



BRECHAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRIBUTIVA Y NO CONTRIBUTIVA DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE INFORMALIDAD EN ECUADOR



BRECHAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRIBUTIVA Y NO CONTRIBUTIVA DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE INFORMALIDAD EN ECUADOR

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Este documento fue desarrollado en el marco del Proyecto “Expandiendo el sistema de protección social para hombres y mujeres en la informalidad”, una iniciativa interagencial de Organización Internacional del Trabajo – OIT, ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD y financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG Fund)

ONU Mujeres

Ana Elena Badilla

Representante. ONU Mujeres Ecuador

Equipo coordinador ONU Mujeres

Paola Gutiérrez

Coordinadora técnica

Hugo Morán

Apoyo técnico territorial

Autoría

Andrea Toledo

Consultora ONU Mujeres

Diagramación

AID arte i diseño – www.arteidiseno.com

Primera edición | 2021

Copyright © 2021

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida de ninguna forma ni por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopiado, grabación o de otro tipo, sin la autorización previa de ONU Mujeres.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. BREVE REVISIÓN CONCEPTUAL: INFORMALIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL	6
3. METODOLOGÍA	9
Análisis cuantitativo	10
Caracterización de los jóvenes en situación de informalidad laboral	10
Cuantificación de las brechas de la protección social contributiva y no contributiva en Ecuador	10
Análisis cualitativo	12
4. CONCLUSIONES	14
Caracterización de la población joven en situación de informalidad	15
Análisis de brechas de protección social	18
1. Brecha total del sistema de protección social: no contributivo + contributivo	19
2. Brecha del pilar no contributivo	21
3. Brecha del pilar contributivo	22
Entrevistas a actores clave	26
Comprensión del sistema de protección y seguridad social	26
Barreras de acceso a la seguridad social	27
5. RECOMENDACIONES	29
Política laboral	30
Política de promoción social	30
Política de seguridad social	30
Políticas del sistema de protección y seguridad social	31
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1

INTRODUCCIÓN



El objetivo de este estudio es describir las brechas de protección social entre la población joven en el país y cuantificar el monto necesario para cerrarlas. La caracterización permite plantear alternativas que se adapten a la realidad y las necesidades de los jóvenes y particularmente de aquellos que se encuentran en condición de informalidad. Por otra parte, la cuantificación de las brechas de protección social contributiva y no contributiva, así como la estimación del monto necesario para cerrarlas, se vuelven herramientas gubernamentales para la ampliación de la política nacional de protección social e inclusión económica y social.

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Empleo y Desempleo (ENEMDU) de 2019, al menos 7 de cada 10 jóvenes se encuentran en situación de informalidad. Encontrarse en el sector informal de la economía reduce las posibilidades de los jóvenes de ejercer su derecho a una adecuada calidad de vida. Este grupo poblacional no tiene acceso al sistema contributivo de seguridad social, recursos financieros inclusivos ni a mecanismos de formalización de trabajo. Además, para aquellos que tienen hijos o hijas menores de 5 años, no existe cobertura adecuada de servicios de cuidado, lo cual les empuja a aceptar trabajos por menos horas y menores salarios. Para las mujeres jóvenes, la probabilidad de encontrarse en el sector informal es mayor que la de sus pares hombres.

La población trabajadora de hombres y mujeres jóvenes que no tienen acceso a seguridad social contributiva, y la población joven que se encuentra en condiciones de pobreza y no tiene acceso a protección no contributiva, asciende a casi 2 millones. La desprotección sistémica en la que se encuentra esta población joven los ubica en una situación de mayor riesgo. El principio de “no dejar a nadie atrás” llama a diseñar sistemas de protección social que sean género y etario sensibles enfocándose en la transición de la economía informal a la formal. En este sentido, considerar la intersección entre género, edad y situación de empleo permitirá generar las condiciones para la promoción del empleo decente y la ampliación de la protección social para este grupo poblacional. Para abordar esta situación, ONU Mujeres, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) crearon en conjunto el proyecto “Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes de la economía informal”.

Este documento forma parte de los estudios realizados en el marco del proyecto interangencial y tiene la finalidad de contribuir a la incorporación de la población joven que se encuentra en condiciones de informalidad al sistema de protección social y facilitar su acceso a condiciones de trabajo decente. En este sentido, es menester contribuir con el diseño y aplicación de instrumentos de política y herramientas generadoras de información que faculten la ampliación de un piso de protección social. La materialización de esta meta se logrará a través del acceso de esta población a la seguridad social, la promoción de la formalización técnica, la promoción del sistema de cuidados, entre otras acciones.

El principal soporte bibliográfico del presente estudio es la Recomendación sobre los pisos de protección social número 202 de OIT, así como las resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo relativas al trabajo decente y la economía informal. Además, los estudios sobre el cuidado y la protección social inclusiva en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los principales resultados del estudio diagnostican la situación de la población joven en situación de informalidad, así como, la respuesta del sistema de protección social a esta población y sobre todo a los que se encuentran en condición de pobreza. Se plantean algunas estrategias que podrían eliminar las barreras y cerrar las brechas de acceso a la seguridad social, desde la percepción de actores clave consultados mediante entrevistas. Finalmente, se presenta el monto estimado para cerrar las brechas de protección y seguridad social en la población objetivo.

2

BREVE REVISIÓN CONCEPTUAL: INFORMALIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL



Este estudio inicia con la revisión del concepto de informalidad a partir de la definición de economía informal. En este sentido, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) utilizó el término *economía informal* para referirse a “todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y las unidades económicas que – en la legislación y la práctica – no están cubiertas o que están insuficientemente cubiertas por los sistemas formales”¹. El empleo en el sector informal comprende el número total de empleos informales, ya se ocupen éstos en empresas del sector formal, empresas del sector informal, o en hogares; aunque existe una gran heterogeneidad en las situaciones de los trabajadores con empleo informal, ellos comparten una vulnerabilidad básica, es decir, que deben satisfacer sus necesidades y depender de los acuerdos informales (OIT, 1991) citado por (Oficina Internacional del Trabajo, 2013).

Por otra parte, “el sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.” Y finalmente el empleo del sector informal se refiere a todas las personas que, durante un período determinado, están ocupadas en al menos una empresa o unidad económica del sector informal, independientemente de su situación en el empleo y de si es su empleo principal o secundario. Resolución de la 15ª CIET citado en (Oficina Internacional del Trabajo, 2013).

En Ecuador, el concepto se construye con una lógica residual desde la encuesta a los hogares ENEMDU en donde se inicia tomando “el total de empresas y de éstas se retiran las sociedades y cuasi-sociedades,

quedando todas las empresas de hogares, de las cuales se descarta aquellas que cuentan con RUC, siendo el residuo, las empresas de hogares sin RUC, es decir, el sector informal de la economía” (Molina, 2015). Mientras que, para el empleo informal, el estudio Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador considera “que una persona tiene un empleo informal si no cumple con los requisitos de mantener un contrato legal y que no está aportando a la seguridad social” (Arias Marín, Carrillo Maldonado, & Torres Olmedo, 2020)².

Sobre el cuidado y la protección social se acogen los conceptos presentados por OIT y la CEPAL. Así, la finalidad de la protección social se plantea en el estudio Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos (Cecchini & Martínez, 2011). “La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes:



1. La protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas);



2. La protección social contributiva (o seguridad social); y,



3. La regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente”.

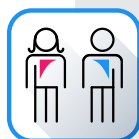
1. Curso que ha de darse a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.a reunión (2002): b) Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal” (OIT, 2002b) citado en La medición de la Informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. (Oficina Internacional del Trabajo, 2013)
2. Esta definición se basa en el manual sobre informalidad de la OIT (Oficina Internacional del Trabajo, 2013)

Según la definición de pisos nacionales de protección social de la recomendación de OIT número 202 (Organización Internacional del Trabajo, 2012) se

establece como mínimo que todas las personas accedan a una seguridad básica del ingreso por lo menos las siguientes garantías básicas:



- a. Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.



- b. Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios.



- c. Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.



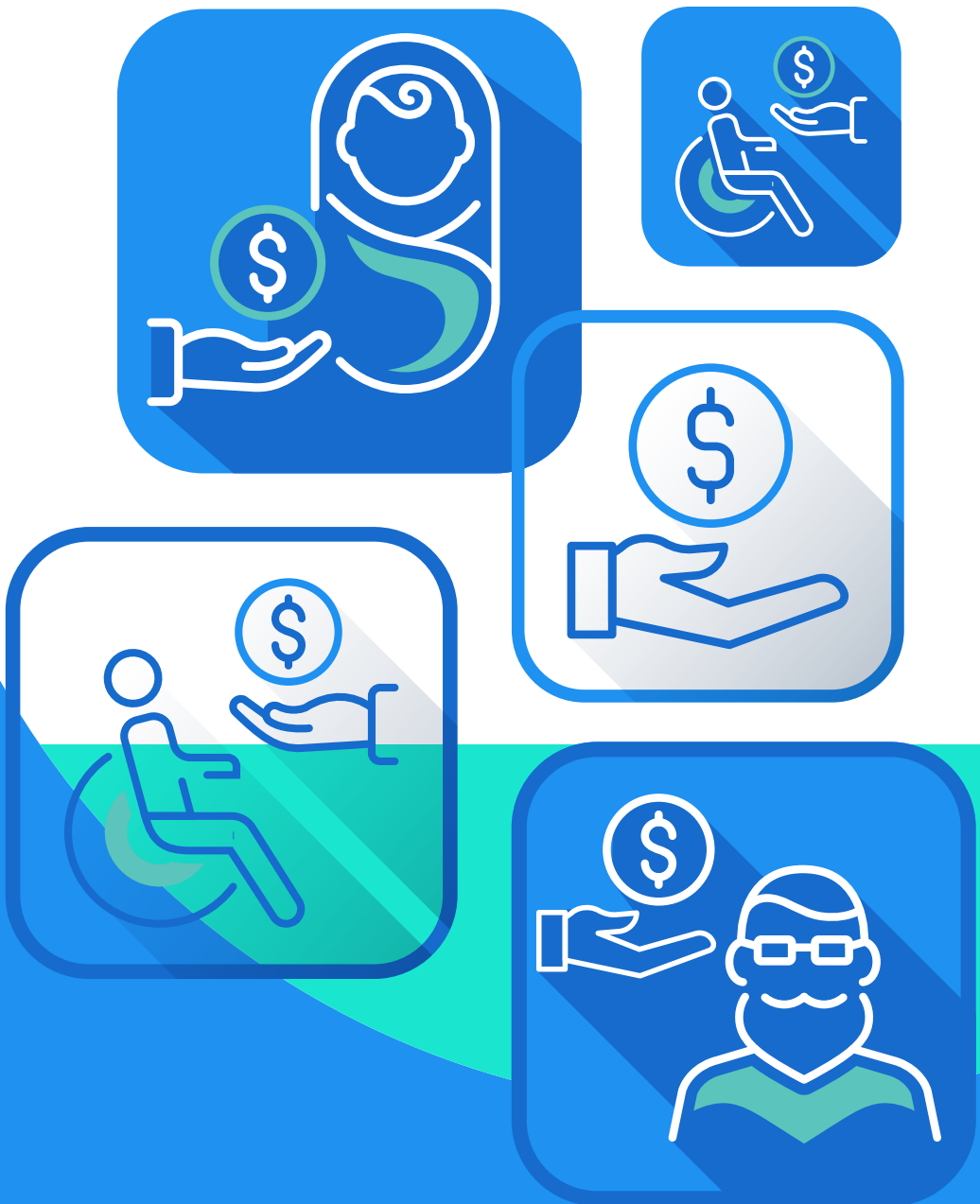
- d. Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

En el contexto de la ampliación de la cobertura de la protección social, se discute el rol de los cuidados debido a que las mujeres son quienes, tradicionalmente y desde niñas, han cumplido el papel de cuidadoras de la población dependiente. Esto supone una serie de medidas de prevención y reivindicaciones para fomentar una mayor igualdad de género y promover un acceso universal a los servicios sociales y de protección social, priorizando la inversión en los servicios de

cuidado (Cecchini & Martínez, 2011). “Una política integrada de cuidado debe considerarse como pilar transversal de la protección social (Rico, 2014), puesto que las necesidades y prácticas de cuidado encarnan riesgos sociales que pueden tornar muy vulnerable la situación de personas que lo requieren o lo proveen, al obstaculizar su ejercicio de derechos sociales y económicos y exponerlas a la inseguridad de ingresos y la pobreza” (Rico & Robles, 2017).

3

METODOLOGÍA



Este estudio se realizó utilizando una aproximación cuantitativa y cualitativa para el análisis de las brechas de protección social de los y las jóvenes en situación de informalidad. Por un lado, el análisis cuantitativo permitió caracterizar a la población objetivo de la investigación y estimar las brechas de protección social, considerando diferentes niveles de beneficios. Por otro lado, el análisis cualitativo agregó nuevas perspectivas al análisis de las brechas existentes, a partir de entrevistas realizadas a informantes calificados. En esta sección se describen las distintas estrategias metodológicas utilizadas, tanto en el análisis cuantitativo como en el cualitativo.

ANÁLISIS CUANTITATIVO

Caracterización de la población joven en situación de informalidad laboral

La metodología utilizada para el análisis cuantitativo parte del procesamiento de las fuentes de información oficiales, tanto de encuestas de hogares, como de registros administrativos. El alcance del procesamiento toma en cuenta la representatividad de la información para distintas desagregaciones de los indicadores: socioeconómicas; de dinámica laboral y sectorización del empleo; afiliación a la seguridad social; protección social; y otras dimensiones que resultan útiles para la caracterización de la población objetivo. Este análisis descriptivo se realiza principalmente con la Encuesta de Empleo y Desempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

En esta etapa se realiza una revisión retrospectiva del fenómeno de la informalidad laboral en los últimos 10 años, particularmente para los jóvenes. Esto permite generar un diagnóstico de la situación laboral de la población, con el objetivo de aportar al diseño de políticas de protección social incluyentes,

y que puedan mitigar el retroceso ocasionado también por la pandemia de Covid-19.

Cuantificación de las brechas de la protección social contributiva y no contributiva en Ecuador

Para cuantificar las brechas de protección social, este estudio utiliza como marco referencial la metodología propuesta por la OIT (Durán-Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar, & Elizondo-Barboza, 2019). Como se mencionó en la revisión conceptual sobre protección social, la recomendación de OIT número 202 (OIT, 2012) establece como mínimo que las personas accedan a una seguridad básica del ingreso por lo menos las algunas garantías básicas.

Para pasar de la definición teórica a la definición operativa de qué tipos de beneficios deben incluirse como parte del piso de protección social, se toma como referencia el estudio Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: Global estimates and strategies for developing (Durán-Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar, & Elizondo-Barboza, 2019) en el cual se seleccionan cuatro categorías de prestaciones de protección social para el piso de protección social:



1. **Prestaciones para los niños y niñas:** el análisis considera a los niños de entre 0 y 5 años.



2. **Prestaciones por maternidad:** el beneficio se considera para mujeres de 15 a 49 años con recién nacidos y el número de los beneficiarios se calcula sobre la base de las tasas de fecundidad específicas de cada país.



3. **Prestaciones por discapacidad, el estudio solo considera a las personas con una discapacidad grave.** El tamaño de la población elegible es obtenido de estimaciones de discapacidad específicas de cada país de la publicación World Health.



4. **Prestaciones por vejez:** la población beneficiaria potencial incluye a las personas de 65 años o más.

Adicionalmente, este estudio presenta varios escenarios sobre la estimación de la magnitud de los recursos financieros adicionales necesarios para la inclusión de los jóvenes trabajadores del sector informal al sistema ecuatoriano de seguridad y protección social, tanto para el pilar contributivo como para el no contributivo.

De esta manera, la cuantificación de brechas de cobertura se presenta desde tres enfoques relacionados con la política pública y la institucionalidad vigente en el Ecuador: el primero es la brecha general de cobertura de los jóvenes del sistema de protección social; el segundo es la brecha de cobertura de transferencias monetarias del pilar

no contributivo que compete al MIES; y el tercero es la brecha de afiliación o cobertura de la seguridad social que compete al IESS, ISSFA o ISSPOL.

La metodología que se utiliza para cuantificar los costos del cierre de brechas para la cobertura universal de la población joven está basada en el documento de OIT (2019): “*Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3 global estimates and strategies for developing countries*”, en el que se estiman los costos de un paquete de beneficios de las garantías básicas del piso de protección social. El costo de los beneficios de protección social universal viene dado por:

$$CBPS_{i,t} = PPC_{i,t} * \overline{BPD}_{i,t} + CAdm_{i,t}$$

Donde, el subíndice **i** corresponde al programa o beneficio de protección social y el subíndice **t** por tiempo.

CBPS_{i,t} representa el costo en términos monetarios del beneficio universal,

PPC_{i,t} es la población potencial cubierta (100% para cobertura universal),

$\overline{BPD}_{i,t}$ es la cantidad de beneficio promedio deseada, y

CAdm_{i,t} representa los costos administrativos de ejecutar el programa que aplica solamente para el análisis de cobertura total del sistema de protección social

La brecha de financiamiento agregada corresponde a la diferencia entre la cobertura universal de la población objetivo y la cobertura real del sistema de protección social en cada año **t**.

$$BF_{i,t} = (PPC_{i,t} - PEC_{i,t}) * \overline{BPD}_{i,t} + CAdm_{i,t}$$

Donde, el subíndice **i** corresponde al programa o beneficio de protección social y el subíndice **t** por tiempo.

BF_{i,t} la brecha de financiamiento se presenta en dólares y como porcentaje del PIB. Se calcula multiplicando el monto del beneficio deseado para la respectiva garantía de protección social por la población sin cobertura de cada año,

PEC_{i,t} es la población efectivamente cubierta (% de cobertura del sistema de protección social entre jóvenes) en el período **t**.

La fuente de información utilizada para la cuantificación de las brechas también corresponde a la encuesta de hogares, ENEMDU, debido a que contiene la situación del universo de las personas jóvenes, su condición de pobreza y su condición laboral. Las estimaciones cubren el período 2009-2019, en el que se estudia cuál hubiese sido la brecha de financiamiento para alcanzar la cobertura

universal para los jóvenes en Ecuador en cada año. Los parámetros utilizados para la estimación se describen más adelante.

Los parámetros utilizados para la estimación de la brecha de financiamiento en términos de costos son los siguientes:



- **Tasa de cobertura.** Se estimó el costo de la cobertura universal para todos los años desde el 2009 al 2019, es decir, cobertura del 100% de la población joven entre 18 a 29 años. Este es el escenario “máximo”. Sin embargo, el camino hacia la cobertura universal será paulatino y requerirá de un incremento presupuestario anual para lograrlo.



- **Monto del beneficio.** Se simularon distintos montos de beneficio. En la estimación se tomó el valor del beneficio por cada año. El objetivo de presentar la cuantificación con todos estos montos de beneficio es la comparación en términos del PIB de cada año.



- **Crecimiento del PIB.** El PIB nominal se proyectó con la tasa de crecimiento del PIB real promedio observada en el período 2009-2019.



- **Gastos administrativos.** Se asume un costo administrativo del 3% anual sobre el monto de los beneficios entregados en el escenario de cobertura universal según lo planteado en “Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries” (Ortiz, Duran, Pal, Behrendt, & Acuña-Ultate, 2017). Sin embargo, para los escenarios de extensión del programa de transferencias monetarias del MIES y de extensión de la afiliación del IESS, se asume un costo adicional nulo debido a que los esquemas ya se encuentran establecidos, cuentan con un sistema ya instalado de entrega de prestaciones y podrían beneficiarse de las economías de escala.

ANÁLISIS CUALITATIVO

Además de la caracterización de la población objetivo y la cuantificación de las brechas de protección social, en este estudio se realizó un análisis cualitativo con el fin de levantar información sobre la percepción y el conocimiento, de las brechas de género y edad de la protección social contributiva y no contributiva, de los trabajadores en situación de informalidad en Ecuador. Adicionalmente, se consultó a varios actores relevantes sobre su opinión acerca de la

capacidad institucional, tanto del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), como del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), para alcanzar el cierre de brechas y la cobertura de necesidades de seguridad y protección social.

Para conseguirlo, se realizó entrevistas a 20 informantes clave. Se analizó la información de la transcripción de las entrevistas a través del paquete tm del Software R. Estos análisis incluyen técnicas de

minería de texto, construcción de modelos visuales y mapas conceptuales, mapas y nubes de palabras. Además, se realizó la agrupación de las respuestas textuales de los entrevistados para cada pregunta. En cada pregunta, se encuentra la agrupación de las respuestas abiertas y la frecuencia de respuesta. Se realizó también una nube de palabras de mayor repetición en los textos de las transcripciones. La frecuencia de aparición está asociada con el tamaño de la palabra en el gráfico y con su ubicación (en la posición central y mayor tamaño se encuentran las palabras de mayor repetición). Finalmente, se realizó un árbol de palabras que identifica las asociaciones que se encuentran en las ideas fuerza de los textos

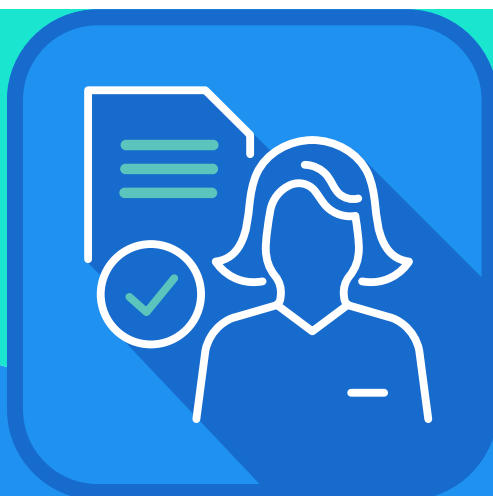
para un nivel de sensibilidad escogido³. El tamaño de la circunferencia muestra la frecuencia de repetición de la palabra.

Las personas entrevistadas (informantes clave) corresponden a las siguientes categorías: cinco jóvenes vinculados a movimientos estudiantiles universitarios u otros grupos juveniles, ocho representantes de organizaciones sociales, tres actores de la academia provenientes de Quito, Guayaquil y Loja, cuatro funcionarios/as provenientes de instituciones públicas, un exfuncionario de la Secretaría Técnica de Juventudes.

3. Se ha escogido un nivel diferente para cada árbol de palabras de manera que cada árbol pueda ser de fácil lectura y presente las asociaciones más marcadas entre las palabras de las ideas fuerza de las respuestas a cada pregunta.

4

CONCLUSIONES



CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN EN SITUACIÓN DE INFORMALIDAD

La protección social de jóvenes está relacionada con algunas características socioeconómicas, que son determinantes a la hora de medir la afiliación a la seguridad social y la cobertura de la protección social no contributiva. Por ejemplo, la mayor cantidad de los jóvenes ocupados sin seguridad social se encuentran fuera de las ciudades principales (69%); además, el grupo de jóvenes que no se encuentran afiliados o cubiertos por la seguridad social tiene una menor escolaridad que el promedio de la población joven. Otro elemento relevante es el sector económico del empleo: el 73% de los jóvenes ocupados tiene un empleo informal. Los trabajadores del sector informal son personas de alta vulnerabilidad socioeconómica: 37% se encuentra en pobreza por ingresos, solo el 16% gana más de un salario básico unificado, tienen baja escolaridad (solamente uno de

cada diez cuenta con educación superior). Esto último limita el desarrollo de sus capacidades y, consecuentemente, se ve afectada su inserción a la economía formal, pues no corresponden a mano de obra calificada. Sin embargo, esta característica no es exclusiva de los jóvenes, sino de la totalidad de trabajadores ocupados en el sector informal a nivel nacional. Cabe destacar que el ingreso promedio laboral más bajo entre los jóvenes corresponde al grupo de trabajadores del sector informal. Durante la década analizada, las ramas de actividad que presentaron una mayor tasa de informalidad de trabajadores jóvenes fueron la construcción y la agricultura. A continuación, se presentan algunas conclusiones obtenidas a partir del análisis de caracterización de la población joven en situación de informalidad:

Tabla 1: Distribución de la población joven ocupada por ámbitos de informalidad

		Número de personas	% ocupados	Mujeres	Hombres
Ocupados 1 millón 759 mil	Empleo del sector informal: Sector económico informal (RUC)	734 mil	41.7%	42.6%	41.2%
	Empleo informal: Sin contrato	916 mil	52.1%	51.2%	52.7%
	Empleo informal: Sin afiliación o cobertura seg soc	1 millón 190 mil	67.6%	65.3%	69.0%
	Total empleo informal	1 millón 283 mil	73.0%	71.0%	74.1%

Fuente: ENEMDU, 2019. INEC



- En el grupo de trabajadores dependientes hay dos marcados subgrupos: el primero, de mayor regulación, donde se encuentran los dependientes del sector público y privado y el segundo, de menor regulación, donde se encuentran los jornaleros, peones y trabajadores del sector doméstico. Estos subgrupos tienen condiciones laborales diametralmente distintas. El 67% de trabajadores del grupo de mayor regulación percibe un ingreso igual o mayor a un SBU; este porcentaje cae a 22% para el grupo de menor regulación. La recepción de beneficios derivados del trabajo también muestra profundas disparidades; por ejemplo, el 57% del primer grupo tiene afiliación a la seguridad social, comparado con el 4% del segundo grupo.

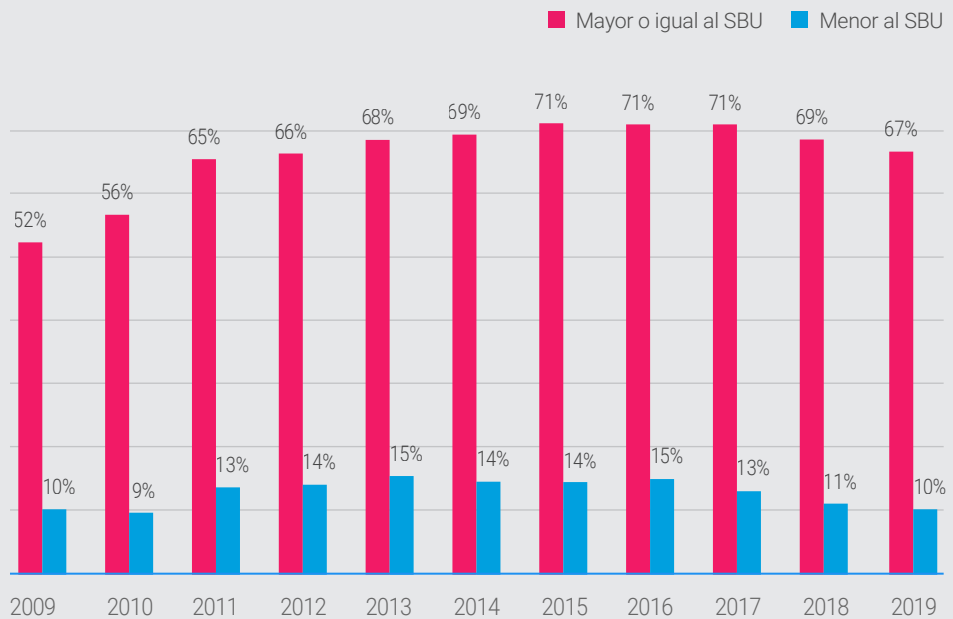


- Desde el año 2013, el trabajo dependiente entre las y los jóvenes ha tenido una tendencia decreciente, llegando a ubicarse en 62% del total de ocupados en 2019. La disminución del trabajo dependiente contrasta con el incremento del trabajo no remunerado, cuya tendencia ha sido creciente desde el mismo año.



- A diciembre de 2019, los grupos de menor afiliación o cobertura de la seguridad social son los trabajadores jóvenes independientes (6,8%), los jóvenes informales (8,7%) y los jóvenes trabajadores de subsistencia (9,2%). Un factor determinante para la no afiliación a la seguridad social es el monto cotización mensual que se debe aportar al sistema contributivo de aseguramiento. Sin duda este valor juega un papel determinante para la cobertura de la seguridad social. En el conjunto de trabajadores jóvenes que perciben ingresos laborales menores al Salario Básico Unificado (SBU), el costo de la afiliación representa una carga que afecta el consumo presente. El costo de afiliación combinado con la baja cultura previsional entre los jóvenes y entre los ocupados a nivel nacional, resulta en bajas coberturas de la seguridad social. A diciembre de 2019, solo 1 de cada 10 jóvenes trabajadores cuyo ingreso era menor al SBU de ese año, estaba afiliado o cubierto por la seguridad social. En el grupo de trabajadores que perciben ingresos iguales o superiores al SBU, la afiliación o cobertura es de 7 jóvenes por cada 10.

Gráfico 1: Afiliación a la seguridad social de jóvenes trabajadores por ingreso laboral en términos del SBU.



Fuente: ENEMDU diciembre cada año.



- En Ecuador, solamente el 9% de las personas jóvenes trabajadoras del sector informal tienen acceso a la seguridad social; esta ha sido una constante durante los 10 años de análisis, pues el porcentaje de afiliación de este grupo se ha mantenido entre 8% y 11,8%. Del grupo de jóvenes ocupados del sector informal que se encuentra afiliado o cubierto por la seguridad social contributiva en 2019, el 85% está afiliado al régimen del Seguro Social Campesino.



- Entre la población joven ocupada, los profesionales tienen las mejores condiciones socioeconómicas, pues su ingreso es, en promedio, superior al SBU. En los trabajadores de oficio, cuya escolaridad promedio es 5 años menor a la escolaridad de los profesionales, el salario es alrededor de un SBU. Para los trabajadores jóvenes de subsistencia que tienen menor escolaridad, los ingresos no alcanzan el 50% del SBU y su escolaridad es de 10 años en promedio.

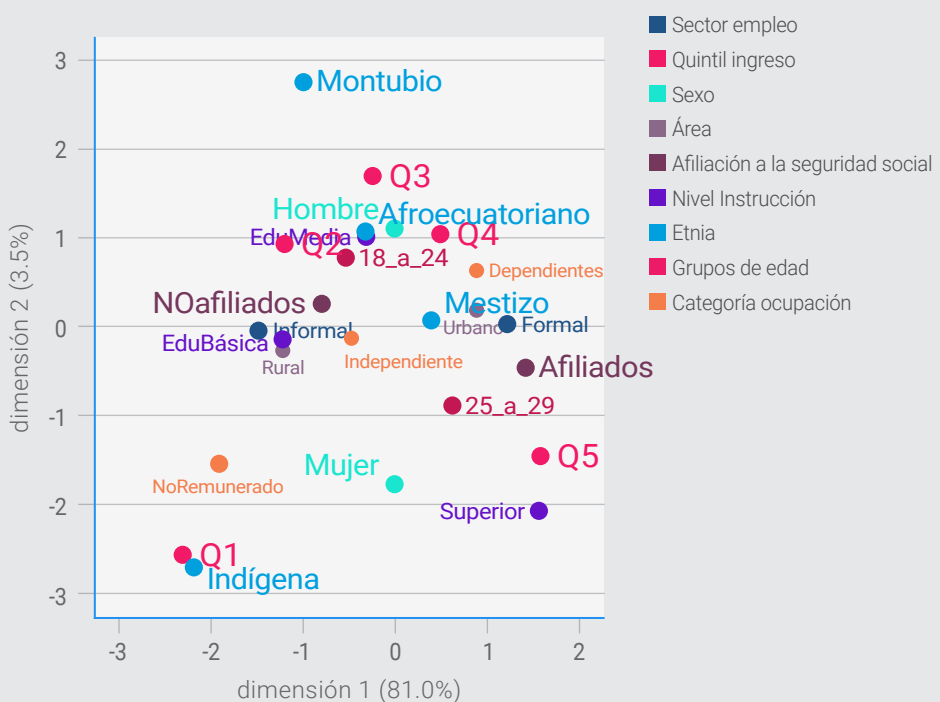


- La incidencia de la condición de pobreza por ingresos es menor entre las y los jóvenes (21,5%) que entre la población a nivel nacional (25%). Sin embargo, para el grupo de jóvenes trabajadores del sector informal de la economía, la incidencia de pobreza es mayor (37%). También se encuentran brechas por género, pues la incidencia de pobreza alcanza el 19% para hombres, mientras que en las mujeres es de 24%. En promedio, el 35,7% de los y las jóvenes pobres por ingresos reciben la transferencia estatal del bono de desarrollo humano (BDH) en sus hogares. El 33% de los hogares pobres, que tienen algún miembro joven sin afiliación a la seguridad social, recibieron la transferencia; este porcentaje sube a 49% en los hogares pobres con algún miembro joven, ocupado en el sector informal. Entre los beneficiarios jóvenes en situación de pobreza, que reciben la transferencia BDH en su hogar, la mayoría son mujeres (57% del total de beneficiarios).



- El análisis de correspondencias realizado con las principales variables sociodemográficas que caracterizan a la población joven, para el año 2019, muestra alrededor del 84% de la variabilidad de la información en sus dos dimensiones. Se puede observar que la población de jóvenes que no tienen afiliación a la seguridad social se asocia mayoritariamente con el sector informal, el área rural y el trabajo no asalariado o independiente. Por otro lado, la afiliación a la seguridad social de esta población se asocia con el quintil cinco de la distribución de ingresos, con la etnia de autoidentificación mestiza, el nivel de educación superior, el área urbana y el sector formal de la economía.

Gráfico 2: Análisis de correspondencias de la población joven sin seguridad social con variables sociodemográficas para el año 2019.



ANÁLISIS DE BRECHAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Se analizaron los dos componentes de la protección y seguridad social: por una parte, la brecha de financiamiento de la asistencia social, y por otra, la brecha de financiamiento de las contribuciones a la seguridad social. Tomando como referencia el año 2019, se requerirían \$ 376 millones para cerrar la brecha de financiamiento de la protección social (pilar no contributivo), bajo el supuesto de entregar una prestación similar al BDH a toda la población joven en condición de pobreza. En el periodo de análisis, este presupuesto representaría, en promedio, un 0.21% del Producto Interno Bruto (PIB). Por otra parte, el costo de financiar la aportación a la seguridad social para todos aquellos jóvenes activos que no se encuentran afiliados asciende a \$1,126 millones. Esto representa, en promedio para el periodo analizado, el 0.92% del PIB. A continuación, se presentan los principales resultados del análisis de brechas de protección y seguridad social.

El total de población joven estimada en la encuesta en 2019 (3 millones de personas) se distribuye de la siguiente manera según los grupos de las garantías básicas de la seguridad social:

- el 6% corresponde a madres jóvenes con niños menores a 2 años,
- el 12.5% corresponde a jóvenes jefes o jefas de hogares con niños y/o adolescentes,
- el 6.6% son jóvenes que se encuentran en el desempleo o con discapacidad,
- el 19.2% son jóvenes que no tienen ninguna de las condiciones anteriores, pero se encuentran trabajando en el sector informal de la economía y finalmente,
- el 56.2% trabajan en el sector formal o se encuentran en otra condición de inactividad como estudiantes.

Tabla 2: Distribución de la población joven a diciembre de 2019.

Jóvenes 3'078.493			
		Con niños 385,344	
		Desem... incapa... 203,950	Mater... 180,480
Formales y resto de jóvenes 1,721,458	Resto informales 587,334		

Fuente: ENEMDU, diciembre de 2019.

1. Brecha total del sistema de protección social: no contributivo + contributivo

Para el análisis de la cobertura del sistema de protección social, tanto contributivo como no contributivo, se observaron las características de la población joven que no está cubierta por la seguridad social ecuatoriana y que tampoco recibe una transferencia monetaria desde la protección social estatal. En este sentido, se analiza a las personas jóvenes que no se encuentran afiliadas o cubiertas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Seguro Social Campesino, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas o el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. En el pilar no contributivo, se selecciona a las personas cuyo hogar no recibe la transferencia estatal del Bono de Desarrollo Humano. El resultado es que, a diciembre de 2019, el 65% de la población joven en Ecuador no tiene cobertura de ningún pilar de la protección social. Este es el porcentaje más alto registrado en los últimos 10 años. Es decir, aproximadamente 2 millones de personas jóvenes en el Ecuador se encuentran sin cobertura.

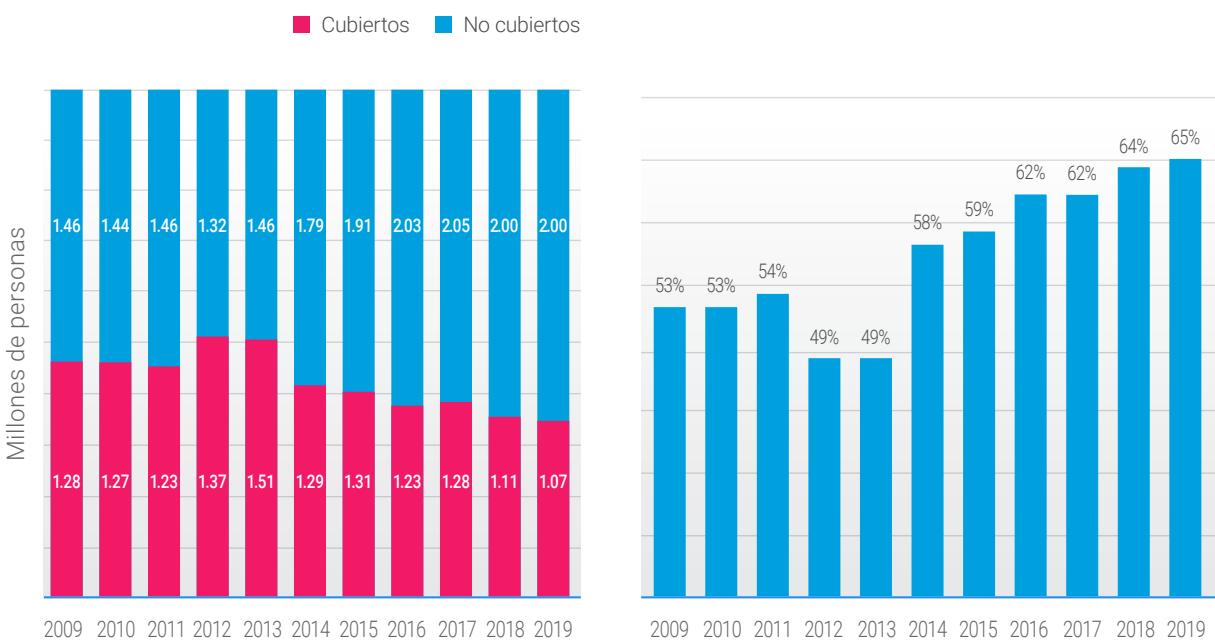
Lo anterior implica que solamente el 35% de la población joven cuenta con cobertura del sistema de protección y seguridad social. Esta tasa es coherente con estudios regionales de cobertura de la protección social donde se estima que:

“los países de ingresos medianos a altos, la cobertura es tan baja como alrededor del 33,8% para la discapacidad o moderada como el 53,6% para la maternidad. Entre los países de ingresos medianos bajos, el área de políticas con mejor desempeño es la maternidad, que cubre a una de cada tres madres, mientras que ninguna de las otras áreas logra una cobertura del 30% y las prestaciones por discapacidad cubren solo el 8,6% de las personas con discapacidades graves. Por último, los países de bajos ingresos presentan una cobertura muy baja en las diferentes áreas de protección social, y la discapacidad tiene la cobertura más baja (1%) entre todas las regiones y tipos de beneficios. Solo alrededor del 15% de los ancianos recibe una pensión en los países de bajos ingresos”.

(Durán-Valverde, Pacheco-Jiménez, Muzaffar, & Elizondo-Barboza, 2019)

En el siguiente gráfico, en el que se observa la evolución de 10 años del indicador para el caso ecuatoriano, se puede notar que el año 2012 fue el de mayor cobertura. Pero incluso en ese año, aproximadamente la mitad de los jóvenes se quedaron fuera de la protección de la seguridad social ecuatoriana y de la protección del MIES.

Gráfico 3: Número de personas y porcentaje de población joven que no se encuentra cubierto por la seguridad social o por transferencias monetarias no contributivas.



Fuente: ENEMDU, diciembre de cada año.

En términos de cobertura institucional del sistema de protección social ecuatoriano, el grupo de jóvenes que se encuentran en pobreza o en pobreza extrema, dependiendo de la política pública que se adoptase, debería estar cubierto por el sistema no contributivo, es decir, deberían recibir una transferencia monetaria del MIES. Por su parte, el grupo de jóvenes trabajadores o que buscan trabajo, deberían contar con la afiliación o cobertura del sistema de seguridad social contributivo, es decir, estar afiliados al IESS, al SSC, al ISSFA o al ISSPOL. Sin embargo, ninguno de los dos pilares ha alcanzado la cobertura universal de sus poblaciones objetivo por lo tanto la brecha de protección social se amplía en el país. En las siguientes secciones se analiza por separado el sistema contributivo y no contributivo.

A diciembre de 2019, existían 423 mil jóvenes que se encontraban en pobreza y cuyo hogar no recibía la transferencia monetaria del Estado (BDH).

También, existían 1.3 millones de jóvenes que a pesar de encontrarse trabajando o en búsqueda de trabajo, no estaban afiliados o cubiertos por la seguridad social contributiva. Finalmente, también existían 759 mil jóvenes que se encontraban en la inactividad y no se encontraban en condición de pobreza que no estaban cubiertos por el sistema de protección social. En resumen, a diciembre de 2019, fueron 2 millones los jóvenes que no recibieron cobertura del sistema de protección social. La tabla 3 muestra la cobertura del sistema de protección social por pilares, contributivo y no contributivo, para la población joven del Ecuador. Como se destacó anteriormente, los pilares contributivo y no contributivo no han logrado cubrir a su población objetivo; ambos presentan altas brechas de no cobertura (64% el no contributivo y 70% el contributivo). Peor aún han logrado articularse para cubrir a quienes se quedan por fuera de ambos pilares.

Tabla 3: Cobertura institucional de la protección social para la población joven en Ecuador

Pilares de la protección social	No contributivo	Otros grupos	Contributivo
Institución y financiamiento	MIES: impuestos		IESS, SSC, ISSFA e ISSPOL: contribuciones
Beneficiarios (jóvenes)	Población en extrema pobreza o pobreza	Población no pobre e inactiva: rentistas, estudiantes y amas de casa.	Población económicamente activa
Total, jóvenes: 3 millones 78 mil. No cubiertos: 2 millones 3 mil (65%)	Jóvenes en condición de pobreza: 659 mil. Sin cobertura de protección social no contributiva: 423 mil, el 64%	Jóvenes no pobres e inactivos: 881 mil. Sin cobertura de protección social: 759, es decir, el 86.2% de esta población	Jóvenes trabajadores (PEA JOVEN): 1 millón 933 mil personas. Sin cobertura del sistema de protección social contributiva: 1 millón 353 mil personas, el 70%

Fuente: ENEMDU, diciembre de 2019.

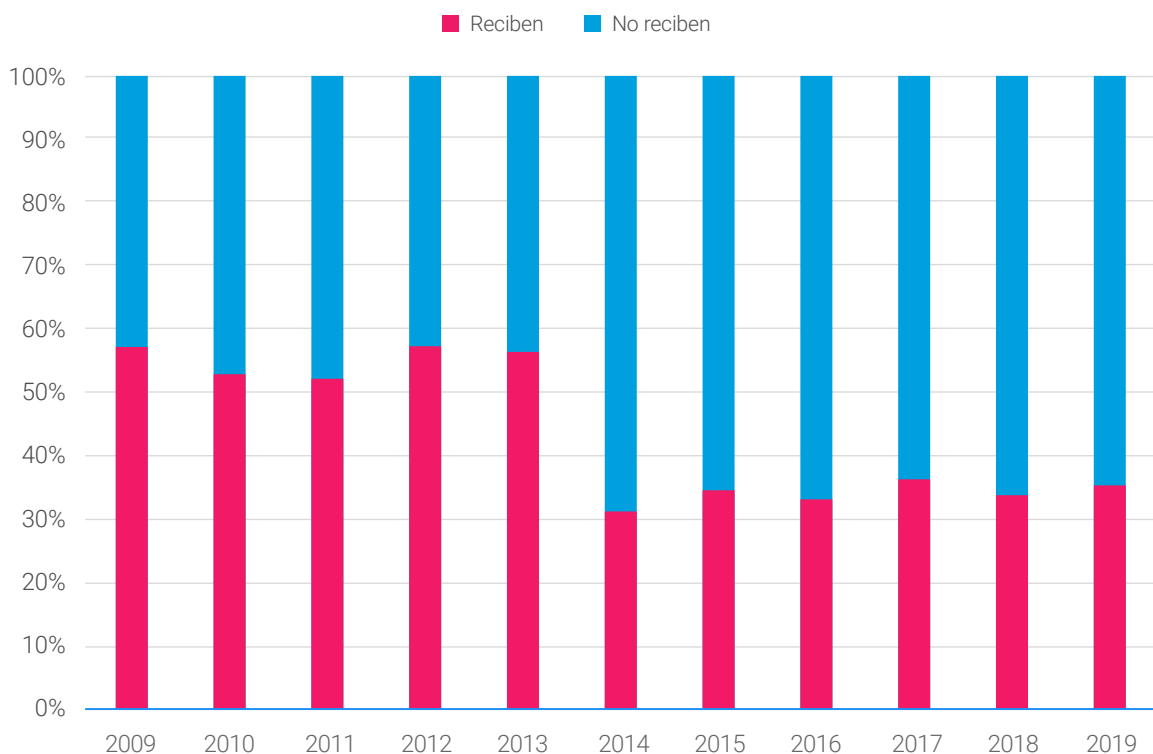
2. Brecha del pilar no contributivo

El pilar no contributivo de la protección social debería propender ampliar su cobertura a todas las personas que se encuentran en extrema pobreza, pobreza o vulnerabilidad dependiendo de la política pública escogida. Sin embargo, este es un objetivo que ha estado lejos de ser alcanzado en el Ecuador. En esta sección del estudio, se analizó la cobertura de la protección social no contributiva a través de la variable de hogares en condición de pobreza por ingresos, en los cuales, alguno de sus miembros recibió la transferencia monetaria del Bono de Desarrollo Humano. A diciembre de 2019, existían 3 millones 78 mil jóvenes de los cuales, 659 mil se encontraron en una condición de pobreza por ingresos (21%); de ellos, solo 235 mil recibieron

la transferencia del MIES a su hogar (36% de los jóvenes en situación de pobreza por ingresos) y 423 mil jóvenes en pobreza, no recibieron la transferencia (64%).

Es importante observar la ruptura de la serie del porcentaje de recepción del BDH en los hogares en los que viven las y los jóvenes en condición de pobreza. Desde el año 2009 hasta el año 2013, las tasas de cobertura eran de alrededor del 55% de los hogares. A partir del 2014, el porcentaje de jóvenes en condición de pobreza cuyo hogar recibe o recibía la transferencia disminuyó considerablemente. A diciembre de 2019, este porcentaje de cobertura se ubicó en el 36% de los jóvenes en condición de pobreza por ingresos.

Gráfico 4: Indicador de cobertura de transferencias para los jóvenes en situación de pobreza por ingresos



Fuente: ENEMDU, diciembre de cada año.

Se estimó el costo adicional que pudo representar cubrir a toda la población joven en pobreza no cubierta por el BDH, entre 2009 y 2019, para varios escenarios. De esta manera, se estimó que el 0.21% del PIB es el porcentaje promedio anual adicional requerido para entregar al 100% de la población

joven en condiciones de pobreza una prestación igual a la transferencia monetaria BDH del MIES. Este porcentaje osciló entre 0.11% y 0.35% del PIB para la década 2009-2019. Las variaciones se deben al incremento del monto del BDH y al incremento de la pobreza, entre otros factores.

Tabla 4: Estimación del costo de una prestación mensual para la población joven entre 18 y 29 años en condición de pobreza por ingresos, que no recibe la prestación del BDH.

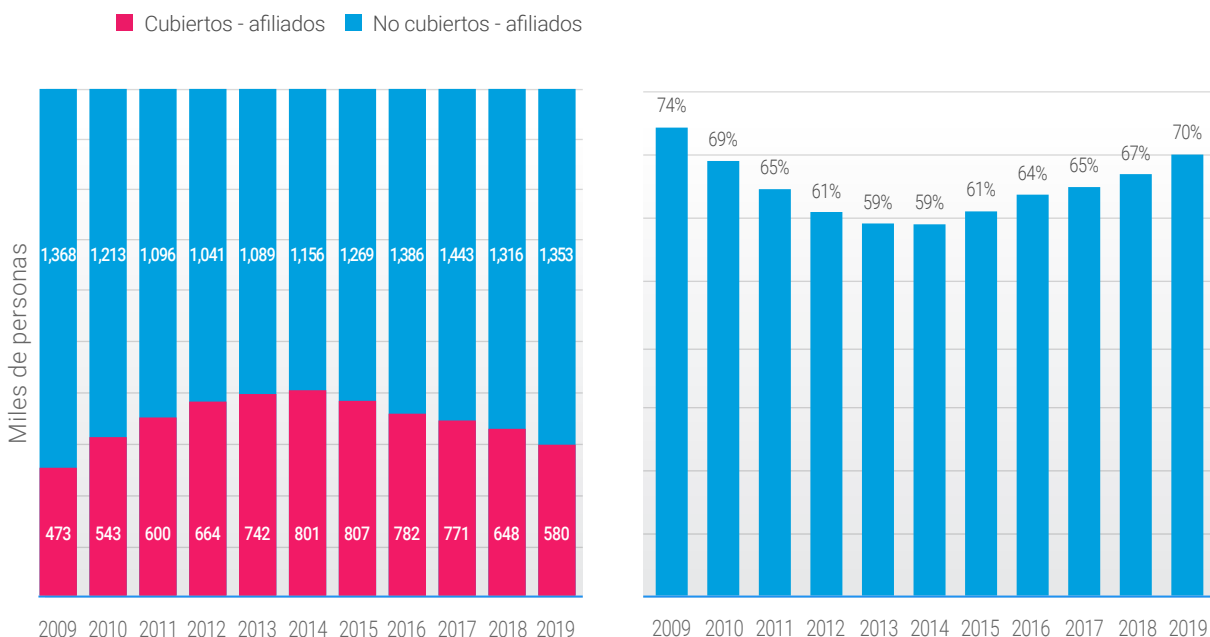
Nivel de beneficio	Costo anual (millones de dólares)		Porcentaje del PIB (anual)		
	2009	2019	% menor requerido	% promedio requerido	% más alto requerido
BDH	\$137	\$376	0.11%	0.21%	0.35%
Costo para otros niveles de beneficio:					
Línea de pobreza	\$262	\$431	0.24%	0.35%	0.42%
Medio SBU	\$428	\$1,001	0.46%	0.71%	0.93%
SBU	\$856	\$2,001	0.91%	1.42%	1.86%
Canasta vital	\$1,484	\$2,575	1.35%	2.03%	2.40%
Canasta básica	\$2,076	\$3,632	1.87%	2.84%	3.38%

3. Brecha del pilar contributivo

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 369, segundo inciso, plantea que “El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral [...]. La ley definirá el mecanismo correspondiente” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Sin embargo, la afiliación a la seguridad social aún se percibe como un derecho derivado del trabajo formal o dependiente, asalariado. En esta sección se analiza la cobertura de la seguridad social entre los jóvenes que se encuentran económicamente activos, es decir, las personas entre 18 y 29 años que se encuentran trabajando o en búsqueda de trabajo. A diciembre

de 2019, existían 3 millones 078 mil jóvenes de los cuales, 1 millón 933 mil se encontraban activos (63%); de ellos, solo 579 mil se encontraban afiliados o cubiertos por algún instituto de la seguridad social (30% de la PEA joven) y 1 millón 353 mil no tenían afiliación o cobertura de la seguridad social (70%). Los años que mayor cobertura tuvieron este grupo etario fue el 2013 y 2014, en los cuales 4 de cada 10 jóvenes trabajadores se encontraron afiliados o cubiertos por la seguridad social. Sin embargo, después del año 2014, el indicador de cobertura ha tenido una tendencia decreciente. A 2019, esta cifra llegó a los niveles de cobertura de 10 años atrás.

Gráfico 5: Número de personas y porcentaje de población joven económicamente activa que no se encuentra afiliada o cubierta por la seguridad social.



Fuente: ENEMDU, diciembre de cada año.

La cuantificación de la brecha de cobertura del pilar contributivo busca determinar el costo monetario requerido para cubrir con seguridad social a las personas jóvenes económicamente activas. Es decir, esta sección cuantifica la brecha de financiamiento para alcanzar la cobertura universal de afiliación al IESS de la población joven que se encontraba trabajando o en búsqueda de trabajo, y sin afiliación, para el periodo 2009-2019. En este sentido, la población objetivo de este apartado son los jóvenes sin afiliación a la seguridad social y uno de los grupos de costeo son los jóvenes trabajadores del sector informal. Se asume que, a través de la incorporación de este grupo poblacional al pilar contributivo de la protección social⁴, se cubrirían contingencias como la vejez, la discapacidad, la muerte, la enfermedad o los riesgos del trabajo. Además, tendrían protección de ingresos para períodos como la maternidad y el

desempleo; y finalmente, atención sanitaria en los términos que establece el sistema de seguridad social ecuatoriano. El supuesto para el costeo es lograr la universalización a través del subsidio al aporte para la afiliación a la seguridad social en la modalidad de "voluntarios"⁵, es decir, se asume el costo de afiliación individual que corresponde al valor mensual que cancelan los afiliados voluntarios por cotización al IESS.

El 0.92% del PIB es el porcentaje promedio anual adicional requerido para afiliar al 100% de la población económicamente activa joven por la base de cotización de un salario básico unificado. Este porcentaje osciló entre 0.73% y 1.10% del PIB para la década 2009-2019. El monto anual requerido para afiliar a la población joven varía tanto por el incremento del costo de la afiliación como por el aumento poblacional.

4. Seguridad social entendida como la afiliación o cobertura del IESS, SSC, ISSFA o ISSPOL. Tomado de la pregunta p05a y p05b de la encuesta de hogares ENEMDU.
5. Voluntarios residentes en el Ecuador

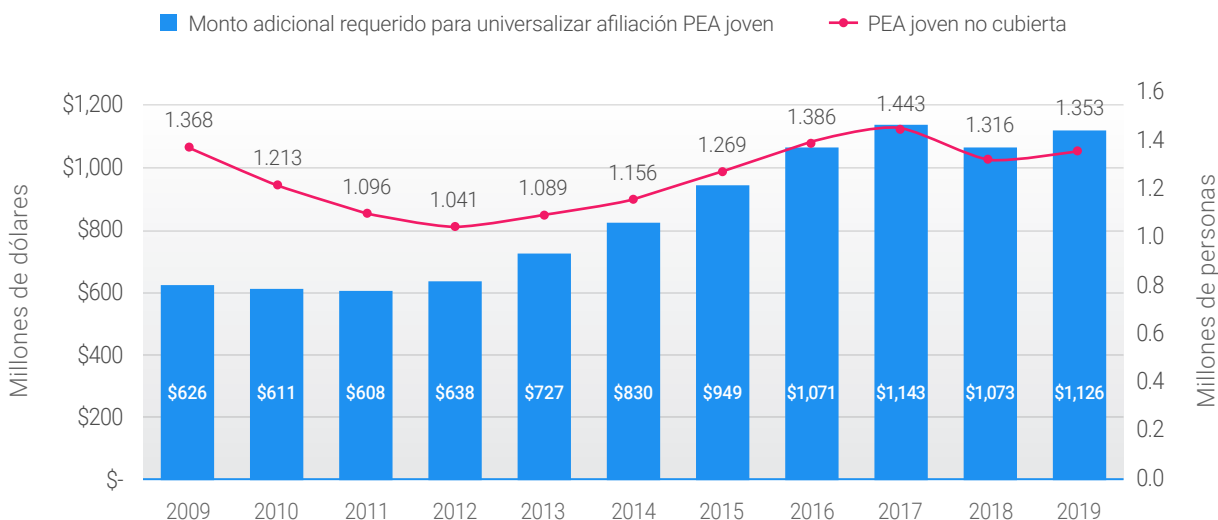
Tabla 5: Estimación del costo de una afiliación para la población económicamente activa joven entre 18 y 29 años, que no se encontraba afiliada o cubierta por la seguridad social ecuatoriana.

Nivel de beneficio	Costo anual (millones de dólares)		Porcentaje del PIB (anual)		
	2009	2019	% menor requerido	% promedio requerido	% más alto requerido
Afiliación voluntaria por un SBU	\$626	\$1,126	0.73%	0.92%	1.10%

La disminución que se observa de la población económicamente activa joven para los años 2018 y 2019 se debe analizar con precaución debido al cambio que sufrió la muestra de la encuesta ENEMDU y la representatividad de algunos de los niveles de desagregación. Si bien los indicadores

parecerían robustos al nivel de análisis de este estudio, se debería corroborar esta disminución con otras fuentes de información. El gráfico 6 muestra la evolución del monto adicional requerido en cada año del análisis.

Gráfico 6: Evolución del monto adicional requerido para la lograr la afiliación universal al IESS de la población joven sin afiliación a la seguridad social.



Fuente: ENEMDU, diciembre de cada año.

El 0.92% del PIB anual que se requiere como presupuesto adicional se desagrega para tres grupos poblacionales juveniles de la siguiente manera:

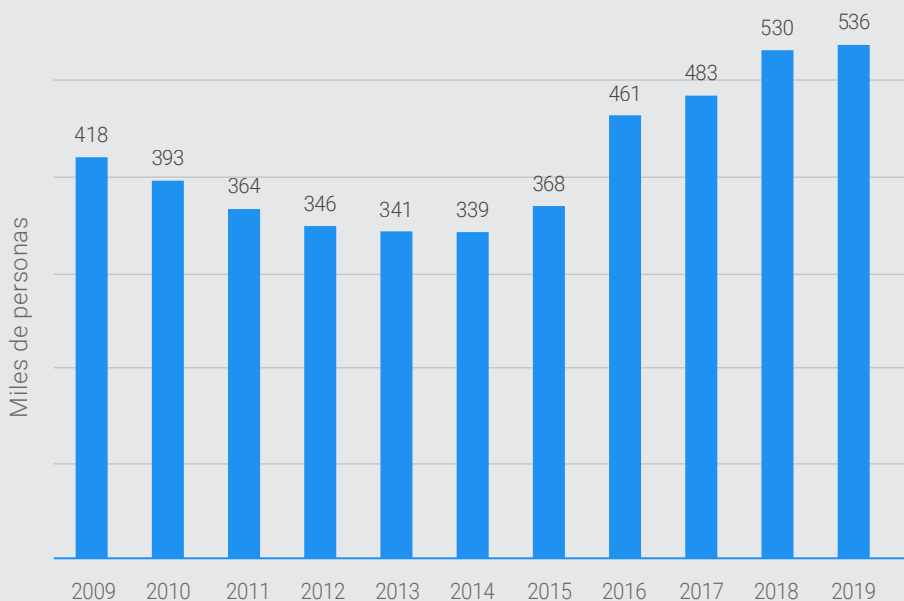


1. La cobertura de la afiliación del 100% de la población joven sin seguridad social que cumple las características de las garantías básicas del piso de protección social (es decir, maternidad, protección niños, desempleados y personas con discapacidad) hubiese costado en promedio un 0.32% del PIB anual. Para la década 2009-2019, este porcentaje anualmente estaría entre el 0.21% y el 0.44% del PIB. Este valor representa el costo de ampliar la cobertura de seguridad social a los mínimos planteados en la recomendación 202 (Organización Internacional del Trabajo, 2012).



- La cobertura de la afiliación al IESS para el 100% de jóvenes trabajadores del sector informal, que no tuvieron cobertura de seguridad social en el período 2009-2019, alcanzaría un costo promedio anual alrededor del 0.31% del PIB. Este costo oscilaría entre el 0.24% y el 0.42% del PIB dependiendo de la variación de la población en esta condición. A partir de 2014, la población joven sin afiliación que trabaja en el sector informal ha incrementado como se puede observar en el gráfico 7.

Gráfico 7: Jóvenes trabajadores del sector informal sin afiliación o cobertura de la seguridad social (miles de personas)



Fuente: ENEMDU, diciembre de cada año.



- La cobertura de la afiliación al IESS para el resto de los jóvenes de la población económicamente activa sin cobertura de la seguridad social tendría un costo anual promedio del 0.29% del PIB para el período 2009 y 2019. El intervalo de este costo para la década simulada fue entre el 0.25% y el 0.38% del PIB.

A la par de la ampliación de cobertura es importante analizar la pertinencia y suficiencia de las prestaciones del sistema de protección social. Para el caso del pilar no contributivo, por ejemplo, la prestación no ha alcanzado ni los niveles de la línea de pobreza nacional para algunos beneficiarios. Por otra parte, el escenario de la pandemia plantea muchos más retos al evidentemente mejorable sistema de protección social ecuatoriano. El incremento de pobreza por ingresos provocaría un incremento de las transferencias estatales y para el caso de los jóvenes, podría llegar a costar entre dos y tres veces más que el monto promedio anual

requerido para ampliar las prestaciones a todos los jóvenes en situación de pobreza. Por el lado contributivo, la pérdida de empleos que aseguran derechos laborales como el de la afiliación o cobertura de la seguridad social, generaría que el costo para alcanzar la universalización de este derecho entre los jóvenes se incremente.

Para cubrir el costo que requiere la ampliación de cobertura del sistema de protección social, en este sentido, hace falta discutir estrategias de financiamiento que abarquen las posibilidades tributarias internas y el apoyo externo para lograrlo.

ENTREVISTAS A ACTORES CLAVE

Con el objetivo de levantar información sobre la comprensión del sistema de protección y seguridad social, las barreras de acceso y las estrategias para el cierre de éstas, se entrevistó a 21 personas entre las que se encuentran analistas, expertos, investigadores, trabajadores del sector informal y jóvenes en situación de informalidad. La percepción de estos actores sobre las temáticas mencionadas se documenta en el análisis cualitativo realizado.

Comprensión del sistema de protección y seguridad social

En las entrevistas realizadas a actores clave, se indagó sobre la comprensión del sistema de protección y seguridad social a través de la pregunta: ¿Cómo entiende usted la protección y seguridad social? La mayoría de los y las entrevistadas asocia a la protección y seguridad social como un derecho en el que tiene particular importancia

la salud, la educación, el empleo y la afiliación a la seguridad social. Esta idea es como una definición más conceptual, sin embargo, cuando aterrizan al concepto en los beneficios o prestaciones, se enfoca mucho a la labor principalmente del MIES. Por ello, 14 de los 21 entrevistados considera que la protección social se refiere a la protección brindada por el MIES a través de la entrega de transferencias monetarias a población en vulnerabilidad o pobreza.

Curiosamente pocos actores clave hablaron de la universalidad de esta protección (solamente 3) y de su gratuidad (2). Finalmente, solo dos personas (actores de la academia) consideraron que dentro de este sistema de protección y seguridad social también se encuentra la política pública emitida por el Ministerio de Trabajo a través de regulación y en general, a través de la normativa laboral. El siguiente cuadro muestra la sistematización de las respuestas a la pregunta antes mencionada y la nube de palabras de las respuestas textuales.

Tabla 6: Respuestas a la pregunta de comprensión del sistema de protección y seguridad social

Derecho asociado a salud, educación, empleo, seguridad social	16
No contributiva: principalmente transferencia monetaria para sostener consumo y enfocada en población vulnerable	14
Brindada principalmente por el Estado	13
Contributiva: principalmente atención médica a los afiliados y enfocada a beneficios derivados del mercado laboral formal	10
Protección social universal	3
Diferenciación dos pilares: La protección social es todo aquello responsabilidad del Estado en términos sociales. La seguridad social un esquema de ahorro y financiamiento de pensiones futuras	3
Gratuita	2
Tres componentes: seguridad social contributiva, asistencia social no contributiva enfocada a pobreza y finalmente, regulación laboral.	2

5

RECOMENDACIONES



En el Ecuador, la población joven es bastante heterogénea; este estudio midió las características que puedan ser exclusivas de la población joven informal en varios ámbitos, cuantificó las brechas de cobertura existentes para esta población en el sistema de protección y seguridad social y posteriormente estimó el valor monetario requerido para cerrarlas. Finalmente, se complementó el análisis cuantitativo con la opinión de expertos y beneficiarios del sistema de protección y seguridad social ecuatoriano. Todo esto con el objetivo de generar insumos para propuestas de política que puedan ampliar la protección a los jóvenes en situación de informalidad. A continuación, se presenta las reflexiones derivadas de este estudio:

EL POLÍTICA LABORAL



- **Al analizar la afiliación o cobertura de la seguridad social**, se podría pensar que las diferencias entre trabajadores están dadas únicamente por la existencia o ausencia de una relación de dependencia laboral. Esto debido a la obligatoriedad legal de los empleadores a afiliarse a sus trabajadores, y también, por el control de la afiliación por parte de la autoridad de seguridad social. Sin embargo, los datos muestran que dentro del mismo grupo de trabajadores asalariados o dependientes existe una alta heterogeneidad; además, no todas las relaciones laborales son reconocidas como relaciones de dependencia. Esos resquicios normativos pueden ser aprovechados para desconocer beneficios laborales. Es por este motivo que la estrategia para ampliar la cobertura del pilar contributivo no debe recaer solamente en la institucionalidad de la seguridad social, sino también en la institución rectora de la política laboral.

POLÍTICA DE PROMOCIÓN SOCIAL



- **Aumentar y fortalecer la formación y las capacidades de los jóvenes** lograría romper el círculo de pobreza que los obliga a mantenerse al margen del trabajo formal que le asegure derechos laborales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) menciona que en la región existe "brechas en relación con la capacidad, ya que los logros educativos están muy condicionados por el origen socioeconómico de los hogares". Además, la CEPAL señala que "es necesario volver a examinar y diseñar los sistemas educativos, de capacitación laboral y de difusión del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en función de proyectos nacionales que se centren en la transición hacia sociedades y economías intensivas basadas en el conocimiento" (Bielschowsky & Torres, 2018). Más aún, la generación de capacidades tecnológicas en los jóvenes es fundamental en el contexto de transformación del sistema laboral hacia nuevas modalidades de empleo, que dependen del uso intensivo de internet y de plataformas inteligentes. Estas nuevas modalidades se han propagado a propósito de la pandemia por Covid-19 y suponen nuevas dinámicas de organización entre empleadores y trabajadores.

POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL



- **Prestar particular atención a las diferencias en algunas ramas de actividad.** La desagregación por rama de actividad nos muestra que los trabajadores jóvenes pertenecientes a la administración pública están afiliados o cubiertos casi al 100% por la seguridad social. Las ramas con mayor número de jóvenes empleados son manufactura, comercio, servicios de alojamiento, agricultura, transporte y construcción; sin embargo, en ninguno de los sectores descritos anteriormente, la afiliación supera el 30% para los 10 años de análisis. Particularmente, el sector de la construcción es el que presenta el menor porcentaje de afiliación de trabajadores jóvenes (12%).



- **Analizar el costo de afiliación.** Las precarias condiciones laborales se traducen en ingresos bajos que, a su vez, resultan en la disminución de la capacidad contributiva de los jóvenes trabajadores, lo que implica también una disminución de la afiliación a la seguridad social. Entre los trabajadores jóvenes independientes, es importante tomar en cuenta las diferencias en el salario y la carga que representa la cotización mensual a la seguridad social. Los jóvenes pertenecientes al 20% más pobre de la población (primer quintil) son los menos afiliados o cubiertos por el sistema de seguridad social. Además, existe una relación directa entre el quintil de ingresos y la afiliación: la cobertura crece a medida que aumentan los ingresos.



- **Campañas de afiliación diferenciadas.** En el análisis de otras desagregaciones, se puede destacar que la ciudad de Guayaquil no ha tenido el mismo nivel de crecimiento de afiliación de jóvenes trabajadores que ciudades como Quito, Cuenca, Machala. Por tanto, se recomienda que existan campañas de afiliación diferenciadas por territorio.

POLÍTICAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL



- **El sistema de protección social no debe ser un reflejo del sistema laboral.** La política de inclusión al sistema de protección social debe tomar en cuenta la heterogeneidad presente en el grupo de jóvenes para diseñar estrategias focalizadas que tomen en cuenta sus condiciones laborales y que se adapten a su realidad. De lo contrario, el sistema de protección social replicará las evidentes desigualdades del mercado laboral y profundizará las brechas de acceso, frenando al país en su objetivo de ampliación de la cobertura.



- **Articulación de los pilares contributivo y no contributivo.** La brecha de cobertura de jóvenes en el sistema de protección social alcanzó alrededor de 2 millones de personas en diciembre de 2019. La desarticulación de los pilares contributivo y no contributivo de la protección social en el país genera distorsiones en los objetivos de cobertura y afiliación, tanto del MIES como del IESS. Como resultado, existe un segmento de la población joven que queda fuera del ámbito de acción directa de ambas instituciones: la población no pobre que se encuentra en vulnerabilidad y alrededor de la línea de pobreza. Mientras no se planteen mecanismos articulados entre ambos pilares, esta población será la más afectada. Esta articulación, que implica una respuesta oportuna con mecanismos de protección social, cobra mayor importancia en el contexto de crisis económica y sanitaria ocasionada por la Covid-19.



- **Ampliar la cobertura de protección social no contributiva basada en información.** Las infraestructuras de datos pueden ser potentes herramientas para lograr que las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad sean visibles para el Estado (Palacio Ludeña, 2021). Sin embargo, los programas de protección social no contributiva para los cuales existe una excesiva focalización dejan por fuera a la población vulnerable o que se encuentra levemente por encima de la línea de la pobreza. Estas personas pueden cambiar su condición económica fácilmente ante choques exógenos o contextos de crisis.



- **Ampliación de la protección en un contexto de crisis.** Existe un contexto laboral, socioeconómico y demográfico que, viéndolo como una oportunidad, debería motivar el desarrollo o fortalecimiento de un piso de protección social enfocado en los derechos básicos de la población. Sin embargo, esta ampliación debería fundamentarse en la sostenibilidad de dichas políticas en el largo plazo. El análisis cualitativo mostró un consenso sobre la necesidad de reformas en el sistema de protección social, puesto que existen algunos nudos críticos para la concreción de los derechos de protección de la población y particularmente de los jóvenes.



- **Necesidad de reformas incluyentes.** La inclusión social, económica y laboral de los jóvenes es un desafío institucional para el sistema de protección social ecuatoriano. La implementación de políticas integrales debería tomar en cuenta la diversidad de las necesidades de la población en el territorio. Quizá los aspectos que merecen mayor atención en el diseño de estas políticas son las diferencias entre el ámbito rural y el urbano, entre hombres y mujeres, entre cargas familiares y la ausencia de ellas.



- **Una mirada de género.** Las brechas de protección social entre hombres y mujeres jóvenes reflejan la discriminación existente en el mercado laboral, en el trabajo no remunerado del hogar y en el trabajo de cuidado. Las estrategias de ampliación del sistema de protección social deberían velar por cerrar esas brechas y no dejar a nadie atrás. En este sentido, el sistema de protección y seguridad social debe incluir el rol de los cuidados, no solo en la protección social, sino particularmente en el sistema de seguridad social y en el sistema laboral, para que se vuelva una política realmente incluyente para las mujeres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias Marín, K., Carrillo Maldonado, P., & Torres Olmedo, J. (2020). Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador. *Documentos de Proyectos*, 75.

Bielschowsky, R., & Torres, M. a. (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*. CEPAL.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

(2008). *Constitución de la República del Ecuador*.

Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J. F., Muzaffar, T., & Elizondo-Barboza, H. (2019). Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG targeted 1.3: Global estimates and strategies for developing countries. *Extension of Social Security series. N° 73. International Labour Office, Social Protección Department (SOCPRO)*.

Kulke, U., & Guilbault, E. S. (2012). La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202): completar las normas para cerrar la brecha de cobertura. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 66(3-4), 93-117.

Molina, A. R. (2015). Actualización Metodológica: El empleo en el sector informal. *Revista de Estadística y Metodologías*, 1.

Oficina Internacional del Trabajo. (2013). *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Turin, Italia: Centro Internacional de Formación de la OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (1988). R176 - *Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*, 1988 (núm. 176). Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: R176 - Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176)

Organización Internacional del Trabajo. (14 de Junio de 2012). *R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo, OIT.: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NOR_MLEX PUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es

Ortiz, I., Duran, F., Pal, K., Behrendt, C., & Acuña-Ultate, A. (2017). *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*. Ginebra, Suiza: ILO Extension of Social Security ¶ Working Paper No. 58.

Rico, M. N., & Robles, C. (2017). El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina. En CEPAL, *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (págs. 219-251). Santiago: LC/PUB. 2017/14-P.



NACIONES UNIDAS
ECUADOR
.....



JOINT SDG FUND
FONDO CONJUNTO PARA LOS ODS

 @onumujeresecuador

 @onumujeresEcu

 **ONU** 
MUJERES