



19

UNDP LAC
WORKING PAPER SERIES

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL EN ECUADOR

MARZO 2021

Hugo Ñopo

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Perú

Alejandra Peña

PNUD

Ecuador

POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL EN ECUADOR¹

Hugo Ñopo²

Alejandra Peña³

Resumen

¿Qué tan eficaz es el sistema de protección social en el Ecuador para proteger a la población contra diversos riesgos? ¿Qué impacto redistributivo tiene y cuánto contribuye a reducir la desigualdad? ¿Qué efectos tiene en la productividad? Estas son las preguntas centrales que guían el análisis presentado de este documento, en que se ensayan algunas respuestas a partir del examen de los incentivos que genera la coexistencia de los componentes contributivo y no contributivo de la seguridad social en el país, los programas de combate a 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.

Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC. Los puntos de vista y las recomendaciones presentadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

¹ Se agradecen especialmente la asesoría de Santiago Levy, los comentarios de Marcela Meléndez y Matilde Mordt y el apoyo brindado por Daniel Pajita, Sofía Hidalgo, Jerson Veliz y Mariuxi Arias para realizar el procesamiento estadístico.

² Investigador principal. Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE. Perú. hnopo@grade.org.pe.

³ Oficial de Programa en el Área de Gobernabilidad y Desarrollo Inclusivo. Oficina del PNUD en el Ecuador. Ecuador. alejandra.pena@undp.org.

Cita recomendada: Ñopo, H., y Peña, A. (2021). Políticas de protección social y laboral en Ecuador. UNDP LAC Working Paper No. 19. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.

1. Introducción¹

Diversas políticas laborales, de protección social y fiscales tienen como objetivo declarado la mejora de las condiciones de los trabajadores² 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 de políticas 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 segmento importante de la población accede a otra forma de protección social, llamada aquí no contributiva, que no requiere de la realización de aportes directas de los trabajadores o 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 a la pobreza que tienen objetivos de protección social y se orientan al segmento de la población 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 al 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 definen también los principales actores del mercado de trabajo: i) los asalariados o dependientes (trabajadores públicos, trabajadores privados y trabajadores remunerados del hogar), que son todos 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),

¹ El presente documento se inscribe en el proceso de elaboración de un capítulo del Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Por motivos metodológicos y de comparabilidad internacional, la información tiene corte al año 2019.

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

y iv) los trabajadores no remunerados del hogar, que son quienes realizan alguna actividad en el hogar y no perciben una remuneración (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 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 y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. La base legal y su arquitectura de operación están consagradas en la Constitución, en la Ley de Seguridad Social, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y 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 a través del 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 en el momento de la jubilación por vejez; 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 a través de 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 de 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 de 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 comprensivamente.

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 pro-

gramas de protección social no contributivos, que tienen como población objetivo a todas aquellas personas excluidas de la seguridad social contributiva. Además, hay programas focalizados en la población en situación de pobreza. Esos dos tipos de programas se financian a través del Presupuesto General del Estado y son provistos principalmente por el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, 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 a 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 pueden 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, especialmente 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 social³ 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 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 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 hace una revisión de la cobertura y de 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 contributiva⁴. Estos últimos tienen una estrecha conexión con la informalidad y la tendencia al enanismo empresarial.

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

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 Registro Único de Contribuyentes⁵ 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 tienen de 1 a 9 trabajadores, y las pequeñas, de 10 a 49⁶) 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 a analizar 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, dicho sistema tiene un importante potencial redistributivo. Por su parte, los programas de pensiones no contributivas tienen como objetivo la protección de las personas mayores y con discapacidad que están en situación de pobreza. 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.

Los programas de combate a 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 (a excepción de las personas beneficiarias del Seguro Social Campesino y los trabajadores no remunerados del hogar afiliadas a la seguridad social), y que además están en condición de pobreza o de extrema pobreza. Los hogares beneficiarios tienen que cumplir con corresponsabilidades en materia de salud y de educación, las cuales no han tenido un mecanismo regular de verificación de cumplimiento por parte del Estado.

Esos programas, por debilidades del mecanismo de focalización y de diseño, presentan deficiencias en lo que respecta a su llegada a los hogares de los deciles más pobres de la población. Esto 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 la identificación de los hogares pobres (Molina-Vera, 2019)⁷. Por otro lado, existe un acceso limitado

⁵ Mediante la inscripción en el Registro Único de Contribuyentes 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, 2010, art. 3). Para determinar la categoría de una empresa, el valor bruto de las ventas anuales prevalecerá sobre el número de trabajadores. Una microempresa tiene de 1 a 9 trabajadores y el valor de sus ventas o ingresos brutos anuales es igual o inferior a 300.000 dólares; una pequeña empresa tiene de 10 a 49 trabajadores y el valor de sus ventas o ingresos brutos anuales oscila entre 300.001 y 1.000.000 de dólares, y una mediana empresa tiene de 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.

⁷ Desde 2018 el Estado ecuatoriano está diseñando una nueva metodología para la identificación de hogares vulnerables y la selección de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias, que tiene por objeto 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.

de los hogares pobres a la protección social contributiva debido a las dificultades que conlleva acceder a un empleo formal y obtener ingresos laborales superiores al salario mínimo, así como a la condición de que los beneficiarios no se encuentren afiliados a la seguridad social contributiva para recibir estas transferencias.

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, contribuye a disminuir la desigualdad? ¿Qué efectos tienen el sistema de protección social y 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 de un diseño apropiado y de 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 tercera sección 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— y una gran cantidad de microemprendimientos y de trabajadores que perciben bajos salarios. En la cuarta sección se presenta una descripción de los programas de protección social contributiva y no contributiva (se consideran su funcionamiento y la inversión que suponen), así como de los programas orientados a la lucha contra la pobreza. En la quinta sección se analizan los vínculos de lo anterior con la productividad agregada. En la sección final se presentan algunas conclusiones y reflexiones que buscan contribuir a la discusión sobre posibles soluciones a la problemática.

2. Marco jurídico de la seguridad social y el mercado laboral

2.1. La seguridad social contributiva

La Constitución del Ecuador, aprobada en 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, 2008, 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, y la atención de las contingencias se hará efectiva a través del 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

subsidiaridad⁸. El Seguro Universal Obligatorio, consagrado en la Constitución, se extiende a toda la población urbana y rural, independientemente de su situación 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 a nivel constitucional se aspira a la universalidad y 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 Ministerio de Salud Pública pueden acceder tanto las personas afiliadas a la seguridad social como las que no están afiliadas a ningún tipo de seguro público o privado. Cuando las personas afiliadas a la seguridad social contributiva hacen uso del sistema público de salud se debe realizar un posterior cruce de cuentas entre el IESS y el Ministerio de Salud Pública.

La regulación del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Social vigente se realiza a través de lo establecido en la Ley de Seguridad Social, aprobada por el Congreso Nacional en 2001 y reformada parcialmente en las últimas décadas. Esta normativa ha sido desarrollada para su aplicación y operación por las resoluciones de los Consejos Directivos del IESS, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

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 a través de los aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

El Seguro General Obligatorio es para los trabajadores en relación de dependencia del sector público y privado (incluye a las trabajadoras remuneradas del hogar), para los trabajadores no remunerados del hogar y para los trabajadores independientes afiliados voluntariamente. A los afiliados residentes en el Ecuador y en el exterior afiliados de forma

⁸ En el artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador se establece que “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, en el artículo 34 se establece que “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, 2008).

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, que incluyen casos de discapacidad, cesantía y desempleo⁹ (sujetas 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 a través de 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 tienen cobertura de salud. El jefe de familia, por su parte, queda protegido contra las contingencias relacionadas con la vejez, la muerte y la invalidez.

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 Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas 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 Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. 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 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 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 social¹⁰, el control del cumplimiento y la aplicación de las normas complementarias diseñadas a tal efecto comprenden a los trabajadores en relación de dependencia (asalariados y trabajadoras remuneradas del hogar¹¹) (véase el cuadro 1).

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

¹⁰ La obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social ha tenido un recorrido a nivel normativo, lo que ha originado cierta ambigüedad. Según la Ley de Seguridad Social aprobada en el año 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 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 de 2014 se estableció que ese grupo de trabajadores puede 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 hogares empleadores. En la década anterior se incrementaron los esfuerzos de fiscalización y control, así como la exigencia de los derechos.

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, de 2001, y Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, de 2015). El hogar que contrata debe inscribir a los trabajadores en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde el primer día de labores.
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, de 2001; Resolución N° CD. 467 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de 2014, y Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, de 2015).

Fuente: elaboración propia.

La afiliación voluntaria está prevista en el título VI de la Ley del Seguro Social. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene la obligación de aceptar toda afiliación voluntaria, siempre que la persona sea mayor de edad y manifieste explícitamente su intención de ser 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 a los de las personas afiliadas de 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, es para 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, está orientado 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 como, por ejemplo, fondos de reserva, cesantía y desempleo, entre otras prestaciones económicas a corto plazo (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 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 y a sus hijos e hijas menores de 18 años (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

El Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por el IESS, se financia a través de los aportes del trabajador y el empleador (60%) y del Estado (40%)¹². Los seguros del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional 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.

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 salario básico unificado (SBU)¹³ de los trabajadores¹⁴.

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 acceso a 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 a todas las contribuciones que hicieron durante el tiempo en que tuvieron un empleo formal, sino que también pierden el acceso a los servicios médicos del IESS (después de la fecha de cese en el trabajo, el afiliado (a) 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 cesante¹⁵. 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

¹² El Gobierno dejó de asumir el costo del 40% del pago de las pensiones entre mayo de 2015 y diciembre de 2018 como consecuencia de la Ley de Justicia Laboral aprobada por la Asamblea Nacional en abril de 2015. Sin embargo, en el año 2018 la Corte Constitucional emitió una sentencia de inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley de Justicia Laboral, por lo que a partir de 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 al mismo.

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

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

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 año 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.

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 al doble de la remuneración que percibía el afiliado/a 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 bajo 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 (estas no tienen que ser necesariamente simultáneas), y ii) haber estado como mínimo 60 días en situación de cesantía. Se excluye a los afiliados que han renunciado voluntariamente, los afiliados en modalidad voluntaria, los afiliados al seguro campesino y los trabajadores no remunerados del hogar.

Las aportaciones a la seguridad social (correspondientes al IESS) varían de acuerdo con los tipos de trabajadores: i) trabajadores dependientes; ii) trabajadores independientes; iii) trabajadores no obligados a pertenecer a la seguridad social (trabajadores no remunerados del hogar y personas ecuatorianas residentes en el exterior), y iv) trabajadores rurales y/o que se dedican a la pesca artesanal. Las tasas y la base de aportación del año 2019 se encuentran definidas para cada tipo de seguro (véase el 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, ese seguro campesino se financia con la suma de varias aportaciones. El jefe de familia campesino paga un pequeño aporte, que se complementa con el aporte solidario de trabajadores y empresas que obligatoriamente cotizan al régimen general del sistema de seguridad social, y 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 (véase el 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 2019). Los trabajadores no remunerados 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 bajo esta modalidad. Los hogares con menores ingresos (inferiores al 50% del SBU, menos de 197 dólares) realizan un aporte de un 2,26% del 25% del SBU (2,22 dólares mensuales en 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 superiores a un 150% del SBU (591 dólares) deben aportar un 13,25% del SBU (52,20 dólares) y no reciben subsidio del Estado.

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
	Véj. muerte e invalidez	Salud	Riesgos del trabajo	Cesantía	Desempleo	Seguro Social Campesino	Gastos de administración	
Trabajadores en relación de dependencia (incluidas trabajadoras remuneradas del hogar)	Sectores público y privado: 6,64% aporte personal + 2,22% aporte patronal	Sector privado: 0% aporte personal + 6,94% aporte patronal Sector público: 2% aporte del trabajador + 4,94% aporte patronal	Sector público y privado: 0,20% aporte patronal	2% aporte personal (sectores público y privado)	1% aporte patronal (sectores público y privado)	Sectores público y privado: 0,35% aporte personal + 0,35% aporte patronal Total = 0,70%	0,36% personal; 0,44% patronal = 0,80%	SBU 394 dólares
Trabajadores autónomos sin relación de dependencia, voluntarios o residentes en el exterior	Total = 8,86% Ley Orgánica de Discapacidades = 0,10%	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 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						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%	Máxima aportación de los trabajadores rurales = 52,20 dólares

Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N° C.D. 501 del Consejo Directivo del IESS que consolida las tablas de distribución de las tasas de aportación al IESS, Registro Oficial, núm. 703, 2 de marzo de 2016, e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Boletín Estadístico. Años 2018-2019, núm. 24, IESS, Quito, noviembre de 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 Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ni del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. En el caso de las pensiones por vejez, muerte e invalidez, se debe considerar el 40% de aportes del Estado para el Seguro de IVM. La sigla SBU refiere al salario básico unificado.

2.2. 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 a los contratos según sus características: i) por las personas que intervienen (individual, grupo, equipo y colectivo); ii) el modo (expreso y 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, que fue 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 tienen la obligación de 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 diez 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 están situadas 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 también es obligatorio contratar 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, debe cubrir los gastos de traslado en caso de que el trabajador haya tenido que trasladarse a un lugar distinto del de su residencia. También debe pagar el 50% de la remuneración, hasta por dos meses, en caso de enfermedad profesional. Además tiene que otorgar 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 que tiene como finalidad 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 directamente al trabajador 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 que el trabajador puede optar por acumular esos fondos o recibirlos de manera mensual junto a 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 N° 8 de 2008 se establecen la eliminación y la prohibición de la tercerización y la intermediación laboral y de cualquier forma de precarización del empleo. En tal mandato también se eliminan y prohíben los contratos por horas, promoviéndose una modalidad que consiste en contratos de jornada parcial. Estos se definen como aquellos contratos en que 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, 2008). 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, a través de 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):

- Las causas legalmente previstas en el contrato.
- El acuerdo de las partes.
- La conclusión de la obra, del período de labor o de los servicios objeto del contrato.
- 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.
- La muerte del trabajador o la incapacidad permanente y total para el trabajo.
- 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.

- 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 a 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.
- 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).
- 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 proporcionales¹⁶ y vacaciones no gozadas. Además, el empleador tiene la obligación de dar ciertas bonificaciones por desahucio, que equivalen al 25% de la última remuneración mensual, por cada uno de los años 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

¹⁶ Estos representan parte de las obligaciones remunerativas del empleador para con sus trabajadores, la decimotercera y la decimocuarta remuneración. La décimo tercera 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 décimo cuarta remuneración, que equivale a un SBU, es un bono escolar que reciben los trabajadores en relación de dependencia sin importar cual sea su remuneración. Cabe señalar que esta última disposición implica que, al aumentar el SBU, aumentan los costos laborales de todas las empresas.

remuneración, y se considera como referencia la remuneración percibida por el trabajador en el momento del despido¹⁷. 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 de forma intempestiva a un trabajador que ha laborado entre 20 a 25 años, de forma continuada o ininterrumpida, el trabajador también tendrá derecho a una parte proporcional de la jubilación patronal¹⁸.

2.3. 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, 2008, 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 por su trabajo. Este forma parte de la remuneración y no incluye aquellos 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 por el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios anualmente, y su aplicación es obligatoria para todos los trabajadores que se desempeñan en relación de dependencia en 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 a través de comisiones sectoriales (22 en total), y esos sueldos y salarios rigen para los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del sector privado.

El SBU en 2019 se fijó en 394 dólares. Los salarios mínimos para los sectores que cuentan con una comisión¹⁹ 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 1.778,15 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 alimenti-

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

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 acuicultura; 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.

cias o de las multas por infracciones viales. La afiliación voluntaria al IESS se realiza con base en 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 vigente²⁰: por ejemplo, la pensión máxima por jubilación puede representar hasta un 250% del SBU y la mínima es igual 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 ellas, 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.

2.4. Programas de seguridad social no contributivos

Los programas de seguridad social no contributiva tienen como objetivo 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.

En ese sistema hay 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 Ministerio de Salud Pública, marginalmente por los programas de salud ofrecidos por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y las municipalidades²¹. 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 Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional y el IESS (véase el diagrama 1).

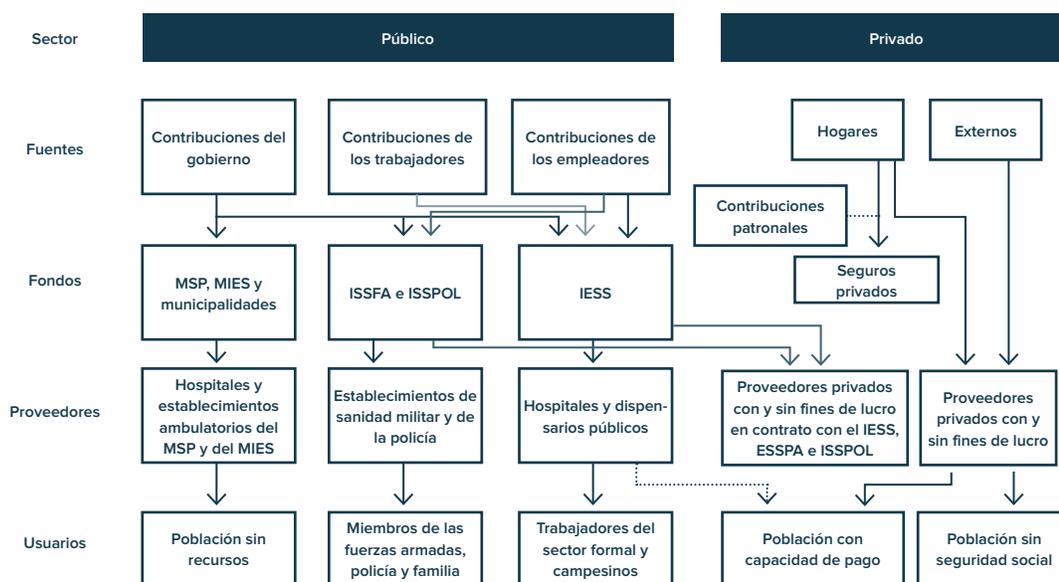
El sistema público de salud administrado por el Ministerio de Salud Pública fue extendido y fortalecido entre 2008 y 2015 mediante una importante ampliación de la red en términos de infraestructura, recursos humanos y equipamiento que se realizó gracias a un aumento del gasto y la inversión pública.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

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

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

cualquier persona nacional o extranjera. Además, a través del subsistema de referencia y contrarreferencia, las personas afiliadas a la seguridad social que se atienden en el subsistema público del Ministerio de Salud Pública pueden ser derivadas, de acuerdo con el nivel de complejidad, a otras entidades del sistema público, con el posterior cruce de cuentas correspondiente.

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



Fuente: Lucio, R., Villacrés, N., y Henríquez, R. (2011).

Nota: la sigla MSP refiere al Ministerio de Salud Pública; la sigla MIES, al Ministerio de Inclusión Económica y Social; la sigla ISSFA, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; la sigla ISSPOL, al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y la sigla IESS, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

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 han existido en décadas pasadas 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 Ministerio de Salud Pública, 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) las Pensiones para Adultos Mayores; ii) las Pensiones 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.

Las pensiones para adultos mayores²², en 2019, entregó entre 13% y un 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 Social²³. Las pensiones para personas con discapacidad están dirigidas a personas de 65 años o más que cuenten con una discapacidad igual o superior al 40% según una escala determinada por el Ministerio de Salud Pública (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 entrega a la persona encargada 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 (un 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 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 tienen condición alguna y, por tanto, todos los trabajadores informales, independientemente de su nivel de ingresos, tienen acceso a ellos. Los de pensiones, por otro lado, tienen una doble condicionalidad: no tener un trabajo formal y tener ingresos situados por debajo de un determinado umbral. Estas diferencias en materia de condicionalidades son importantes para identificar el impacto de esos programas sobre los trabajadores y las empresas, como se discute más adelante.

2.5. 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).

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.

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, y 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 con base en datos del Ministerio de Inclusión Económica y Desarrollo Social.

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 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 indica más adelante, la inmensa mayoría de los trabajadores pobres tienen ingresos inferiores a un SBU. Para ellos, perder el acceso a estos beneficios para obtener un empleo formal supone sacrificar un porcentaje alto de sus ingresos actuales, aunque pasarían a ganar al menos el SBU.

3. 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 de ello se examina el salario mínimo vital, su monto y su cumplimiento.

3.1. Composición del empleo

En 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) y, de ellas, 7,8 mi-

llones (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 adecuado²⁴. Además, hay que subrayar que esta baja tasa de desempleo coexiste con una marcada informalidad. Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 3 de cada 5 trabajadores se desempeñaban en empleos informales en 2019 (véase el cuadro 4). La informalidad entre la población joven de 15 a 24 años es aún mayor, alcanzando el 75%.

Poco más de un tercio de la PEA ocupada está conformada por trabajadores independientes (35,3%), 38,1% son asalariados privados, y 13,3% son trabajadores no remunerados del hogar. Estos son los tres grupos ocupacionales más representativos dentro de la población económicamente activa ocupada²⁵. 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 es 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 a aportar a la seguridad social por ley. 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 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 tenga 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 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 pobreza coexisten, también existen 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.

²⁴ Los trabajadores en empleo adecuado son aquellos que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo y trabajan 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 perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo y que trabajan menos de 40 horas a la semana, pero no están disponibles para trabajar horas adicionales.

²⁵ Según la clasificación del INEC, la categoría de empleo abarca el empleo adecuado, el subempleo, otro empleo no pleno, trabajo no remunerado y otro no clasificado.

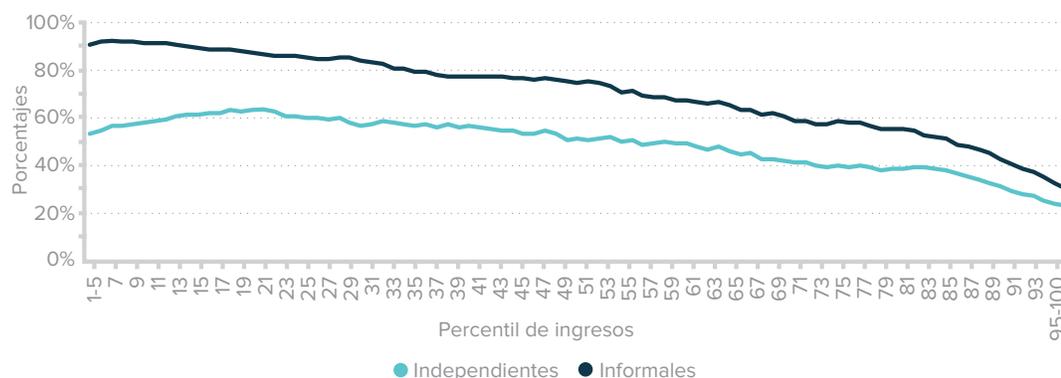
Cuadro 4. Población económicamente activa ocupada según categoría ocupacional y condición de empleo en el Ecuador, 2019

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	2.998	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	2.776	35,3%	77,3%	Voluntaria
Trabajador no remunerado del hogar	1.052	13,3%	77,6%	Voluntaria
Total población económicamente activa ocupada	7.866	100,0%	58,8%	

Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019.

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



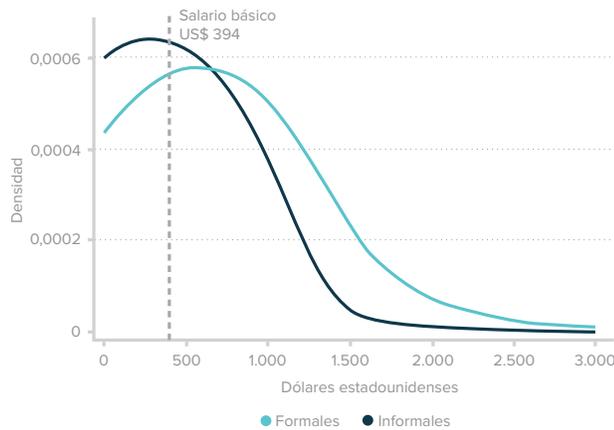
Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019.

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 de 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, que entre los que 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, porcentaje que es del 59% entre los trabajadores informales. Por otro lado, el 6% de los trabajadores formales ganan dos o más SBU y el 26,8% de ellos ganan 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

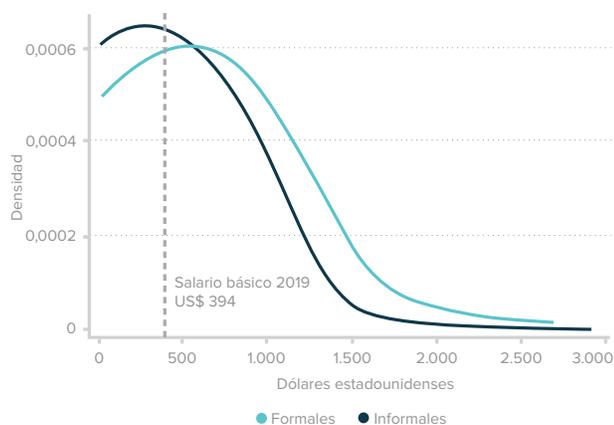


Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019.

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 y a la población económicamente activa ocupada sin ingresos.

Al excluir del análisis a los asalariados públicos el resultado es similar. Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de 2019, el ingreso mensual de los trabajadores formales es igual a 605 dólares, mientras que el de los informales es de 298 dólares (corrientes de 2019). Se trata de montos inferiores a los obtenidos antes. La mayor reducción corresponde al salario promedio de los trabajadores formales, que comprenden a 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% gana 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% de ellos perciben 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 con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (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 y a la población económicamente activa 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 a 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 cambios entre una condición y otra, y los mismos trabajadores a veces pueden ser formales y a veces, informales. Esto se corresponde con los datos presentados en el gráfico 3, en 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 en Ecuador es su precariedad. Aún si algunos trabajadores obtienen un empleo formal, no logran mantenerlo por mucho tiempo, y tarde o temprano transitan a la informalidad. Otros casi siempre están en trabajos informales, y son pocos los que tienen un trabajo formal estable. En general, los trabajadores de menores salarios pasan más tiempo en la informalidad que los de salarios más altos, y 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 en un 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 ver eso 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 cotiza. 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 que se observa que las tasas de informalidad promedio son más altas en la parte más baja de la distribución de los ingresos.

3.2. 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 Registro Único de Contribuyentes (RUC) que llevan una contabilidad completa son llamadas formales. Estas se encuentran registradas en el Directorio de Empresas y Establecimientos del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Las empresas sin Registro Único de Contribuyentes 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 tener un panorama completo del tejido empresarial.

Tratando de superar la limitación que supone la falta de datos, a continuación se presenta una estimación del número de unidades productivas existentes, realizada a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. 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 hay 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 que tienen de 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 tienen 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 que tienen de 10 a 49 trabajadores, 8 de cada 10 son formales. En las que tienen 50 trabajadores o más, la formalidad empresarial es universal (aunque la formalidad laboral no lo es).

Respecto al empleo generado, son las unidades productivas que tienen de 2 a 9 trabajadores las que mayor porcentaje de la PEA ocupada albergan (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	2.987	458	15%	5.764	1.435	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	2.998	467	15,5%	7.866	3.235	41,2%

Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019.

Nota: se consideraron todas las categorías ocupacionales. Los porcentajes expresan proporciones dentro de cada una de las categorías consideradas. 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 que tienen 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 que tiene entre 2 y 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 a la tasa de informalidad laboral, un resultado al que a veces no se le da la importancia que tiene, pero que indica que los incentivos de las empresas ecuatorianas para estar en la informalidad son muy fuertes. Como se abunda más adelante, estos incentivos en gran medida se derivan de la propia legislación laboral y de seguridad social, que implica que las empresas pagan unos impuestos implícitos altos cuando contratan formalmente, y 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 Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, en el Directorio de Empresas y Establecimientos se contabilizan 882.776 empresas formales en el país. Sin embargo, el Directorio muestra una distribución similar a la presentada antes para la formalidad empresarial. El tejido empresarial formal tiene forma piramidal: las empresas más grandes son las menos numerosas, el 91% de las firmas son microempresas, 7% son pequeñas empresas y el 2% son 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) generan 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 (2019).

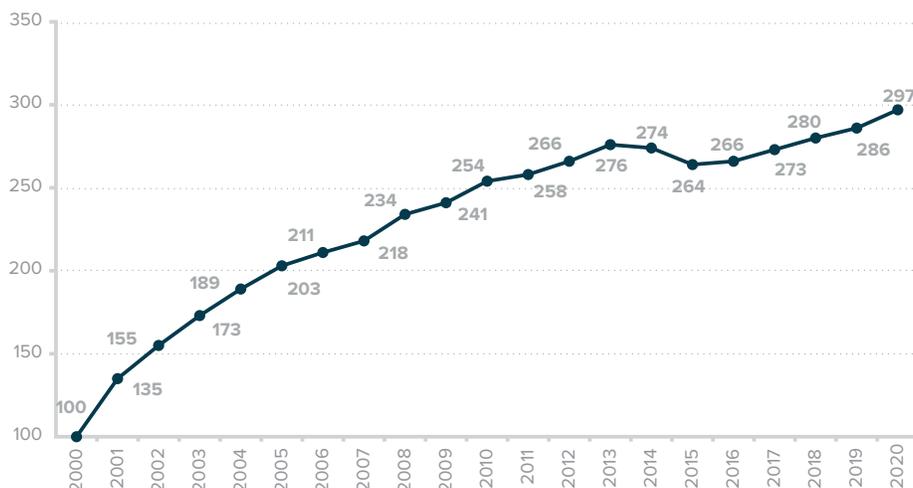
Nota: la sigla RISE refiere al Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador, se aplica a personas naturales sin embargo para el análisis se ha incluido dado que muchas microempresas unipersonales o familiares funcionan bajo este régimen. Según el número de trabajadores, las microempresas son aquellas que tienen de 1 a 9 trabajadores; las pequeñas empresas son las que tienen de 10 a 49 trabajadores; las medianas empresas A son las que tienen de 50 a 99 trabajadores; las medianas empresas B son las que tienen de 100 a 199 trabajadores, y las grandes empresas son las que tienen más de 200 trabajadores. ^aEstos 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: hay 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.

3.3. El salario mínimo vital o salario básico unificado

El salario básico unificado (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, 2008, arts. 327 y 328). En las últimas dos décadas, en términos reales el SBU se ha casi triplicado: su crecimiento ha sido sostenido hasta 2013, con un ligero decrecimiento desde ese año hasta 2015, para a partir de entonces mantener una tendencia creciente (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Índice del salario mínimo real en el Ecuador, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Banco Central del Ecuador, Información estadística mensual, BCE, 2000-2020.

El salario mínimo en 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 extra-salariales 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 la composición del empleo, y 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 el interés es ver la composición del empleo entre formal e informal, y entre trabajadores dependientes y por cuenta propia, lo que determina quienes tienen acceso a la seguridad social y quienes no. A su vez, la composición del empleo tiene implicaciones sustantivas para la productividad del país.

De toda la PEA ocupada formal, 1 de cada 5 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 que el monitoreo de 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, 1 de 3 reportan ingresos por debajo de un SBU en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Lo mismo pasa con 1 de cada 8 de los asalariados pri-

vados 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%), entre quienes tienen un mayor nivel de escolaridad (1%) y entre quienes tienen de 25 a 40 años (9%). Por otro lado, de toda la PEA ocupada informal casi 3 de cada 5 trabajadores perciben ingresos menores que un SBU (véase el cuadro 8).

Cuadro 8. Población económicamente activa ocupada con ingresos laborales inferiores al salario básico unificado 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 a 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 con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019.

Nota: los porcentajes de Formal e Informal no suman 100% ya que hay trabajadores que no informaron sobre su condición de formalidad.

Llama la atención que la mayoría de los trabajadores independientes (73%), sean estos formales o informales, tengan ingresos laborales que no alcanzan un SBU. Esto da una idea de la baja productividad laboral que tiene 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 a 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 en las últimas dos décadas.

Los resultados anteriores pueden ser complementados haciendo referencia a los gráficos 2 y 3, donde 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 que 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.

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.

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 Ecuador, ya que eso determina si es eficaz o, en su caso, contraproducente. En efecto, del cuadro 6 se desprende que de las 2,998 millones de empresas o unidades productivas en el Ecuador, 2,987 millones solo tienen entre 2 a 9 trabajadores y, en promedio, 1,9. Se trata de empresas o negocios muy pequeños. Muchas de ellas no tienen los niveles de productividad suficientes para pagar los salarios mínimos y los costos extra-salariales 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 paralelo, solo hay alrededor de 11.000 empresas con once o más trabajadores (17.000 según datos del DICE). Esas empresas son sustancialmente más grandes, con 136 trabajadores en promedio. Casi todas ellas son formales y contratan a cuatro de cada cinco trabajadores formalmente. Esas empresas si tienen los niveles de productividad suficientes para contratar formalmente, y en esas empresas el salario mínimo si es eficaz para mejorar los ingresos de los trabajadores dependientes.

Lo anterior sugiere que en Ecuador el salario mínimo tiene efectos contraproducentes, pero que el número de trabajadores que se benefician de él es sustancialmente menor al número de trabajadores que, en parte por su alto nivel, no pueden obtener un empleo formal. Así, del cuadro 6 se desprende también que, excluyendo al sector público, dos de cada tres trabajadores están en la informalidad, y por lo tanto excluidos de los beneficios de la seguridad social contributiva y las protecciones sobre estabilidad en el empleo asociadas a la legislación laboral. Y si bien muchos factores están detrás de estos resultados, el análisis anterior indica que el salario mínimo es uno de ellos.

En resumen, en esta sección se ha mostrado la coexistencia de trabajadores formales (en cumplimiento, al menos en parte, de la ley) e informales (algunos de ellos por incumplimiento de la ley, pero otros no) en el Ecuador. De cada 8 trabajadores ecuatorianos, 3 son independientes y 1 es un familiar no remunerado. La mitad de la PEA ocupada no está obligada a cotizar a la seguridad social contributiva por 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 la Gráfica 1, hay trabajadores informales en la parte alta de la distribución de ingreso, y aun 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 a veces informalmente: 1 de cada 4 cambia de condición en un año. La mayoría de los trabajadores en Ecuador tiene un empleo precario, o bien por cuenta propia, o bien como asalariado, de vez en cuando 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, donde muchas empresas tienen incentivos para contratar informalmente, y algunos trabajadores para emplearse informalmente.

La distribución de las empresas según tamaño es marcadamente piramidal: hay 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. El salario mínimo, que en términos reales se ha triplicado en las últimas dos décadas, no es recibido por algunos trabajadores que tienen empleos formales. En la sección siguiente se analizan el diseño y el funcionamiento de la protección social (seguridad social y programas de combate a 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.

4. 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 a la pobreza, que son los principales programas de la protección social, a la que el Estado destina cerca del 5% de su PIB.

4.1. La seguridad social contributiva²⁷

La seguridad social contributiva, a cambio de los costos extrasalariales, cubre: i) servicios de salud; ii) seguros de vejez, invalidez, muerte, iii) riesgos del trabajo, y vi) 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 2015, y después bajaron a un 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 sustancialmente. Entre 2015 y 2016 hubo un salto importante, cuando 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 la distribución entre los tipos de seguros se parece a la existente en 2015. Esto levanta algunas interrogantes sobre los equilibrios actuariales de las contabilidades de las pensiones y la salud (véase el cuadro 9).

Según datos del Boletín Estadístico del IESS, en 2019 el número de afiliados bordeó los 7 millones. Los afiliados se dividen en cuatro grupos: i) los afiliados activos (aportantes), que son más de 3,5 millones (se incluyen 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 a través de 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.

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

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

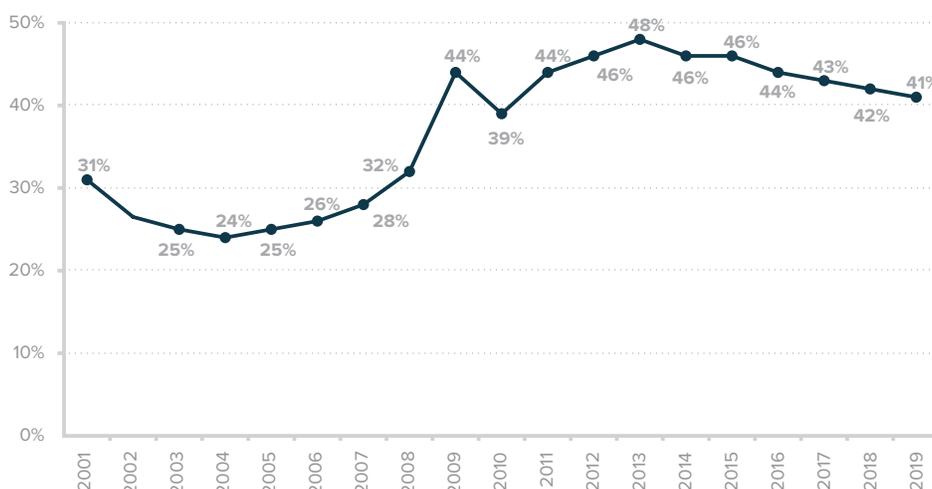
Seguro	Anterior a octubre de 2015	2016	2017	2018	2019	2020
Invalidez, vejez y muerte	9,84%	5,96%	6,90%	7,76%	8,96%	9,96%
Salud individual y familiar	5,71%	9,94%	9,00%	8,14%	6,94%	5,94%
Riesgos del trabajo	0,55%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
Desempleo	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Cesantía	3%	2% ^a	2%	2%	2%	2%
Total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

Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Boletín Estadístico. Años 2018-2019, núm. 24, IESS, Quito, noviembre de 2020.

^a A partir de febrero de 2016.

Por dos décadas la tasa de formalidad mantuvo una tendencia creciente (véase el gráfico 5). En 2001 un 31% de los trabajadores activos se encontraban aportando a la seguridad social contributiva (formales). En 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 2019. Como se evidencia, el crecimiento acumulado tuvo un impacto muy limitado sobre la informalidad laboral.

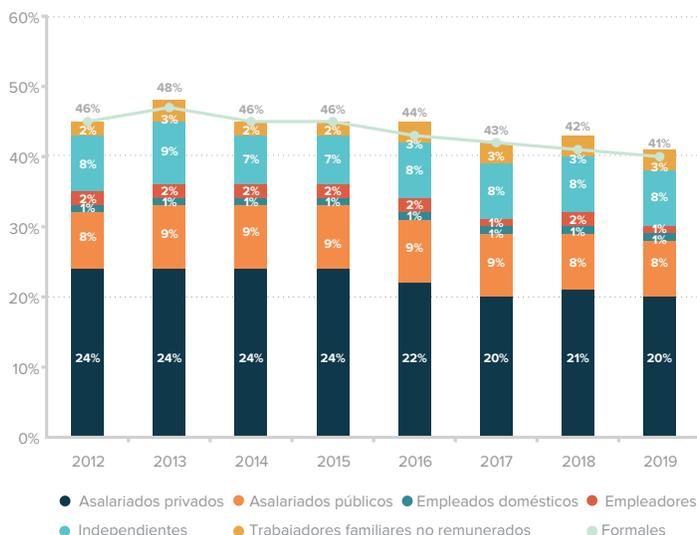
Gráfico 5. Tasa de formalidad laboral (en porcentajes) en el Ecuador, 2001-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2007-2019, y VI Censo de Población y V de Vivienda 2001; Albornoz, V., Oleas, S., y Ricaurte, M. (2011), en *Empalme de las series de desempleo de la ENEMDU para el período 2003-2006*.

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. No se ve mayor evolución de la composición de la formalidad según categorías ocupacionales durante estos años recientes, pero sí es notable que en este período el aporte de los trabajadores dependientes a la formalidad haya caído de un 24% a un 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

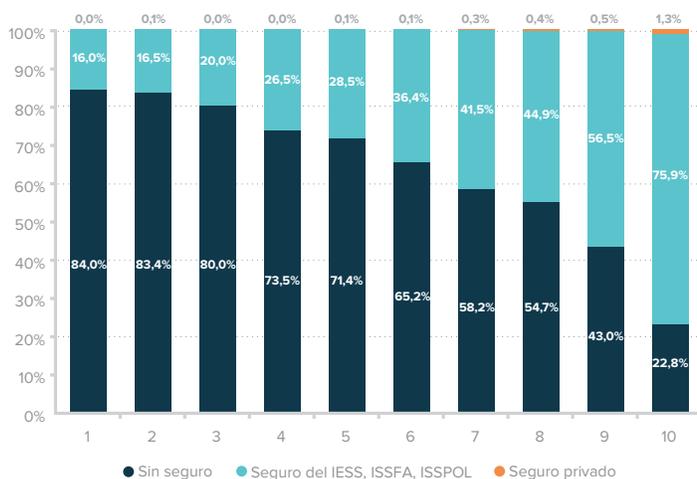


Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2012-2019.

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 dan según los ingresos de los hogares. Mientras que en el decil de ingresos más bajo solo 1 de cada 6 trabajadores está cubierto por el IESS, la cobertura comprende a 3 de cada 4 trabajadores del decil de ingresos más alto (véase el gráfico 7).

Por otro lado, la seguridad social contributiva no está cubierta del todo por los aportes de los trabajadores y empleadores. El Estado ecuatoriano, en 2019, destinó a algunos programas de la seguridad social contributiva un monto equivalente al 1,78% del PIB, y 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, a los beneficios, y representan un subsidio muy importante hacia aquellos trabajadores que sí logran obtener una pensión de retiro a través del IESS, como se documenta más adelante en el gráfico 9.

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



Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019.

Nota: los valores del seguro privado se deben considerar con precaución, pues su coeficiente de variación es superior al 15%. La sigla IESS refiere al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; la sigla ISSFA, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y la sigla ISSPOL, al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

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 con base en datos consultados en 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, Balances de Seguridad Social.

4.1.1. Aseguramiento en salud

El sistema de salud contributivo ofrece el mismo servicio a todos los afiliados. Por ello, dentro 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 que provienen 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 y 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 que financian, en su vida activa, los beneficios que, durante el retiro, obtienen los trabajadores que han gozado de mayores ingresos y de estabilidad laboral durante su período activo. 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, 1 de cada 4 trabajadores cambia de condición laboral. Eso implica que los trabajadores a veces acceden a servicios de salud a través del 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 que aportan 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 hace poco para reducir las desigualdades.

4.1.2. Pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

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

En 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 más beneficiarios tiene. 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 sección 2, 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 tener 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).

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	6.908	726,37
Vejez	386.171	647,79
Todos los pensionistas	520.186	582,15

Fuente: elaboración propia con base en datos consultados en Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, *Boletín Estadístico. Años 2018-2019*, núm. 24, IESS, Quito, noviembre de 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 el tiempo de aportaciones, pero si no cumplen con los requisitos eventualmente pierden los aportes). Para ellos, que por lo general son 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 aumentar 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 tienen un mayor número de años de aportes de 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, 3 de cada 4 trabajadores cotizantes no alcanzan el derecho a una pensión por jubilación a los 60 años (véase el gráfico 8). Esos trabajadores perderán la totalidad de sus aportaciones a este seguro si no logran volver a aportar para cumplir los requisitos (dentro del período establecido). 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, 1 de cada 4 trabajadores formales deja 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.

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 con base en datos consultados en Álvarez y otros, 2020.

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 1 de cada 5 meses en 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 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 que son los que 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.

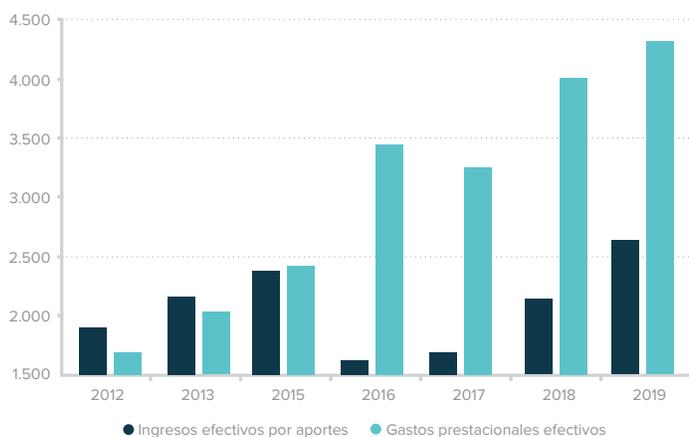
Considerando todos estos elementos, se puede llegar a dos conclusiones: el sistema contributivo de pensiones hace poco para proteger a los trabajadores del Ecuador contra el riesgo de longevidad y de pobreza en la vejez, y además hace poco para mejorar la distribución del ingreso (más bien logra lo contrario).

Uno de los principales problemas actuales de la seguridad social contributiva del Ecuador es que no es autosuficiente financieramente. 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, especialmente como resultado de los cambios de las tasas de cotización que han fluctuado considerablemente en años recientes (véase el cuadro 9). En 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 del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2018 (2020), se iden-

tifican dos años críticos. El primero es 2037, año en el cual los ingresos totales (cotizaciones, intereses y aportación gubernamental) no son suficientes para cubrir los gastos totales (gastos prestacionales más gastos de administración) y la reserva comienza a decrecer. El segundo año crítico es 2047, que es el primer año en el cual se observa 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 son 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 2019 este último benefició a 20.016 personas y tuvo un valor promedio por trabajador de 590 dólares. A su vez, el Seguro de Cesantía tuvo 170.260 beneficiarios y su valor promedio fue de 1.714 dólares.

En resumen, la seguridad social contributiva adolece de tres serios problemas. En primer lugar, el sistema tiene 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 tiene problemas de sostenibilidad financiera con poca estabilidad de sus ingresos en años recientes.

4.2. Seguridad social no contributiva

Este sistema ha ido creándose como resultado de la necesidad de dar respuestas puntuales a diversos problemas sociales, sin base en un ordenamiento claro o en una visión integral o a largo plazo, lo que ha ido tergiversando los efectos que en principio se buscaban. Como se mencionó en la segunda sección de este trabajo, 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 mayoría a cubrir los programas de salud.

No se cuenta con datos precisos sobre 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 2019, es decir, aproximadamente el 64% de la población total²⁸. 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, Ministerio de Salud Pública	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 Femicidio	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 a 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, 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: hay trabajadores formales con ingresos inferiores a los de algunos trabajadores informales que deben contribuir para recibir servicios de salud, mientras que los trabajadores informales de mayores ingresos los reciben de forma gratuita.

Es útil llevar a cabo una comparación entre 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 2019³⁰, lo que supone una brecha del 29%. En 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 cuadruplicó en las últimas dos décadas: pasó de 0,6% del PIB en

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

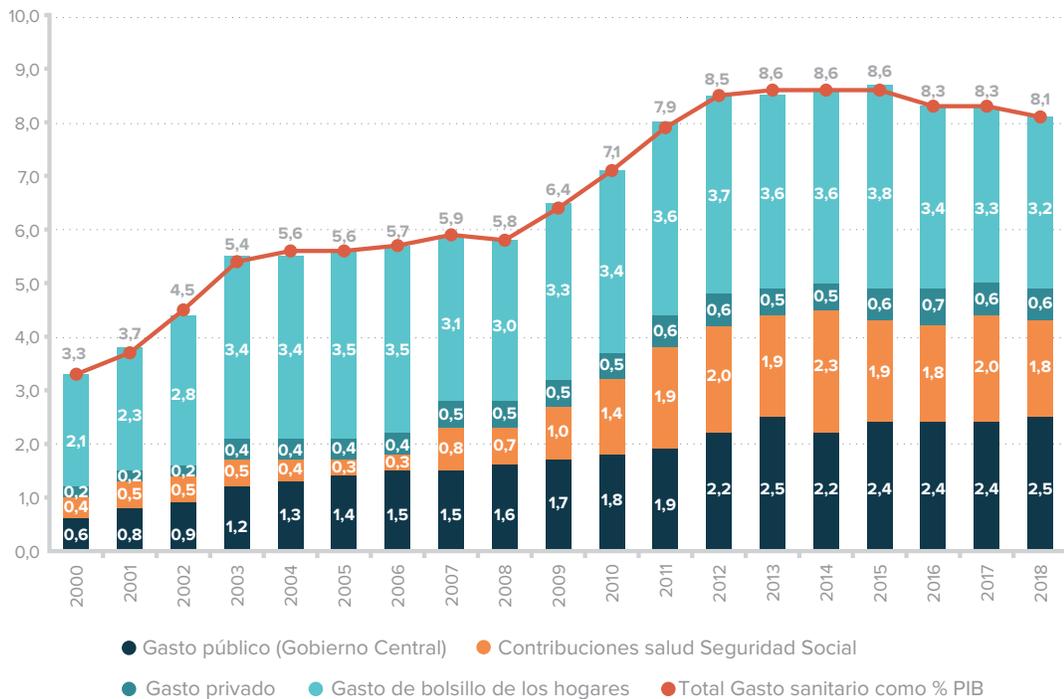
²⁹ El gasto público en programas no contributivos de Ecuador es ligeramente superior al que en promedio hacen otros países de América Latina, aunque hay una varianza importante. Por ejemplo, Argentina gasta alrededor de 2,7% del PIB, mientras que la República Dominicana alrededor de 1%.

³⁰ Estimación realizada utilizando cifras de aportaciones totales al fondo de salud de la seguridad social, fuentes IESS (2019) y OMS (2000) para el componente contributivo; y del 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, los gastos son inferiores a los ingresos para los años anteriores, lo cual 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 aun menor de la estimada en el texto. El análisis a detalle de este tema escapa el objetivo del documento, pero se constata que sin duda la brecha entre el gasto en salud contributivo y el no contributivo se ha acortado.

2000 a 2,5% del PIB en 2019. Desde el punto de vista social, este incremento es claramente positivo, ya que mejora el bienestar de la población en general y de los trabajadores que, en promedio, tienen 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, en las últimas dos décadas el gasto total en salud ha tenido 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, siendo el más marcado 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, el número de aportantes ha aumentado, pues el 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 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.

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



Fuente: elaboración propia con base en OMS (2000-2018).

Nota: los valores porcentuales mostrados fueron redondeados a un decimal.

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 a aportar al IESS. Además deben considerarse 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, para la mayoría de los trabajadores formales de bajos salarios, las cotizaciones al seguro de vejez del IESS pueden ser considerados

como un impuesto. El efecto combinado de esos elementos constituye una parte importante de la explicación de por qué, a pesar de que el PIB real aumentó en las últimas dos décadas, la informalidad se incrementó.

Respecto a las pensiones, el sistema no contributivo cuenta con pensiones para personas mayores, para personas mayores con discapacidad y con el Bono Joaquín Gallegos Lara. En 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 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.

4.3. Programas de lucha contra la pobreza

En 2019, 4.316.997 personas se encontraban en situación de pobreza (un 25,0% de la población), y de ellas 1.536.851 personas 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 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019). 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 2019 de 419.571 personas, y ii) el Bono de Desarrollo Humano Variable, con una cobertura de 111.461 personas. En conjunto estos 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	270.050.000	0,25%
Bono de Desarrollo Humano Variable		

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria 2019.

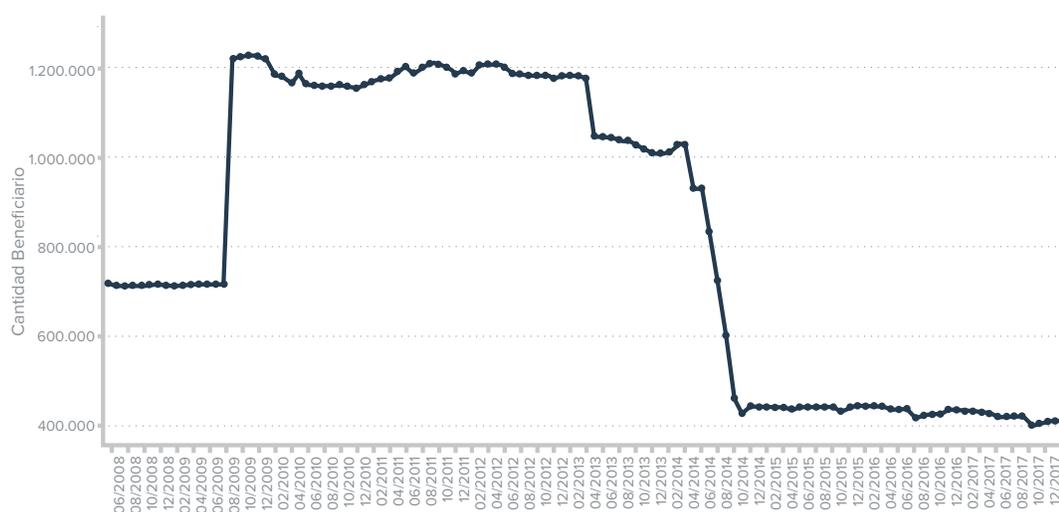
³¹ Oficialmente se considera que una persona está en situación de pobreza por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita inferior a 84,82 dólares mensuales, y se considera que una persona está en situación de pobreza extrema si percibe menos de 47,80 dólares mensuales.

³² Estimación que considera a los beneficiarios de BDH, BDH-V y pensiones por discapacidad, realizada a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019 por Fórum Consultores en el marco de la elaboración de la “Estrategia Nacional de Protección Social”, Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida y ONU Ecuador, 2021.

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, que consistía 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 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 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 de 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 2014, cuando llegó a cubrir 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 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 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. La identificación de la población beneficiaria se realiza a través de la aplicación de 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

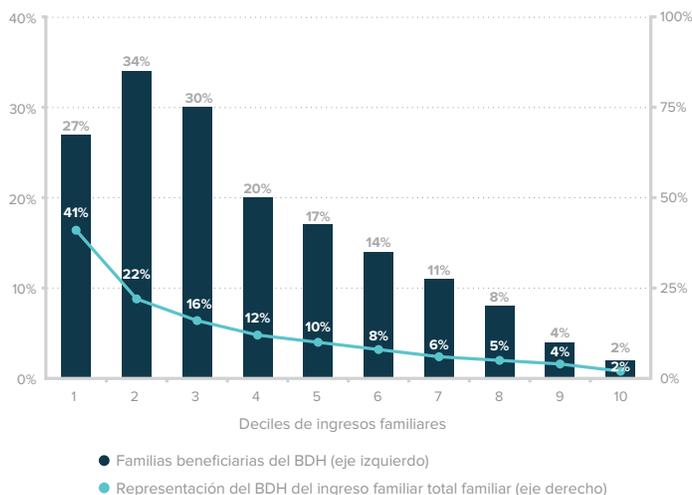


Fuente: Registro Interconectado de Programas Sociales, Registro Social Ecuador (2008-2017).

Pese al ajuste sustancial de 2013-2014 aún hay serios errores de inclusión y de 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 presu-

puesto 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 7.000 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 con base en INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2019).
Elaboración propia

En 2013, antes del cambio del umbral de elegibilidad, las transferencias del Bono de Desarrollo Humano redujeron la tasa de pobreza extrema un 30%; la brecha de pobreza extrema, un 44%, y la severidad de la pobreza extrema, un 56%. Luego de la reforma, en 2015, las transferencias del Bono de Desarrollo Humano redujeron la tasa de pobreza extrema un 20%; la brecha de pobreza extrema, un 34%, y la severidad de la pobreza, 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 de los programas no tengan 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, a la expansión de la cobertura de la seguridad social contributiva. De hecho, Bosch y Schady (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--, que mujeres con características casi idénticas que no han sido beneficiarias de ese bono y tienen 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 hechas al inicio de este documento: qué tan eficaz es la protección social en el Ecuador para proteger 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 de 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. Además, 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 tendrán ningún tipo de pensión durante la vejez.

En materia de salud, la combinación de programas contributivos y no contributivos origina 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, tienen acceso a servicios médicos de diferente calidad. Lo anterior implica que, particularmente cuando los trabajadores están informalmente empleados, las familias ecuatorianas están expuestas a enfrentar gastos muy elevados, o altos gastos de bolsillo, si un miembro del hogar adquiere una enfermedad grave.

Con respecto a la segunda interrogante, hay varios efectos encontrados y, luego de un balance, es difícil afirmar que el sistema considerado en conjunto sea redistributivo. Las pensiones contributivas de vejez probablemente tengan un impacto regresivo, ya que mayoritariamente 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 esos programas 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, y 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 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 contribuyen a 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.

5. 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.

5.1. 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 al 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 a sus beneficios. Así, los costos extrasalariales son percibidos, al menos parcialmente, como impuestos a la formalidad.

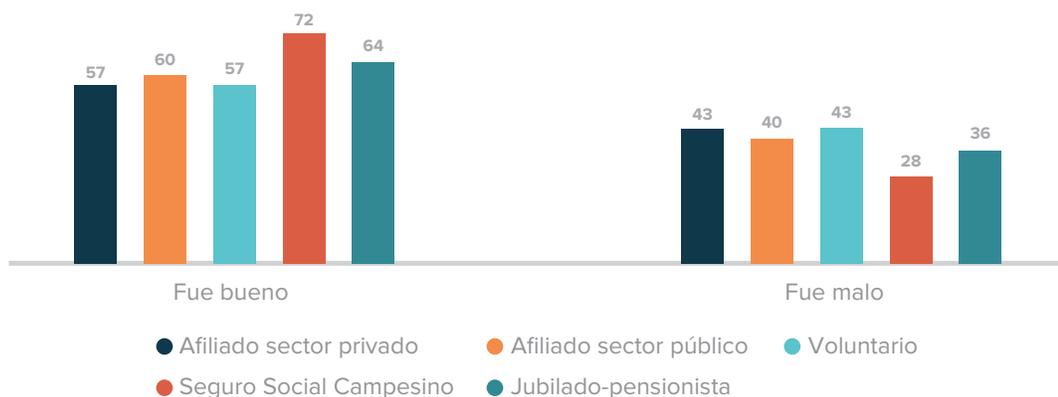
Por otro lado, el Estado provee a la población servicios de seguridad social no contributiva con recursos del Presupuesto General del Estado. Los principales beneficiarios de esos servicios son los trabajadores informales y sus familias, aun si no son pobres. Para ellos, junto al loable objetivo de brindar protección social, lo que el Estado de hecho está haciendo 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 principalmente 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 2019 el gasto per cápita del sistema de salud contributivo fue de 312 dólares, y el del sistema de salud no contributivo fue de 241 dólares. Junto a 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).

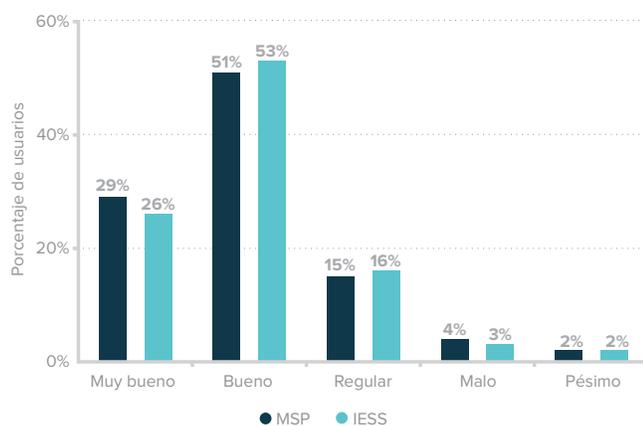
Gráfico 13. Percepciones de los usuarios sobre la calidad de los servicios de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en porcentajes), 2019



Fuente: OIT (2019).

La percepción de los usuarios de los servicios de salud públicos, diferenciada por establecimientos del Ministerio de Salud Pública y del IESS, fue bastante similar y favorable en 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 Ministerio de Salud Pública.

Gráfico 14. Percepciones de los usuarios sobre la calidad de los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en INEC - Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares - 2019.

Así, la contribución al sistema de salud del IESS, al menos parcialmente, es vista como un impuesto a la formalidad para trabajadores y empleadores, especialmente 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 recibirán 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 a aproximadamente 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, ellas 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 constituye 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, el salario formal tiene que ser mayor a la suma del salario informal más los beneficios del bono, para que el trabajador tenga más ingresos como formal que como informal.

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 ser 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.

5.2. Un impuesto al tamaño de las empresas

Toda persona natural nacional o extranjera que realice alguna actividad económica se ve en la obligación de inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes. 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 Registro Único de Contribuyentes está compuesto por dos grupos: personas naturales y sociedades públicas y privadas. El primer grupo lo conforman todas las personas, nacionales o extranjeras, que realizan una actividad económica, que pueden o no estar 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 y persona jurídica. Dentro de las personas naturales pueden ser: i) Régimen Impositivo Simplificado (RISE); ii) personas naturales no obligadas a llevar contabilidad; iii) personas naturales obligadas a llevar contabilidad. Dentro de las personas jurídicas pueden ser: i) sociedades con fines de lucro; ii) sociedad sin fines de lucro; iii) instituciones públicas, o 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 a 60.000	De 0 a 10
Microempres ^a	Menor o igual a 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 con base en 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 por fines analíticos, pero es parte de la clasificación por forma institucional o unidad legal.

Toda persona natural que presente ventas menores a 60.000 dólares anuales (período fiscal), que no haya sido agente de retención³³ en los pasados 3 años, que tenga como máximo 10 trabajadores a su cargo y cuyo rubro no sea una actividad restringida³⁴, podrá acceder al

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

³⁴ Entre las actividades excluidas del Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano 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 Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano, disponible en www.sri.gob.ec/regimen-impositivo-simplificado-rise.

RISE³⁵ (Directorio de Empresas y Establecimientos, INEC, 2019). 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 a través de 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 se ven 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 bajo 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 conseguir al afiliarse diez trabajadores nuevos, es del 50%. Sin embargo, y esto es un aspecto muy importante, si la empresa contrata a más de diez trabajadores pierde la totalidad de los descuentos. Contratar al trabajador número 11 resulta ser muy caro para la empresa, pues implica que se duplique su carga tributaria.

En 2019 se promulgó la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria en que se crea el Régimen Impositivo para Microempresas. Para acceder a los beneficios de dicho régimen es necesario tener la clasificación de microempresa (un máximo de ventas de 300.000 dólares anuales), contar con 9 trabajadores o menos, y realizar actividades económicas permitidas dentro de ese régimen³⁶. 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, y 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 sociedades³⁷, pero, bajo 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), 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.

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.

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 a través de 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 pasando de 36 obligaciones generales anuales (en algunos casos, 48) a 8 obligaciones anuales, dependiendo del caso.

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, a partir del año 2018 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

		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)
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 trabajadores en adelante
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

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La sigla RISE refiere al Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador. ^aSe descuenta un 5% por cada trabajador adicional inscrito al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social hasta llegar a un descuento máximo del 50%. ^bEsta 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 a 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 y que realiza ventas por un monto de 50.999 dólares y tiene 9 trabajadores será más rentable que una empresa que vende 60.001 dólares y tiene 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 tiene el descuento de hasta un 50% sobre los impuestos que debía pagar. A su vez, una empresa que está en el 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 3.2, la estructura empresarial del Ecuador en 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 a través de la creación de nuevas leyes que benefician a las microempresas y a las personas naturales bajo el RISE.

Además, la fiscalización que se hace de las contribuciones al IESS también opera de facto como otro impuesto al tamaño. En efecto, como se detalla más adelante, es mucho más probable que el IESS detecte a una empresa grande que a una pequeña evadiendo dichas contribuciones. En otros términos, las empresas que contratan a trabajadores dependien-

tes 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 hay 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 están 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 en el Ecuador la inmensa mayoría de las empresas son pequeñas y, de éstas, 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. Estos se dividen por ventas para realizar una comparación entre los distintos funcionamientos. 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).

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

Ventas brutas	Gastos	Ganancias antes de impuestos	RISE		Microempresas		Régimen Generala	
			Impuestos	Ganancias después de impuestos	Impuestos	Ganancias después de impuestos	Impuestos ^a	Ganancias después de impuestos
60.000	40.000	20.000	3.091,44 ^b	16.908,56	1.200,00	18.800,00	4.400,00	15.600,00
60.001	40.000	20.001	n. a.	n. a.	1.200,02	18.800,98	4.400,22	15.600,78
300.000	210.000	90.000	n. a.	n. a.	6.000,00	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

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La sigla RISE refiere al Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador y 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 3.091,44 dólares (la más alta de las cuotas del RISE).

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 tienen cuotas considerablemente más altas que los sectores de comercio, manufactura y transporte, las cuales, a su vez, son más elevadas que aquellas 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 bajo el RISE o bajo el régimen de las microempresas. Las empresas del sector de servicios (véase el cuadro 16), con un nivel de ventas anuales de 60.000 dólares, se verían beneficiadas al tributar bajo el 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 diez 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 sobre el bienestar social que se analizaron en la segunda 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) establecer escuelas de educación primaria; iv) proporcionar el servicio de guardería infantil gratuito, y, v) contratar los servicios de profesionales en trabajo social. Pero también es relevante señalar que la autoridad tiene pocas posibilidades de fiscalizar el cumplimiento de toda esta normativa.

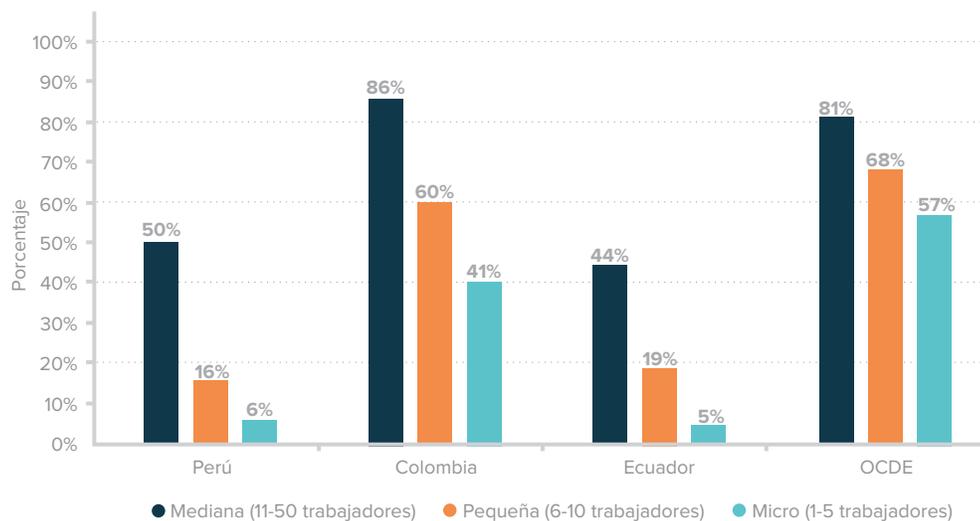
En conclusión, por diseño, el Régimen General y los regímenes especiales configuran una situación que desincentiva el crecimiento de las empresas. Al verse favorecidas con una disminución de las tasas impositivas y con diversas facilidades, las empresas optarán por mantenerse dentro de los regímenes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

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 el acceso al crédito que tienen las empresas, el cumplimiento de los derechos de propiedad y las políticas de desarrollo productivo, por ejemplo. Pero, dicho lo anterior, es claro que la protección social y los regímenes fiscales especiales tienen un fuerte impacto sobre las decisiones de las empresas respecto de cuántos trabajadores contratar y bajo qué modalidades; sobre la duración de los contratos y las oportunidades que tienen los trabajadores para obtener capacitación y aprender nuevas habilidades en sus empleos; sobre las decisiones de los trabajadores respecto de desempeñarse o no por cuenta propia, y sobre las decisiones de las empresas para crecer en función de las opciones que tienen para adecuarse ante situaciones de cambio tecnológico o de mercado. 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 con base en datos en CEPAL (2017); BID (2018).

6. 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 de un 91% entre 2000 y 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 PIB³⁸ a casi un 5% del PIB en 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 2007 a un 8,9% en 2019, mientras que la informalidad laboral pasó de un 69% en 2001 a un 59% en 2019, otros indicadores que capturan aspectos más amplios del desarrollo no mostraron una evolución positiva. Un dato de gran relevancia es que en 2019, a pesar de la expansión del PIB, 3 de 4 trabajadores ecuatorianos trabajaban de 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, tenían niveles de productividad muy bajos en comparación con las pocas empresas de mayor tamaño, siendo esta una de las razones que permiten explicar por qué en las últimas décadas la productividad total de los factores en el país ha crecido a una tasa promedio del 0,13% al año.

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).

Sin menospreciar la importancia de otros factores, en este trabajo se argumentó que los resultados anteriores en parte se derivan 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 como ésta interactúa con otras políticas que afectan el crecimiento, ha sido una deficiencia importante y costosa. No ha habido congruencia entre el andamiaje jurídico de la seguridad social, y las políticas en materia de salario mínimo, salud, y programas contra la pobreza. Estas políticas han cambiado de forma importante en las últimas dos décadas, pero sobrepuestas sobre 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 Ecuador falla en dos dimensiones centrales del desarrollo del país: por un lado, solo se ofrece una protección errática a los trabajadores contra riesgos; por otro, 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, o una reforma de salud, o 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 que sea capaz de superar las dos fallas anteriores. Sin esa visión, es muy probable que reformas puntuales mejoren en alguna dimensión, al costo de empeorar en otra. Una visión integral no implica que todo se debe de reformar al mismo tiempo, pero sí implica que las reformas que se lleven a cabo se deben conceptualizar 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 tiene grandes fallas, al no proteger a los trabajadores contra el riesgo de longevidad y, al mismo tiempo, tener impactos distributivos regresivos. Pero también debe ser claro que 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 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 aumentos en algunos impuestos se compensan con mayores transferencias directas a través del Bono de Desarrollo Humano, o a través de una expansión de los programas no contributivos de pensiones o de salud. La recaudación aumentará, a costa 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 que sean menos dependientes del estatus laboral de los trabajadores, y más compatibles con la creación de

empleos productivos. En paralelo, se requieren instrumentos de redistribución mas eficaces, que descansen mas en los impuestos directos u otros mecanismos. Y se requieren políticas que fomenten el crecimiento de las empresas productivas.

Finalmente, es evidente que se requieren esfuerzos en múltiples dimensiones para que Ecuador tenga un crecimiento sostenido y socialmente incluyente, 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.

Bibliografía

- Álvarez, F., y otros, *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*, Corporación Andina de Fomento, Caracas, 2020, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>.
- Araujo, M. C., y Schady, N. Cinco particularidades del Bono de Desarrollo Humano, *Primeros pasos*, blog, Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de diciembre de 2018, <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/bono-de-desarrollo-humano/>.
- Asamblea Constituyente del Ecuador, Mandato Constituyente N° 8. Eliminación y Prohibición de Tercerización, *Registro Oficial. Suplemento*, 330, 6 de mayo de 2008.
- Asamblea Constituyente del Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, *Registro Oficial. Suplemento*, 351, 29 de diciembre de 2010.
- Asamblea Nacional del Ecuador, Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, *Registro Oficial. Suplemento*, 323, 18 de noviembre de 2010.
- Asamblea Nacional del Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, *Registro Oficial. Suplemento*, 180, 10 de febrero de 2014.
- Asamblea Nacional del Ecuador, Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, *Registro Oficial. Tercer Suplemento*, 483, 20 de abril de 2015.
- Asamblea Nacional del Ecuador, Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, *Registro Oficial. Suplemento*, 111, 31 de diciembre de 2019.
- Banco Central del Ecuador, Información estadística mensual, BCE, 2019, <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/LEMensual.jsp>.
- Bosch, M., Schady, N., y Araujo, M. C. The Effect of Welfare Payments on Work in a Middle-Income Country, *Working Paper* 8509, Inter-American Development Bank, 2017.
- Bosch, M., y Schady, N. The Effect of Welfare Payments on Work: Regression Discontinuity Evidence from ECUADOR, *Journal of Development Economics*, vol. 139, pp 17-27, 2019.
- Congreso Nacional del Ecuador, Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio, *Registro Oficial. Suplemento*, 21, 8 de septiembre de 1988.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*, LC/W.552, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, 2013.
- Congreso Nacional del Ecuador, Ley N° 90 de Seguridad Social de la Policía Nacional, *Registro Oficial*, 707, 1 de junio de 1995.
- Congreso Nacional del Ecuador, Ley N° 55 de Seguridad Social, *Registro Oficial. Suplemento*, 465, 30 de noviembre de 2001.
- Congreso Nacional del Ecuador, Código del Trabajo, *Registro Oficial. Suplemento*, 167, 16 de diciembre de 2005.
- Decreto Ejecutivo N° 347-A, *Registro Oficial*, 76, 7 de mayo de 2003.
- Decreto Ejecutivo N° 1824, *Registro Oficial*, 351, 7 de septiembre de 2006.
- Decreto Ejecutivo N° 12, *Registro Oficial. Suplemento*, 8, Quito, 25 de enero de 2007.

- Decreto Ejecutivo N° 1838, *Registro Oficial*, 650, 20 de julio de 2009.
- Decreto Ejecutivo N° 1395, *Registro Oficial*, 870, 14 de enero de 2013.
- Decreto Supremo N° 40, *Registro Oficial*, 15, 10 de julio de 1970.
- Edmonds, E. V., y Schady, N. Poverty Alleviation and Child Labor. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(4), 100-124. 2012.
- Fariño-Cortez, J., y otros, Satisfacción de los usuarios y la calidad de atención que se brinda en las unidades operativas de atención primaria de salud, *Revista espacios*, vol. 39, 32, 2018.
- Guamán, J., y otros, 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, 2019.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Reglamento Régimen de Transición Seguro Vejez y Muerte, *Registro Oficial*, 225, 9 de marzo de 2006, www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/C.D.%20100.pdf.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución del IESS N° 300, *Registro Oficial. Suplemento*, 116, 26 de enero de 2010.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N° CD. 467, Quito, 20 de marzo de 2014.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N° 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 (IESS), *Registro Oficial*, 703, 2 de marzo de 2016.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, *Boletín estadístico. Años 2018-2019*, 24, IESS, Quito, noviembre de 2020, www.iess.gob.ec/documents/10162/e460570f-2b68-4fba-ba06-0ddd63457540.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Persona sin relación de dependencia o independientes, IESS, s/f, www.iess.gob.ec/en/web/afiliacion-voluntaria/trabajadores-sin-relacion-de-dependencia1.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Directorio de Empresas Y Establecimientos 2017, 2017 www.ecuadorencifras.gob.ec/directorio-de-empresas-2017/.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2019, 2019, www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-ensanut-2019/.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Directorio de Empresas y Establecimientos 2019, 2019, www.ecuadorencifras.gob.ec/directoriodeempresas/.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2019, 2019, www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2019/.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de pobreza y desigualdad*, INEC, diciembre de 2020, www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2020/Diciembre-2020/202012_PobrezayDesigualdad.pdf.
- Levy, S., *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brooking Institution Press, Washington, DC, 2008.
- Ley N° 169, *Registro Oficial*, 995, 7 de agosto de 1992.
- Lucio, R., Villacrés, N., y Henríquez, R. Sistema de salud de Ecuador, *Salud Pública de México*, vol. 53, suplemento 2, pp 177-187, 2011, www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800013&lng=es&tIng=es.
- 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, www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/Informe-ejecucion-III-trimestre-2019-VF.pdf.

- Ministerio de Inclusión Económica y Social, Acuerdo Ministerial N° 512, *Registro Oficial*, 142, 7 de agosto de 2003.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social, Acuerdo Ministerial N° 0037, 24 de julio de 2009.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social, Servicio de Protección Social, s/f, www.inclusion.gob.ec/servicio-de-proteccion-social/.
- Ministerio del Trabajo, Acuerdo Ministerial MDT-2016-0158, *Registro Oficial*, 820, 17 de agosto de 2016.
- Ministerio del Trabajo, Acuerdo Ministerial N° MDT-2020-081, 10 de abril de 2020.
- Molina-Vera, A., Análisis de la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador 2000-2018, *Boletín de política económica*, 8, págs. 21-26, Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL, diciembre de 2019.
- Oosterbeek, H., Ponce, J., Schady, N. The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: Evidence from Ecuador. *Policy Research Working Paper* 4645. World Bank, Washington, DC. 2008.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Corporación Andina de Fomento, *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*, Publicaciones de la OCDE, París, 2016.
- Organización Internacional del Trabajo, *Hechos concretos sobre la seguridad social*, Departamento de Protección Social, OIT, Ginebra, 2003, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo, *Valoración actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*, Departamento de Protección Social, Oficina de la OIT para los Países Andinos, OIT, abril de 2020, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_742001.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo, *Valuación actuarial del régimen de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2018*, Departamento de Protección Social, Oficina de la OIT para los Países Andinos, abril de 2020, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_742594.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo, *Encuesta de percepción de usuarios y beneficiarios del IESS sobre el desempeño del Instituto en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad*, Departamento de Protección Social, Oficina de la OIT para los Países Andinos, mayo de 2020, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_744546.pdf.
- Organización Mundial de la Salud, Gasto de salud, base de datos, s/f, <https://apps.who.int/nha/database/Search/Index/en?q=Ecuador>.
- Ortiz Mena, E., Dependencia del trabajador, *DerechoEcuador.com*, 19 de enero de 2007, www.derechoecuador.com/dependencia-del-trabajador.
- Registro Social, Registro Interconectado de Programas Sociales-RIPS, Unidad del Registro Social, Quito, s/f, <http://rips.registrosocial.gob.ec/Rips-web/>.
- Ruiz-Arranz, M., y Deza, M. C., eds., *Creciendo con productividad. Una agenda para la región andina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, <http://dx.doi.org/10.18235/0001178>.
- Superintendencia de Bancos, Estados Financieros. Seguridad Social, portal estadístico, s/f, http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=342.
- Vallejo Espinoza, D. F., *El Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE) y su incidencia en el comercio informal*, tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013.

Anexo 1

Programas contra la pobreza y pensiones no contributivas

Cuadro A1.1. 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 aquellas personas afiliadas al Seguro Social Campesino o afiliadas al 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 que tenga entre 5 y 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 aquellas personas afiliadas al Seguro Social Campesino o afiliadas al 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 aquellas personas afiliadas al Seguro Social Campesino o afiliadas al trabajo no remunerado en el hogar. Constar en el Registro Social 2014, hasta la actualización de su información.
Pensión Mis Mejores Años	Establece el valor mensual de la transferencia monetaria en 100 dólares.	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 Ministerio de Salud Pública. No contar con seguridad social contributiva, a excepción de aquellas personas afiliadas al Seguro Social Campesino o afiliadas al 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 una edad menor a los 65 años. Contar con una discapacidad igual o superior al 40% determinada por el Ministerio de Salud Pública. No contar con seguridad social contributiva, a excepción de aquellos afiliados al Seguro Social Campesino o afiliadas al trabajo no remunerado en el hogar. Encontrarse en situación de extrema pobreza o pobreza conforme al Registro Social vigente

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Inclusión Económica y Desarrollo Social.

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 01

The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades
Leonardo Gasparini / Guillermo Cruces

Working paper 02

Intergenerational Mobility in Latin America in Comparative Perspective
Florencia Torche

Working paper 03

Longer-run Perspectives on Intergenerational Mobility in Latin America: 1933-1992
Guido Neidhöfer

Working paper 04

The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality
Eduardo Fernández-Arias / Nicolás Fernández-Arias

Working paper 05

Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence
Ben Ross Schneider

Working paper 06

Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Differently Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala
Mónica Pachón / Javier Brolo

Working paper 07

How do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?
Lucas Ronconi

Working paper 08

The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico
Alejandro Castañeda / Daniel Ruiz

Working paper 09

The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay
Carlos Casacuberta / Néstor Gandelman

Working paper 10

Labor Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile
Álvaro García-Marín

Working paper 11

Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America
Marcela Eslava / Marcela Meléndez / Nicolás Urdaneta

Working paper 12

The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda
Ana Arjona

Working paper 13

Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question
Ernesto Schargrodsky / Lucía Freira

Working paper 14

Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia
Francisco Alvarado / Marcela Meléndez / Marcela Pantoja

LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

Working paper 15

¿Cuán eficaz es la protección social en Chile?

Matías Morales / Camila Olate

Working paper 16

Protección social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para la Argentina

María Laura Alzua / Ana Pacheco

Working paper 17

Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas

Hugo Ñopo

Working paper 18

Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana

Sócrates Barinas / Hugo Ñopo

Working paper 19

Políticas de protección social y laboral en Ecuador

Hugo Ñopo / Alejandra Peña

Working paper 20

Social Protection in Jamaica: Strengths and Limitations of its Redistributive Mechanisms

Manuel Mera

Working paper 21

¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?

Andrés Ham / Sergio Membreño-Cedillo

Working paper 22

Informal and Small: How Labor Market Institutions Affect Inequality, Income Volatility and Labor Productivity in Brazil

Sergio Firpo / Alysson Portella

Working paper 23

El sistema de protección social y laboral en México: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad

Alejandra Correa / Maite García de Alba /

Alejandra Martínez / Cynthia Martínez /

Annabelle Sulmont

Working paper 24

Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America

Santiago Levy / Guillermo Cruces

Working paper 25

Implications of Minimum Wage Policies for Labour Markets with High Informality and Frictions

Luca Flabbi