



POLICY BRIEF



# FORTALECER EL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL: UNA APUESTA PARA LA FORMALIZACIÓN DEL TRABAJO JUVENIL

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.

## Una breve revisión conceptual

### Informalidad

Es importante diferenciar entre dos conceptos:

- **El empleo informal:** comprende el número total de empleos informales que se caracterizan por la falta de registro, regulación o protección de marcos legales. Estos pueden ocuparse en empresas del sector formal, empresas del sector informal o en hogares; puede ser trabajo remunerado (autoempleo o empleo asalariado) o no remunerado en empresas/hogares que generan ingreso. Aunque existe una gran heterogeneidad en las situaciones de los trabajadores con empleo informal, ellos comparten una vulnerabilidad básica, es decir, depender de los acuerdos informales (OIT, 1991) y no estar protegidos por el derecho del trabajo o cubiertos

por la seguridad social citado por (Oficina Internacional del Trabajo, 2013);

- **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\*\*.

### Protección Social

“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

\*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).

\*\* Resolución de la 15ª CIET citado en (Oficina Internacional del Trabajo, 2013)

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” (Cecchini & Martínez, 2011).

Según la definición de pisos nacionales de protección social de la recomendación de OIT número 202 (OIT, 2012) que 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, y;
- d. Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

### El cuidado: pilar de la protección social

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).

## Jóvenes en situación de informalidad laboral: condiciones precarias y desprotección social

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<sup>2</sup> (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

2. Ciudades principales: Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala, Ambato.

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.

### Otros datos relevantes

- 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<sup>3</sup> (9,2%).
- 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 (12 años en promedio), el salario es alrededor de un SBU. Para los trabajadores jóvenes de subsistencia que tienen menor escolaridad (10 años en promedio), los ingresos no alcanzan el 50% del SBU.
- 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).

3. Incluye a los ocupados que se desempeñan en posiciones ocupacionales no calificadas. Se compone de trabajadores que en su mayoría operan independientemente, pero con recursos y productividad tan bajos que no pueden obtener ganancias, sino solamente ingresos de subsistencia. Reúne, entre otros, a vendedores ambulantes, promotores, volanteros, peones, ayudantes, aprendices, cuidadores y jornaleros, entre otros.

## Análisis cualitativo

Según entrevistas realizadas a 21 analistas, expertos, investigadores, trabajadores del sector informal y jóvenes en situación de informalidad, las estrategias para cerrar las brechas deben considerar los siguientes aspectos:

- Costo de afiliación: crear sistemas solidarios y focalizados en jóvenes emprendedores e informales. Generar incentivos a la afiliación que podrían ser subsidios.
- Motivación para la afiliación de jóvenes: como el seguro de desempleo específico para jóvenes, crédito preferencial en el BIESS para consumo, crédito educativo para el fortalecimiento de las capacidades, convenios de la seguridad social con institutos y con universidades, construir la política de seguridad social con los jóvenes, generar políticas activas de inclusión laboral para jóvenes, prestaciones de salud diferenciadas para mujeres en edad fértil, lactarios, servicios de cuidado, dado que los jóvenes informales trabajan a la intemperie y en diversos horarios deberían tener prestaciones especiales.
- Cultura previsional e información: promocionar los beneficios que te puede entregar la Seguridad Social, concientizar la necesidad del ahorro no solo para la jubilación sino para cualquier riesgo, enfermedad, etc.
- Otras soluciones: creando fuentes de trabajo formal, regular el sistema laboral para evitar precarizar empleo

dependiente y de jóvenes que aceptan condiciones de trabajo precarias, regular nuevas formas de trabajo como las plataformas digitales, generar confianza en el IESS como institución, reformar estructuralmente la Ley de Seguridad Social.

Para reducir las brechas de género en la afiliación y no reflejar las desigualdades del mercado laboral en el sistema de seguridad social, las estrategias deberían incentivar particularmente la cobertura de las mujeres jóvenes.

## Brecha de financiamiento

- 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).
- 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.

## La población joven en Ecuador

La población de jóvenes en 2021 asciende a 3.3 millones de personas aproximadamente. Representa el 19% de la población total en el país; 2.1 millones está trabajando o en búsqueda de trabajo y 1.2 se encuentra en inactividad. Alrededor de 811 mil se encuentran trabajando en empleos no remunerados o no adecuados; a ellos se suman alrededor de 530 mil jóvenes que tienen empleos adecuados o plenos. Los estudiantes son el tercer grupo más representativo entre los jóvenes; a junio 2021, sumaban 661 mil personas. El 38.6% de jóvenes trabajadores del sector informal se encuentra en condición de pobreza por ingreso. El desempleo se encuentra alrededor del 10.4% del

total de jóvenes activos. El 22.5% de las mujeres jóvenes se encuentran trabajando en empleos no remunerados o se dedican a tareas de cuidado en el hogar; este porcentaje es tan solo el 8.9% entre los hombres jóvenes.

El 21,9% de las y los jóvenes son madres o padres. El 65.8% de estos hogares tienen a cargo niños y niñas menores de 5 años. En los hogares con jefatura femenina y con infantes a cargo, la incidencia de pobreza por ingresos y la informalidad, son mayores que en los hogares de jefatura masculina.

**Tabla 1:** porcentaje de empleo informal e incidencia de pobreza entre los hogares con jefatura juvenil.

Jefatura	Empleo informal	Pobreza
Femenina	84.6%	55.8%
Masculina	71.3%	37.7%

Fuente: ENEMDU, junio 2021.

### Informalidad de la población joven

La informalidad es un fenómeno laboral diverso que se relaciona con la imposibilidad de los trabajadores para

acceder a beneficios laborales derivados de acuerdos formales de contratación, o con la ausencia de cobertura o afiliación a los sistemas contributivos de seguridad social, y finalmente, se relaciona también con el trabajo en el sector informal de la economía, que en Ecuador se mide a través de la visibilidad ante la autoridad tributaria. Casi la mitad de los trabajadores jóvenes se encuentra en el sector económico informal. Cuatro de cada diez jóvenes trabajadores cuentan con una figura contractual que les asegura beneficios laborales. Tres de cada cuatro trabajadores jóvenes no cuentan con afiliación a la seguridad social y, por tanto, no se encuentran cubiertos ante riesgos o contingencias como: enfermedad, riesgos laborales, desempleo, etc. En resumen, el 80% de las personas jóvenes ocupadas se encuentra en situación de informalidad laboral.

**Tabla 2:** distribución de la población joven ocupada por ámbitos de informalidad

		Número de personas	% ocupados	Mujeres	Hombres
Ocupados 1 millón 922 mil	<b>Empleo del sector informal:</b> Sector económico informal (RUC)	896 mil	46.6%	49.3%	45.2%
	<b>Empleo informal:</b> Sin contrato	1 millón 155 mil	60.1%	60.42%	59.9%
	<b>Empleo informal:</b> Sin afiliación o cobertura seg soc	1 millón 444 mil	75.2%	70.59%	77.6%
	<b>Total empleo informal</b>	1 millón 545 mil	80.4%	77.8%	81.8%

Fuente: ENEMDU, junio 2021. INEC

El crecimiento del sector informal representa una pérdida para el sistema laboral ecuatoriano, y no solamente en términos regulatorios o de tributación para el Estado, sino principalmente porque los trabajadores

ven disminuidos sus beneficios laborales o empeoradas sus condiciones de trabajo. Salvo la alimentación, los trabajadores jóvenes del sector informal prácticamente no reciben beneficios laborales.

## Prioridades de la política pública

### 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 afiliar 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. Además, se debe tomar en cuenta que los sectores de comercio y servicios están altamente feminizados. 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 y sus diversas formas de vinculación laboral 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, un sistema de protección integral con enfoque de género debe incluir el rol de los cuidados en los sistemas de seguridad social y laboral, como una responsabilidad tripartita del Estado, el sector privado y los hogares, para que se vuelva una política realmente incluyente para las mujeres.



## Referencias

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).

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.

Palacio Ludeña, M. G. (July de 2021). Falling through the Cracks: Digital Infrastructures of Social Protection in Ecuador. *Development and Change*, 52(4), 805-828.

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.