pescadores artesanales, así como a sus familias, quienes pueden afiliarse voluntariamente a la seguridad social. Se financia mediante una pequeña aportación del jefe o la jefa de familia, a la que se suman aportes de los empleadores y los afiliados al Seguro General Obligatorio, del Estado, y de los seguros públicos y privados (véase el cuadro 2). Los trabajadores afiliados al Seguro Social Campesino y sus familias cuentan con cobertura de salud. El jefe de familia, por su parte, queda protegido de las contingencias relacionadas con la vejez, la muerte y la invalidez.

9 Los afiliados a la seguridad social contributiva en forma voluntaria quedan excluidos de esta prestación.

La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas cuentan con regímenes especiales de seguridad social y con entidades independientes que forman parte del Sistema Nacional. El ISSFA se creó a partir de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en el año 1993. El objetivo de esa institución es proporcionar seguridad social a los profesionales militares y a sus familias. Por otro lado, en 1995 se aprobó la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, a partir de la cual se creó el ISSPOL. Esa ley indica que se debe garantizar a los profesionales de la Policía y a sus familias una protección integral ante posibles riesgos.

La Ley de Seguridad Social, aprobada en el 2001, preveía que el sistema de pensiones público, basado en un régimen financiero de reparto, se transformara en un modelo mixto. Ese sistema mixto integraba elementos de reparto —un régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional— y de capitalización individual —un régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio—, y establecía un régimen de transición con el fin de implementar el cambio paulatinamente. No obstante, en el 2002 se declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos y disposiciones de esta ley, y las reformas afectaron al modelo mixto planteado originalmente. Por ello, el régimen llamado "de transición" en la ley —que basa las pensiones de retiro en un sistema de reparto— es el que se encuentra vigente. Nunca se llegó a implementar el sistema de cuentas individuales que desarrollaron varios países de la región.

La obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social,[10] el control del cumplimiento y la aplicación de las normas complementarias

10 La obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social ha seguido un recorrido en el nivel normativo, lo que ha originado cierta ambigüedad. Según la Ley de Seguridad Social, aprobada en el 2001, son "sujetos 'obligados a solicitar la protección' del Seguro Universal Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella" (Congreso Nacional del Ecuador, 2001, art. 2). Esta disposición abarca a los

diseñadas a tal efecto comprenden a los trabajadores en relación de dependencia —asalariados y trabajadoras remuneradas del hogar[11]— (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Legislación sobre la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social contributiva en el Ecuador, 2019

Categoría ocupacional	Seguridad social
Asalariados públicos y privados.	Obligatoria. Sector privado: La empresa debe inscribir a los trabajadores en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde el primer día de labores. Policías y militares: Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.
Trabajadores remunerados del hogar.	Obligatoria: Ley de Seguridad Social (del 2001), y Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (del 2015). El hogar que contrata debe inscribir a los trabajadores en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde el primer día de labores.

trabajadores autónomos, los profesionales en libre ejercicio, los administradores o patronos de un negocio, los dueños de empresas unipersonales, los menores trabajadores independientes y las personas que realizan actividades para el autosustento en el campo. Esta disposición fue posteriormente declarada inconstitucional. En una resolución del Consejo Directivo del IESS, del 2014, se estableció que los trabajadores de ese grupo pueden afiliarse voluntariamente (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2014).

11 Las trabajadoras remuneradas del hogar, como trabajadoras dependientes, deben ser afiliadas a la seguridad social. Existe un incumplimiento de la obligación de afiliar a las personas empleadas a la seguridad social contributiva por parte de los hogares empleadores. Durante la década anterior se incrementaron los esfuerzos de fiscalización y control, así como la exigencia del cumplimiento de los derechos.

Categoría ocupacional	Seguridad social
Profesional en libre ejercicio. Administrador o patrono de un negocio. Notario, registrador de la propiedad y mercantil. Dueño de una empresa unipersonal. Trabajador independiente. Trabajador de la pesca artesanal y del campo. Trabajador no remunerado del hogar.	Voluntaria: Ley de Seguridad Social (del 2001); Resolución CD. 467, del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (del 2014); y Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (del 2015).

Elaboración propia.

La afiliación voluntaria está prevista en el título VI de la Ley del Seguro Social. El IESS tiene la obligación de aceptar toda afiliación voluntaria, siempre que la persona sea mayor de edad y manifieste explícitamente su intención de formar parte del régimen. Por lo tanto, el afiliado se verá en la obligación de realizar los aportes especificados en la Ley de Seguridad Social, y gozará de beneficios y prestaciones similares que los de las personas afiliadas en forma obligatoria, correspondientes al Seguro General Obligatorio, a excepción del Seguro de Desempleo.

Existen dos regímenes de afiliación voluntaria por esta vía, más allá de la posibilidad de afiliarse voluntariamente al régimen del Seguro Social Campesino. El primero —la afiliación voluntaria exterior— está dirigido a personas ecuatorianas que residen en el extranjero. El segundo —la afiliación para trabajadores que residen en el Ecuador y no están en relación de dependencia— se orienta a trabajadores autónomos, profesionales en libre ejercicio, representantes legales, administradores o patronos de un negocio, y dueños de empresas unipersonales.

El Seguro General Obligatorio —que cubre a los trabajadores dependientes afiliados, a los trabajadores independientes afiliados de forma voluntaria y a los trabajadores no remunerados del hogar afiliados— provee prestaciones económicas a corto plazo, como, por ejemplo, fondos de reserva, cesantía y desempleo, entre otras —sujetas, en cada caso, al cumplimiento de ciertos requisitos específicos—. Las prestaciones del IESS son administradas independientemente por diversos fondos, y sus patrimonios son considerados autónomos: Seguro General de Salud Individual y Familiar; Seguro General de Riesgos de Trabajo; Seguro General de Pensiones por Vejez, Invalidez y Muerte; Seguro de Cesantía y Desempleo, y, para el régimen especial, Seguro Social Campesino. En el 2010, mediante la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, se aprobó una ampliación de la población beneficiaria del Seguro General de Salud Individual y Familiar, a fin de incluir al cónyuge de la persona afiliada, así como a sus hijos e hijas menores de 18 años (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010b).

El Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte —administrado por el IESS— se financia mediante los aportes del trabajador y el empleador (60%), y del Estado (40%).[12] Los seguros del ISSFA y del ISSPOL se cubren con las aportaciones de los trabajadores (40%) y del Estado (60%). Las prestaciones de este régimen incluyen las jubilaciones por vejez e invalidez, la pensión por montepío —viudez y orfandad— y el auxilio para funerales.

12 Entre mayo del 2015 y diciembre del 2018, el Gobierno dejó de asumir el costo del 40% del pago de las pensiones, como consecuencia de la Ley de Justicia Laboral aprobada por la Asamblea Nacional en abril del 2015. Sin embargo, en el 2018, la Corte Constitucional emitió una sentencia de inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley de Justicia Laboral, por lo que, a partir del 2019, se restituye el aporte estatal. La importancia del aporte estatal en la sostenibilidad financiera del seguro de invalidez, vejez y muerte, y sus efectos en los análisis actuariales, pone este tema en el centro del debate de cualquier reforma que se quiera realizar.

Para adquirir el derecho a una pensión por jubilación, los afiliados al IESS deben haber alcanzado la edad establecida y haber realizado, como mínimo, cierto número de aportaciones. Quienes hayan cumplido 70 años deben contar con 120 meses de aportación (10 años); y quienes se quieren jubilar a los 65 años necesitan haber alcanzado, como mínimo, 180 meses de aportación (15 años). A los 60 años, la jubilación es posible, siempre y cuando se haya aportado por 360 meses (30 años). Por último, si un trabajador ha alcanzado 480 meses de aportes (40 años) se puede jubilar en cualquier momento sin importar su edad (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2020).

La pensión de jubilación por vejez en el Seguro Social Campesino, por su parte, requiere menos cotizaciones. Esta se otorga a los jefes de familia asegurados que cuenten con un mínimo de 120 imposiciones mensuales y tengan entre 65 y 70 años. La cuantía de la pensión mensual por vejez e invalidez del jefe de familia del Seguro Social Campesino será igual al 16,87% del SBU[13] de los trabajadores.[14]

Los pensionistas de jubilaciones por vejez o incapacidad de la seguridad social tienen derecho a recibir prestaciones de salud en las unidades médicas del IESS, en iguales condiciones que los afiliados activos, con cargo a la contribución financiera obligatoria del Estado. Quienes no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión no solo pierden el goce de ese beneficio —conservan, para efectos de la jubilación ordinaria de vejez, la calidad de asegurados durante un período diferenciado según el tiempo de aportaciones— y todas las contribuciones que hicieron durante el tiempo en que mantuvieron un empleo formal, sino que también pierden el acceso a los servicios

13 Salario básico unificado (SBU) es la denominación que se le da al salario mínimo en el Ecuador.

14 No se sumarán al Seguro Social Campesino aportes de períodos de aportación en regímenes diferentes de dicho seguro.

médicos del IESS. Después de la fecha de cese en el trabajo, el afiliado tiene solo dos meses de cobertura con prestaciones y servicios, para los casos de enfermedad y maternidad.

La cesantía, según el Código del Trabajo, es entendida como la falta de ingresos provenientes del trabajo de un empleado, obrero o servidor público. La prestación del seguro de cesantía consiste en la entrega de una suma de dinero a la persona afiliada que se encuentra cesante.[15] Dicha prestación se financia con un 2% del aporte mensual del trabajador, y los fondos se registran en cuentas individuales de cesantía. La persona afiliada podrá percibir este beneficio cada vez que esté en situación de cesantía, siempre que cumpla con los requisitos y existan fondos en la cuenta individual. Si los fondos de la cuenta individual son inferiores que el doble de la remuneración que percibía el afiliado a la fecha del cese, la diferencia —hasta completar dos remuneraciones— será financiada por el Estado (régimen solidario de cesantía). Esto se aplica únicamente para los trabajadores del sector privado que hayan sido despedidos —con certificación de inspector del trabajo— y tiene un límite máximo correspondiente al valor de dos canastas básicas familiares.

Además de la cesantía, también existe la protección ante el desempleo, que se financia con la aportación del empleador (1%). Esta es la prestación económica que protege a los afiliados al IESS que pierden su empleo en relación de dependencia por causas ajenas a su voluntad. Las condiciones para recibir el pago de la prestación son las siguientes: (i) haber realizado, como mínimo, 24 aportaciones, las cuales no tienen que ser necesariamente simultáneas; y (ii) haber permanecido

15 Podrán acceder a la devolución de la cesantía las personas afiliadas voluntariamente que nunca estuvieron en relación de dependencia y que aportaron al fondo de cesantía. Antes del 2016, las personas afiliadas voluntariamente podían aportar con el 3% al fondo individual de cesantía; en la resolución CD 515 esto fue modificado y ya no es posible.

como mínimo 60 días en situación de cesantía. Se excluye a tres tipos de afiliados —a los que han renunciado voluntariamente, que están en modalidad voluntaria o que pertenecen al seguro campesino— y a los trabajadores no remunerados del hogar.

Las aportaciones a la seguridad social —correspondientes al IESS— varían de acuerdo con los tipos de trabajadores: (i) dependientes, (ii) independientes, (iii) no obligados a pertenecer a la seguridad social —trabajadores no remunerados del hogar y personas ecuatorianas residentes en el exterior— y (iv) rurales o que se dedican a la pesca artesanal. Las tasas y la base de aportación del 2019 se encuentran definidas para cada tipo de seguro (cuadro 2).

Como puede notarse, algunos de los aportes se fundan en la solidaridad pura: los trabajadores dependientes e independientes deben aportar al Seguro Social Campesino. Como ya se señaló, este se financia con la suma de varias aportaciones. El jefe de familia campesino paga un pequeño aporte, que se complementa tanto con el aporte solidario de trabajadores y empresas que obligatoriamente cotizan al régimen general del sistema de seguridad social como con aportaciones del Estado. Para afiliarse a ese régimen es preciso pertenecer a una organización campesina.

La base de la aportación es la misma para los trabajadores dependientes y los independientes; la tasa se diferencia únicamente por la contribución al desempleo y cesantía (3% en total), que los trabajadores sin relación de dependencia no aportan. Las tasas de aportación correspondientes a los trabajadores rurales del campo y al trabajo no remunerado del hogar son menores (cuadro 2), y siempre son calculadas sobre la base de un SBU, independientemente de los ingresos del trabajador. Los trabajadores rurales pueden afiliarse a través del Seguro Social Campesino y aportan únicamente el 2,6% del 22,5% del SBU (2,30 dólares mensuales en el 2019). Los trabajadores no remunerados

Cuadro 2
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: resumen de prestaciones y aportaciones a la seguridad social, 2019

Trabajadores	Prestaciones y aportaciones								Base mínima de aportación
	Vejez, muerte e invalidez	Salud	Riesgos del trabajo	Cesantía	Desempleo	Seguro Social Campesino	Gastos de administración	Total de aportaciones	
Trabajadores en relación de dependencia (incluidas trabajadoras remuneradas del hogar).	Sectores público y privado: 6,64% de aporte personal + 2,22% de aporte patronal. Total: 8,86% Ley Orgánica de Discapacidades: 0,10%.	Sector privado: 0% aporte personal + 6,94% de aporte de la patronal. Sector público: 2% de aporte del trabajador + 4,94% de aporte de la patronal.	Sector público y privado: 0,20% de aporte patronal.	2% de aporte personal (sectores público y privado).	1% de aporte patronal (sectores público y privado).	Sectores público y privado: 0,35% de aporte personal + 0,35% de aporte patronal. Total: 0,70%.	0,36% de aporte personal y 0,44% de aporte patronal: 0,80%.	20,6%.	SBU 394 dólares.
Trabajadores autónomos sin relación de dependencia, voluntarios o residentes en el exterior.	Aporte personal: 8,86% Ley Orgánica de Discapacidades: 0,10%.	Aporte personal: 6,94%.	Aporte personal: 0,2%.			Aporte personal: 0,7%.	0,80%.	17,6%.	SBU 394 dólares.

Trabajadores	Prestaciones y aportaciones								Base mínima de aportación
	Vejez, muerte e invalidez	Salud	Riesgos del trabajo	Cesantía	Desempleo	Seguro Social Campesino	Gastos de administración	Total de aportaciones	
Trabajadores rurales del campo y de la pesca artesanal (régimen especial, Seguro Social Campesino).	Jefe de familia (vejez): 0,58% del SBU.	Jefe de familia + dependientes.						Aportes de los sectores público y privado, independientes y voluntarios. Trabajadores temporales de la industria azucarera: 0,70% aporte personal + 0,70% aporte patronal. Compañías de seguros y empresas de medicina prepagada: 0,5%. Policía Nacional: 0,35% de aporte personal + 0,35% de aporte patronal. Fuerzas Armadas: 0,35% de aporte personal + 0,35% de aporte patronal. Aporte del Estado.	SBU 394 dólares. Aporte de los trabajadores rurales: 2,30 dólares.
Trabajadores no remunerados del hogar.	Aporte personal: entre un 2,26% y un 13,25% del 25%-100% del SBU.							13,25%.	SBU 394 dólares. Máxima aportación de los trabajadores 13,25% del SBU = 52,20 dólares.

▶ Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información; el IESS; la Resolución C. D. 501 del Consejo Directivo del IESS, que consolida las tablas de distribución de las tasas de aportación al IESS; el Registro Oficial 703, del 2 de marzo del 2016; y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2020).
Nota: Se ha incluido en una columna al Seguro Social Campesino ya que, al ser un régimen semicontributivo solidario, recibe aportaciones de las demás modalidades de trabajo. El 0,7% de las aportaciones de los dependientes es un subsidio cruzado de ellos hacia el Seguro Social Campesino. En este análisis no se contempla el funcionamiento del ISSFA ni del ISSPOL. En el caso de las pensiones por vejez, muerte e invalidez, se debe considerar el 40% de aportes del Estado para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

del hogar cotizan en función de los ingresos de la unidad económica familiar, sobre la base mínima de un SBU. El Estado, progresivamente, cubre una parte mayor de las cotizaciones en el caso de los hogares de bajos recursos comprendidos en esta modalidad. Los hogares con menores ingresos —inferiores que el 50% del SBU, menos de 197 dólares— realizan un aporte del 2,26% del 25% del SBU (2,22 dólares mensuales en el 2019) y a ellos les corresponde un subsidio del Estado igual a un 10,99% del SBU. En el otro extremo, los hogares con ingresos que superan el 150% del SBU (591 dólares) deben aportar 13,25% del SBU (52,20 dólares) y no reciben subsidio del Estado.

1.2. Legislación laboral: contratos y despidos

Un contrato laboral establece el vínculo de dependencia entre quien desempeña un trabajo y quien lo recibe. El Código del Trabajo del Ecuador clasifica los contratos según estas características: (i) las personas que intervienen —individual, grupo, equipo y colectivo—, (ii) el modo —expreso o tácito—, (iii) la dependencia —dirigida, tarea, obra cierta y destajo— y (iv) el plazo —determinado, indefinido, eventual, ocasional, temporal y prueba—. En la práctica, las modalidades más utilizadas son las siguientes: (i) el contrato individual por tiempo indefinido; (ii) el contrato de trabajo juvenil; (iii) el contrato por obra cierta, o por obra o servicio determinado; y (iv) el contrato ocasional. Cabe señalar que todo lo anterior solo comprende la situación de los trabajadores dependientes.

El contrato individual por tiempo indefinido representa la modalidad de contratación laboral estable del país. Implica que un trabajador se compromete a prestar sus servicios a cambio de una remuneración pactada previamente por convenio, ley, contrato colectivo o costumbre.

Ese tipo de contratos contemplan un período de prueba máximo de 90 días, siempre y cuando sea la primera vez que el contrato se realice.

El contrato de trabajo juvenil, por su parte, está dirigido a personas de entre 18 y 26 años. Ese tipo de contrato, creado con la finalidad de impulsar el empleo en relación de dependencia entre la población joven, debe celebrarse por escrito y durar al menos 12 meses. Como contraprestación, el Estado subsidia el 100% del aporte a la seguridad social del empleador por un año, hasta un monto máximo de dos SBU.

Los contratos por obra cierta o por obra o servicio determinado se caracterizan por finiquitar la relación de trabajo una vez concluida la actividad para la cual el trabajador fue contratado. Por otro lado, la modalidad de contrato ocasional solo se usa para cubrir necesidades extraordinarias de los empleadores, no vinculadas con la actividad habitual. Su duración no puede superar los 30 días en un año, por contrato. El trabajador puede celebrar varios contratos ocasionales en un mismo año. Además, el salario tendrá que ser un 35% más alto que el SBU, como mínimo.

La obligatoriedad de cotizar a la seguridad social aplica para todo tipo de contrato. Los empleadores están obligados a inscribir a los trabajadores en el IESS y deben cumplir con las especificaciones establecidas.

Además de la seguridad social, los empleadores tienen obligaciones frente a sus trabajadores dependientes, que abarcan tres dimensiones: los permisos, el bienestar social y las remuneraciones.

Las obligaciones patronales respecto del bienestar social dependen del número de trabajadores. En las empresas con más de 10 trabajadores, es obligatorio contar con almacenes de artículos de primera necesidad para suministrarlos a bajo costo a los trabajadores y sus familias, en la cantidad necesaria para su subsistencia. En las empresas con más de 25 trabajadores, es obligatorio contratar al menos un 2% de personas con discapacidad. En las empresas con más de 50 trabajadores también es

obligatorio otorgar servicios de comedor y establecer escuelas elementales —educación primaria— cuando las firmas tienen su sede a más de 2 kilómetros de un centro poblado. Además, se debe proporcionar un servicio de guardería gratuito. En las empresas con más de 100 trabajadores es obligatorio contratar, asimismo, los servicios de profesionales en trabajo social.

En lo que respecta a la remuneración, el empleador debe cubrir los gastos de traslado, alojamiento y alimentación por las comisiones de servicio. Al término de la relación laboral, asume los gastos de traslado en caso de que el trabajador haya tenido que mudarse a un lugar distinto del de su residencia. También le corresponde pagar el 50% de la remuneración —hasta por dos meses— en caso de enfermedad profesional. Además, otorga una remuneración equivalente a la doceava parte de todas las remuneraciones que hubiere percibido el trabajador durante el año calendario —por concepto de decimotercera remuneración o bono navideño—, y debe pagar un SBU por concepto de decimocuarta remuneración. A partir del año de trabajo, tiene que abonar un mes de sueldo por cada año completo, el cual constituirá un fondo de reserva cuya finalidad es fomentar la cultura del ahorro del trabajador. El fondo de reserva puede fraccionarse en 12 partes y depositarse en el IESS mensualmente, acumularse en el IESS o pagarse en forma directa al trabajador también mensualmente. El IESS devuelve al afiliado el 100% de los fondos de reserva, lo que incluye el capital que fue depositado por el empleador en el IESS, más los intereses por rendimiento. Es decir, el trabajador puede optar por acumular esos fondos o recibirlos cada mes junto con su salario. Si decide depositarlos y acumularlos en el IESS, puede solicitarlos una vez que se hayan hecho 36 aportaciones o más, o al alcanzar la edad mínima de jubilación —aunque no cumpla con los requisitos para acceder a una pensión por jubilación—.

Debe notarse que todos los pagos señalados en los párrafos anteriores son adicionales a las contribuciones a la seguridad social descritas en el cuadro 2. Lo anterior implica que los sobrecostos del trabajo asalariado —más allá del salario mensual— pueden llegar a representar un valor adicional de hasta un 23% de las obligaciones remunerativas, sin considerar las obligaciones en materia de bienestar social, que varían según el tamaño de la empresa.

En el Mandato Constituyente 8, del 2008, se establece eliminar y prohibir la tercerización y la intermediación laboral, así como cualquier forma de precarizar el empleo. En tal mandato también se eliminan y prohíben los contratos por horas, y más bien se promueve una modalidad que consiste en contratos de jornada parcial. Estos se definen como aquellos contratos en los cuales la labor del trabajador comprende menos de 8 horas diarias, menos de 40 horas semanales y menos de 160 horas mensuales (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008b). En esa modalidad, la remuneración recibida deberá ser proporcional a la remuneración de una jornada completa, y el trabajador gozará de todos los beneficios establecidos por ley. Además, se contemplan beneficios para cubrir necesidades especiales del empleador, mediante los cuales este puede brindar seguridad y estabilidad al trabajador.

Por otro lado, en el artículo 169 del Código del Trabajo se enumeran las posibles causas admitidas para la terminación de un contrato individual de trabajo (Congreso Nacional del Ecuador, 2005):

(i) Las causas legalmente previstas en el contrato.
(ii) El acuerdo de las partes.
(iii) La conclusión de la obra, del período de labor o de los servicios objeto del contrato.
(iv) La muerte o incapacidad del empleador o la extinción de la persona jurídica contratante, si no hubiere representante legal o sucesor que continúe con la empresa o el negocio.

(v) La muerte del trabajador, o la incapacidad permanente y total para el trabajo.

(vi) Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como un incendio, un terremoto, una tempestad, una explosión, plagas del campo, guerras y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no hayan podido prever o evitar.

(vii) Por voluntad del empleador, en los casos previstos en el artículo 172 del Código, a saber: faltas repetidas e injustificadas del trabajador en cuanto a puntualidad o asistencia, o abandono del trabajo por más de tres días consecutivos; indisciplina grave que suponga no respetar los reglamentos internos; falta de probidad o conducta inmoral; faltas graves al empleador, su cónyuge o conviviente, o su representante; ineptitud del trabajador para cumplir con su ocupación o labor; denuncia injustificada contra el empleador respecto de sus obligaciones en materia de seguridad social; incumplimiento de las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente, o realización de acciones que contraríen sin debida justificación las prescripciones y los dictámenes médicos.

(viii) Por voluntad del trabajador, en los casos previstos en el artículo 173 del Código: faltas graves realizadas por el empleador, sus familiares o sus representantes que afecten al trabajador, su cónyuge o su conviviente; disminución o falta de pago o de puntualidad en el abono de la remuneración, y exigencias del empleador para que el trabajador ejecute una labor distinta, excepto en los casos previstos en el artículo 52 del Código —la necesidad de evitar un accidente o de no interrumpir la labor para hacer frente a situaciones que demanden una atención impostergable—.

(ix) Por desahucio presentado por el trabajador.

Cuando la causa para el cese de un contrato supone fuerza mayor o caso fortuito, se requiere la aprobación del Ministerio del Trabajo. La constante innovación tecnológica o el cambio de las condiciones de la demanda que enfrenta la empresa no se consideran causas justificables para realizar despidos o terminar contratos. Este es un punto de gran relevancia, porque las empresas responden a esa disposición limitando el número de trabajadores dependientes que contratan formalmente, ya que saben que, en caso de enfrentar una crisis o de implementar innovaciones tecnológicas, no podrán ajustar su planta de trabajo.

Al terminar la relación laboral, independientemente del motivo, el empleador está en la obligación de otorgar una liquidación a los trabajadores. En ella se incluyen pagos de salarios pendientes, horas extra, décimos proporcionales[16] y vacaciones no gozadas. Además, el empleador tiene la obligación de otorgar ciertas bonificaciones por desahucio, que equivalen al 25% de la última remuneración mensual por cada año de servicio. Los trabajadores desvinculados por caso fortuito o fuerza mayor no tienen derecho a bonificación por desahucio.

En caso de despido intempestivo de trabajadores con hasta tres años de antigüedad de servicio, el empleador debe indemnizarlos con el valor correspondiente a tres meses de remuneración; se considera como referencia la remuneración percibida por el trabajador en el momento

16 Estos representan parte de las obligaciones remunerativas del empleador para con sus trabajadores, la decimotercera y la decimocuarta remuneración. La decimotercera remuneración —o bono navideño— es un beneficio social vigente por ley desde 1962. Consiste en una bonificación económica anual que los empleadores deben pagar a todas las personas que trabajen en relación de dependencia laboral, para aliviar sus gastos económicos durante las fiestas navideñas. El bono equivale a la doceava parte de todas las remuneraciones recibidas en un año. La decimocuarta remuneración, que equivale a un SBU, es un bono escolar que reciben los trabajadores en relación de dependencia, sin importar cuál sea su remuneración. Cabe señalar que esta última disposición implica que, al aumentar el SBU, se incrementan los costos laborales de todas las empresas.

del despido.[17] En el caso de trabajadores con una antigüedad de más de tres años, la indemnización es equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio —con un máximo de 25 años—. Si se despide intempestivamente a un trabajador que ha laborado entre 20 a 25 años, en forma continuada o ininterrumpida, el trabajador también tendrá derecho a una parte proporcional de la jubilación patronal.[18]

1.3. Salario mínimo

La Constitución establece que "la remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia [y] será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos" (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008a, art. 328). El Código del Trabajo establece que el salario básico es la retribución económica mínima que debe recibir un trabajador dependiente, de parte de su empleador, a cambio de su trabajo. Este forma parte de la remuneración y no incluye los ingresos en dinero, especie o servicio que perciba por razón de trabajos extraordinarios y suplementarios, comisiones, participación en beneficios, fondos de reserva, porcentaje legal de utilidades, viáticos o subsidios ocasionales, remuneraciones adicionales ni por ninguna otra retribución.

El monto del salario básico es determinado anualmente por el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, y su aplicación es obligatoria para todos los trabajadores que se desempeñan en relación de dependencia en

17 El despido intempestivo se produce cuando el empleador, de manera unilateral, dispone el término de la relación laboral.

18 El trabajador que haya cumplido 20 años en la misma empresa, y cuente con menos de 25 años de trabajo continuo o ininterrumpido, tendrá derecho a la parte proporcional de la jubilación patronal, la cual consiste en el pago de una pensión mensual y vitalicia al trabajador que haya prestado sus servicios al mismo empleador por 25 años o más. En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año.

el sector privado. Este Consejo se encuentra conformado por un representante del Ministerio del Trabajo, dos representantes de los empleadores y dos representantes de los trabajadores. La fijación de sueldos y salarios mínimos se realiza por estructuras ocupacionales, y por sectores o ramas de trabajo, mediante comisiones sectoriales —22 en total—, y esos sueldos y salarios rigen para los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del sector privado.

En el 2019, el SBU se fijó en 394 dólares. Los salarios mínimos para los sectores que cuentan con una comisión[19] varían: por ejemplo, en el sector agrícola, se sitúan entre 395,38 y 405,61 dólares, según la estructura ocupacional; y en el sector de tecnología, *hardware* y *software* oscilan entre 413,52 (operadores de locutorio) y 1778,15 dólares (directores o gerentes).

El SBU general funciona de facto como un referente para las actividades económicas, más allá de lo laboral. Se usa, por ejemplo, para determinar los montos de las pensiones alimenticias o de las multas por infracciones viales. La afiliación voluntaria al IESS se realiza sobre la base de un salario mínimo de aportación definido por la normativa, que actualmente corresponde a un SBU. Es decir, toda persona que quiere afiliarse voluntariamente a la seguridad social debe declarar como base mínima de aportación el SBU anual. Las pensiones de la seguridad social también se calculan como un porcentaje del SBU vigente:[20] por

19 Según el Código del Trabajo, el Consejo Nacional del Trabajo y Salarios fija los salarios y considera las propuestas de las 22 comisiones sectoriales existentes: agricultura y plantaciones, producción pecuaria, pesca y acuacultura, minas y canteras, transformación de alimentos, industria farmacéutica y química, industria de bebidas y tabacos, metalmecánica, producción de textiles, vehículos y automotores, tecnología, electricidad, gas y agua, construcción, comercialización, turismo y alimentación, transporte, servicios financieros, servicios, enseñanza, salud y actividades comunitarias.

20 Las pensiones se ajustan anualmente tomando en cuenta la inflación promedio del año anterior, lo que, eventualmente, puede acarrear problemas cuando el salario mínimo se incrementa más que la inflación, comprimiendo la distribución de las pensiones.

ejemplo, la pensión máxima por jubilación puede representar hasta un 250% del SBU, y la mínima equivale a un 50% del SBU.

Finalmente, es importante señalar que, en el caso de los trabajadores dependientes, las disposiciones sobre seguridad social contributiva, restricciones al despido y salarios mínimos operan al mismo tiempo. Las empresas tienen que cumplir con todas estas, aunque no siempre lo hacen. Se trata de las disposiciones establecidas para proteger a los trabajadores contra riesgos y asegurarles un ingreso mínimo y, paralelamente, de las disposiciones que regulan las decisiones de las empresas sobre contrataciones y duración de los contratos. Un análisis del tema debe considerar ambos aspectos de forma conjunta.

1.4. Programas de seguridad social no contributiva

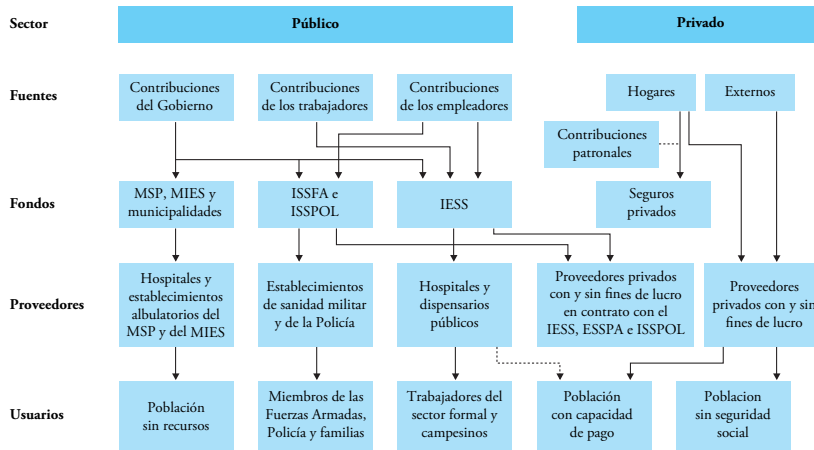
El objetivo de los programas de seguridad social no contributiva consiste en velar por la población que no accede a la seguridad social contributiva. El Estado ecuatoriano maneja programas de ese tipo enfocados en salud y pensiones.

La Constitución del Ecuador determina que el Estado es el encargado de garantizar el acceso a los servicios de salud y de universalizar la atención de la salud, entendida como un derecho. Según la normativa vigente, el sistema nacional de salud comprende las instituciones, los programas, las políticas, los recursos, las acciones y los actores del área de la salud, y abarca todas las dimensiones del derecho a la salud.

Este sistema cuenta con provisión tanto pública como privada de servicios de salud. En el sector privado —que comprende tanto entidades con fines de lucro como organizaciones no lucrativas—, las personas tienen la opción de acceder al sistema mediante seguros privados. Por otro lado, el sector público está compuesto por el MSP,

marginalmente por los programas de salud ofrecidos por el MIES, y por las municipalidades.[21] La provisión pública de salud se complementa con el conjunto de proveedores de la seguridad social, incluidos el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el ISSPOL y el IESS (véase el diagrama 1).

Diagrama 1
Actores del sistema de salud en el Ecuador, 2011



Fuente: Lucio, Villacrés y Henríquez (2011).

El sistema público de salud, administrado por el MSP, fue extendido y fortalecido entre el 2008 y el 2015 mediante una importante ampliación de la red en términos de infraestructura, recursos humanos y equipamiento, que se realizó gracias a un aumento del gasto y la inversión pública. En los establecimientos de la red pública de salud, con el primer nivel de atención como la puerta de entrada al sistema,

21 La Constitución del 2008 establece que las políticas de educación, salud y seguridad social son de competencia exclusiva del Gobierno central. La participación de los gobiernos locales en la prestación de servicios de salud es heterogénea.

cualquier persona —nacional o extranjera— puede recibir atención gratuita. Además, mediante el subsistema de referencia y contrarreferencia, las personas afiliadas a la seguridad social que se atienden en el subsistema público del MSP pueden ser derivadas —de acuerdo con el nivel de complejidad— a otras entidades del sistema público, con el posterior cruce de cuentas correspondiente.

Sin embargo, el proyecto de consolidar un sistema nacional de salud que funcione de manera articulada y complementaria entre las diversas instituciones públicas y privadas es una tarea pendiente. Cabe mencionar que, en décadas pasadas, se produjeron varios intentos fallidos de reforma.

Debe señalarse también que todos los trabajadores informales tienen acceso a los programas no contributivos de salud ofrecidos por el MSP. Esto independientemente de su nivel de ingresos y de que se trate de trabajadores dependientes cuya condición de informalidad resulta del incumplimiento de la ley por parte de las empresas, o de trabajadores no dependientes que deciden no afiliarse voluntariamente al IESS. En ocasiones, se considera que los programas no contributivos de salud son solo para los trabajadores no dependientes de bajos ingresos, pero en el Ecuador eso no es así: todos los trabajadores informales tienen derecho a acceder a los beneficios de esos programas.

Los programas de pensiones no contributivas, por su parte, transfieren un monto de dinero mensual para salvaguardar la subsistencia de ciertos sectores de la población. El Ecuador cuenta con tres programas de esa naturaleza: (i) Pensión para Adultos Mayores, (ii) Pensión para Personas con Discapacidad y (iii) el Bono para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Orfandad por Femicidio. En lo que respecta a las personas con discapacidad, existen también la Pensión para Personas Adultas Mayores con Discapacidad y el Bono Joaquín Gallegos Lara. Si bien en el país estos programas son manejados como

instrumentos de la lucha contra la pobreza, en el marco de este análisis se los considera como pensiones no contributivas.

En el 2019, el programa Pensión para Adultos Mayores[22] entregó entre 13% y 25% del SBU a personas de 65 años o más que forman parte del 40% de la población con mayor nivel de pobreza, según el Registro Social.[23] Las pensiones para personas con discapacidad están dirigidas a personas de 65 años o más que padezcan una discapacidad igual o superior del 40%, según una escala determinada por el MSP (Pensión para Personas con Discapacidad), y a personas menores de 65 años en condición de pobreza y extrema pobreza (Pensión Toda una Vida). El Bono Joaquín Gallegos Lara está dirigido a personas con discapacidad severa o enfermedad catastrófica, rara o huérfana, y a niños y niñas menores de 14 años con VIH/sida. En el caso de los dos últimos instrumentos mencionados, la pensión o el bono se entregan a quien esté encargado de cuidar a la persona con discapacidad. Por su parte, el Bono para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Orfandad por Femicidio está destinado a niños, niñas y adolescentes que han quedado huérfanos como resultado del femicidio de sus madres y que se encuentran en situación de pobreza.

La Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas Adultas Mayores con Discapacidad ascienden a 50 dólares mensuales (12,6% de un SBU). La pensión Mis Mejores Años y la Pensión Toda Una Vida ascienden a 100 dólares mensuales (25% de un SBU). El Bono Joaquín Gallegos Lara es de 240 dólares mensuales (un 60% de un SBU). Todas las pensiones tienen como requisito que el beneficiario

22 Que abarcan la Pensión para Adultos Mayores y la llamada Pensión Mis Mejores Años, dirigida a personas en pobreza y extrema pobreza.

23 El Registro Social contiene información socioeconómica y sociodemográfica de los hogares ecuatorianos y sus miembros, que permite identificar a los potenciales beneficiarios de los distintos programas de lucha contra la pobreza y de los subsidios que otorga el Gobierno nacional.

no esté afiliado a la seguridad social contributiva, con dos excepciones: los afiliados al Seguro Social Campesino y los afiliados que realizan trabajo no remunerado en el hogar.

Es importante resaltar la diferencia entre los programas no contributivos de salud y de pensiones. Los de salud no exigen condición alguna y, por tanto, todos los trabajadores informales —independientemente de su nivel de ingresos— acceden a ellos. Los de pensiones, por otro lado, presentan una doble condicionalidad: el trabajador no debe contar con un empleo formal y sus ingresos deben estar situados por debajo de determinado umbral. Estas diferencias en materia de condicionalidades son importantes para identificar el impacto de esos programas en los trabajadores y las empresas, como se discute más adelante.

1.5. Programas de lucha contra la pobreza

En el Ecuador existen dos programas enfocados exclusivamente en asistir a las familias en situación de pobreza y de pobreza extrema, que les otorgan un monto fijo mensual de dinero: el Bono de Desarrollo Humano, que es el principal programa de este tipo, y el Bono de Desarrollo Humano Variable, que constituye una variación del primero. Cada uno conlleva diversos beneficios y requisitos (véase el cuadro 3).

Cabe aclarar que las familias beneficiarias de estos programas pueden, a su vez, ser beneficiarias de las pensiones mencionadas en la sección anterior. Ser beneficiario de estas transferencias condicionadas no es una característica excluyente para acceder a las pensiones no contributivas. Por otro lado, es interesante notar que un requisito para ser beneficiario, aparte del nivel de pobreza, es la informalidad. Un trabajador que es jefe de familia y consigue un empleo formal pierde el derecho a ser beneficiario de estos programas. Esta regulación, en la

Cuadro 3
Programas de lucha contra la pobreza en el Ecuador, 2019

Programa	Descripción	Requisitos
Bono de Desarrollo Humano	Transferencia monetaria mensual de 50 dólares para núcleos familiares en situación de pobreza o extrema pobreza conforme al Registro Social vigente. Dirigido al representante del núcleo familiar, de preferencia a la mujer jefa de hogar o cónyuge.	No contar con seguridad social contributiva, a excepción de los afiliados al Seguro Social Campesino o los afiliados que realicen trabajo no remunerado en el hogar. Encontrarse en situación de extrema pobreza o de pobreza conforme al Registro Social vigente.
Bono de Desarrollo Humano Variable	Transferencia condicionada. Mantiene como componente fijo la transferencia de 50 dólares mensuales + 30 dólares adicionales por cada hijo o hija menor de 5 años, con un máximo de 3 hijos o hijas; contempla 10 dólares adicionales por cada hijo o hija mayor de 5 años y menor de 18. El valor máximo de la transferencia mensual entre los componentes fijo y variable será de 150 dólares.	No contar con seguridad social contributiva, a excepción de los afiliados al Seguro Social Campesino o los afiliados que realicen trabajo no remunerado en el hogar. Dirigido a núcleos familiares en situación de extrema pobreza conforme al Registro Social vigente, con hijos menores de 18 años.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Inclusión Económica y Desarrollo Social.

práctica, opera como un impuesto a la obtención de un trabajo formal para un trabajador pobre. Si la persona obtiene un empleo formal, pierde una transferencia de entre 50 y 150 dólares al mes —que representa entre un 13% y un 38% de un SBU—. Esta es una consideración relevante ya que, como se indicará después, la inmensa mayoría de los trabajadores pobres obtienen ingresos inferiores de un SBU. Para ellos, perder el acceso a estos beneficios por obtener un empleo formal supone sacrificar un porcentaje alto de sus ingresos actuales, aunque pasarían a ganar al menos el SBU.

2. EL MERCADO LABORAL

En esta sección se analiza la estructura del mercado laboral del Ecuador, y se presentan sus principales características con relación a la composición del empleo y del tejido empresarial. Después se examina el salario mínimo vital, su monto y su cumplimiento.

2.1. Composición del empleo

En el 2019, en el Ecuador había 12,3 millones de personas en edad de trabajar (PET), de las cuales 8,2 millones integraban la población económicamente activa (PEA); de ellas, 7,8 millones (95,5%) se encontraban ocupadas. Si bien llama la atención la baja tasa de desempleo (4,5%), cabe destacar que solo el 38,8% de la PEA ocupada cuenta con un empleo adecuado.[24] Además, hay que subrayar que esta baja tasa de desempleo coexiste con una marcada informalidad. Según la Enemdu, 3 de cada 5 trabajadores se desempeñaban en empleos informales en el 2019 (véase el cuadro 4). La informalidad entre la población joven, de 15 a 24 años, es aún mayor, pues alcanza el 75%.

24 Los trabajadores adecuadamente empleados son aquellos que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos laborales iguales o superiores que el salario mínimo y trabajaron 40 horas a la semana o más, independientemente de su interés y su disponibilidad para trabajar horas adicionales. En esa categoría también se incluye a las personas ocupadas que percibieron ingresos laborales iguales o superiores que el salario mínimo y que trabajaron menos de 40 horas a la semana, pero no estaban disponibles para trabajar horas adicionales.

Poco más de un tercio de la PEA ocupada está conformada por trabajadores independientes (35,3%); 38,1% son asalariados privados; y 13,3%, trabajadores no remunerados del hogar. Estos son los tres grupos ocupacionales más representativos de la PEA ocupada.[25] Entre los independientes, el 77,3% se encuentra en la informalidad. En el sector público, la informalidad es casi inexistente, mientras que en el sector privado esta alcanza a casi la mitad de los trabajadores. Tanto los empleadores como el trabajo remunerado del hogar representan poco más del 2,5% de la PEA ocupada, respectivamente. La proporción de trabajadores informales entre los empleadores es poco menos de la mitad; y entre los del trabajo remunerado del hogar, de 77,6%. Vale la pena apuntar que, si se ignora el empleo público, la tasa de informalidad laboral aumenta de un 58,8% a un 63,7%.

También cabe distinguir la informalidad legal de la ilegal. Los trabajadores dependientes están obligados por ley a aportar a la seguridad social. Así, si sus empleadores no los afilian a la seguridad social estarían incumpliendo la ley. En lo que respecta al resto de las categorías, en las que la aportación es voluntaria, la informalidad no viola la ley. En el agregado, dos tercios de la informalidad son legales y un tercio es ilegal. Esto es resultado de que casi 6 de cada 10 trabajadores integran las categorías de trabajadores independientes y trabajadores no remunerados del hogar.

En varios países, es común que la informalidad mantenga una relación negativa con los ingresos de los hogares, y el Ecuador no es la excepción. La informalidad del empleo decrece a medida que se incrementa el ingreso familiar per cápita (véase el gráfico 1). En los 5 percentiles de ingresos per cápita más bajos, 9 de cada 10 trabajadores

25 Según la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la categoría *empleo* abarca el empleo adecuado, el subempleo, otro empleo no pleno, trabajo no remunerado y otro no clasificado.

Cuadro 4
PEA ocupada según categoría ocupacional y condición de empleo en el Ecuador, 2019

Categoría ocupacional	Trabajadores (en miles de trabajadores)	Proporción de la PEA ocupada (en porcentajes)	Informalidad (en porcentajes dentro de cada categoría)	Tipo de cotización a la seguridad social
Asalariado privado	2998	38,1%	47,7%	Obligatoria
Asalariado público	602	7,6%	0,1%	Obligatoria
Empleado doméstico (trabajadores remunerados del hogar)	216	2,7%	57,8%	Obligatoria
Empleador	222	2,8%	49,1%	Voluntaria
Independiente	2776	35,3%	77,3%	Voluntaria
Trabajador no remunerado del hogar	1052	13,3%	77,6%	Voluntaria
Total PEA ocupada	**7866**	**100,0%**	**58,8%**	

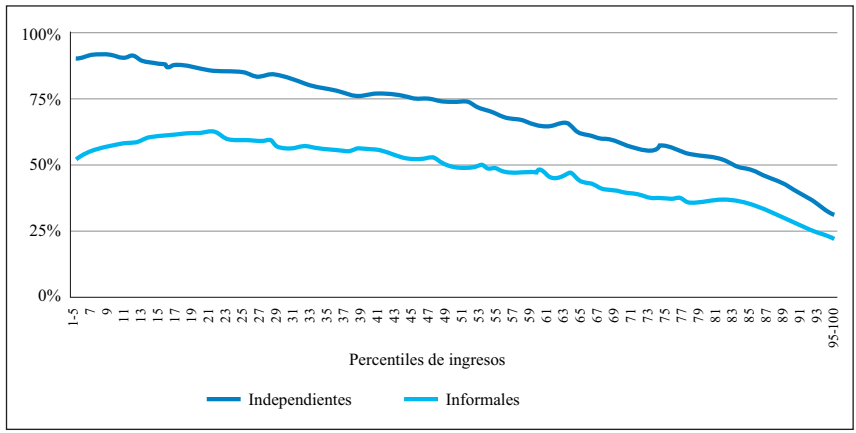
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INEC-Enemdu 2019.

están ocupados en un empleo informal. En contraste, en los 5 percentiles más altos, solo 3 de cada 10 cumplen con esa condición. Aunque en la mayoría de los casos la informalidad y la pobreza coexisten, también hay trabajadores informales que no se encuentran en situación de pobreza, y algunos de ellos se ubican en la parte más alta de la distribución. Sin duda, informalidad y pobreza son dos fenómenos diferentes con una fuerte correlación.

Con el trabajo independiente sucede lo mismo que con la informalidad: decrece conforme aumenta el ingreso familiar per cápita. A su vez, la brecha entre las tasas de informalidad y de trabajo independiente se mitiga a medida que aumenta el nivel de ingresos. Esto indicaría que, en los hogares de mayores ingresos, la informalidad laboral estaría explicada casi íntegramente por la presencia de trabajadores independientes. Además, esta brecha también mostraría que, en los

percentiles más bajos de ingresos, el número de asalariados privados empleados informalmente es mayor.

Gráfico 1
Tasa de informalidad y tasa de trabajadores independientes por percentil de ingresos per cápita del hogar (en porcentajes) en el Ecuador, 2019



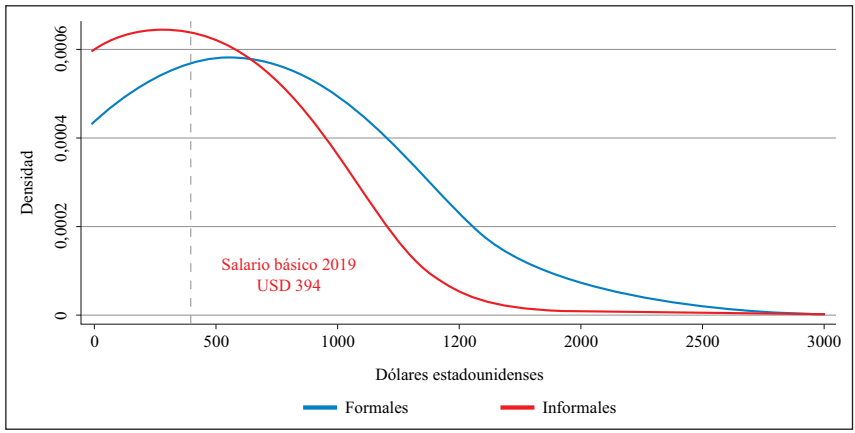
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el INEC-Enemdu 2019.

Los trabajadores formales perciben, en promedio, mayores ingresos que los informales. El ingreso mensual promedio de los trabajadores formales es de 702 dólares, mientras que el de los informales es de 305 dólares —se consideran dólares corrientes del 2019—. También es claro que la distribución de los ingresos de los trabajadores formales está a la derecha de la de los informales; o, dicho en otras palabras, entre quienes ganan salarios más altos hay más trabajadores formales que informales. Sin embargo, como ya se mencionó, es posible encontrar trabajadores formales e informales a lo largo de toda la distribución de los ingresos laborales; la informalidad no siempre implica pobreza

o vulnerabilidad de ingresos. La superposición de los dominios de las distribuciones de salarios de ambos tipos de trabajadores es notoria.

Entre los trabajadores formales, el 21% gana menos de un SBU; entre los informales, esa cifra es del 59%. Por otro lado, el 6% de los trabajadores formales ganan dos o más SBU; y el 26,8%, cuatro o más SBU. Entre los trabajadores informales esos porcentajes ascienden al 0,5% y el 3%, respectivamente (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Distribución de ingresos laborales de trabajadores formales e informales en el Ecuador, 2019

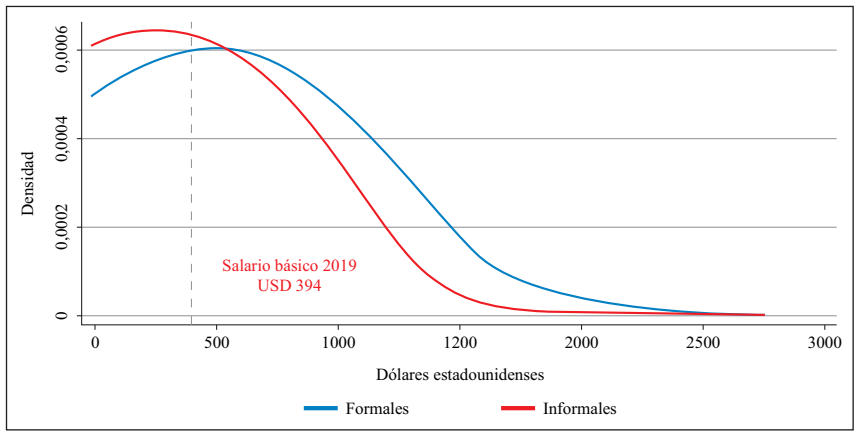


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en INEC-Enemdu 2019.
Nota: Los datos corresponden a la población mayor de 15 años. Se considera el ingreso laboral nominal por ocupación principal sin contemplar a los trabajadores no remunerados del hogar ni a la PEA ocupada sin ingresos.

Al excluir del análisis a los asalariados públicos, el resultado es similar. Según la Enemdu del 2019, el ingreso mensual de los trabajadores formales es de 605 dólares, mientras que el de los informales, de 298 dólares —corrientes del 2019—. Se trata de montos inferiores

que los obtenidos antes. La mayor reducción corresponde al salario promedio de los trabajadores formales, entre los que está comprendida la mayoría de los asalariados públicos. La distribución de ingresos de los trabajadores formales, con este cambio, se mantiene a la derecha de la de los informales. Las diferencias entre las distribuciones de salarios de ambos tipos de trabajadores se acortan. Entre los formales, el 25,6% ganan menos de un SBU; y entre los informales, ese porcentaje es del 58,5%. Por otro lado, el 4,2% de los trabajadores formales ganan cuatro o más SBU; y el 17,6%, dos o más SBU. Entre los informales, estos porcentajes son del 0,5% y el 3%, respectivamente (véase el gráfico 3). Los salarios de los trabajadores públicos son, en promedio, más altos que los de los privados. Si se excluye a los primeros, el traslape en la distribución de ingresos de los formales y los informales es aún mayor.

Gráfico 3
Distribución de ingresos laborales de trabajadores formales e informales, sin asalariados públicos, en el Ecuador, 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el INEC-Enemdu 2019.
Nota: Los datos corresponden a la población mayor de 15 años. Se considera el ingreso laboral nominal por ocupación principal sin contemplar a los trabajadores no remunerados del hogar ni a la PEA ocupada sin ingresos.

Por otro lado, en todas las economías, los trabajadores rotan entre empleos formales e informales, así como entre el empleo, el desempleo y la no participación en los mercados de trabajo. Para el Ecuador, la Corporación Andina de Fomento ha estimado las tasas de transición de la formalidad a la informalidad —y viceversa— a partir de los datos administrativos del IESS (Álvarez y otros, 2020) (véase el cuadro 5). Las tasas de transición hacia y desde la informalidad están entre un 2% y un 3% mensual. Puestas en perspectiva, se puede señalar que esas tasas son similares a las que se encuentran en el Brasil e inferiores que las del Uruguay. En un año, en el Ecuador, alrededor de un cuarto de los trabajadores formales dejaron de serlo y una fracción de trabajadores ligeramente inferior se incorporó a la formalidad. De los datos presentados en el cuadro 5 se desprende que, durante un año, al menos un 20% de los trabajadores que estaban en una condición pasaron a la otra. Dicho de otra forma, hay grandes diferencias entre una condición y otra, y los mismos trabajadores a veces pueden ser formales y otras, informales. Esto se corresponde con los datos presentados en el gráfico 3, en el que se muestra que los ingresos de los trabajadores formales e informales se traslapan. En el caso del Ecuador, la idea de que los trabajadores se dividen en dos grupos separados, conformados por trabajadores formales e informales, es incorrecta.

El hecho de que, en un momento dado, la mayoría de los trabajadores estén informalmente empleados, pero que en diferentes momentos no sean siempre las mismas personas —ya que hay transiciones entre la formalidad y la informalidad— permite señalar que una de las principales características del mercado laboral ecuatoriano es su precariedad. Aun si algunos trabajadores obtienen un empleo formal, no logran mantenerlo por mucho tiempo y, tarde o temprano, transitan hacia la informalidad. Otros casi siempre realizan trabajos informales, y son pocos los que cuentan con un trabajo formal estable.

En general, los trabajadores con menores salarios pasan más tiempo en la informalidad que los de salarios más altos; por lo tanto, la precariedad en el empleo afecta mayoritariamente a quienes tienen menos capacidad de soportarla.

Cuadro 5
Tasas de transición entre condiciones de formalidad laboral en el Ecuador, 2020

Transición hacia la formalidad		Transición hacia la informalidad	
Mensual	**Anual**	**Mensual**	**Anual**
2,16%	23,03%	2,70%	28,00%

Fuente: Adaptado de Álvarez y otros (2020).

Nota: El cuadro muestra las tasas de transición entre situaciones de formalidad e informalidad. Cada tasa se calcula como la proporción de individuos que cambian de condición laboral durante determinado período sobre el total de individuos en esa condición laboral durante ese período. Debido a que los datos tienen una periodicidad mensual, las tasas —inicialmente— se calculan para cada mes, y la tasa equivalente anual se obtiene como $1 - (1 - m)^{12}$, donde m es la tasa mensual.

Un aspecto clave de las transiciones entre la formalidad y la informalidad es que no son iguales para trabajadores de diferentes niveles salariales. En promedio, los trabajadores de más bajos ingresos transitan más entre la formalidad y la informalidad y, durante toda su vida laboral, su estancia en la formalidad es menor. Una forma de observar esto es comparando las densidades de cotización de trabajadores con diferentes niveles salariales, entendidas como la proporción de tiempo que un trabajador cotiza al IESS a partir de la primera vez que lo hace. Una densidad elevada representa altas estancias en la formalidad, y lo opuesto se verifica cuando la densidad es baja. En ese sentido, en el mismo estudio de la CAF citado anteriormente se señala que, en el Ecuador, la densidad de cotización de los trabajadores del quintil más

bajo de la distribución salarial es de un 20%, mientras que en el más alto es del 69%. Esto es consistente con el hecho descrito en el gráfico 1, en el que se observa que las tasas de informalidad promedio son más altas en la parte más baja de la distribución de los ingresos.

2.2. El tejido empresarial

Las empresas son clasificadas según el volumen de ventas anuales —criterio primario— y el total de trabajadores que las conforman —criterio secundario—. Como se señaló en una sección previa, las empresas inscritas en el RUC que llevan una contabilidad completa son llamadas *formales*. Estas se encuentran registradas en el Directorio de Empresas y Establecimientos del INEC. Las empresas sin RUC o sin contabilidad completa son llamadas *informales*, y el supuesto implícito es que la gran mayoría de los trabajadores de esas empresas son informales. Justamente por la falta de registro de muchas firmas, resulta complicado contar con un panorama completo del tejido empresarial.

Tratando de superar la limitación que supone la falta de datos, seguidamente se presenta una estimación del número de unidades productivas existentes, realizada a partir de datos de la Enemdu. Este no es el instrumento ideal para medir la distribución por tamaño de las empresas, pero el resultado es, al menos, indicativo. En total, se estimó que existen cerca de 3 millones de unidades productivas, entre las cuales las microempresas son las más abundantes y, a la vez, las más informales (véase el cuadro 6). El 99,6% de las empresas son unidades productivas con 2 a 9 trabajadores. Aproximadamente, 1 de cada 10 unidades productivas de 2 a 9 trabajadores es formal. Las empresas unipersonales representan menos de medio punto porcentual. Las unidades productivas que emplean de 10 a 49 trabajadores, y las que

cuentan con 50 trabajadores o más, en conjunto representan solo el 0,36% del total. Sin embargo, son las que presentan mayores niveles de formalidad. Entre las empresas con 10 a 49 trabajadores, 8 de cada 10 son formales. En las que emplean 50 trabajadores o más, la formalidad empresarial es universal —aunque la formalidad laboral no lo es—. Respecto al empleo generado, son las unidades productivas de 2 a 9 trabajadores las que albergan mayor porcentaje de la PEA ocupada (73%). Sin embargo, solo cerca de 1 de cada 5 trabajadores es formal. Las unidades productivas de más escala albergan al 19% de la PEA ocupada, con altas tasas de formalidad laboral.

Cuadro 6
Unidades productivas y empleos según condición de formalidad en el Ecuador, 2019

	Total de unidades productivas o empleadores públicos (en miles de unidades)	Unidades productivas formales (en miles de unidades)	Unidades productivas formales (en porcentajes)	Total de trabajadores (en miles de trabajadores)	Trabajadores formales (en miles de trabajadores)	Trabajadores formales (en porcentajes)
Unipersonal	0,268	0	0%	0,268	0	0%
De 2 a 9 trabajadores	2987	458	15%	5764	1435	24,89%
De 10 a 49 trabajadores	10	8	80%	590	377	63,89%
De 50 a 99 trabajadores	0,849	0,849	100%	137	110	80,29%
100 trabajadores o más	0,089	0,089	100%	773	712	92,11%
Empleadores públicos	-	-	-	602	601	99,00%
Total	**2998**	**467**	**15,5%**	**7866**	**3235**	**41,2%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el INEC-Enemdu 2019.

Nota: Se tomaron en cuenta todas las categorías ocupacionales. Los porcentajes expresan proporciones en cada una de las categorías mencionadas. Las unidades productivas son consideradas como trabajadores independientes y empleadores con trabajadores a su cargo.

Cabe destacar cuatro aspectos del cuadro 6. El primero es que el número promedio de trabajadores en las empresas de 2 a 9 trabajadores es de 1,9. Es decir, la distribución está sesgada hacia las empresas más pequeñas entre las pequeñas. El segundo es que un 76% de todos los trabajadores del Ecuador trabajan por cuenta propia o bien en un establecimiento de 2 a 9 trabajadores. Dicho de otra forma, el empleo privado en el Ecuador está sumamente disperso en unidades económicas muy pequeñas. El tercer aspecto es que, si se excluye a los trabajadores públicos, la tasa de informalidad laboral es del 64%. El cuarto es que la tasa de informalidad empresarial es de casi un 85%, superior que la tasa de informalidad laboral; este es un resultado al que, a veces, no se le otorga la importancia que tiene, pero que indica que los incentivos de las empresas ecuatorianas para mantenerse en la informalidad son muy fuertes. Como se abunda más adelante, estos incentivos se derivan —en gran medida— de la propia legislación laboral y de seguridad social, que implica que (i) las empresas pagan unos impuestos implícitos altos cuando contratan formalmente, y (ii) enfrentan fuertes rigideces para ajustarse ante *shocks*, al mismo tiempo que, de facto, son subsidiadas cuando se asocian informalmente con sus trabajadores.

Por otro lado, a diferencia de los datos obtenidos a partir de la Enemdu, en el Directorio de Empresas y Establecimientos se contabilizan 882 776 empresas formales en el país. Sin embargo, el Directorio muestra una distribución similar que la presentada antes para la formalidad empresarial. El tejido empresarial formal es piramidal: las empresas más grandes son las menos numerosas. El 91% de las firmas son microempresas; 7%, pequeñas empresas; y 2%, empresas grandes y medianas.

El número de empleos formales generados también difiere entre ambas fuentes. En el Directorio se contabiliza un mayor número

de trabajadores formales. Aun así, se observa que las microempresas —con hasta 9 trabajadores— son las que menos formalidad generan, mientras que las empresas medianas y grandes —con más de 50 trabajadores— abarcan más de la mitad de los empleos formales.

Cuadro 7
Estructura empresarial formal en el Ecuador, 2019

Tipo de empresa	Número de empresas (en miles de empresas)	Empleos formales (en número de empleos)	Empleo total empresas (en porcentajes)
Bajo el RISE	393	50 656	1,67%
Microempresas (excluye RISE)[a]	409	706 619	23,31%
Pequeña empresa	62	553 931	18,27%
Mediana empresa A	8	281 972	9,30%
Mediana empresa B	5	239 789	7,91%
Gran empresa	4	1 198 529	39,54%
Total	**882**	**3 031 496**	**100,00%**

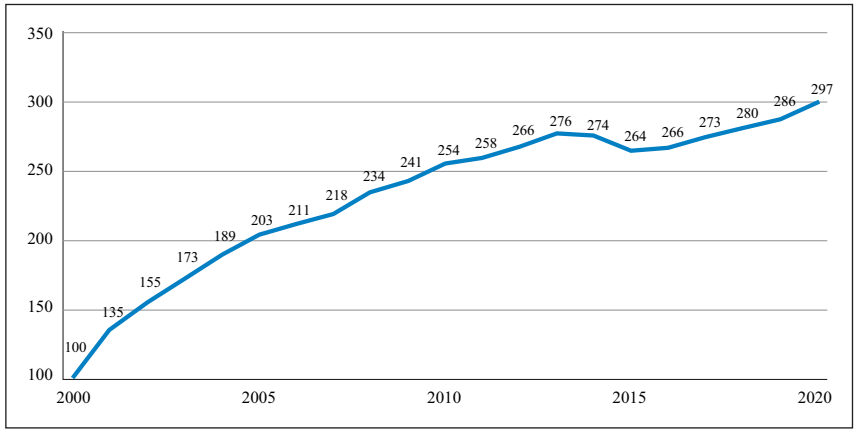
Fuente: INEC-Directorio de Empresas y Establecimientos (2017).
Nota: El RISE se aplica a personas naturales; sin embargo, se ha incluido para el análisis dado que muchas microempresas unipersonales o familiares funcionan con este régimen. Según el número de trabajadores, las microempresas son aquellas que tienen de 1 a 9 trabajadores; las pequeñas empresas, de 10 a 49 trabajadores; las medianas empresas A, de 50 a 99 trabajadores; las medianas empresas B, de 100 a 199 trabajadores; y las grandes empresas, más de 200 trabajadores.
[a] Estos valores corresponden a una estimación hecha a partir de la resta de la categoría original de microempresas y el RISE.

Ambas formas de aproximarse a la estructura empresarial del Ecuador conducen a la misma conclusión: existe un alto número de empresas de pequeña escala. En el otro extremo, hay pocas grandes empresas que emplean a un gran número de trabajadores de manera formal.

2.3. El salario mínimo vital o salario básico unificado

El SBU es el nombre oficial que se le da al salario mínimo vital, a veces también llamado *remuneración mínima unificada*. Según la Constitución del Ecuador, el SBU es de aplicación general y obligatoria para los trabajadores dependientes (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008a, arts. 327 y 328). Durante las últimas dos décadas, en términos reales, el SBU se ha casi triplicado: su crecimiento fue sostenido hasta el 2013, con un ligero decrecimiento desde ese año hasta el 2015. A partir de entonces, mantuvo una tendencia creciente (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Índice del salario mínimo real (en porcentajes) en el Ecuador, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el Banco Central del Ecuador, Información estadística mensual, BCE, 2000-2020.

El salario mínimo en el Ecuador se puede analizar desde dos perspectivas. La primera es compararlo con el costo de una canasta básica y, en función de eso, determinar si es alto o bajo. Esa perspectiva es

muy importante, porque determina el bienestar de los trabajadores. La segunda perspectiva analiza el salario mínimo desde el punto de vista de la productividad de las empresas y su capacidad de absorber los costos salariales y extrasalariales del trabajo, por un lado; y los niveles salariales del resto de los trabajadores, por el otro. Esta segunda perspectiva también es muy importante, porque nos dice en qué medida el salario mínimo afecta tanto la composición del empleo como las decisiones de contratación formal o informal de las empresas.

Es vital separar estas dos perspectivas, porque las valoraciones sobre si el salario mínimo es alto o bajo dependen de ello. Así, el salario mínimo puede ser bajo desde la primera perspectiva, y alto desde la segunda, sin que haya contradicción entre estas dos valoraciones. En esta sección nos concentramos en la segunda perspectiva, ya que lo que nos interesa es la composición del empleo entre formal e informal, y entre trabajadores dependientes y por cuenta propia, lo que determina quiénes tienen acceso a la seguridad social y quiénes no. A su vez, la composición del empleo tiene implicaciones sustantivas en la productividad del país.

De toda la PEA ocupada formal, uno de cada cinco trabajadores percibe ingresos menores que un SBU. Algunos de ellos trabajan en esa condición por vulneración de la ley y otros no. Particularmente llama la atención el incumplimiento en las condiciones laborales de las trabajadoras remuneradas del hogar y de los asalariados privados, trabajadores para quienes el cumplimiento del mínimo es obligatorio. Esto expresa la diversidad de la informalidad en un contexto en el que monitorear la legislación laboral es difícil. Varios de esos trabajadores son formales porque cotizan a la seguridad social —presumiblemente sobre la base de un SBU—, pero declaran no percibir el salario mínimo. De esta manera, el porcentaje de cotización sobre el salario real resulta, de facto, mayor que para el resto de los trabajadores.

En cuanto a las trabajadoras remuneradas del hogar formales —es decir, registradas en la seguridad social—, una de tres reportan ingresos por debajo de un SBU en la Enemdu. Lo mismo pasa con uno de cada ocho de los asalariados privados formales (13%). En el grupo de los asalariados privados formales, la incidencia de los salarios situados por debajo de un SBU es menor —pero aún positiva— entre quienes trabajan más de 40 horas semanales en zonas urbanas (8%), cuentan con un mayor nivel de escolaridad (1%) y tienen de 25 a 40 años (9%). Por otro lado, de toda la PEA ocupada informal, casi tres de cada cinco trabajadores perciben ingresos menores que un SBU (véase el cuadro 8).

Cuadro 8
PEA ocupada con ingresos laborales inferiores que el SBU, según categoría ocupacional y condición de formalidad (en porcentajes) en el Ecuador, 2019

Categoría ocupacional	Menos de 1 SBU		
	Formales	Informales	Total con ingresos laborales menores de 1 SBU
Asalariado privado	13%	68%	39%
Asalariado público	1%	72%	1%
Trabajadoras remuneradas del hogar	30%	80%	58%
Empleador	15%	31%	23%
Trabajador independiente	67%	75%	73%
Total	**21%**	**59%**	**43%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el INEC-Enemdu 2019.
Nota: Los porcentajes de las columnas *formal* e *informal* no suman 100% porque hay trabajadores que no informaron sobre su condición de formalidad.

Llama la atención que los ingresos laborales de la mayoría de los trabajadores independientes (73%), sean formales o informales, no alcancen un SBU. Esta cifra ofrece una idea de la baja productividad

laboral de la fuerza de trabajo en el Ecuador, o de lo alto que es el SBU.[26] En México y en el Perú, dos economías comparables con la ecuatoriana, el salario mínimo se sitúa por debajo de los 300 dólares. En el Ecuador está cerca de los 400 dólares, habiéndose casi triplicado en términos reales durante las últimas dos décadas.

Los resultados anteriores pueden ser complementados haciendo referencia a los gráficos 2 y 3, en los que se mostraron las distribuciones salariales de los trabajadores formales e informales, con y sin los trabajadores del sector público, respectivamente. En el primer caso, el 21% de los trabajadores formales y el 59% de los trabajadores informales ganan un ingreso situado por debajo del SBU. Y si bien no se presentó la distribución agregada de los salarios, sin distinguir entre los trabajadores formales e informales, cabe señalar que el 43% del total de los trabajadores ganan menos de un SBU. Los porcentajes correspondientes, cuando no se considera a los trabajadores del sector público, ascienden a un 25,6%, un 58,5% y un 46,6%, respectivamente.

Fijar un salario mínimo alto es una política que, en principio, tiene mucho sentido desde la perspectiva del bienestar de los trabajadores dependientes, ya que permite mejorar sus ingresos. Sin embargo, esa política debe considerarse a la luz de la estructura empresarial y la composición del empleo en el Ecuador, ya que eso determina si es eficaz o, en su caso, contraproducente. En efecto, del cuadro 6 se desprende que de las 2998 millones de empresas o unidades productivas en el Ecuador, 2987 millones solo emplean de 2 a 9 trabajadores y, en promedio, 1,9. Se trata de empresas o negocios muy pequeños. Muchos de estos no alcanzan los niveles de productividad suficientes como para pagar los salarios mínimos y los costos extrasalariales

26 Es importante reiterar que esta valoración se hace desde la segunda perspectiva mencionada al inicio de esta sección, y que no es una valoración sobre si el salario mínimo es suficiente o no para adquirir una canasta básica, o satisfacer un nivel mínimo de bienestar.

asociados a la contratación formal, y por eso el 85% son informales y contratan a tres de cada cuatro trabajadores informalmente. Lo anterior nulifica las intenciones de un salario mínimo alto.

En resumen, en esta sección se ha mostrado cómo en el Ecuador coexisten trabajadores formales —en cumplimiento, al menos en parte, de la ley— e informales —algunos de ellos por incumplimiento de la ley, pero otros no—. De cada ocho trabajadores ecuatorianos, tres son independientes y uno es un familiar no remunerado. La mitad de la PEA ocupada no está obligada a cotizar a la seguridad social contributiva debido a su situación laboral.

La informalidad es más alta entre los trabajadores de menores ingresos, pero sería incorrecto asumir una equivalencia entre informalidad y pobreza. De hecho, como se señaló en el gráfico 1, algunos trabajadores informales están ubicados en la parte alta de la distribución de ingreso; incluso en el percentil más alto, más del 25% de los trabajadores son informales. Al mismo tiempo, recordemos que las mismas personas a veces están empleadas formalmente y otras veces informalmente: uno de cada cuatro cambia de condición en un año. La mayoría de los trabajadores del Ecuador tiene un empleo precario, o bien por cuenta propia, o bien como asalariado; de vez en cuando, este es formal y, las más de las veces, informal. Esto indica —con toda claridad— que la formalidad no es una característica permanente de las personas, sino un resultado del funcionamiento del mercado laboral, en el que muchas empresas reciben incentivos para contratar informalmente, y algunos trabajadores, para emplearse informalmente.

La distribución de las empresas según tamaño es marcadamente piramidal: existen muchas empresas pequeñas y pocas grandes. Pero la generación de empleo formal es diferente: 4 de cada 10 empleos formales están en la gran empresa. Algunos trabajadores que cuentan con empleos formales no reciben el salario mínimo, que en términos

reales se ha triplicado durante las últimas dos décadas. En la sección siguiente se analizan el diseño y el funcionamiento de la protección social —seguridad social y programas de combate contra la pobreza—. Esto permitirá comprender algunos de los incentivos que están detrás de la configuración del equilibrio del mercado de trabajo que se acaba de describir.

3. COBERTURA Y RECURSOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En esta sección se examinan la cobertura y los recursos de la protección social. Se discute el alcance de la protección social —contributiva y no contributiva—, así como de los programas de combate contra la pobreza, que son los principales programas de la protección social, a la que el Estado destina cerca del 5% de su PIB.

3.1. La seguridad social contributiva[27]

La seguridad social contributiva, a cambio de los costos extrasalariales, cubre (i) servicios de salud; (ii) seguros de vejez, invalidez y muerte; (iii) riesgos del trabajo; y (iv) protección en caso de desempleo y cesantía. El IESS es el encargado de administrar los aportes y brindar los servicios establecidos.

Los aportes al IESS fueron iguales al 20,1% del salario de los trabajadores dependientes hasta el 2015, y después bajaron al 19,1%. Este monto es repartido contablemente entre empleadores y trabajadores. Más allá del monto agregado, la manera en que este se ha distribuido entre los diversos tipos de seguros ha variado en forma sustancial. Entre el 2015 y el 2016 hubo un salto importante, cuando

27 En el análisis únicamente se consideró al IESS y no se contemplaron los programas de pensiones militares ni policiales.

fondos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte pasaron al Seguro de Salud. De ahí en adelante, se registró una tendencia hacia la compensación, de modo tal que, hoy en día, la distribución entre los tipos de seguros se parece a la existente en el 2015. Esto levanta algunas interrogantes sobre los equilibrios actuariales de las contabilidades de las pensiones y la salud (véase el cuadro 9).

Cuadro 9
Variación de las tasas de contribución al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social según tipo de seguro (en porcentajes) en el Ecuador, 2015-2020

Seguro	Anterior a octubre del 2015	2016	2017	2018	2019	2020
Invalidez, vejez y muerte	9,84%	5,96%	6,90%	7,76%	8,96%	9,96%
Salud individual y familiar	5,71%	9,94%	9,00%	8,14%	6,94%	5,94%
Riesgos del trabajo	0,55%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
Desempleo	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Cesantía	3%	2%[a]	2%	2%	2%	2%
Total	**20,10%**	**19,10%**	**19,10%**	**19,10%**	**19,10%**	**19,10%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el Boletín Estadístico del IESS correspondiente al 2018-2019, núm. 24.

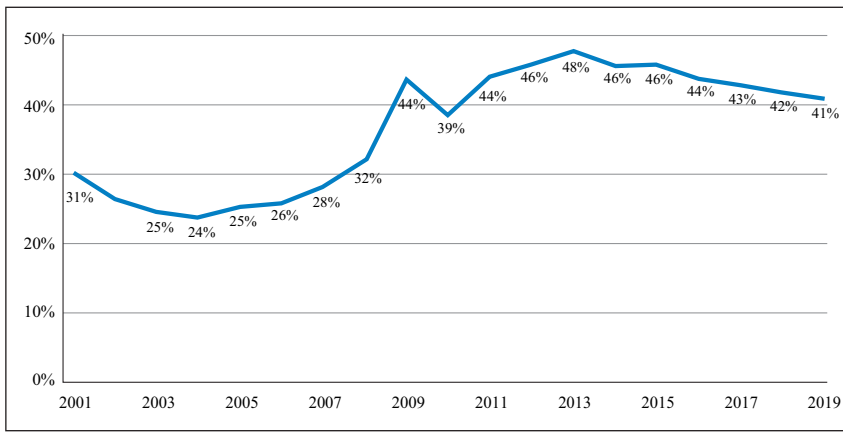
[a] A partir de febrero del 2016.

Según datos del Boletín Estadístico del IESS, en el 2019 el número de afiliados bordeaba los 7 millones. Los afiliados se dividen en cuatro grupos: (i) los afiliados activos (aportantes), que son más de 3,5 millones —se incluye a los trabajadores del sector público—; ii) los pensionistas, que suman 600 000; iii) los hijos e hijas menores de 18 años; y (iv) las personas aseguradas mediante la extensión de la cobertura —principalmente cónyuges o convivientes de personas afiliadas—,

que son poco más de 2 millones. En conjunto, el IESS cubre tan solo a 2 de cada 5 ecuatorianos.

Durante dos décadas, la tasa de formalidad mantuvo una tendencia creciente (véase el gráfico 5). En el 2001, un 31% de los trabajadores activos se encontraban aportando a la seguridad social contributiva (formales). En el 2019, el 41% de los trabajadores eran formales, lo que representa un aumento de 10 puntos porcentuales. Por otro lado, el PIB se incrementó un 91% en términos reales y un 37% en términos reales per cápita desde el año 2000 hasta el 2019. Como se evidencia, el crecimiento acumulado tuvo un impacto muy limitado sobre la informalidad laboral.

Gráfico 5
Tasa de formalidad laboral (en porcentajes)
en el Ecuador, 2001-2019

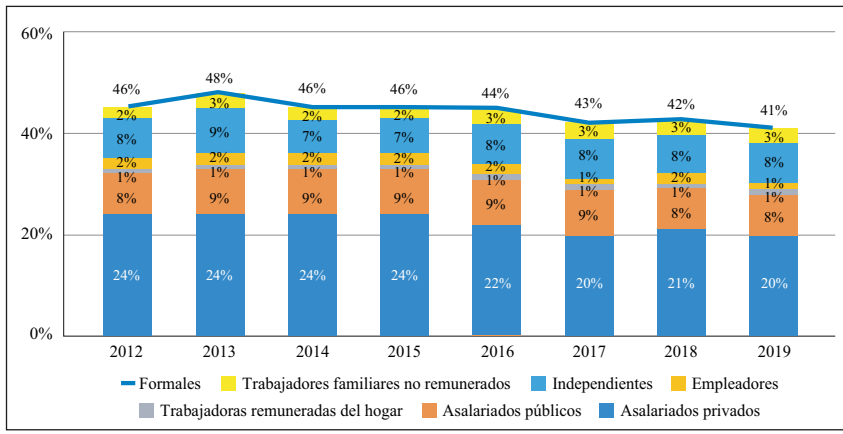


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consultados en el INEC-Enemdu 2007-2019, en el VI Censo de Población y V de Vivienda 2001, y en Granda y otros (2017).

Para los años más recientes (2012-2019), es posible desagregar la tasa de formalidad según categorías ocupacionales. Los asalariados

privados explican la mitad de la tasa de formalidad del país, seguidos por los independientes y los asalariados públicos en igual magnitud. Es interesante notar que los trabajadores no remunerados del hogar representan entre 2 y 3 puntos porcentuales de la tasa de formalidad. Pese a no tener salario, cotizan a la seguridad social. Durante estos años recientes, no se observa que la composición de la formalidad haya evolucionado mayormente según categorías ocupacionales, pero sí es notable que, en este período, el aporte de los trabajadores dependientes a la formalidad haya caído de 24% a 20%, ya que, en un contexto de crecimiento económico, cabría esperar lo contrario.

Gráfico 6
Tasa de formalidad laboral según categoría ocupacional (en porcentajes) en el Ecuador, 2012-2019

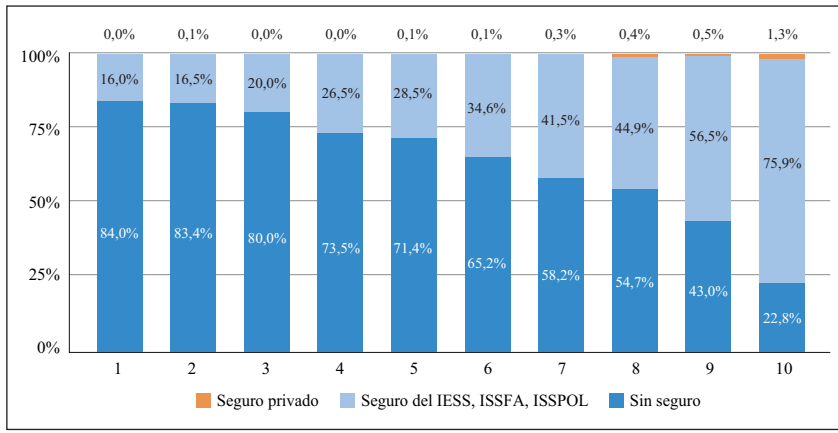


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el INEC-Enemdu 2012-2019.

Alrededor del 60% de la PEA ocupada no ha estado aportando al IESS. Las diferencias más marcadas en el acceso a la seguridad social contributiva se producen según los ingresos de los hogares. Mientras

que en el decil de ingresos más bajo solo uno de cada seis trabajadores está cubierto por el IESS, la cobertura comprende a tres de cada cuatro trabajadores del decil de ingresos más alto (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
PEA ocupada según tipo de seguro y decil de ingresos del hogar (en porcentajes) en el Ecuador, 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el INEC-Enemdu 2019.
Nota: Los valores del seguro privado se deben considerar con precaución, pues su coeficiente de variación supera el 15%.

Por otro lado, la seguridad social contributiva no está cubierta del todo por los aportes de los trabajadores y empleadores. El Estado ecuatoriano, en el 2019, destinó a algunos programas de la seguridad social contributiva un monto equivalente al 1,78% del PIB; el Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte fue el programa más beneficiado, debido al aporte estatal determinado por ley. La necesidad de esos aportes se debe al hecho de que la tasa de contribución a las pensiones de retiro es inferior, en términos actuariales, que los beneficios, y representa

un subsidio muy importante hacia aquellos trabajadores que sí logran obtener una pensión de retiro mediante el IESS, como se documenta más adelante en el gráfico 9.

Cuadro 10
Gasto estatal en seguridad social contributiva
(en dólares y en porcentajes del PIB) en el Ecuador, 2019

Programas contributivos	Gasto	
	En dólares	En porcentajes del PIB
Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte	1 758 198 809,38	1,64%
Fondo del Seguro de Riesgos del Trabajo	23 056 420,80	0,02%
Fondo del Seguro Social Campesino	132 336 374,81	0,12%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el Ministerio de Economía y Finanzas, *Informe de ejecución presupuesto general del Estado. Tercer trimestre de 2019*, Subsecretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, y Superintendencia de Bancos (s/f).

3.1.1. Aseguramiento en salud

El sistema de salud contributivo ofrece el mismo servicio a todos los afiliados. Por ello, al interior del segmento contributivo del sistema hay redistribución, aunque limitada. Eso sucede porque cotizan al sistema trabajadores que perciben tanto altos como bajos salarios, pero los servicios médicos son iguales para todos. Es más, los trabajadores de ingresos más altos —y sus familias— tienden a hacer uso de servicios privados de salud y no necesariamente recurren a la seguridad social contributiva. En la práctica, entonces, el sistema resulta ser redistributivo para las personas en edad activa que están dentro del universo de los trabajadores formales.

Para las personas en edad de jubilación, sin embargo, el resultado es mixto, ya que el acceso a los servicios médicos del IESS solo corresponde a los afiliados activos y a quienes cuentan con una pensión del instituto. Por un lado, entre quienes acceden a los servicios, los que obtuvieron menores ingresos en su vida activa reciben un servicio que goza de subsidios provenientes de quienes percibieron mayores ingresos en su vida activa. Pero no todos acceden a los servicios. Hay un conjunto importante de trabajadores que cotizaron durante su vida activa, pero no acumularon cotizaciones suficientes para poder jubilarse y acceder a los servicios de salud de la seguridad social durante su período jubilatorio. Ellos tienden a ser trabajadores de bajos ingresos, en condiciones de precariedad laboral, quienes financian —a lo largo de su vida activa— los beneficios que, durante el retiro, obtienen los trabajadores que —durante su período activo— gozaron de mayores ingresos y de estabilidad laboral. Esta característica del sistema de salud contributivo es insuficientemente notada, pero en la práctica es muy importante, ya que revierte —en parte— el efecto redistributivo positivo del Seguro de Salud durante la vida activa de los trabajadores.

Por otro lado, otra característica del sistema contributivo de salud está asociada a las transiciones entre formalidad e informalidad. Ya se señaló que, durante un año, uno de cada cuatro trabajadores cambia de condición laboral. Eso implica que los trabajadores a veces acceden a servicios de salud mediante el IESS y a veces no tienen acceso a tales servicios. La protección es errática. Si se considera esto, y el hecho de que muchos de los aportantes se quedan sin servicios de salud al jubilarse —sobre todo los de más bajos ingresos—, se concluye que el aseguramiento contributivo en el Ecuador es ineficaz y aporta poco a reducir las desigualdades.

3.1.2. Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

La protección hacia el futuro del IESS se brinda mediante el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Este seguro, administrado como un fondo independiente por el IESS, abarca las prestaciones otorgadas a las personas que cumplen con los diferentes requisitos establecidos en caso de invalidez —que incluye discapacidad—, vejez —o retiro— y muerte.

En el 2019, el monto promedio recibido por concepto de pensiones estuvo cerca de los 600 dólares. Ese monto promedio varía según los tipos de pensiones que conforman el mencionado seguro. La pensión de jubilación por vejez es la que cuenta con mayor número de beneficiarios. Las pensiones por discapacidad e invalidez son las que presentan el menor número de pensionistas y, en el caso de discapacidad, el promedio de pensión más alto.

Como se adelantó en la introducción, el derecho a una pensión de jubilación por vejez se adquiere según la edad del trabajador y después de haber acumulado un número mínimo de aportaciones. Quienes hayan cumplido 70 años necesitan contar con 120 meses de aportes; quienes se quieren jubilar a los 65 años necesitan haber alcanzado 180 meses de aportaciones, y a los 60 años la jubilación es posible siempre y cuando el trabajador haya aportado por 360 meses; por último, si un trabajador ha alcanzado 480 meses de aportes, se puede jubilar en cualquier momento sin importar su edad (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2020).

Estos requisitos escalonados generan, en algunos casos, pérdidas; y en otros, originan incentivos no deseados en los trabajadores. En primer lugar, los trabajadores que a los 70 años no consigan acumular 120 meses de aportes pierden todo lo que hayan aportado durante su vida activa. Conservan, para efectos de la jubilación ordinaria de vejez, la calidad de asegurados durante un período diferenciado según

Cuadro 11
Número de pensionistas y pensión promedio según tipo de pensión (en dólares) en el Ecuador, 2019

Tipo de pensión	Pensionistas (en número de personas pensionadas)	Pensión promedio (en dólares)
Orfandad	32 688	155,29
Viudez	92 429	301,61
Invalidez	30 333	484,57
Discapacidad	6908	726,37
Vejez	386 171	647,79
Todos los pensionistas	520 186	582,15

Fuente: Elaboración propia sobre la base en datos consultados en el IESS, *Boletín Estadístico. Años 2018-2019*, núm. 24, IESS, Quito, noviembre del 2020.

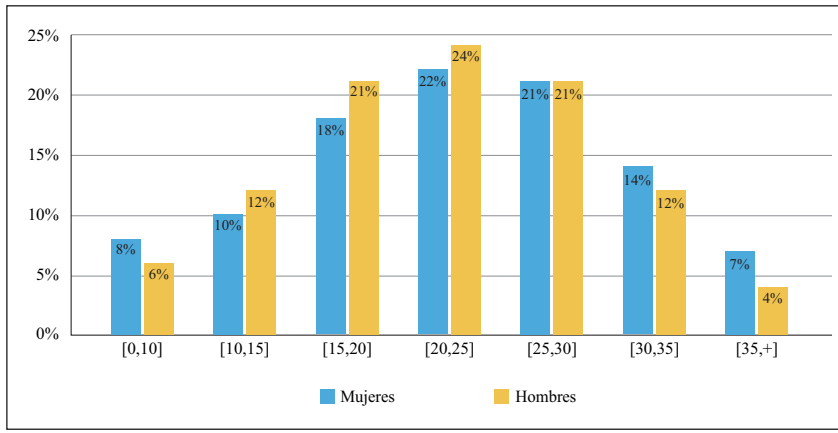
el tiempo de aportaciones; pero si no cumplen con los requisitos, eventualmente pierden los aportes. Para ellos —por lo general trabajadores que perciben menores ingresos y experimentan una mayor precariedad socioeconómica—, los aportes al seguro de pensiones de vejez pueden ser vistos como un impuesto puro sin beneficios directos. Para analizar los incentivos no deseados, cabe tomar como ejemplo a un trabajador que llega a los 60 años con 180 meses de aportes. No califica para recibir una pensión, pues necesita 360 meses de aportaciones. Para tener derecho a una pensión por vejez debe esperar 5 años, hasta cumplir 65. Para ese entonces, necesitará tener 180 meses de aportes, con los que ya cuenta. Entonces, los incentivos para que cotice a la seguridad social durante esos 5 años son menores o nulos, pues ya ha alcanzado los meses de cotización requeridos. Las cotizaciones adicionales que podría hacer le podrían servir para, eventualmente, incrementar el monto de su pensión, pero al existir saltos también en esa regla, no siempre podría acceder a un aumento.

Sin embargo, el problema más grave es que, de las personas que han alcanzado la edad mínima de jubilación (60 años), solo un 14% de las mujeres y un 12% de los hombres han logrado acumular el tiempo de aportación requerido para acceder a una pensión por jubilación a esa edad (30 años), y solo un 7% de las mujeres y un 4% de los hombres cuentan con un mayor número de años de aportes que los requeridos (35 años). En total, un 21% de las mujeres y un 16% de los hombres son elegibles para una pensión a los 60 años. En el agregado, tres de cada cuatro trabajadores cotizantes no alcanzan el derecho a una pensión por jubilación a los 60 años (véase el gráfico 8). Si no logran volver a aportar para cumplir los requisitos —dentro del período establecido—, esos trabajadores perderán la totalidad de sus aportaciones a este seguro. Además, perderán el derecho a recibir servicios de salud del IESS.

Esto, en una medida importante, es resultado de la alta rotación que existe desde y hacia la formalidad. Como se mostró anteriormente, uno de cada cuatro trabajadores formales abandona la formalidad en el transcurso de un año (véase el cuadro 5). Así, es muy difícil que los trabajadores puedan acumular el número de cotizaciones necesarias para alcanzar el derecho a una pensión.

Como ya se señaló, en un trabajo de la Corporación Andina de Fomento se ha estimado que la densidad de cotizaciones de los trabajadores del menor quintil de ingresos es del 20% (Álvarez y otros, 2020). Esto es, esos trabajadores han cotizado a la seguridad social solo uno de cada cinco meses que les correspondía hacerlo. En contraste, los trabajadores del quintil de ingresos más alto alcanzan una densidad de cotizaciones del 69%. Los trabajadores de menores ingresos son los que, con mayor probabilidad, se quedarán sin pensión de retiro y sin servicios de salud del IESS durante el retiro, a pesar de haber contribuido a ese instituto durante parte de su vida laboral. El efecto regresivo antes descrito se ve agravado por otro fenómeno: el 40% del

Gráfico 8
Distribución de aportantes en edad de retiro (60 años) según años de aportación y sexo (en porcentajes) en el Ecuador, 2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Álvarez y otros (2020).

valor de las pensiones de retiro del IESS se financia con subsidios públicos. Esos subsidios —que son muy elevados (1,64% del PIB)— son aprovechados mayoritariamente por los trabajadores de altos ingresos, quienes tienen mayores probabilidades de acceder a una pensión por vejez. Como se verá más adelante, esos subsidios concentran el doble del gasto destinado a los programas de lucha contra la pobreza.

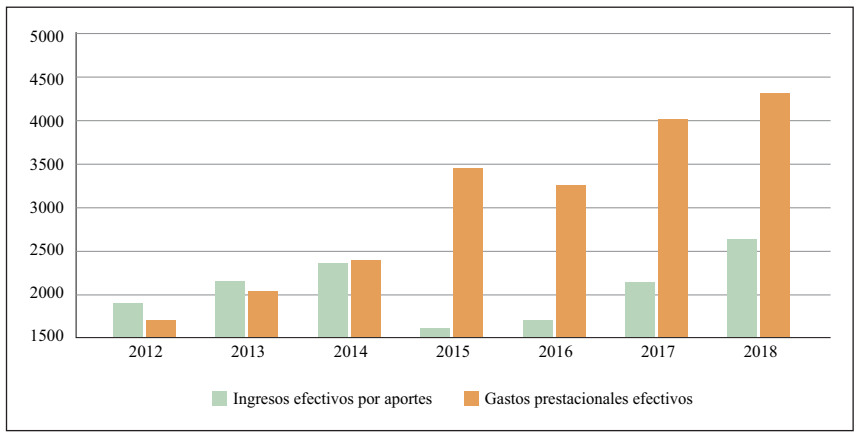
Considerando todos estos elementos, se puede llegar a dos conclusiones: (i) el sistema contributivo de pensiones hace poco para proteger a los trabajadores del Ecuador contra el riesgo de longevidad y de pobreza en la vejez, y, además, (ii) hace poco para mejorar la distribución del ingreso —más bien logra lo contrario—.

Actualmente, uno de los principales problemas de la seguridad social contributiva del Ecuador es que no es autosuficiente en términos financieros. Las contribuciones de los trabajadores no bastan para cubrir

los gastos del sistema. Por ello, los aportes institucionales del IESS y del Estado son cada vez más necesarios, sobre todo como resultado de los cambios de las tasas de cotización, que han fluctuado en forma considerable en años recientes (véase el cuadro 9). Durante el período 2012-2019, los gastos prestacionales efectivos han ido en aumento, superando a los ingresos efectivos por aportes (véase el gráfico 9).

Según el estudio actuarial realizado por la Organización Internacional del Trabajo acerca del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2018 (2020), se identifican dos años críticos. El primero es el 2037, año en el cual los ingresos totales —cotizaciones, intereses y aportación gubernamental— no serán suficientes para cubrir los gastos totales —gastos prestacionales más gastos de administración— y la reserva comenzará a decrecer. El segundo año crítico es el 2047, que es el primer año en el cual se observará una reserva negativa.

Gráfico 9
Ingresos y gastos prestacionales en pensiones (en millones de dólares) en el Ecuador, 2019



Fuente: Presupuestos IESS y Dirección de Pensiones (2019).
Nota: Los ingresos no consideran la contribución estatal.

Los seguros de Desempleo y Cesantía forman parte de la protección ofrecida por el IESS. Estas son prestaciones del Seguro General Obligatorio. Los trabajadores dependientes afiliados están cubiertos por ambos seguros, mientras que los afiliados voluntarios quedan excluidos del fondo de cesantía —desde el 2016— y del seguro de desempleo. En el 2019, este último benefició a 20 016 personas y su valor promedio por trabajador alcanzó los 590 dólares. A su vez, el Seguro de Cesantía cubrió a 170 260 beneficiarios y su valor promedio fue de 1714 dólares.

En resumen, la seguridad social contributiva adolece de tres serios problemas. En primer lugar, el sistema se caracteriza por su baja cobertura y, a raíz de los tránsitos entre la formalidad y la informalidad, solo consigue proteger a la población de forma errática contra diversos riesgos. Segundo, el sistema redistribuye poco, y en algunas circunstancias lo hace en sentido contrario al deseable. Tercero —y no menor—, el sistema presenta problemas de sostenibilidad financiera, con poca estabilidad de sus ingresos en los años recientes.

3.2. Seguridad social no contributiva

Este sistema ha ido creándose como resultado de la necesidad de dar respuestas puntuales a diversos problemas sociales; no se ha basado en un ordenamiento claro ni en una visión integral o de largo plazo, lo que ha ido tergiversando los efectos que en principio se buscaban. Como se mencionó en la sección 1 de este texto, en el Ecuador la seguridad social no contributiva está abocada a la salud y a las pensiones.

En el año 2019, el Estado destinó a este sistema un monto de su presupuesto equivalente al 2,92% del PIB, que se dirigió —en su mayor parte— a cubrir los programas de salud.

No se cuenta con datos precisos referidos a la cobertura efectiva de los servicios de la salud pública no contributiva. Se puede estimar que cerca de 11 millones de personas en el Ecuador estuvieron cubiertas por esos servicios en el 2019; es decir, aproximadamente el 64% de la población total.[28] El gasto que realizó el Gobierno para solventar esos servicios representó un 2,47% del PIB (Banco Central del Ecuador, 2019).

Cuadro 12
Gasto estatal en seguridad social no contributiva (en dólares y en porcentajes del PIB) en el Ecuador, 2019

Programas	Gasto	
	En dólares	En porcentajes del PIB
Sistema de Salud, MSP	2 657 633 952	2,47%
Pensiones para Adultos Mayores	315 100 000	0,29%
Pensiones para Personas con Discapacidad	72 230 000	0,07%
Bono Joaquín Gallegos Lara	93 980 000	0,09%
Bono para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Orfandad por Feminicidio	11 199	0,00001%

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria 2019.

Como ya se señaló, los trabajadores informales se concentran en la parte baja de la distribución salarial, si bien hay algunos que tienen ingresos superiores que los de los trabajadores formales. Esto tiene una implicación redistributiva muy importante: hace que el 2,47% del PIB destinado a los programas no contributivos de salud tenga,

28 Este dato fue obtenido a partir de la Enemdu considerando a las personas que hicieron uso de los servicios de salud pública en el 2019, y parece una cifra razonable a la luz de la tasa de informalidad laboral registrada en el país.

en promedio, un efecto redistributivo positivo.[29] De hecho, dado su monto, ese gasto probablemente constituya el programa de protección social más redistributivo del Ecuador. Dicho eso, debe señalarse que, considerados en conjunto, los programas de salud contributivos y no contributivos generan un problema de equidad que ha sido poco notado: los trabajadores formales que perciben ingresos inferiores que los de algunos trabajadores informales deben contribuir para recibir servicios de salud, mientras que los trabajadores informales de mayores ingresos los reciben de forma gratuita.

Es útil comparar el gasto en salud contributivo y no contributivo. Una estimación gruesa del gasto en salud contributivo y no contributivo per cápita da como resultado montos de 312 y 241 dólares, respectivamente, en el 2019,[30] lo que supone una brecha del 29%. En el 2000, esa brecha fue del 101%. La brecha entre ambos gastos se viene acortando notablemente. De hecho, como se desprende del gráfico 10, el gasto en programas no contributivos de salud se cuadriplicó durante las últimas dos décadas: pasó de 0,6% del PIB en el 2000 a 2,5% del PIB en el 2019. Desde el punto de vista social, este incremento es claramente positivo, ya que mejora el bienestar de la población en

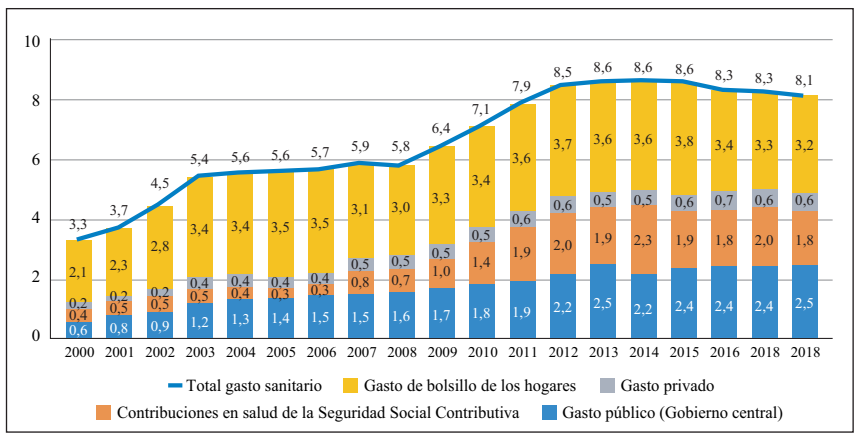
29 El gasto público en programas no contributivos del Ecuador es ligeramente superior del que, en promedio, hacen otros países de América Latina, aunque hay una varianza importante. Por ejemplo, la Argentina gasta alrededor de 2,7% del PIB, mientras que en República Dominicana ese gasto bordea el 1%.

30 Estimación realizada utilizando cifras de aportaciones totales al fondo de salud de la seguridad social. Las fuentes son IESS (2020) y OMS (s/f) para el componente contributivo; y el Banco Central del Ecuador para el no contributivo. Sin embargo, si se utilizan las cifras de los balances financieros del IESS correspondientes al gasto del fondo de salud, se observa que los gastos son inferiores que los ingresos para los años anteriores; esto generaría una diferencia en la estimación y, en particular, indicaría que se está sobreestimando el gasto en los programas contributivos. Ello resultaría en una brecha en el gasto per cápita aún menor que la estimada en el texto. El análisis en detalle de este tema escapa al objetivo del documento, pero se constata que —sin duda— la brecha entre el gasto en salud contributivo y el no contributivo se ha acortado.

general y de los trabajadores que, en promedio, perciben más bajos ingresos. Sin embargo, el efecto económico que esto tiene es el aumento del subsidio al empleo informal, como se detalla más adelante.

En general, durante las últimas dos décadas, el gasto total en salud ha mostrado una tendencia creciente, con la sola excepción de los años más recientes (véase el gráfico 10). Todos los componentes de ese gasto —público, privado, de bolsillo y contribuciones a la seguridad social— han crecido, y el que lo ha hecho de manera más destacada es el de los programas no contributivos de salud. A su vez, el gasto en salud vía el IESS ha mostrado un marcado crecimiento. Si bien la tasa de formalidad se mantuvo constante, la cantidad de aportantes ha aumentado, pues el número total de trabajadores creció. Por su parte, el gasto de bolsillo representa el mayor rubro de gasto. En términos absolutos, el gasto de bolsillo es más elevado para las familias de más

Gráfico 10
Gasto total en salud según tipo de gasto (en porcentajes del PIB) en el Ecuador, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OMS (s/f).
Nota: Los valores porcentuales mostrados fueron redondeados a un decimal.

altos ingresos, pero representa una carga importante para las familias de bajos ingresos. El gasto de bolsillo es un factor que contribuye a la inequidad en materia de salud.

El crecimiento del gasto público en salud es una muestra de las acciones que realiza el Estado para mejorar la calidad del servicio y ampliar la cobertura. Desde el punto de vista de la salud, esto es muy bueno. Sin embargo, el efecto contraproducente que puede generar es la reducción de los incentivos que se deben aportar al IESS. Además, es preciso tomar en cuenta las implicaciones del crecimiento del salario mínimo real —y, por lo tanto, el aumento de los aportes a la seguridad social— y el hecho de que, como se señaló, la mayoría de los trabajadores formales de bajos salarios pueden considerar como un impuesto las cotizaciones al seguro de vejez del IESS. El efecto combinado de esos elementos constituye una parte importante de la explicación de por qué, a pesar de que el PIB real aumentó durante las últimas dos décadas, la informalidad se incrementó.

Respecto a las pensiones, el sistema no contributivo cuenta con tres tipos: para personas mayores, para personas mayores con discapacidad y para los beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara. En el 2019 se entregaron 361 260 pensiones para personas mayores, con un costo de un 0,3% del PIB. Las pensiones para personas mayores con discapacidad tuvieron una cobertura de 93 574 personas, y representaron un 0,07% del PIB. El Bono Joaquín Gallegos Lara asistió a 37 176 personas con un presupuesto igual a un 0,09% del PIB.

En materia de protección social, el Estado ecuatoriano destinó, en el 2019, un valor equivalente al 4,95% del PIB: un 1,78% para programas contributivos, un 2,92% para programas no contributivos y un 0,25% para programas contra la pobreza, como se verá en el siguiente apartado. La mayor parte del gasto en protección social se destina al sistema de salud no contributivo y a los fondos de invalidez, vejez y muerte de la seguridad social contributiva.

3.3. Programas de lucha contra la pobreza

En el 2019, 4 316 997 personas se encontraban en situación de pobreza (un 25,0% de la población) y, de ellas, 1 536 851 estaban en situación de pobreza extrema (un 8,9% de la población).[31] En el año 2000, la población pobre llegó a representar un 64% de la población total (Banco Central del Ecuador, 2011). Parte de esa reducción se debe al crecimiento económico, pero también a los programas de lucha contra la pobreza. El Estado lleva a cabo dos programas: (i) el Bono de Desarrollo Humano, con una cobertura hasta el 2019 de 419 571 personas, y (ii) el Bono de Desarrollo Humano Variable, con una cobertura de 111 461 personas. En conjunto, ambos programas logran cubrir a cerca de 531 000 hogares, lo que representa el 38%[32] de la población en condición de pobreza por ingresos.

Cuadro 13
Gasto estatal en programas de lucha contra la pobreza (en dólares y en porcentajes del PIB) en el Ecuador, 2019

Programas	Gasto	
	En dólares	En porcentajes del PIB
Bono de Desarrollo Humano Bono de Desarrollo Humano Variable	270 050 000	0,25%

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria 2019.

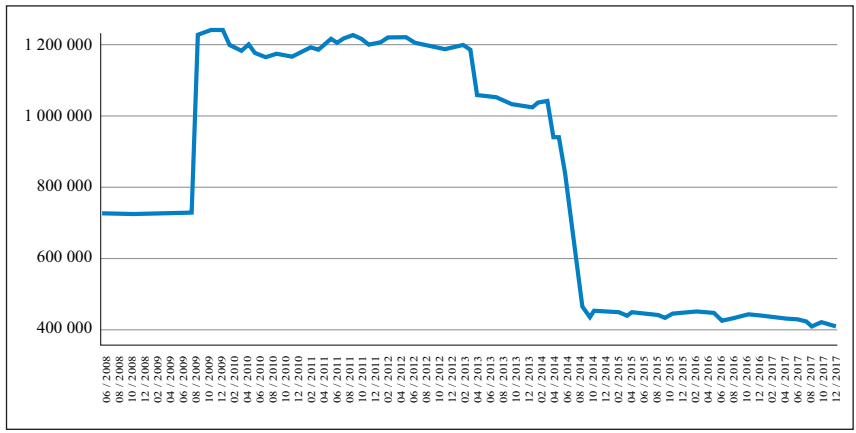
31 Oficialmente, se considera que una persona está en situación de pobreza por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita inferior de 84,82 dólares mensuales, y se considera que una persona está en situación de pobreza extrema si percibe menos de 47,80 dólares mensuales.

32 Estimación que considera a los beneficiarios de BDH, BDH-V y pensiones por discapacidad, realizada a partir de la Enemdu 2019 por Fórum Consultor, en el marco de la elaboración de la Estrategia Nacional de Protección Social, para la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida y ONU Ecuador.

El Bono de Desarrollo Humano es el principal programa de lucha contra la pobreza, tanto por su cobertura como por su antigüedad. Sus orígenes se remontan a 1998 con el Bono Solidario, consistente en una transferencia monetaria no condicionada que funcionaba por autofocalización para un grupo de 1,2 millones de personas (un 5% de la población), y contaba con un presupuesto de un 0,5% del PIB. En el 2003, el programa pasó a ser el Bono de Desarrollo Humano, focalizado en familias en situación de pobreza —identificadas según un índice creado para tal fin—, e incorporó condicionalidades en materia de educación y salud. La población beneficiada disminuyó un 40% y el gasto siguió representando un 0,5% del PIB. En el 2007, se duplicó el valor del bono y se amplió su alcance a 1,2 millones de beneficiarios (un 0,75% del PIB). Desde su origen, el Bono de Desarrollo Humano se ha dirigido a la población en situación de pobreza (moderada), con base en diferentes mecanismos de identificación y focalización. A partir del 2013, se decidió cambiar la focalización hacia los hogares en situación de extrema pobreza, priorizando a aquellos ubicados en los primeros dos deciles de ingresos.

En el gráfico 11 se puede observar que, entre los años 2009 y 2013, el Bono de Desarrollo Humano llegó a más de 1 millón de personas, pero su alcance cayó en el 2014, cuando cubrió a 400 000 personas —con un gasto equivalente a un 0,4% del PIB—. El nivel de cobertura se mantuvo constante de ahí en adelante. En el 2013 se detectó que alrededor de un 60% de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano no cumplían con los requisitos para continuar recibiendo el apoyo. Esas familias egresaron del programa en el 2014. A partir de ese año, se estima el índice de bienestar de cada una de las familias, que consiste en una prueba aproximada de medios. Para identificar a la población beneficiaria se aplican encuestas en las áreas geográficas con mayores niveles de pobreza, registro que es complementado con un proceso marginal de inscripción por demanda.

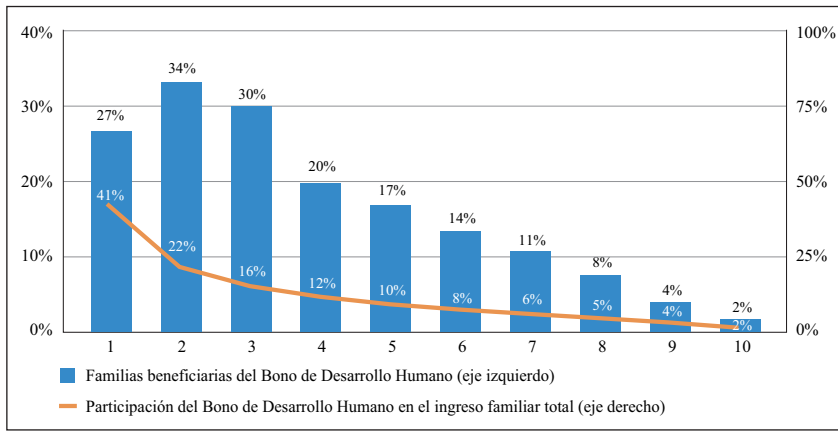
Gráfico 11
Evolución del Bono de Desarrollo Humano
(en número de beneficiarios) en el Ecuador, 2008-2017



Fuente: Registro Social (s/f).

Pese al ajuste sustancial del 2013-2014, aún se presentan serios errores de inclusión y exclusión. En los deciles más bajos de ingresos, donde sería deseable que el 100% de los hogares fueran beneficiarios del programa, la cobertura solo comprende entre un tercio y un cuarto de los hogares. Para esos hogares, el bono puede representar un quinto o dos quintos de su presupuesto familiar. Entre los hogares con ingresos más altos, donde lo ideal sería no encontrar beneficiarios del programa, se identifican algunos. De hecho, un 2% de los hogares del decil más alto de ingresos —aproximadamente unos 7000 hogares— reciben el bono. Para esos hogares, el bono representa solo el 2% de sus presupuestos familiares.

Gráfico 12
Hogares beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano y participación del programa en el ingreso familiar total según decil de ingresos (en porcentajes) en el Ecuador, 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC-Enemdu (2019).

En el 2013, antes del cambio del umbral de elegibilidad, las transferencias del Bono de Desarrollo Humano redujeron la tasa de pobreza extrema en un 30%; la brecha de pobreza extrema, en un 44%; y la severidad de la pobreza extrema, en un 56%. Luego de la reforma, en el 2015, las transferencias del Bono de Desarrollo Humano redujeron la tasa de pobreza extrema en un 20%; la brecha de pobreza extrema, en un 34%; y la severidad de la pobreza, en un 47% (Araujo y Schady, 2018). Esto conllevó una reducción sustancial del trabajo infantil (Edmonds y Schady, 2012), un aumento de la matrícula escolar (Oosterbeek y otros, 2008) y otros efectos positivos en el bienestar de los hogares.

Lamentablemente, no se ha verificado el cumplimiento de corresponsabilidades en materia de educación y salud de manera regular.

Los hogares que no cumplen con estas responsabilidades no reciben penalización alguna. Los que son beneficiarios del programa presentan un menor gasto en salud y educación, en comparación con aquellos que no reciben el bono (Guamán y otros, 2019).

Un requisito de elegibilidad de estos programas de lucha contra la pobreza es que las personas beneficiarias no cuenten con un empleo formal. Este es un incentivo a la permanencia en la informalidad para los trabajadores de hogares pobres, lo que puede afectar —entre otros factores— la expansión de la cobertura de la seguridad social contributiva. De hecho, Bosch, Schady y Araujo (2017) muestran un salto en las proporciones de mujeres registradas en el IESS alrededor del punto de corte de elegibilidad para el Bono de Desarrollo Humano, luego de su introducción. Los hogares que han sido beneficiados por el bono durante seis años cuentan con una menor proporción de mujeres registradas en el IESS —esto es, empleadas formalmente— comparados con grupos de mujeres con características casi idénticas que no han sido beneficiarias de ese bono y presentan tasas de formalidad más altas. Esto es evidencia muy clara de que, en efecto, el hecho de que la recepción del Bono de Desarrollo Humano dependa de la condición de informalidad ha reducido el empleo formal entre los trabajadores pobres.

El análisis presentado en esta sección permite contestar dos de las interrogantes planteadas al inicio del documento: ¿cuán eficaz es la protección social en el Ecuador para cubrir a la población contra riesgos? y ¿cuál es su impacto redistributivo?

Con respecto a la primera interrogante, queda claro que la combinación de programas contributivos y no contributivos de seguridad social protege a la población contra riesgos en forma errática e incompleta. Los mismos trabajadores a veces están cubiertos contra riesgos como el desempleo, la invalidez o la muerte, y a veces no, en

función de si —en un momento dado— están empleados formal o informalmente. A su vez, la protección que se ofrece contra riesgos de longevidad y pobreza en la vejez es muy imperfecta. Más de la mitad de los trabajadores que cotizan al IESS no tendrán derecho a una pensión de jubilación por vejez al llegar a los 65 años de edad. Asimismo, se quedarán sin acceso a los servicios de salud de ese instituto si dejan de cotizar y no acceden a la pensión. Por su parte, los programas de pensiones no contributivas tienen un alcance muy reducido y se concentran solo en los hogares pobres. Así, la mayoría de trabajadores informales del país no contarán con ningún tipo de pensión durante la vejez.

En materia de salud, la combinación de programas contributivos y no contributivos genera una mayor protección que la ofrecida por el resto de los programas de seguridad social. Sin embargo, a pesar del aumento notable de los recursos canalizados a los programas no contributivos de salud, persisten brechas en el gasto per cápita entre esos programas y los provistos por el IESS. De esta forma, a medida que los trabajadores transitan entre empleos formales e informales, acceden a servicios médicos de diferente calidad. Lo anterior implica que, particularmente cuando los trabajadores ocupan empleos informales, las familias ecuatorianas están expuestas a enfrentar gastos muy elevados —o altos gastos de bolsillo— si uno de sus miembros enferma de gravedad.

Con respecto a la segunda interrogante, existen varios efectos encontrados y, luego de un balance, es difícil afirmar que el sistema —considerado en conjunto— es redistributivo. Las pensiones contributivas de vejez probablemente tengan un impacto regresivo, ya que en su mayoría se dirigen a un conjunto reducido de trabajadores de altos ingresos, que son los mismos que se benefician de subsidios gubernamentales muy considerables. Los programas contributivos de

salud tienen efectos redistributivos contradictorios: si bien redistribuyen desde los trabajadores formales de altos ingresos hacia los de bajos ingresos, excluyen a estos últimos del acceso a los servicios cuando se jubilan, de forma tal que los jubilados de altos ingresos son subsidiados por los de bajos ingresos. Por otro lado, el programa no contributivo de salud es progresivo, así como los programas no contributivos de pensiones. Los programas de pobreza también son redistributivos, pero su cobertura es baja y dejan a muchas familias pobres sin apoyo; asimismo, su normatividad limita a los trabajadores pobres a la informalidad, ya que —como anteriormente se señaló— los trabajadores pierden el Bono de Desarrollo Humano si obtienen un empleo formal.

Por último, como se detalla en el siguiente apartado, vista en conjunto, la protección social en el Ecuador contribuye de forma sustancial a la alta informalidad. Por un lado, los programas contributivos y las disposiciones sobre estabilidad en el empleo implícitamente gravan el empleo formal, al mismo tiempo que el alto salario mínimo —relativo a la productividad de las empresas— también deprime la contratación formal. Por otro lado, los programas no contributivos subsidian el empleo informal, mientras que el Bono de Desarrollo Humano limita a los trabajadores pobres a la informalidad. Sin duda, hay otros elementos del entorno que también favorecen ese fenómeno —como la legislación fiscal y problemas del marco contractual de las empresas—, pero el análisis anterior indica que la protección social es un determinante central.

4. LOS VÍNCULOS CON LA PRODUCTIVIDAD

La coexistencia de la seguridad social contributiva con la no contributiva genera incentivos que afectan la asignación de recursos en el mercado laboral. Esto trae como consecuencia la permanencia de los trabajadores en la informalidad y el enanismo empresarial, lo que supone desaprovechar posibles economías de escala y, además, genera otros efectos que —en conjunto— castigan la productividad.

4.1. Un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad

Como ya se ha señalado anteriormente, la formalidad implica costos extrasalariales para los trabajadores y los empleadores. A cambio de ello, ambos reciben beneficios por esa formalidad. Si la valoración de los beneficios fuese superior que el costo de la formalidad, los trabajadores tratarían de acceder a ella, pero no necesariamente es el caso. Para un segmento importante del mercado de trabajo, sucede lo contrario: los costos de la formalidad son percibidos como superiores que sus beneficios. Así, los costos extrasalariales son percibidos —al menos parcialmente— como impuestos a la formalidad.

Por otro lado, el Estado provee a la población servicios de seguridad social no contributiva con recursos del Presupuesto General del Estado. Los principales beneficiarios de esos servicios son los trabajadores informales y sus familias, aun si no son pobres. Lo que el Estado de

hecho está haciendo en relación con ellos —junto con el loable objetivo de brindar protección social—, es subsidiar su condición de trabajadores informales, por dos motivos. Primero, porque los trabajadores por cuenta propia reciben beneficios de salud gratuitos y, algunos de ellos, de pensiones. Y segundo, porque cuando las empresas contratan a sus trabajadores dependientes sin cumplir con la ley, los trabajadores no se quedan sin ninguna protección social, ya que también pueden acceder a los programas no contributivos de salud y de pensiones. Sin estos programas, los trabajadores no estarían dispuestos a emplearse informalmente; o, al menos, pedirían salarios más altos para hacerlo. Dicho de otra forma, las empresas pueden violar la ley sin que sus trabajadores se queden sin ningún beneficio de protección social.

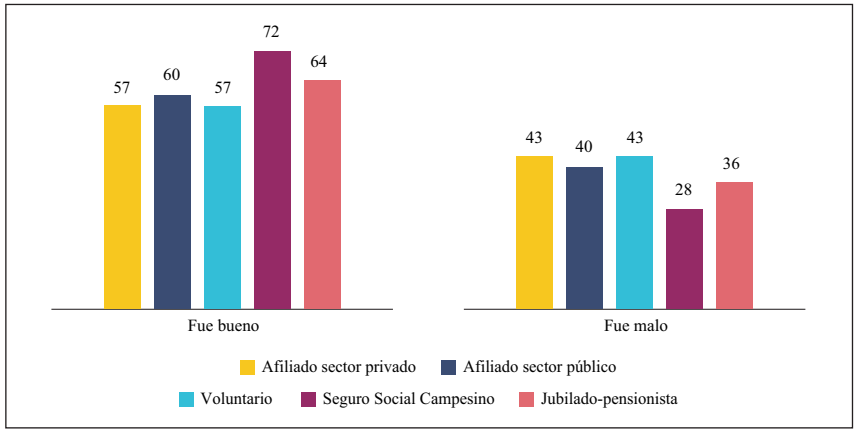
De esta manera, se genera un subsidio a la informalidad que equivale a un 2,92% del PIB. Un 2,47% se destina al sistema de salud no contributivo y el 0,45% restante se dirige a los programas de pensiones no contributivos —sin incluir los recursos destinados a los programas de transferencias condicionadas—. Estos subsidios se destinan sobre todo a los trabajadores pobres y sus familias, especialmente los relativos a pensiones —en este caso es un criterio de elegibilidad—. Si esos trabajadores consiguieran un empleo formal, perderían las pensiones no contributivas. Lo que se subsidia es la condición de informalidad, más que la condición de pobreza. Además, en paralelo, hay otros programas específicamente dirigidos a las familias pobres, también financiados con recursos del Presupuesto General del Estado e igualmente condicionados a que los trabajadores estén en la informalidad.

En el 2019, el gasto per cápita del sistema de salud contributivo fue de 312 dólares; y el del sistema de salud no contributivo, de 241 dólares. De los datos sobre las percepciones de los usuarios respecto de la calidad de los servicios de salud se podría inferir que la diferencia en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos no es tan grande. En tal

sentido, la cobertura de la salud no contributiva resulta un sustituto —aunque imperfecto— de la contributiva.

A nivel nacional, poco más de la mitad de los afiliados al sistema de salud contributivo consideraron que la calidad de los servicios de salud es buena. Los afiliados al Seguro Social Campesino y los jubilados presentaron niveles de satisfacción aún mayores (véase el gráfico 13).

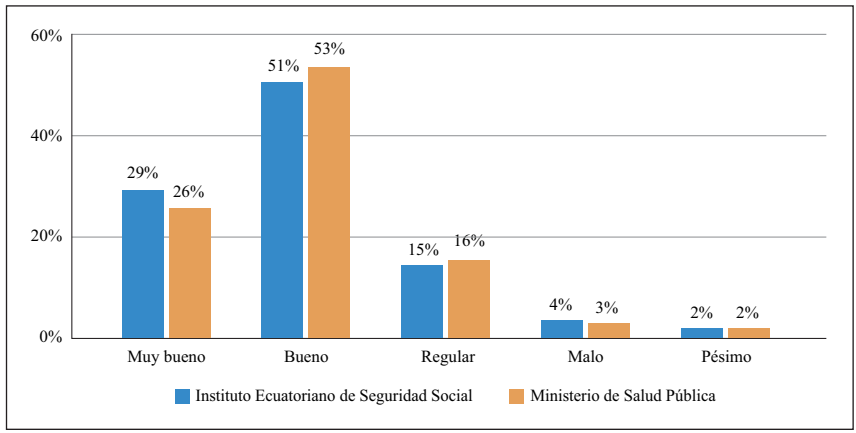
Gráfico 13
Percepciones de los usuarios sobre la calidad de los servicios de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en porcentajes), 2019



Fuente: OIT (2020c).

La percepción de los usuarios acerca de los servicios de salud públicos, diferenciada por establecimientos del MSP y del IESS, fue bastante similar y favorable en el 2019 (véase el gráfico 14). El 80% de los usuarios a nivel nacional calificó a los servicios del IESS como muy buenos o buenos, al igual que el 79% de los usuarios de servicios recibidos en establecimientos del MSP.

Gráfico 14
Percepciones de los usuarios sobre la calidad de los servicios de salud del MSP y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INEC-Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares 2019.

Así, la contribución al sistema de salud del IESS es vista —al menos parcialmente— como un impuesto a la formalidad para trabajadores y empleadores, sobre todo para aquellos de menores ingresos que no tendrán derecho a los servicios de salud del IESS cuando no alcancen una pensión por jubilación. Los trabajadores formales deben pagar por algo que, si fuesen trabajadores informales, recibirían sin costo. Cabe aclarar que el problema no está en la provisión contributiva o no contributiva específicamente, sino en la coexistencia de ambas.

Con las pensiones sucede algo similar. Los trabajadores que no alcanzan las cotizaciones necesarias para obtener una pensión contributiva, después de un período pierden todos los aportes que hayan realizado durante su vida activa formal. Este es un impuesto a la formalidad. Además, quienes no consiguen acumular las cotizaciones

necesarias para ser elegibles para una pensión contributiva podrían obtener una pensión no contributiva en caso de encontrarse en situación de pobreza. Es cierto que el número de beneficiarios es bajo y el monto de la pensión asciende aproximadamente a un décimo del monto promedio de las pensiones contributivas, pero de todos modos el beneficio podría funcionar como un incentivo a la informalidad.

Por otro lado, anteriormente se señaló que, si bien las regulaciones sobre despido y salarios mínimos son parte integral de las regulaciones que protegen a los trabajadores dependientes formales, estas también afectan los costos de las empresas que los contratan. Esas regulaciones operan como una barrera a la formalidad, además del impuesto implícito derivado de la subvaloración de los programas contributivos. El nivel del SBU impide a un gran número de empresas contratar a sus trabajadores formalmente. Además, las disposiciones por despido generan costos contingentes a las empresas cuando contratan trabajadores formalmente, ya que estas no pueden hacer ajustes si se produce una crisis de la demanda o si desean implementar avances tecnológicos, o al menos no pueden hacerlos sin hacer frente a altos costos por indemnizaciones. La combinación de una seguridad social contributiva subvaluada, un SBU alto y regulaciones de despido rígidas constituye —en conjunto— un impedimento sustancial para el empleo formal. A lo anterior debe sumarse el subsidio a la informalidad asociado a los programas no contributivos de la seguridad social. Este conjunto de elementos conforma una parte sustancial de la explicación respecto de por qué el empleo formal sigue representando menos de la mitad de la PEA, a pesar de que el país ha experimentado dos décadas de crecimiento económico. A su vez, este conjunto de elementos también explica, en parte, por qué más de la mitad de la PEA trabaja por cuenta propia o en empresas muy pequeñas e informales.

Al exigirse como requisito para ser beneficiario de los programas contra la pobreza el no contar con un seguro de salud contributivo o

privado, los trabajadores solo estarían dispuestos a aceptar un empleo formal si este pagara lo suficiente como para cubrir el monto que perderían al dejar de recibir el Bono de Desarrollo Humano y los ingresos del empleo informal. En otros términos, para que el trabajador tenga más ingresos como formal que como informal, el salario formal tiene que ser mayor que la suma del salario informal más los beneficios del bono.

En conjunto, la protección social en el Ecuador —es decir, la suma de los programas de seguridad social contributivos y no contributivos, y de los programas contra la pobreza— opera como un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad. Desde el punto de vista de la productividad, esto resulta contraproducente, ya que promueve la reasignación de recursos hacia el sector informal, donde estos son menos productivos que en el sector formal, como se señala en los siguientes apartados.

4.2. Un impuesto al tamaño de las empresas

Toda persona natural —nacional o extranjera— que realice alguna actividad económica está obligada a inscribirse en el RUC. Según la base de datos del Servicio de Rentas Internas del Ecuador, mediante ese registro es posible identificar a las personas que realizan actividades económicas legales. El RUC está compuesto por dos grupos: (i) personas naturales y (ii) sociedades públicas y privadas. El primer grupo lo conforman todas las personas —nacionales o extranjeras— que realizan una actividad económica, estén o no obligadas a llevar una contabilidad. Las sociedades, por su parte, son cualquier entidad —jurídica o no— que constituya una unidad económica o un patrimonio independiente de los de sus integrantes.

Las reglas y los procedimientos fiscales para las empresas dependen de su clasificación. El criterio para clasificarlas se basa en su forma

institucional —tipo de unidad legal— y su tamaño. Por tipo de unidad legal, las empresas pueden ser persona natural o persona jurídica. Entre las personas naturales se distingue (i) el RISE, (ii) las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad y (iii) las personas naturales obligadas a llevar contabilidad. Las personas jurídicas pueden ser (i) sociedad con fines de lucro, (ii) sociedad sin fines de lucro, (iii) instituciones públicas, (iv) empresas públicas o (v) organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Por su tamaño, las empresas se clasifican a partir del volumen de ventas anuales y el total de trabajadores —el criterio del volumen de ventas prevalece sobre el del personal— (véase el cuadro 14).

Cuadro 14
Clasificación de las empresas según volumen de ventas anuales y personal ocupado en el Ecuador, 2019

Clasificación de las empresas	Volumen de ventas anuales (en dólares)	Personal ocupado (en número de trabajadores)
Régimen Impositivo Simplificado[a]	Menor o igual que 60 000	De 0 a 10
Microempresa	Menor o igual que 300 000	De 1 a 9
Pequeña empresa	De 300 001 a 1 000 000	De 10 a 49
Mediana empresa A	De 1 000 001 a 2 000 000	De 50 a 99
Mediana empresa B	De 2 000 001 a 5 000 000	De 100 a 199
Gran empresa	De 5 000 001 en adelante	De 200 en adelante

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en la clasificación de la Superintendencia de Compañías, el Servicio de Rentas Internas, y la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria, 2019.
[a] Esta categoría se incluye dentro de la clasificación por tamaño debido a fines analíticos, pero forma parte de la clasificación por forma institucional o unidad legal.

Toda persona natural que presente ventas menores de 60 000 dólares anuales (período fiscal), que no haya sido agente de retención[33]

33 Los agentes de retención son aquellas personas naturales o jurídicas autorizadas por ley para efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente.

en los pasados 3 años, que tenga a su cargo como máximo a 10 trabajadores y cuyo rubro no sea una actividad restringida[34] podrá acceder al RISE[35] (INEC, 2019a). Este es uno de los beneficios por el que pueden optar las personas naturales —con negocios unipersonales o familiares—, que reemplaza directamente el pago del impuesto al valor agregado (IVA) y también el pago del impuesto a la renta. Los pagos se realizan en cuotas mensuales preestablecidas por sectores. Entre otros beneficios, las personas que se acogen a este régimen no deben realizar declaraciones —por lo que ahorran costos de formularios y trámites— y no están obligadas a llevar una contabilidad. Dado que este régimen busca que las actividades económicas se formalicen desde el punto de vista tributario, y considerando que muchas veces no se registran empleos en la seguridad social, como incentivo se estableció que, por cada trabajador adicional que sea afiliado a la seguridad social (IESS), se realice un descuento del 5% de la cuota mensual que se pagaría en el RISE —cuota que reemplaza al IVA y al impuesto a la renta—. El monto máximo de descuento sobre la cuota impositiva que debería pagar la empresa, que se puede obtener al afiliar a 10 trabajadores nuevos, es del 50%. Sin embargo —y este es un aspecto muy importante—, si la empresa contrata a más de 10 trabajadores, pierde la totalidad de los descuentos. Contratar al trabajador número 11 resulta muy caro para la empresa, pues implica que se duplique su carga tributaria.

En el 2019 se promulgó la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria, en la que se crea el Régimen Impositivo para Microempre-

34 Entre las actividades excluidas del RISE figuran, entre otras, la labor de los agentes de bolsa, la propaganda y la publicidad, la labor de los agentes de aduana, y la extracción o comercialización de sustancias minerales metálicas. Más detalles pueden consultarse en el sitio web del RISE: www.sri.gob.ec/regimen-impositivo-simplificado-rise.

35 Se aplica a los sectores de agricultura, pesca, ganadería, avicultura, minería, transporte, manufactura, servicios de restaurantes y hoteles, servicios de construcción, trabajo autónomo, comercio y otros servicios.

sas. Para acceder a los beneficios de dicho régimen, es necesario contar con la clasificación de microempresa —un máximo de ventas de 300 000 dólares anuales—, emplear hasta a nueve trabajadores, y realizar actividades económicas permitidas dentro de ese régimen.[36] Los beneficios implican la simplificación de los trámites para el cumplimiento de las obligaciones tributarias relacionadas con el IVA y el impuesto a los consumos especiales. Se aplica la tarifa fija, que se reduce a un 2% de los ingresos brutos —no se pueden descontar los costos como en los demás regímenes— de la actividad empresarial, con declaración semestral. Las microempresas, en contraprestación, están obligadas a llevar un registro de la contabilidad, y a entregar comprobantes de pago y solicitarlos siempre que se realice una compra; asimismo, deben presentar declaraciones semestrales del IVA, el impuesto a los consumos especiales y el impuesto a la renta. Las obligaciones formales son simplificadas en comparación con el régimen que aplica a las sociedades,[37] pero, en el régimen de las microempresas, no existen descuentos por incremento neto de los trabajadores afiliados a la seguridad social. El régimen es obligatorio para las microempresas que cumplen con las condiciones.

Por su parte, las sociedades —las que venden más de 300 000 dólares al año, incluidas las denominadas pequeñas— enfrentan impuestos del 22% al 25% sobre la base imponible —ventas netas—,

36 No pueden acogerse al régimen referido las microempresas que realicen actividades económicas en los siguientes sectores: construcción, urbanización, lotización y otras similares; servicios de transporte terrestre público de pasajeros, transporte terrestre comercial, transporte internacional de pasajeros mediante sucursales extranjeras y *courier*; exploración, explotación o transporte de recursos naturales no renovables; comercializadoras de combustibles, instituciones financieras y sociedades tenedoras de acciones; y actividades de ocupación liberal —profesionales, comisionistas, agentes, representantes, artistas y artesanos calificados—.

37 Según el Servicio de Rentas Internas, uno de los objetivos es reducir significativamente el número de deberes formales, para lo cual se pasa de 36 obligaciones generales anuales —en algunos casos, 48— a 8 obligaciones anuales, dependiendo del caso.

la cual es el resultado de la resta de los ingresos ordinarios, menos devoluciones, descuentos, deducciones, costos y gastos —ganancias brutas—. Se hace una excepción para aquellas empresas que reinvierten sus utilidades, las cuales acceden al beneficio de una reducción del 10% de la tarifa general.

A partir del año 2018, las empresas constituidas en el Ecuador o las sucursales de empresas extranjeras domiciliadas en el país —así como los establecimientos permanentes de empresas extranjeras no domiciliadas— deben aplicar la tarifa del 25% sobre su base imponible. La tarifa del impuesto a la renta para sociedades puede subir al 28% cuando el 51% o más de sus accionistas o socios están establecidos en paraísos fiscales o regímenes de menor imposición.

Cuadro 15
Beneficios y obligaciones empresariales según volumen de ventas en el Ecuador, 2019

Beneficios	**Descuentos por la seguridad social**	5% de descuento de la cuota fija del RISE por cada trabajador adicional afiliado a la seguridad social[a]	No hay descuento	No hay descuento
	Límite de trabajadores	Máximo 10 trabajadores	Máximo 9 trabajadores	De 11 a más trabajadores
Obligaciones	**Obligaciones tributarias**	Cuota fija que va de 1,43 a 261 dólares[b]	2% de los ingresos brutos	Del 22% al 25% de las ganancias netas
		Empresas tipo RISE (De 0 a 60 000 dólares)	Microempresas (De 60 001 a 300 000 dólares)	Empresas de mayor tamaño (300 001 o más dólares)

Elaboración propia.

Notas:

[a] Se descuenta un 5% por cada trabajador adicional inscrito en el IESS hasta llegar a un descuento máximo del 50%.

[b] Esta cuota fija depende del volumen de ventas y del tipo de actividad que se realiza.

De esta manera, la legislación laboral y fiscal del Ecuador está definida de tal forma que funciona como un desincentivo para que las empresas crezcan. Aquí se presentan dos ejemplos sencillos, que se retoman en el cuadro 15, para considerar en detalle las complejidades de la legislación. Una empresa que integra el RISE, que realiza ventas por un monto de 50 999 dólares y que cuenta con 9 trabajadores será más rentable que una empresa que vende 60 001 dólares y en la que laboran 10 trabajadores. Al expandir sus ventas y su planta laboral, la empresa se desplaza del RISE al régimen de las microempresas, por lo que ya no goza del descuento de hasta un 50% sobre los impuestos que debía pagar. A su vez, una empresa que pertenece al régimen de las microempresas, con ventas por 299 999 dólares, perdería dinero si sus ventas aumentaran a 300 001 dólares, pues en ese caso ya no podría integrar el régimen de las microempresas y su impuesto sobre la renta pasaría de un 2% de los ingresos brutos a un 22% de las utilidades. Las buenas intenciones generan incentivos al enanismo empresarial.

La legislación tributaria tiende a favorecer a las pequeñas empresas y a los trabajadores independientes, por lo cual se generan distorsiones en la distribución del tamaño de las empresas. Como se mostró en la sección 2.2, la estructura empresarial del Ecuador durante el último quinquenio muestra que más del 90% de las empresas son microempresas. Este resultado puede ser consecuencia de las facilidades aplicadas al régimen tributario mediante la creación de nuevas leyes que benefician a las microempresas y a las personas naturales comprendidas en el RISE.

Además, la fiscalización de las contribuciones al IESS también opera, de facto, como otro impuesto al tamaño. En efecto, como se detalla luego, es mucho más probable que el IESS detecte la evasión de contribuciones en una empresa grande que en una pequeña. En otros términos, las empresas que contratan a trabajadores dependientes sin

cumplir con la ley saben que solo pueden hacerlo si son muy pequeñas; crecer las expone al riesgo de ser detectadas por el Ministerio del Trabajo y el IESS, lo cual aumenta sus costos laborales y las obliga a cumplir con el SBU. Como ya se vio, en el Ecuador existen muchas empresas pequeñas con trabajadores dependientes, pero que se desempeñan en la informalidad y la ilegalidad —lo que supone incumplimiento con el IESS y con el SBU—, y hay muy pocas grandes empresas —o prácticamente ninguna— que estén en esa situación.

El resultado de la interacción entre los regímenes fiscales especiales y la fiscalización imperfecta del sistema de seguridad social constituye una parte muy sustancial de la explicación respecto de por qué la inmensa mayoría de las empresas ecuatorianas son pequeñas y, de estas, muchas son informales. Lo anterior se señala sin soslayar la importancia de otros factores, como, por ejemplo, el acceso al crédito.

En el cuadro 16 se muestra una simulación de cómo funcionan los regímenes tributarios mencionados anteriormente. Para realizar una comparación entre los distintos funcionamientos, estos se dividen por ventas. Como se puede observar, el RISE suele ser más favorable que el Régimen General para todas las empresas que pertenecen a esta categoría —sujeto a la actividad económica—. El nuevo régimen especial para microempresas también ofrece muchos beneficios y, en ciertos casos, es más conveniente que el RISE —el tributo sobre los ingresos brutos para el caso de las microempresas debe ser revisado con mayor atención—.

El RISE establece cuotas mensuales por sectores que aumentan progresivamente de acuerdo con el nivel de ventas anuales. En la parte alta del nivel de ventas —entre 50 001 y 60 000 dólares—, los sectores de servicios, hoteles y restaurantes, y construcción presentan cuotas considerablemente más altas que los sectores de comercio, manufactura y transporte, las cuales, a su vez, son más elevadas que aquellas

Cuadro 16
Régimen tributario del Ecuador: ejemplo numérico (en dólares)

Ventas brutas	Gastos	Ganancias antes de aplicar los impuestos	RISE		Microempresas		Régimen general[a]	
			Impuestos	Ganancias después de aplicar los impuestos	Impuestos	Ganancias después de aplicar los impuestos	Impuestos[a]	Ganancias después de aplicar los impuestos
60 000	40 000	20 000	3091,44[b]	16 908,56	1200,00	18 800,00	4400,00	15 600,00
60 001	40 000	20 001	n. a.	n. a.	1200,02	18 800,98	4400,22	15 600,78
300 000	210 000	90 000	n. a.	n. a.	6000,00	84 000,00	19 800,00	70 200,00
300 001	210 000	90 001	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	19 800,22	70 200,78
400 000	280 000	120 000	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	26 400,00	93 600,00

Elaboración propia.

Nota: La abreviatura n. a. indica que el dato no es aplicable.

[a] Solo se contempla el impuesto a la renta del Régimen General. Se deben considerar el impuesto al valor agregado, la participación de trabajadores en las utilidades y la contabilidad, entre otros elementos.

[b] En el ejemplo del RISE se considera una empresa unipersonal del sector de servicios, con cuota mensual de 257,62 dólares y total anual de 3091,44 dólares (la más alta de las cuotas del RISE).

correspondientes a los sectores agrícola, y de minas y canteras. Dependiendo del nivel de ventas y del sector en que la actividad económica se desarrolle, es más beneficioso tributar al RISE o al régimen de las microempresas. Las empresas del sector servicios (véase el cuadro 16), con un nivel de ventas anuales de 60 000 dólares, se verían beneficiadas al tributar al régimen de las microempresas, al igual que los sectores de la construcción, y de hoteles y restaurantes, ubicados en el mismo rango de ventas. Sin embargo, en los demás sectores —comercio, manufactura y transporte, sector agrícola, y minas y canteras— y en los rangos más bajos de ventas de los primeros, el RISE resulta más ventajoso para las microempresas y las pequeñas empresas. Dicho esto, nótese que el RISE puede dejar de ser favorable si las empresas cruzan el umbral de los 10 trabajadores. Como se vio, contratar al trabajador número 11 implica la duplicación de la carga tributaria. El costo marginal de esa contratación es muy grande, un claro desincentivo al crecimiento de las empresas.

A esto se suman las obligaciones patronales relacionadas con el bienestar social que se analizaron en la primera sección, que dependen del número de trabajadores: (i) establecer almacenes de artículos de primera necesidad para suministrarlos a precio de costo a los trabajadores y a sus familias, (ii) otorgar servicios de comedor, (iii) instalar escuelas de educación primaria, (iv) proporcionar el servicio gratuito de guardería infantil y (v) contratar los servicios de profesionales en trabajo social. Pero también es relevante señalar que la autoridad cuenta con pocas posibilidades de fiscalizar el cumplimiento de toda esta normativa.

En conclusión, por diseño, el Régimen General y los regímenes especiales configuran una situación que desincentiva el crecimiento de las empresas. Al verse favorecidas con una disminución de las tasas impositivas y con diversas facilidades, las empresas optarán por mantenerse

dentro de los regímenes que les convienen, evitando así seguir creciendo (Vallejo Espinoza, 2013).

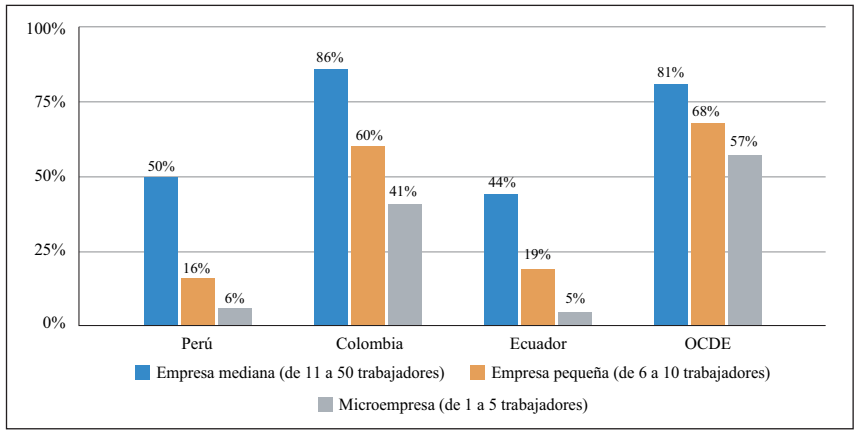
Por otro lado, no existe un efectivo control de las afiliaciones a la seguridad social. Los costos de una supervisión efectiva de todas las empresas son muy altos. Adicionalmente, los requisitos y los controles para la formalidad son verificados y regulados por diversas entidades: el Ministerio del Trabajo; el Servicio de Rentas Internas; la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; y el IESS. Las intervenciones no siempre funcionan de manera articulada y se realizan pocas inspecciones. Por lo tanto, la supervisión se limita a las empresas medianas y grandes.

Esto tiene implicaciones directas en la productividad de las empresas, pues se desaprovechan economías de escala. En el Ecuador, una microempresa presenta un 5% de la productividad que una empresa grande; una pequeña, un 19%; y una mediana, un 44%. Si bien estas brechas de productividad se encuentran en todas las economías, en Latinoamérica —y particularmente en el Ecuador— son mucho más profundas.

El análisis presentado en esta sección permite contestar el tercer interrogante que motivó este documento: ¿qué impacto tiene la protección social —incluidos los regímenes fiscales especiales— sobre la productividad? En este caso, la respuesta es claramente negativa. El sistema en su conjunto grava al sector más productivo de la economía y subsidia al improductivo. Sin duda, la productividad del país depende de muchos otros factores —como, por ejemplo, el acceso al crédito que tienen las empresas, el cumplimiento de los derechos de propiedad y las políticas de desarrollo productivo—. Pero, dicho lo anterior, es claro que la protección social y los regímenes fiscales especiales generan un fuerte impacto en las decisiones de las empresas respecto de una serie de temas importantes, como cuántos trabaja-

dores contratar y bajo qué modalidades, qué duración deben tener los contratos, qué oportunidades de capacitación ofrecer a los trabajadores para que adquieran nuevas habilidades en sus empleos y qué medidas tomar para crecer —en función de las opciones con las que cuentan— y adecuarse ante situaciones de cambio tecnológico o de mercado. Este impacto no solo afecta las decisiones de las empresas, sino las de los trabajadores, quienes tienen que determinar si les conviene o no desempeñarse por cuenta propia. Se trata de determinantes fundamentales de la productividad, y el análisis anterior indica que, desafortunadamente, los incentivos no están orientados a impulsar el crecimiento en el Ecuador.

Gráfico 15
Productividad laboral según tamaño de la empresa (en porcentajes de la productividad de una empresa grande), 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cepal (2017) y BID (2018).

5. CONCLUSIONES

Destacan dos elementos del desarrollo del Ecuador desde el inicio del siglo XXI. Por un lado, una expansión considerable del PIB, que experimentó un crecimiento real acumulado del 91% entre el 2000 y el 2019, y se incrementó un 37% en términos per cápita. Por otro lado, un notable aumento del gasto en protección social, que pasó de un 2,31% del PIB[38] a casi un 5% del PIB durante el mismo período.

Sin embargo, es difícil afirmar que esos elementos hayan generado los resultados esperados en materia del bienestar social de la población ecuatoriana. Si bien el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza extrema se redujo de un 16,5% en el 2007 a un 8,9% en el 2019, mientras que la informalidad laboral pasó de un 69% en el 2001 a un 59% en el 2019, otros indicadores que capturan aspectos más amplios del desarrollo no mostraron una evolución positiva. Un dato de gran relevancia es que, en el 2019, a pesar de la expansión del PIB, 3 de 4 trabajadores ecuatorianos laboraban en forma independiente o en empresas que tenían entre 2 y 9 trabajadores, con un promedio de 1,9. Esas empresas, en su gran mayoría informales, mostraban niveles de productividad muy bajos en comparación con las pocas empresas de mayor tamaño. Esta es

38 Este valor representa la suma del gasto en salud (0,8% del PIB), en pensiones (0,71% del PIB) y en el Bono de Desarrollo Humano (0,8% del PIB) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013).

una de las razones que explican por qué, durante las últimas décadas, la productividad total de los factores en el país ha crecido a una tasa promedio de 0,13% al año.

Sin menospreciar la importancia de otros factores, en este trabajo se argumentó que los resultados anteriores se derivan —en parte— de la forma en que está estructurada la protección social en el Ecuador, entendida esta como la combinación de programas contributivos y no contributivos de seguridad social, y de programas dirigidos a luchar contra la pobreza. Esto es así porque esta combinación de programas segmenta el mercado laboral, y crea incentivos en contra del empleo formal y a favor del informal. A su vez, esta combinación —junto con los regímenes fiscales especiales para las pequeñas empresas— se traduce en un impuesto al tamaño de las empresas y en un fuerte incentivo al trabajo independiente y al enanismo empresarial.

Del análisis presentado en este documento se desprenden varias observaciones relevantes para el diseño de políticas públicas. En primer lugar, la ausencia de una visión integral de la protección social —incluyendo cómo esta interactúa con otras políticas que afectan el crecimiento— ha sido una deficiencia importante y costosa. No ha habido congruencia entre, por un lado, el andamiaje jurídico de la seguridad social y, por otro, las políticas en materia de salario mínimo, salud y programas contra la pobreza. Estas políticas han cambiado de forma importante durante las últimas dos décadas, pero sobrepuestas en un marco jurídico desactualizado. Se han sumado programas, y no se ha logrado reformar el marco jurídico de la seguridad social. El resultado es que el conjunto de políticas y programas que hoy día conforma la protección social en el Ecuador falla en dos dimensiones centrales del desarrollo del país: por una parte, a los trabajadores solo se les ofrece una protección errática contra riesgos; por otra, se castiga la productividad y el crecimiento a largo plazo.

Mirando hacia adelante, esta observación es fundamental. Antes que una reforma del sistema de pensiones, una reforma de salud, una reforma fiscal o una reforma de esta u otra disposición de la legislación laboral, lo que se requiere es una visión de un nuevo sistema de protección social capaz de superar las dos fallas anteriores. Sin esa visión, es muy probable que las reformas puntuales mejoren en alguna dimensión, pero al costo de empeorar en otra. Una visión integral no implica que todo se debe reformar al mismo tiempo, pero sí implica que las reformas que se lleven a cabo se conceptualicen como parte de un cambio sistemático más profundo, en la dirección de un sistema de protección social mucho mejor articulado que el vigente.

Así, por ejemplo, es claro que el sistema de pensiones contributivo presenta grandes fallas, puesto que no es capaz de proteger a los trabajadores contra el riesgo de longevidad y, al mismo tiempo, ofrecer impactos distributivos regresivos. Pero también debe quedar claro que los cambios paramétricos —mayor edad de jubilación, mayores tasas de contribución— serán insuficientes para resolver el problema de fondo: la alta precariedad en el empleo y los bajos períodos de permanencia en la formalidad de la gran mayoría de los trabajadores. Mientras eso continúe, es sumamente improbable que una reforma del sistema de pensiones sea exitosa. Más todavía, puede agravar el problema si, por ejemplo, mayores tasas de contribución incrementan aún más el impuesto a la formalidad.

Una situación similar puede ocurrir en materia tributaria si el incremento de algunos impuestos se compensa con mayores transferencias directas mediante el Bono de Desarrollo Humano, o mediante una expansión de los programas no contributivos de pensiones o de salud. En tal caso, la recaudación aumentará al precio de fortalecer los incentivos a la informalidad, con costos a mediano plazo en términos de productividad y estrechamiento de la base tributaria.

Por ello, la visión integral de la protección social aludida anteriormente debe incorporar aspectos del régimen tributario, incluyendo los regímenes fiscales especiales para las pequeñas empresas. Se requieren instrumentos de protección social menos dependientes del estatus laboral de los trabajadores y más compatibles con la creación de empleos productivos. Paralelamente, se necesitan instrumentos de redistribución más eficaces, que descansen más en los impuestos directos u otros mecanismos. Y, asimismo, políticas que fomenten el crecimiento de las empresas productivas.

Finalmente, es evidente que, para que el Ecuador goce de un crecimiento sostenido y socialmente incluyente, se precisan esfuerzos en múltiples dimensiones, muchas de ellas de suma importancia, como el caso de las políticas macroeconómicas. Dicho eso, este ensayo argumenta que una reforma integral de la protección social es una dimensión sine qua non de esos esfuerzos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Fernando; Pablo Brassiolo, Manuel Toledo, Lilian Allub, Guillermo Alves, Dolores de la Mata, Ricardo Estrada y Christian Daude (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Caracas: CAF. Recuperado de http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

Araujo, María Caridad y Norbert Schady (2018). Cinco particularidades del bono de desarrollo humano. *Primeros pasos: desarrollo infantil*. Blog del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/bono-de-desarrollo-humano/

Banco Central del Ecuador (2019). *Información estadística mensual*. Recuperado de https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp

Banco Central del Ecuador (2011). *Estadísticas macroeconómicas: presentación estructural 2011*. Recuperado de https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacroEstruc2011.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2018) *Creciendo con productividad: una agenda para la región andina*. BID. Recuperado de http://dx.doi.org/10.18235/0001178

Bosch, Mariano; Norbert Schady y María Caridad Araujo (2017). *The effect of welfare payments on work in a middle-income country*. Working Paper 8509. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador.* LC/W.552. Santiago de Chile: Cepal.

Edmonds, Eric V. y Norbert Schady (2012). Poverty alleviation and child labor. *American Economic Journal: Economic Policy, 4*(4), 100-124.

Fórum Consultor (2021). *Nota técnica de base para la construcción de una estrategia de protección social para mitigar los impactos del COVID-19.* Documento de trabajo elaborado para la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida y ONU Ecuador.

Granda, Carmen; Elizabeth Feijoó, Carolina Patiño y Juan Carlos Palacios (2017). Empalme de las series de desempleo de la Enemdu para el período 2003-2006. *Revista de Estadística y Metodologías*, 3, 75-101. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Revista_Estadistica/Empalme%20de%20las%20series%20de%20desempleo.pdf

Guamán, Jessica; Estefanía Lara, Rafael Alvarado y Pablo Ponce (2019). Efecto del bono de desarrollo humano en el gasto en salud y educación en Ecuador utilizando *propensity score matching. Revista Economía y Política, 15*(30), 24-39.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2020). *Boletín Estadístico. Años 2018-2019*, n.° 24. Recuperado de www.iess.gob.ec/documents/10162/e460570f-2b68-4fba-ba06-0ddd63457540

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (s/f). *Trabajador no remunerado del hogar*. IESS. Recuperado de https://www.iess.gob.ec/es/web/afiliacion-voluntaria/trabajo-no-remunerado-del-hogar1

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) 2020: indicadores de pobreza y desigualdad*. Recuperado de www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2020/Diciembre-2020/202012_PobrezayDesigualdad.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019a). *Directorio de empresas y establecimientos*. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut). Recuperado de www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-ensanut-2019/

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019b). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) 2019. Recuperado de www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2019/

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2017). *Directorio de empresas y establecimientos 2017*. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/directorio-de-empresas-2017/

Levy, Santiago (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Lucio, Ruth; Nilhda Villacrés y Rodrigo Henríquez (2011). Sistema de salud de Ecuador. *Salud Pública de México*, 53 (Supl. 2), 177-187. Recuperado de www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800013&lng=es&tlng=es

Molina-Vera, Andrea (2019). Análisis de la focalización del bono de desarrollo humano (BDH) en Ecuador 2000-2018. *Boletín de Política Económica*, 8, 21-26.

Oosterbeek, Hessel; Juan Ponce y Norbert Schady (2008). *The impact of cash transfers on school enrollment: evidence from Ecuador.* Policy Research Working Paper, 4645. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Corporación Andina de Fomento (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*. París: OCDE.

Organización Internacional del Trabajo (2020a). *Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Quito: OIT. Oficina de la OIT para los Países Andinos. Recuperado de www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_742001.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2020b). *Valuación actuarial del régimen de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2018*. Quito: OIT. Oficina de la OIT para los Países Andinos. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_742594.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2020c). *Encuesta de percepción de usuarios y beneficiarios del IESS sobre el desempeño del Instituto en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad.* Quito: OIT. Oficina de la OIT para los Países Andinos. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_744546.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2003). *Hechos concretos sobre la seguridad social.* Ginebra: OIT. Recuperado de www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

Organización Mundial de la Salud (s/f). *Gasto de salud, base de datos*. Recuperado de https://apps.who.int/nha/database/Search/Index/en?q=Ecuador

Ortiz Mena, Esteban (2007). Dependencia del trabajador. *DerechoEcuador.com*. Recuperado de https://www.derechoecuador.com/dependencia-del-trabajador

Registro Social (s/f). *Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS).* Unidad del Registro Social, Quito. Recuperado de http://rips.registrosocial.gob.ec/Rips-web/

Ruiz-Arranz, Marta y María Cecilia Deza (Eds.) (2018). *Creciendo con productividad:una agenda para la región andina*. BID. Recuperado de http://dx.doi.org/10.18235/0001178

Superintendencia de Bancos (s/f). *Entidades de seguridad social: balances de seguridad social por tipo de institución*. Recuperado de https://www.superbancos.gob.ec/bancos/entidades-de-seguridad-social/

Vallejo Espinoza, Diego Felipe (2013). *El régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE) y su incidencia en el comercio informal* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Normas legales

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008a). Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008b). Mandato constituyente n.° 8. Eliminación y prohibición de tercerización. Registro Oficial. Suplemento 330, 6 de mayo.

Asamblea Nacional del Ecuador (2019). Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria. Registro Oficial. Suplemento 111, 31 de diciembre.

Asamblea Nacional del Ecuador (2015). Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Registro Oficial. Tercer Suplemento 483, 20 de abril.

Asamblea Nacional del Ecuador (2014). Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial. Suplemento 180, 10 de febrero.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010a). Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Registro Oficial. Suplemento 351, 29 de diciembre.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010b). Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social. Registro Oficial. Suplemento 323, 18 de noviembre.

Congreso Nacional del Ecuador (2005). Código del Trabajo. Registro Oficial. Suplemento 167, 16 de diciembre.

Congreso Nacional del Ecuador (2001). Ley 55 de Seguridad Social, Registro Oficial. Suplemento 465, 30 de noviembre.

Congreso Nacional del Ecuador (1995). Ley 90 de Seguridad Social de la Policía Nacional. Registro Oficial 707, 1 de junio.

Congreso Nacional del Ecuador (1988). Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio, Registro Oficial. Suplemento 21, 8 de septiembre.

Decreto Ejecutivo 1395 (2013). Registro Oficial 870, 14 de enero.

Decreto Ejecutivo 1838 (2009). Registro Oficial 650, 20 de julio.

Decreto Ejecutivo 12 (2007). Registro Oficial. Suplemento 8, 25 de enero.

Decreto Ejecutivo 1824 (2006). Registro Oficial 351, 7 de septiembre.

Decreto Ejecutivo 347-A (2003). Registro Oficial 76, 7 de mayo.

Decreto Supremo 40 (1970). Registro Oficial 15, 10 de julio.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2016). Resolución CD 501 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que consolida las tablas de distribución de las tasas de aportación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Registro Oficial 703, 2 de marzo.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2014). Resolución CD 467, 20 de marzo.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2010). Resolución del IESS 300. Registro Oficial. Suplemento 116, 26 de enero.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2006). Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte. Registro Oficial 225, 9 de marzo. Recuperado de www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/C.D.%20100.pdf

ANEXO

Programas contra la pobreza y pensiones no contributivas

Cuadro A-1
Programas contra la pobreza y pensiones no contributivas en el Ecuador, 2019

Programa	Descripción	Requisitos
Bono de Desarrollo Humano	Transferencia monetaria mensual de 50 dólares para núcleos familiares en situación de pobreza o extrema pobreza conforme al Registro Social vigente. Dirigido al representante del núcleo familiar, de preferencia a la mujer jefa de hogar o cónyuge.	No contar con seguridad social contributiva, a excepción de las personas afiliadas al Seguro Social Campesino o que realizan trabajo no remunerado en el hogar. Encontrarse en situación de extrema pobreza o de pobreza conforme al Registro Social vigente.
Bono de Desarrollo Humano Variable	Transferencia condicionada. Mantiene como componente fijo la transferencia de 50 dólares mensuales + 300 dólares adicionales por cada hijo o hija menor de 5 años, con un máximo de 3 hijos o hijas, y de 10 dólares adicionales por cada hijo o hija de 5 a 18 años. El valor máximo de la transferencia mensual entre los componentes fijo y variable será de 150 dólares.	No contar con seguridad social contributiva, a excepción de las personas afiliadas al Seguro Social Campesino o que realizan trabajo no remunerado en el hogar. Dirigido a núcleos familiares en situación de extrema pobreza conforme al Registro Social vigente, con hijos o hijas menores de 18 años.
Pensión para Adultos Mayores	Establece el valor mensual de la transferencia monetaria de la Pensión para Adultos Mayores en 50 dólares.	Tener 65 años o más. No contar con seguridad social contributiva, a excepción de las personas afiliadas al Seguro Social Campesino o que realizan trabajo no remunerado en el hogar. Constar en el Registro Social 2014, hasta la actualización de su información.

Programa	Descripción	Requisitos
Pensión Mis Mejores Años	Establece el valor mensual de la transferencia monetaria en 100 dólares.	Cumplir los requisitos anteriores y, adicionalmente, encontrarse en situación de extrema pobreza o pobreza conforme al Registro Social vigente.
Pensión para Personas con Discapacidad	Establece el valor mensual de la transferencia monetaria de la pensión en 50 dólares.	Tener 65 años o más. Contar con una discapacidad igual o superior al 40% determinada por el MSP. No contar con seguridad social contributiva, a excepción de aquellas personas afiliadas al Seguro Social Campesino o que realizan trabajo no remunerado en el hogar. Constar en el Registro Social 2014, hasta la actualización de su información.
Pensión Toda una Vida	Establece el valor mensual de la transferencia monetaria de la pensión en 100 dólares.	Tener menos de 65 años. Presentar una discapacidad igual o superior del 40% determinada por el MSP. No contar con seguridad social contributiva, a excepción de las personas afiliadas al Seguro Social Campesino o que realizan trabajo no remunerado en el hogar. Encontrarse en situación de extrema pobreza o pobreza conforme con el Registro Social vigente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Inclusión Económica y Desarrollo Social.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

2020 *La dinámica del mercado laboral peruano: creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos

2019 *Violencia contra las mujeres: la necesidad de un doble plural*
Wilson Hernández (Ed.)
GRADE, CIES y PNUD

2017 *Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort

2017 *Otro urbanismo para Lima: más allá del mejoramiento de barrios*
Jitka Molnárová, Luis Rodríguez Rivero, Álvaro Espinoza y Ricardo Fort (Eds.)
PUCP, Universidad Científica del Sur y GRADE

2016 *¿Agroindustria en la Amazonía?: posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*
Ricardo Fort y Elena Borasino (Eds.)

2016 *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*
Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.)

2016 *¿Combinando protección social con generación de oportunidades económicas?: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.)

2015 *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación*
Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes

2015 *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*
Javier Escobal, Ricardo Fort y Eduardo Zegarra (Eds.)

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

2021 *Políticas de protección social y laboral en el Perú: una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*
Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 115

2021 *What difference do schools make? A mixed methods study in secondary schools in Peru*
Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe
Documentos de Investigación, 114

2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 113

2021 *Políticas para combatir la pandemia de COVID-19*
Miguel Jaramillo y Kristian López
Documentos de Investigación, 112

2020 *The coronavirus pandemic and its challenges to women's work in Latin America*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martin y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 111

2020 *El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martin y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 110

2020 *Predictors of school dropout across: Ethiopia, India, Peru and Vietnam*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 109

2020 *COVID-19 and external shock: economic impacts and policy options in Peru*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 108

2020 *COVID-19 y* shock *externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 107

2020 *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 106

2020 *La apuesta por la infraestructura: inversión pública y reproducción de la escasez hídrica en contextos de gran minería en el Perú y Colombia*
Gerardo Damonte, Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 105

2020 *Minería y conflictos en torno al control ambiental. La experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia*
Julieta Godfrid, Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 104

2020 *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Documentos de Investigación, 103

2020 *Minería, escasez hídrica y la ausencia de una planificación colaborativa*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 102

2019 *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*
María Balarin y Aurora Escudero
Documentos de Investigación, 101

2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 100

2019 *El conocimiento del contenido por parte de los docentes y su relación con el rendimiento de los estudiantes de sexto de primaria: una mirada a las tres regiones naturales del Perú*
Juan León, Claudia Sugimaru y Ana Salas
Documentos de Investigación, 99

2019 *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 98

2019 *"Cualquier cosa nos puede pasar": dos estudios de caso sobre experiencias de violencia contra niñas durante el curso de sus vidas*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 97

2019 *Implementación de programas de inclusión social en territorios con población vulnerable. ¿Cómo está cambiando Beca 18 la vida de los y las jóvenes del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)?*
Gabriela Guerrero, Vanessa Rojas, Santiago Cueto, Jimena Vargas y Sayuri Leandro
Documentos de Investigación, 96

2019 *Capital social y logro ocupacional en contextos de segregación*
Martín Benavides, Juan León, Álvaro Paredes y Diana La Riva
Documentos de Investigación, 95

2019 *¿Son los contratos temporales un peldaño hacia un contrato por tiempo indeterminado?*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 93

2019 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo. El impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Documentos de Investigación, 92

2019 *Democracia y gobiernos locales: efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales*
Miguel Jaramillo y Elsa Bardález
Documentos de Investigación, 91

2018 *Más allá de los* nini: *los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*
Lorena Alcázar, María Balarin, Cristina Glave y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 90

2018 *Mercado privado, consecuencias públicas. Los servicios de provisión privada en el Perú*
María Balarin, Jostin Kitmang, Hugo Ñopo y María Fernanda Rodríguez
Documentos de Investigación, 89

2018 *¿Protección social adaptativa?: desafío para la política en el Perú*
Gerardo Damonte, Manuel Glave, Karla Vergara y Rafael Barrio de Mendoza
Documentos de Investigación, 88

2018 *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*
Santiago Cueto, Vanessa Rojas, Martín Dammert y Claudia Felipe
Documentos de Investigación, 87

2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Documentos de Investigación, 86

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

2020 *Entendiendo la paradoja de la maternidad adolescente en Lima Metropolitana: un análisis de los efectos de vecindario en el 2013*
Selene Cueva Madrid
Avances de Investigación, 40

2020 *El agua, un anhelo permanente. La minería y sus efectos territoriales sobre el agua en la comunidad afrodescendiente de Patilla, La Guajira, Colombia*
Liza Minely Gaitán Ortiz
Avances de Investigación, 39

2019 *Medición de la prevalencia de la violencia física y psicológica hacia niñas, niños y adolescentes, y sus factores asociados en el Perú: evidencia de Niños del Milenio*
Alan Sánchez y Alessandra Hidalgo
Avances de Investigación, 38

2018 *Ser joven en el Perú: educación y trabajo*
Ana Paula Franco y Hugo Ñopo
Avances de Investigación, 37

2018 *Adaptation to climate change in the tropical mountains? Effects of intraseasonal climate variability on crop diversification strategies in the Peruvian Andes*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 36

2018 *Using a co-occurrence index to capture crop tolerance to climate variability: a case study of Peruvian farmers*
Carmen Ponce y Carlos Alberto Arnillas
Avances de Investigación, 35

2018 *Revisiting the determinants of non-farm income in the Peruvian Andes in a context of intraseasonal climate variability and spatially widespread family networks*
Carmen Ponce
Avances de Investigación, 34

2018 *La importancia de las prácticas preprofesionales en la transición al empleo: un estudio en las ciudades capitales del Perú*
Luciana de la Flor
Avances de Investigación, 33

2018 *The impact of intimate partner violence on child development in Peru*
Mariel Bedoya, Karen Espinoza y Alan Sánchez
Avances de Investigación, 32

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia cualitativa de Niños del Milenio*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 60

2021 *¿Qué diferencia hacen las escuelas?: un estudio de métodos mixtos en colegios secundarios del Perú*
Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe
Análisis & Propuestas, 59

2021 *Estratificación de los retornos a la educación superior en el Perú: el rol de la calidad de la educación y las opciones de carrera*
Alan Sánchez, Marta Favara y Catherine Porter
Análisis & Propuestas, 58

2021 *Do more school resources increase learning outcomes?: evidence from an extended school-day reform*
Jorge M. Agüero, Marta Favara, Catherine Porter y Alan Sánchez
Análisis & Propuestas, 57

2020 *Acceso a dispositivos y habilidades digitales de dos cohortes en el Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 56

2020 *Perú: construcción de infraestructuras: no perder las oportunidades de reducir las desigualdades en el acceso al agua*
Gerardo Damonte, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 55

2020 *Colombia: producción de desigualdades en las relaciones con el agua: consecuencias de la construcción de infraestructuras*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga, Liza Gaitán y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 54

2020 *Chile: nuevos atributos en los protocolos de emergencia ambiental a considerar en el ámbito de la minería*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte y Alex Godoy Faúndez
Análisis & Propuestas, 53

2020 *Predictores de la deserción escolar en el Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Análisis & Propuestas, 52

2020 *Argentina: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Ana Paula López y Lautaro Clemenceau
Análisis & Propuestas, 51

2020 *Perú: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 50

2020 *Colombia: minería y conflictos en torno a la contaminación del agua: la experiencia de monitoreos hídricos comunitarios en La Guajira, Colombia*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 49

2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 48

2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 47

2020 *Perú: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 46

2020 *Argentina: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Análisis & Propuestas, 45

2019 *Experiencias de convivencia, matrimonio y maternidad/paternidad en adolescentes y jóvenes peruanos*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 44

2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de los estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 43

2019 *"Cualquier cosa nos puede pasar": cuando la violencia marca el ciclo de vida de las niñas en el Perú*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 42

2018 *Planning informality: promoting a market of planned informal settlements*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 41

2018 *Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de "urbanizaciones informales planificadas"*
Álvaro Espinoza y Ricardo Fort
Análisis & Propuestas, 40

2018 *Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas*
Javier Escobal y Carmen Armas
Análisis & Propuestas, 39

Véanse estas y otras publicaciones en
http://www.grade.org.pe/publicaciones/

Políticas de protección social y laboral en el Ecuador

se terminó de editar en el
mes de agosto del 2021.

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE
Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063
Teléfono: 247 9988
www.grade.org.pe

¿Cuán eficaz es el sistema de protección social en el Ecuador para proteger a la población contra diversos riesgos? ¿Cuál es su impacto redistributivo y cuánto contribuye a reducir la desigualdad? ¿Qué efectos tiene en la productividad? Estas son las preguntas centrales que guían este análisis, en el que se ensayan algunas respuestas a partir del examen de los incentivos generados por la coexistencia de los componentes contributivo y no contributivo de la seguridad social, los programas de combate contra la pobreza y los regímenes fiscales especiales para pequeñas empresas. La conclusión es que, más allá de las buenas intenciones, las superposiciones entre los componentes contributivo y no contributivo originan una escasa protección, una alta informalidad y una baja productividad, que contribuyen a la persistencia de las desigualdades.

ISBN: 978-612-4374-40-1