



Organización
Internacional
del Trabajo

► **Propuesta de un esquema innovador de afiliación para la inclusión de los trabajadores independientes en la seguridad social del Ecuador**





Organización
Internacional
del Trabajo

► **Propuesta de un esquema innovador de afiliación para la inclusión de los trabajadores independientes en la seguridad social del Ecuador**

Gustavo Picado Chacón

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022
Primera edición: febrero 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Propuesta de un esquema innovador de afiliación para la inclusión de los trabajadores independientes en la seguridad social del Ecuador / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022.

ISBN: 9789220368121 (impreso)
ISBN: 9789220368138 (pdf web)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, entendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) y del programa Mi Futuro es Hoy que la OIT brinda al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Ecuador. La supervisión del trabajo estuvo a cargo de Pablo Casalí, Daniela Arias, David Jaramillo y Fabián Vallejo, funcionarios de la Oficina de la OIT para los Países Andinos. Esta propuesta contó con las valiosas contribuciones y construcción conjunta de los funcionarios de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS, la Subsecretaría de Empleo y Salarios y la Subsecretaría de Trabajo del Ministerio del Trabajo de Ecuador, y el Departamento de Protección Social de la Sede de la OIT en Ginebra, Suiza. La ejecución del documento estuvo a cargo de Gustavo Picado, colaborador externo de la OIT. Esta propuesta fue socializada el miércoles 23 de marzo de 2022 en el webinar virtual organizado por la OIT titulado: “¿Quiénes son las personas trabajadoras independientes?: un análisis comprehensivo para promover su afiliación a la seguridad social”, en la que participaron trabajadores, empleadores, académicos, funcionarios del IESS y del MDT y público en general para recoger sus observaciones y comentarios en este documento final.

► Índice

Índice de gráficos	viii
Índice de cuadros	ix
► 1. Introducción	x
► 2. Descripción general del esquema actual	1
► 3. Caracterización cuantitativa	7
► 4. Caracterización cualitativa	20
► 5. Guía de buenas prácticas	32
► 6. Propuesta de un nuevo esquema de aseguramiento para los trabajadores independientes en Ecuador	37
► 7. Bibliografía	53

► Índice de gráficos

► Gráfico 1.	Cobertura contributiva de la seguridad social en Ecuador, 2015–2020 (en porcentaje de la población ocupada)	9
► Gráfico 2.	Cobertura del Seguro General del IESS según categoría ocupacional (en porcentaje del empleo para cada categoría. Años 2007, 2015 y 2019)	10
► Gráfico 3.	Número total de trabajadores independientes afiliados al IESS, 2006	11
► Gráfico 4.	Distribución relativa del total de trabajadores independientes y tasa de cobertura contributiva al IESS según nivel de ingresos, 2021	12
► Gráfico 5.	Distribución de trabajadores independientes registrados en el IESS, según grupo de edad, 2015	13
► Gráfico 6.	Cobertura a los trabajadores independientes, según sexo y grupo de edad, 2021	14
► Gráfico 7.	Características socioeconómicas de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, 2019	15
► Gráfico 8.	Características de los empleos de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, 2019	16
► Gráfico 9.	Ingresos mensuales de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, según género, 2019	17
► Gráfico 10.	Indicadores relacionados con la educación de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, 2019	18
► Gráfico 11.	Distribución de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, según provincia de residencia, 2017	19
► Gráfico 12.	Razones por las que los encuestados creen que en Ecuador es obligatorio estar afiliado al IESS	21
► Gráfico 13.	Porcentaje de afiliados que responden conocer los servicios y prestaciones del IESS	22
► Gráfico 14.	Percepción de los usuarios respecto a la calidad de los servicios de salud, según el tipo de afiliación	23
► Gráfico 15.	Percepción respecto al servicio de salud y trato de los médicos en el IESS, según el tipo de afiliación	24
► Gráfico 16.	Percepciones de los usuarios respecto al BIEES, según el tipo de afiliación	25
► Gráfico 17.	Razones expuestas por trabajadores independientes para no afiliarse al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	27
► Gráfico 18.	Percepción de usuarios del IESS respecto a cómo resolverán su futuro cercano	28

► Gráfico 19.	Fuentes de consulta a la que recurren los beneficiarios para acceder a información sobre el IESS	29
► Gráfico 20.	Percepción de afiliados y empleadores sobre la situación económica del IESS	30
► Gráfico 21.	Porcentajes de usuarios del IESS que consideran que sí existe corrupción en la institución, según su vínculo con la misma	31
► Gráfico 22.	Porcentaje de contribución del trabajador respecto a la contribución total	45
► Gráfico 23.	Porcentajes de contribución al IESS en cada fase del esquema propuesto de cobertura progresiva programada	47

► Índice de cuadros

► Cuadro 1.	Prestaciones según modalidad de afiliación en el IESS	3
► Cuadro 2.	Porcentaje del empleo total según categorías en la ocupación en Ecuador, 2007–2019	8
► Cuadro 3.	Clasificación de los factores principales que inciden en la cobertura de los regímenes de seguridad social	40



► 1. Introducción

En sus génesis y desarrollo histórico, los regímenes de seguridad social fueron diseñados para la inclusión de los trabajadores que desarrollaban su actividad laboral en el marco de una relación de dependencia. En las fases iniciales de expansión de la seguridad social, los asalariados del sector público y los asalariados de empresas grandes y medianas del sector privado se convirtieron en los segmentos preferidos, dada su alta formalidad y relativa facilidad para afiliarse. Con el transcurso del tiempo, los gobiernos y administradores de las instituciones de seguridad social han reconocido las dificultades mayores que aparece la incorporación de otros grupos de trabajadores, a los cuales se les ha denominado comúnmente como grupos de difícil cobertura; entre estos se citan a los trabajadores independientes o autónomos, trabajadores agrícolas, trabajadores de la construcción, trabajadoras del hogar y aquellos que laboran para micro y pequeñas empresas, en particular, de reducida actividad económica.

En los últimos años, en el Ecuador el número y porcentaje de los trabajadores independientes ha crecido sostenidamente, en paralelo a un descenso de los trabajadores asalariados, fenómeno asociado a los ciclos de menor dinamismo de la actividad económica. En 2019, los independientes, categoría que incluye a patronos y trabajadores por cuenta propia, representaban el 38,6 por ciento del empleo total que, junto con el 13,4 por ciento de trabajadores no remunerados, constituyó el 52 por ciento del total de ocupados, una cifra que implica un reto superlativo en materia de su inclusión a la seguridad social contributiva.

Con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo (ENEMDU) de diciembre 2020, tan solo un 6,7 por ciento de los trabajadores independientes se encuentra afiliado al IESS, sin duda, una exigua tasa de cobertura, explicada por al menos tres factores: i) bajos y volátiles ingresos; ii) la fijación de una base mínima de contribución en el IESS, equivalente a un salario básico unificado (SBU) —400 dólares en 2021—, y iii) la normativa que les obliga a pagar la totalidad de las tasas de contribución, sin ningún subsidio estatal o similar. Un cuarto factor se asocia a la no claridad existente en Ecuador respecto del carácter voluntario u obligatorio del régimen de afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes.

Sobre este último factor, en la OIT (2022a) se establece que, pese a la expedición de la Constitución de 2008 y a pesar de que hasta el año 2013 se mantenía la distinción entre el régimen voluntario y el régimen obligatorio con el fin de tratar de hacer efectiva la obligación de afiliación, a partir de marzo de 2014 el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) optó por considerar a las personas trabajadoras independientes como afiliadas voluntarias, debido al rechazo popular que provocó la aplicación estricta de la obligatoriedad de la afiliación y su control, así como el incremento del porcentaje de aportación. Sin embargo, las últimas Resoluciones del Consejo Directivo del IESS (C.D. 516 y C.D. 625) muestran, en derecho, una cierta intención de avanzar hacia la implementación de la obligatoriedad de la afiliación, pese a las limitaciones derivadas de la contradicción entre los artículos 9 y 10 de la Ley de Seguridad Social; sin embargo, en la práctica es diferente.

Con base en una interpretación integral de la Constitución, se puede concluir que la afiliación de las personas trabajadoras independientes al sistema de seguridad social es obligatoria, argumento sostenido por los siguientes factores. En primer lugar, la doble naturaleza del derecho a la seguridad social; es decir, un derecho irrenunciable de todas las personas y un deber compartido entre el Estado y los ciudadanos. En segundo lugar, los principios rectores del derecho a la seguridad social y de su sistema en donde, al menos por dos ocasiones, el constituyente reitera los principios de solidaridad, obligatoriedad y universalidad. En tercer lugar, el nombre atribuido al mecanismo a través del cual se hace efectiva la protección del derecho a la

seguridad social, esto es el Seguro Universal Obligatorio. En cuarto lugar, cuando la Constitución trata sobre el financiamiento de las prestaciones, califica únicamente de «voluntarios» a los aportes de las personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior. En quinto lugar, la Constitución establece expresamente como deber de los ciudadanos cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y pagar los tributos establecidos en la ley. En sexto lugar, si nos referimos únicamente al principio de solidaridad, podemos apreciar que este principio impregna la Constitución y no es exclusivo del derecho a la seguridad social, sino que es parte de los deberes de los ciudadanos y del Estado. Así, los ciudadanos están obligados a practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios, y a promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir; y el Estado, en cuanto a políticas y servicios públicos, está obligado a concebirlos a partir del principio de solidaridad y a orientarlos hacia el efectivo ejercicio de los derechos y del buen vivir. Asimismo, la doctrina apoya esta conclusión, al considerar a la obligatoriedad como una condición necesaria para la supervivencia del sistema de seguridad social, una manifestación del principio de solidaridad; y a la seguridad social como un ámbito que concierne al interés general, lo que faculta al legislador a limitar la libertad individual y a establecer obligaciones como la afiliación y aportes obligatorios.

Hoy más que nunca, la pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia la importancia de contar con sistemas de protección social de amplia cobertura para la población trabajadora y sus familiares dependientes, con servicios y prestaciones que respondan de forma oportuna y eficiente a sus necesidades derivadas de los múltiples riesgos que enfrentan, y con un esquema de financiamiento suficiente y sostenible en el tiempo. Los retos tradicionales de la seguridad social de contar con mecanismos y modalidades de aseguramiento para aquellos trabajadores informales, cuyas características los convierten en un grupo de difícil cobertura, han adquirido un nivel de urgencia con el fuerte aumento de este sector durante los últimos meses, particularmente en los países de América Latina.

Ecuador no ha estado exento de las graves consecuencias de la crisis sanitaria, económica y social, producida por la COVID-19, y en este contexto, las autoridades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), con el apoyo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos y el Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS), en un trabajo conjunto con el Ministerio de Trabajo (MDT), han establecido como uno de sus objetivos estratégicos el diseño de propuestas innovadoras para la extensión de la cobertura de seguridad social de los trabajadores independientes.

El presente documento recoge y describe los principales resultados de este proceso, que ha procurado en todo momento ser altamente participativo y colaboratorio entre los equipos de especialistas del IESS, MDT y OIT. No es una tarea sencilla reconceptualizar el modelo de aseguramiento que rige para los trabajadores independientes de un país, en parte, porque aquello que ya existe se autolegitima con el uso y la costumbre, o porque los ajustes que se proponen, deben enfrentar dudas razonables sobre cuáles serán sus verdaderos resultados —si mejores o peores a los actuales—, así como los costos propios de su implementación. Estos pueden comprender desde los costos de desarrollar nuevas funcionalidades en los sistemas de información y plataformas tecnológicas, hasta aquellos en que debe incurrirse para que los órganos competentes aprueben eventuales reformas legales, con frecuencia, gestiones que consumen largos períodos.

Pese a que muchas de las iniciativas para la extensión de la cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social han tenido resultados bastante modestos y de poco alcance, en el marco de la elaboración de este documento de trabajo se recopiló y sistematizó un conjunto de buenas prácticas y experiencias internacionales innovadoras y exitosas, que sirvieron para la construcción de la propuesta y sus diversos componentes, pues se convirtió en un guía de constante consulta.

Un número amplio de actividades se ejecutaron con el objeto de conocer a profundidad el perfil de los trabajadores independientes del Ecuador, considerando múltiples dimensiones —laboral, socioeconómica, educativa, seguridad social, etc.—, usando datos y estadísticas producidas a través de la ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el IESS y otras fuentes confiables, así como también los resultados de varios estudios producidos por el PATSS (OIT 2022b), orientados a indagar las ideas, pensamientos, percepciones, opiniones o sugerencias que tienen los trabajadores independientes, en relación con una gama de aspectos propios del IESS y los regímenes de seguridad social que administra. En paralelo, se fue generando un análisis del esquema actual de aseguramiento, así como una mayor comprensión de la visión de los equipos del IESS y el MDT en aspectos críticos del diseño de un nuevo esquema de afiliación para los trabajadores independientes.

En la fase previa a la creación de la propuesta, se introdujeron algunos conceptos útiles para precisar los límites o alcances de esta, por ejemplo, una clasificación propia de los factores principales que inciden en la cobertura de los regímenes de seguridad social: integralidad y gobernabilidad, cobertura y financiamiento, servicios y procesos operativos, y promoción de la cultura contributiva. Esta propuesta está concentrada en los elementos paramétricos que integran el componente de cobertura y financiamiento, en razón de que estos son factores decisivos a la hora de iniciar la discusión sobre las posibles opciones de reformas para extender la cobertura de seguridad social de esta población. Sobre los demás factores, aunque importantes para el trabajo, precisan de la definición justamente de estos parámetros iniciales para definir los arreglos de gobernanza, operación, socialización y comunicación.

Por último, conviene destacar que la propuesta presentada en este estudio se debe valorar en el marco de la progresividad y evolución de los modelos de aseguramiento. Así, si bien durante la fase de diseño se establecen las condiciones que a priori se consideran más favorables para atraer a la población objetivo, su respuesta y decisiones concretas ante esta propuesta solo pueden ser observadas durante su fase de ejecución. La progresividad sugiere iniciar con un modelo y estrategias de aseguramiento dirigido al segmento más representativo, y transcurrido el tiempo, se debe valorar la incorporación de algunos ajustes, sin perder la coherencia y consistencia del esquema principal, que faciliten atraer a otros segmentos de esta población. La evolución significa que las soluciones deben transformarse cada cierto tiempo, con el objetivo de incrementar su eficacia y efectividad en materia de afiliación, pero también reconociendo los cambios constantes que experimenta el mercado laboral y sus principales condicionantes.

Este documento contiene seis secciones en total, incluyendo esta de carácter introductorio. En la segunda sección se hace una descripción de las principales características del actual esquema de afiliación para los trabajadores independientes del IESS, abordando los aspectos normativos y también cuestiones de índole operativo. En la tercera sección se profundiza en el perfil de estos trabajadores en Ecuador, principalmente aquellos que no cotizan para la seguridad social, beneficiándose de un análisis cuantitativo y cualitativo. Se expone en la cuarta sección un conjunto de buenas prácticas y medidas que han permitido a diversos regímenes de seguridad social en el mundo ampliar la cobertura contributiva para esta población laboral. En la quinta sección se explica y fundamenta la propuesta del nuevo esquema de afiliación de los trabajadores independientes. La sexta y última sección presenta las consideraciones y recomendaciones finales.

► 2. Descripción general del esquema actual

En el artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador se encuentra garantizado el derecho a la salud, junto con otros, tales como: al agua, la alimentación, la educación, el trabajo y la seguridad social. Este derecho lo protege el Estado, a través de políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. En términos similares a otros países, la prestación de los servicios de salud se rige por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

El artículo 34 de la Constitución de la República lo refiere como un derecho irrenunciable de todas las personas y es el Estado quien debe hacerlo efectivo como deber y responsabilidad primordial. Para hacer efectivo dicho derecho, se creó a nivel constitucional el sistema de seguridad social, el cual es público, universal y no puede ser privatizado, tal y como lo refiere el artículo 367 de la Constitución.

Asimismo, se establece que la protección se hace efectiva a través del Seguro Universal Obligatorio guiado por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social (SNIES), a saber, universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación¹, y como principios rectores de la seguridad social se establecen a la obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, suficiencia, solidaridad, subsidiaridad, transparencia, participación e integración. Las actividades relacionadas con el sistema están normadas, reguladas y controladas por el Estado, según lo establece el artículo 368 de la Constitución de la República. Al sistema lo conforman las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funciona con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.

En cuanto a las prestaciones que cubre el Seguro Universal Obligatorio en el Ecuador, según refiere el artículo 369 de la Constitución, se encuentran las relacionadas con enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte, y se brindan a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral, mediante una red pública integral de salud. El inciso segundo del artículo en referencia establece que este seguro se extiende también a las personas que realizan trabajos domésticos no remunerados y tareas de cuidado y las prestaciones de estos son financiadas con aportes y contribuciones del Estado.

De acuerdo con el artículo 370 de la Constitución, es al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a quien le corresponde atender las contingencias del Seguro Universal Obligatorio. Según se especifica en el artículo 371 de la misma Constitución, el financiamiento del Instituto proviene de los aportes de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; de las personas independientes aseguradas; de los ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado. Se identifica también al Seguro Social Campesino como un régimen especial del Seguro Universal Obligatorio, definido en el artículo N° 373 de la Constitución, y que protege a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal. La cobertura de la seguridad social también alcanza a los ecuatorianos residentes en el exterior, consignado así en el artículo N° 374 de la Constitución, el cual refiere que el Estado estimulará la afiliación voluntaria de los ecuatorianos domiciliados en el exterior y donde el financiamiento de las prestaciones que demanden será con cargo al aporte voluntario de esas mismas personas.

1. Constitución de la República, artículo 340 inciso segundo.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social del Ecuador, los sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, son todos aquellos que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella. De manera concreta serían: trabajador en relación de dependencia, trabajador autónomo, administrador o patrono de un negocio, profesional en libre ejercicio, dueño de empresa unipersonal, menor trabajador independiente y demás asegurados obligatorios.

El artículo 3 de la Ley de Seguridad Social refiere que los riesgos que cubre el Seguro General Obligatorio son aquellos que afecten su capacidad de trabajo y la obtención de un ingreso acorde con su actividad habitual. El riesgo de enfermedad aplica en todos los casos y el de vejez, muerte e invalidez solo en casos particulares. Otros riesgos como maternidad, del trabajo y la cesantía aplican para ciertos grupos, según corresponda.

En el caso del Seguro Social Campesino los riesgos contemplados incluyen salud y maternidad, y las contingencias de vejez, muerte e invalidez se aplican únicamente para el jefe de familia. Para los efectos del Seguro General Obligatorio, la protección contra la contingencia de discapacidad se cumple a través del seguro de invalidez.

En cuanto al financiamiento del Seguro General Obligatorio, la Ley de Seguridad Social indica en el artículo 4 que el financiamiento se realiza a través de aportes individuales, aportes patronales, la contribución del Estado y las reservas técnicas, entre otros. La ley establece que los empleadores deben aportar de forma obligatoria, siempre y cuando estén sujetos a lo establecido en el Código de Trabajo y en el caso de los trabajadores individuales, ya sean estos en relación de dependencia o autónomos, la aportación individual es obligatoria, no obstante, en este último caso no hay claridad meridiana sobre dicha obligatoriedad. Al respecto, en la OIT (2022a) se establece que, pese a la expedición de la Constitución de 2008 y a que hasta el año 2013 se mantenía la distinción entre el régimen voluntario y el régimen obligatorio con el fin de tratar de hacer efectiva la obligación de afiliación, a partir de marzo de 2014 el IESS optó por considerar a las personas trabajadoras independientes como afiliadas voluntarias, debido al rechazo popular que provocó la aplicación estricta de la obligatoriedad de la afiliación y su control, así como el incremento del porcentaje de aportación. Sin embargo, las últimas Resoluciones del Consejo Directivo del IESS (C.D. 516 y C.D. 625) muestran, en derecho, una cierta intención de avanzar hacia la implementación de la obligatoriedad de la afiliación, pese a las limitaciones derivadas de la contradicción entre los artículos 9 y 10 de la Ley de Seguridad Social, sin embargo, en la práctica es diferente.

Con base en una interpretación integral de la Constitución se puede concluir que la afiliación de las personas trabajadoras independientes al sistema de seguridad social es obligatoria, argumento sostenido por los siguientes factores. En primer lugar, la doble naturaleza del derecho a la seguridad social, es decir, un derecho irrenunciable de todas las personas y un deber compartido entre el Estado y los ciudadanos. En segundo lugar, los principios rectores del derecho a la seguridad social y de su sistema en donde, al menos por dos ocasiones el constituyente reitera los principios de solidaridad, obligatoriedad y universalidad. En tercer lugar, el nombre atribuido al mecanismo a través del cual se hace efectiva la protección del derecho a la seguridad social, esto es el Seguro Universal Obligatorio. En cuarto lugar, cuando la Constitución trata sobre el financiamiento de las prestaciones, califica únicamente de «voluntarios» a los aportes de las personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior. En quinto lugar, la Constitución establece expresamente como deber de los ciudadanos cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social y pagar los tributos establecidos en la ley. En sexto lugar, si nos referimos únicamente al principio de solidaridad, podemos apreciar que este impregna la Constitución y no es exclusivo del derecho a la seguridad social, sino que es parte de los deberes de los ciudadanos y del Estado. Así, los ciudadanos están obligados practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios y a promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular conforme al buen vivir; y el Estado, en cuanto a políticas y servicios públicos, está obligado a concebirlos a partir del principio de solidaridad y a orientarlos

hacia el efectivo ejercicio de los derechos y del buen vivir. Asimismo, la doctrina apoya esta conclusión al considerar a la obligatoriedad como una condición necesaria para la supervivencia del sistema de seguridad social, una manifestación del principio de solidaridad, y a la seguridad social como un ámbito que concierne al interés general, lo que faculta al legislador a limitar la libertad individual y a establecer obligaciones como la afiliación y aportes obligatorios.

En cuanto a los programas de aseguramiento obligatorio, la Ley de Seguridad Social define en su artículo 10 las reglas de protección y exclusión. Los trabajadores en relación de dependencia reciben cobertura ante enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte, invalidez y cesantía, es decir que se garantiza la cobertura frente a las distintas contingencias sociales a las que se está expuesto a lo largo del ciclo de vida. En el caso de los trabajadores independientes o autónomos, el profesional en libre ejercicio, el menor independiente, y los administradores, patronos o dueños de negocios, tienen las mismas coberturas que los trabajadores en relación de dependencia, excepto por la cesantía.

► **Cuadro 1. Prestaciones según modalidad de afiliación en el IESS.**

Prestaciones	Seguro general		Regímenes especiales		Seguro general
	Con relación de dependencia	Sin relación de dependencia	SSC	Voluntario	Trabajo no remunerado del hogar ²
Prestaciones					
Pensión (IVM)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Salud y maternidad	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cobertura salud hijos menores de 18 años (sin pago adicional)	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Cobertura salud cónyuge (con pago adicional del 3,41 %)	Sí	Sí	Sí (sin el pago adicional)	Sí	No
Riesgos de trabajo	Sí	Sí	No	Sí	No
Seguro de desempleo	Sí	No	No	No	No
Cesantía	Sí	No	No	No	No (opcional pagando el aporte regular)
Auxilio de funerales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Tomado de OIT (2021a).

2. Si bien el TNRH pertenece al Seguro General del IESS, debido a que este grupo en específico tiene prestaciones diferentes a los otros grupos, en OIT (2021a) se decidió mantenerlo separado.

► 2.1 Características del modelo actual

La Seguridad Social ecuatoriana define el trabajador independiente como aquella persona que ejerce un oficio o ejecuta una obra o realiza regularmente una actividad económica sin relación de dependencia, y que percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta al sueldo o salario. Bajo esta denominación se pueden afiliar el trabajador independiente, el profesional en libre ejercicio, el administrador o patrono de un negocio, el dueño de una empresa unipersonal, el menor trabajador independiente y las demás personas obligadas a la afiliación del régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

Si bien es cierto que la afiliación para este grupo normativamente es obligatoria, en la práctica se percibe como voluntaria y solo se tiene como obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia. En este sentido, es importante mencionar que el enfoque descriptivo de este apartado y de los contenidos de este documento se fundamenta en la percepción de los trabajadores independientes y de los actuales afiliados, así como en las prácticas cotidianas de las autoridades. De esta forma, si bien el análisis constitucional realizado por la OIT (2022b) respecto de este tema determina la obligatoriedad del aseguramiento de toda la gente, incluidas evidentemente las personas trabajadoras independientes, en la práctica este no es el caso, y de allí que surge la necesidad de, además de establecer con claridad este aspecto normativo, pensar en un esquema innovador que facilite la extensión de la protección social a este grupo de la población de trabajadores.

En cuanto a las prestaciones y beneficios que recibe este grupo, se destacan la asistencia por enfermedad y maternidad, la pensión por vejez, invalidez y montepío, los riesgos de trabajo y la cobertura en salud para menores de 18 años, entre otros. En general, la percepción ciudadana tiende a asociar al IESS exclusivamente con lo que respecta a las prestaciones de salud, sin considerar de manera directa otras prestaciones como los riesgos del trabajo o las pensiones de invalidez, vejez o muerte.

Si bien es cierto que la percepción del afiliado está relacionada principalmente con la salud, se dan otros beneficios como las pensiones para vejez, invalidez y montepío. Asimismo, el auxilio de funerales, los riesgos del trabajo y los préstamos hipotecarios son parte de las prestaciones otorgadas por el IESS a sus afiliados.

Todos los trabajadores que se afilien como autónomos o independientes cotizarán un 17,60 por ciento del ingreso o valor mensual reportado ante la Seguridad Social, no pudiendo ser dicho aporte menor al Salario Básico Unificado, que a la fecha de este informe está establecido en 400,00 dólares. El ingreso mensual es parte de un ejercicio de autodeclaración por parte del afiliado y lo establece en el momento de su inscripción, pudiendo variarlo si así lo considera, sin perjuicio de la variación que pueda existir en razón del establecimiento anual del Salario Básico Unificado. No se tiene un mecanismo técnico ni ninguna validación contra otros sistemas que permitan confrontar el reporte del ingreso que realiza el afiliado a la hora de la inscripción. Para efectos de la seguridad social, los valores declarativos de los ingresos se aplican de forma mensual y los pagos que hace el afiliado también se deben realizar de igual manera, debiéndose efectuar los mismos dentro de los primeros 15 días del mes. Los pagos pueden hacerse de forma directa ante la seguridad social o pueden efectuarse por débito automático si así se gestiona.

► 2.2. Descripción del modelo operativo actual

El aseguramiento al IESS para los trabajadores independientes se realiza únicamente de manera virtual, es decir utilizando las aplicaciones tecnológicas disponibles en la página web de dicha institución. No se tiene la opción de realizar la afiliación de manera presencial, y lo único que se hace en oficinas del IESS

es la orientación general a las personas para que lo puedan ejecutar bajo dicha modalidad. El proceso de afiliación es sencillo y requiere de información básica para el trámite, tal como identificación, datos del domicilio y el registro del ingreso de referencia del solicitante. El mismo sistema permitirá otras acciones como incorporar dentro del seguro a la persona cónyuge o conviviente de hecho, para lo cual aplica una contribución adicional del 3,41 por ciento del ingreso del afiliado. De igual manera, la aplicación permite otras acciones como imprimir el resultado de la gestión de afiliación.

El registro del ingreso de referencia (base de la aportación) en el sistema es un ejercicio de autodeclaración, y este no puede ser inferior al Salario Básico Unificado, que durante 2021 fue de 400,00 dólares. Realizado el registro del ingreso de referencia a la hora de la afiliación, el mismo queda consignado en el sistema y no requiere modificación salvo que el trabajador lo quiera hacer. Cada mes el sistema calculará la cuota con base en dicho reporte y, sobre el mismo, el afiliado deberá pagar la cuota asignada. El pago debe realizarse de forma mensual dentro de los primeros 15 días del mes y puede hacerse por medio de débito directo o en las unidades recaudadoras definidas por el IESS. Para efectos de desafiliación el proceso también se realiza de forma simple y no requiere mayores elementos demostrativos a la hora de hacerse.

2.2.1. La afiliación

Los trabajadores sin relación de dependencia son sujetos de protección del Seguro General Obligatorio y el IESS registra su entrada a este dentro del mes en que efectúe su solicitud. Para este seguro no se cuenta con la modalidad de afiliación presencial, sin embargo, el IESS tiene equipos de promotores y asesores (denominados «chalecos rojos»), que difunden la afiliación y orientan a las personas principalmente en los establecimientos médicos, para que puedan realizar la inscripción utilizando las herramientas virtuales disponibles.

Al momento de la afiliación, los requisitos para gestionar la misma son:

- a)** tener el RUC³ activo;
- b)** tener más de 15 años de edad;
- c)** tener una actividad económica, y
- d)** no estar moroso con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Lo anterior significa que no se tienen que completar formularios ni declaraciones especiales para realizar la afiliación. Dado que la inscripción ante la Seguridad Social la realiza el trabajador independiente de forma virtual, únicamente deberá consignar información general, siendo la identificación y el reporte declarativo del ingreso de referencia en su actividad económica los principales elementos requeridos. En cuanto a la aportación mensual, no se tiene un cruce de información que permita determinar el ingreso real del afiliado, por lo cual este es el que elige lo que desea pagar.

3. El Registro Único de Contribuyentes (RUC) es el instrumento que tiene por función registrar e identificar a los contribuyentes con fines impositivos y proporcionar esta información a la Administración Tributaria de Ecuador. Sirve para realizar alguna actividad económica de forma permanente u ocasional en el país.

Con el fin de dar a conocer los beneficios que tiene la acción de reportar un ingreso mayor, el IESS realiza campañas de divulgación refiriendo entre otras cosas, por ejemplo, que entre mayor reporte de ingresos, mejor pensión o montos más altos en los préstamos hipotecarios. A mayor base de aportación, mayores beneficios a futuro. Queda a discreción del afiliado si desea especificar solo el salario base o poner un salario de aportación mayor.

Al ingresar a la aplicación correspondiente el solicitante tiene que identificar si se quiere afiliar como trabajador independiente o como trabajador voluntario. En el caso de trabajadores formales que tengan el RUC activo, el sistema catalogará al solicitante como un trabajador sin dependencia (trabajador independiente), por el contrario, si la persona no tiene un RUC activo, el sistema catalogará a la persona dentro del seguro voluntario.

Tanto los trabajadores independientes como los asegurados voluntarios pasan por un proceso parecido y el monto de aportación se establece de forma similar, es decir que es definido por el mismo afiliado a la hora de completar los datos requeridos. El trámite se realiza por el solicitante ante el IESS en la dirección www.iess.gob.ec.

2.2.2. Sobre el pago mensual

El porcentaje de aportación del trabajador independiente es del 17,60 por ciento sobre el ingreso de referencia indicado por el trabajador al afiliarse. Dicho ingreso, como se dijo, no puede ser inferior a la base mínima de aportación que actualmente es de 400,00 dólares, correspondientes al Salario Básico Unificado (SBU) vigente en Ecuador para el 2021. Si el valor fuera ese (SBU), el monto mensual a pagar con dicha base mínima sería de 70,40 dólares. Sobre ese ingreso o uno superior, si así lo estima el afiliado, se estaría definiendo el valor mensual a aportar. Los pagos, como ya se indicó, deben realizarse dentro de los primeros 15 días del mes.

El periodo de pago asignado para los trabajadores independientes es del día 1 al día 15 de cada mes. Para realizar los pagos el afiliado tiene dos opciones:

- registrar una cuenta bancaria para hacer débito directo, o
- generar el comprobante de pago y pagar en cualquier banco o en las oficinas del IESS con tarjeta de crédito.

El pago mensual se mantendrá similar mientras el ingreso de referencia no sea modificado por el afiliado.

► 3. Caracterización cuantitativa

En la construcción del diseño de un nuevo esquema de afiliación a la seguridad social o las reformas a uno ya existente, una tarea básica inicial es indagar con profundidad y detalle las principales características de la población objetivo y, para ello, lo conveniente es usar de forma complementaria distintos análisis cuantitativos y cualitativos. En este sentido, el Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS) ha producido un conjunto de análisis que proveen valiosos insumos para conocer el perfil de los trabajadores independientes del Ecuador en términos cuantitativos y cualitativos, los cuales, en esta y la siguiente sección, serán ampliados. En el caso específico de la caracterización cuantitativa, esta sección también incluye el análisis de estadísticas y datos específicos de este grupo de trabajadores contenidos en los registros administrativos del IESS (OIT 2022c). En la medida de lo posible, la propuesta del esquema de aseguramiento contributivo de este colectivo laboral debe ser consecuente con los hallazgos de este y el siguiente apartado que provee evidencia sólida de su situación actual.

► 3.1. Participación en el empleo total

Una aproximación inicial al tema de los trabajadores independientes en el Ecuador es conocer su participación en la población de ocupados. En el gráfico 1 se muestra la evolución del empleo total por categorías en la ocupación, durante el período 2007-2019, distinguiéndose que los trabajadores asalariados representaban en 2013 la categoría con mayor participación, con un 57,2 por ciento del total. Sin embargo, a partir de 2016 experimentan una disminución persistente hasta ubicarse en un 48 por ciento en 2019. Por el contrario, los trabajadores independientes y los trabajadores familiares auxiliares no remunerados han incrementado su participación, logrando un máximo de 38,6 por ciento y 13,4 por ciento, respectivamente, para 2019. Estas variaciones en la composición del empleo total se asocian con períodos de menor dinamismo económico, que producen mayores efectos en las actividades formales de la economía, generando salidas de trabajadores asalariados o dependientes hacia la desocupación o el inicio de labores en calidad de trabajadores independientes en sus diversas formas.

► **Cuadro 2. Porcentaje del empleo total según categorías en la ocupación en Ecuador, 2007-2019.**

Años	Dependientes	Tercerizados	Independientes	No remunerados	Empleadas domésticas	Total
2007	49,70 %	1,10 %	35 %	10,90 %	3,30 %	100 %
2008	52 %	0,30 %	34,40 %	9,90 %	3,50 %	100 %
2009	50,60 %	0,10 %	34,90 %	11 %	3,40 %	100 %
2010	52,20 %	0,20 %	35,10 %	9,60 %	2,90 %	100 %
2011	50,40 %	0,20 %	38,30 %	8,70 %	2,30 %	100 %
2012	51,50 %	0,10 %	36,90 %	9 %	2,50 %	100 %
2013	54 %	0,10 %	34,50 %	8,20 %	3,10 %	100 %
2014	53,70 %	0,10 %	34,60 %	8,40 %	3,20 %	100 %
2015	53,50 %	0,10 %	34,60 %	9,20 %	2,70 %	100 %
2016	49,60 %	0 %	36,70 %	10,90 %	2,80 %	100 %
2017	49,50 %	0 %	36,40 %	11,50 %	2,50 %	100 %
2018	47,10 %	0 %	37,80 %	12,20 %	2,90 %	100 %
2019	45 %	0 %	38,60 %	13,40 %	3 %	100 %

Fuente: : Elaboración propia con base en OIT, *Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*, 2021.

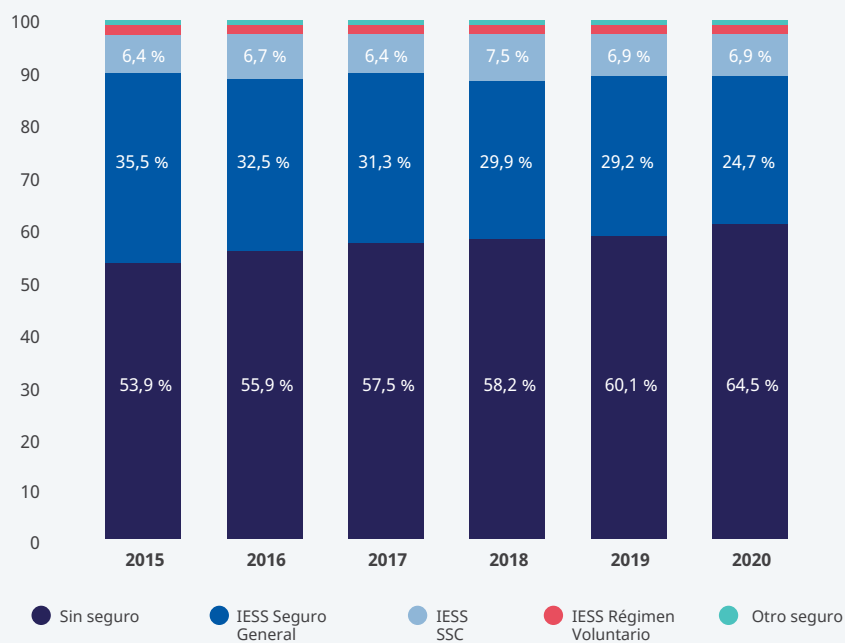
En una dimensión de mucha utilidad al momento del diseño de políticas públicas de alto impacto, y con base en cifras del INEC del 2019 (OIT 2021b), puede reseñarse que el trabajo asalariado es más predominante entre la población de los hombres, con una participación del 53,35 por ciento. Por su parte, el peso del trabajo independiente en el caso de los hombres asciende al 39,14 por ciento, el no remunerado al 7,28 por ciento y, finalmente, el trabajo doméstico remunerado tan solo al 0,23 por ciento. Por otro lado, las mujeres se emplean con más frecuencia como independientes (37,74 por ciento), en menor intensidad como asalariadas (33,22 por ciento) y no remuneradas (22,04 por ciento), y superan significativamente a los hombres en su peso como trabajadoras domésticas (6,99 por ciento). Esta distribución del empleo según las categorías en la ocupación por género pone en evidencia las mayores dificultades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral del Ecuador, y en sus posibilidades reales de incorporarse a la seguridad social, pues dos de cada tres se desempeñan en trabajos con condiciones en teoría menos favorables que los puestos asalariados.

► 3.2. Cobertura de los ocupados en la seguridad social

Una tendencia registrada en los últimos años en el Ecuador es la reducción significativa del porcentaje de trabajadores afiliados a la seguridad social, fenómeno explicado en buena medida por la disminución de los puestos de trabajo en el sector privado, producto del menor crecimiento económico que ha experimentado el país, y el aumento de la participación relativa del trabajo independiente y del trabajo no remunerado, en la estructura del empleo total, ambas categorías caracterizadas históricamente por unas muy bajas tasas de cobertura.

En el gráfico 1 se observa que la cobertura del Seguro General Obligatorio (SGO) para 2020 ascendió a 33,2 por ciento de los ocupados, un 24,2 por ciento adscritos al Seguro General y un nueve por ciento en los regímenes especiales del tipo contributivo-subsidiado (Seguro Social Campesino y el voluntario para trabajadores no remunerados). En los regímenes especiales del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), y en seguros privados, municipales u otros, suman un 1,6 por ciento del total de la población de ocupados. De esta forma, la mayoría de la población trabajadora no cuenta con cobertura de ninguno de los regímenes de seguridad social, siendo equivalente a un 65,2 por ciento de los ocupados, indicador que es 11,4 puntos porcentuales mayor al reportado en 2015.

► **Gráfico 1. Cobertura contributiva de la seguridad social en Ecuador, 2015-2020**
(en porcentaje de la población ocupada).



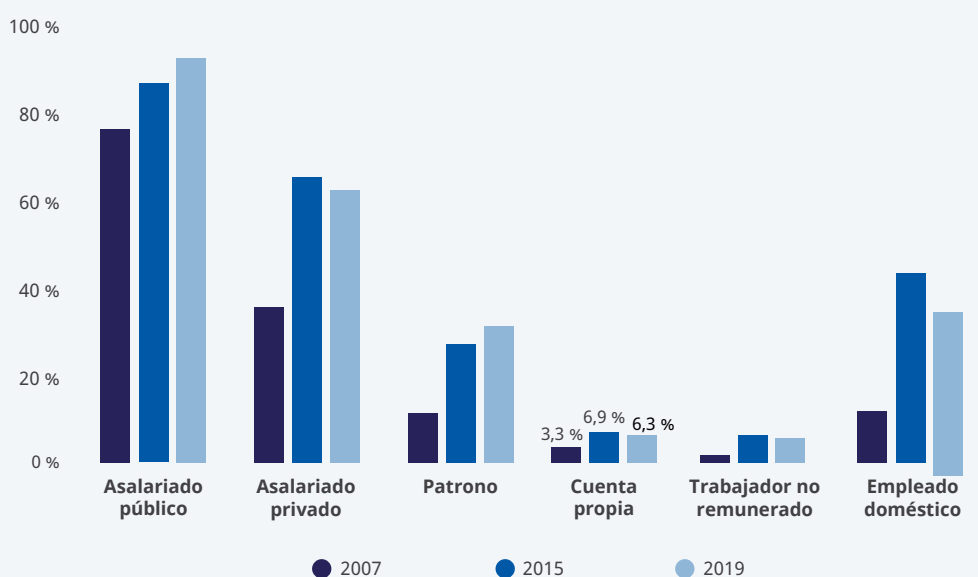
Fuente: Elaboración propia con base en datos de 2021 del IESS.

Como complemento a los resultados anteriores, el gráfico 2 presenta la evolución de la tasa de cobertura del Seguro General del IESS por categoría ocupacional, para tres años seleccionados: 2007, 2015 y 2019. Los empleados del sector público han registrado un constante aumento en el período objeto de análisis, pasando de un 77,1 por ciento en 2007 hasta un 92 por ciento en 2019, una situación consistente con la

formalidad que ameritan las relaciones laborales en el Gobierno e instituciones públicas. En relación con los empleados del sector privado, también se ha dado una fuerte tendencia al alza de la tasa de cobertura en la seguridad social, incluso fueron los principales responsables de la expansión de la tasa global de cobertura que pasó de un 35,8 por ciento en 2007 a un 67 por ciento en 2015; es decir, un aumento de 31,2 por ciento, aunque en el último período hasta 2019 su tasa se ha reducido a un 64,1 por ciento.

El trabajo doméstico refleja el efecto de las medidas y estrategias adoptadas oportunamente por el Ecuador a favor de este grupo ocupacional, habiendo experimentado una mejora de 30 puntos porcentuales en los niveles de cobertura para 2015 con relación a 2007, que registró un 13,3 por ciento. No obstante, en los últimos años se evidencia un retroceso pronunciado para alcanzar un 37,8 por ciento en 2019; es decir, más de seis de cada diez trabajadoras domésticas no cuentan con ninguna protección frente a las distintas contingencias sociales a las que están expuestas.

► **Gráfico 2. Cobertura del Seguro General del IESS según categoría ocupacional**
(en porcentaje del empleo para cada categoría. Años 2007, 2015 y 2019).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de 2021 de la OIT.

En la categoría de trabajadores sin relación de dependencia, los patronos han tenido un constante aumento en su tasa de cobertura, desde un 12 por ciento hasta un 31,1 por ciento entre 2007 y 2019. Por el contrario, los trabajadores por cuenta propia solo alcanzan una tasa de cobertura del 6,3 por ciento en 2019, en tanto, los trabajadores no remunerados presentan una tasa del 4,1 por ciento, con una situación no muy diferente a la experimentada en 2007. Estos bajos niveles de cobertura para ambas categorías, las cuales representan el 52 por ciento del total de ocupados en el país, explican una parte importante de la brecha de cobertura agregada y donde más de seis de cada diez trabajadores están excluidos de la protección de la seguridad social contributiva.

La tasa total de cobertura de los trabajadores independientes —incluyendo patronos y cuentapropistas— es de un 7,1 por ciento en el primer trimestre de 2021. En un contexto más amplio, las tasas de cobertura de la seguridad social en América Latina se ubican en un promedio de 15 por ciento, con pocas excepciones de tasas moderadas-altas, como el caso de Costa Rica y Uruguay. En países como Perú, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay se registran tasas inferiores al diez por ciento, incluso mucho más bajas

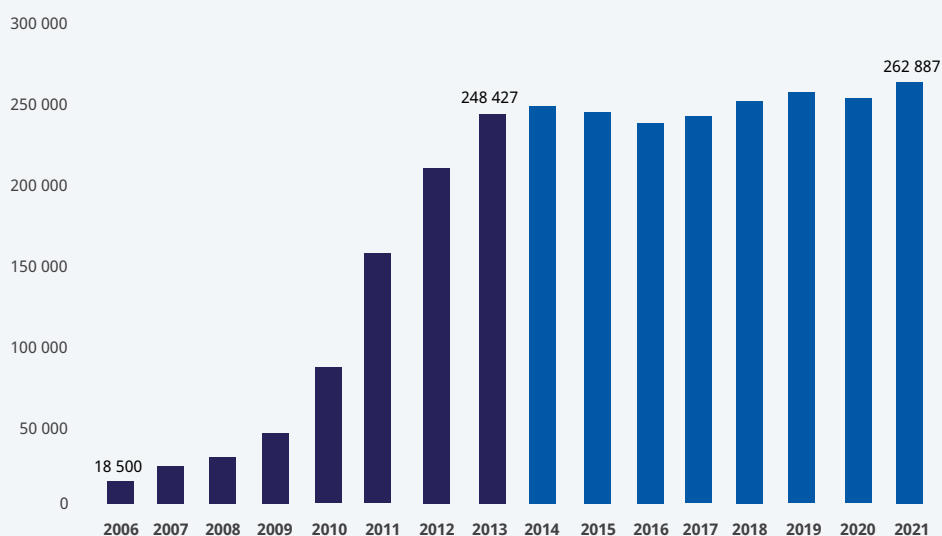
en los últimos tres casos (OIT 2018). Previo a la crisis sanitaria, económica, laboral y social producida por la pandemia de la COVID-19, la tendencia en la región en los últimos años ha sido un aumento sostenido de las personas que trabajan en calidad de independientes, fenómeno que explica en parte el incremento del empleo informal observado antes de la pandemia.

► 3.3. Trabajadores independientes afiliados al IESS

En términos generales, en el período 2006-2013, el número de trabajadores independientes afiliados al IESS registró un rápido crecimiento, pasando de 18 500 a 248 247, cifras que implicaron un factor de expansión de 13,5 veces. No obstante, desde 2014 hasta mediados de 2021, la evolución ha sido lenta, con retrocesos en ciertos años, aunque con un interesante leve repunte en medio de la pandemia de la COVID-19, explicado probablemente por la afiliación de trabajadores asalariados que han perdido sus empleos, pero se han transformado en trabajadores independientes y deciden continuar gozando de la protección de la seguridad social.

La relación entre el número total de trabajadores independientes afiliados en el IESS y el número total de estos declarados en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del primer trimestre de 2021, elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), equivale a una tasa de cobertura contributiva del 7,1 por ciento. Este indicador extremadamente bajo es producto de una multiplicidad de condiciones y factores, los cuales serán explorados en este estudio pero que, de forma anticipada, pueden responder a dos cuestiones fundamentales: i) carácter voluntario o no obligatorio del aseguramiento contributivo en la seguridad social de estos trabajadores, quedando la decisión a expensas de su percepción y valoración de los riesgos que enfrentan y los mecanismos para atender sus consecuencias, y ii) una tasa de contribución total (17,60 por ciento sobre el ingreso reportado) percibida como elevada por los trabajadores independientes⁴, cuyo financiamiento recae en un cien por ciento en el trabajador independiente, sin ningún tipo de subsidio estatal u otros arreglos para enfrentar posibles caídas de sus ingresos.

► **Gráfico 3. Número total de trabajadores independientes afiliados al IESS, 2006-2021.**

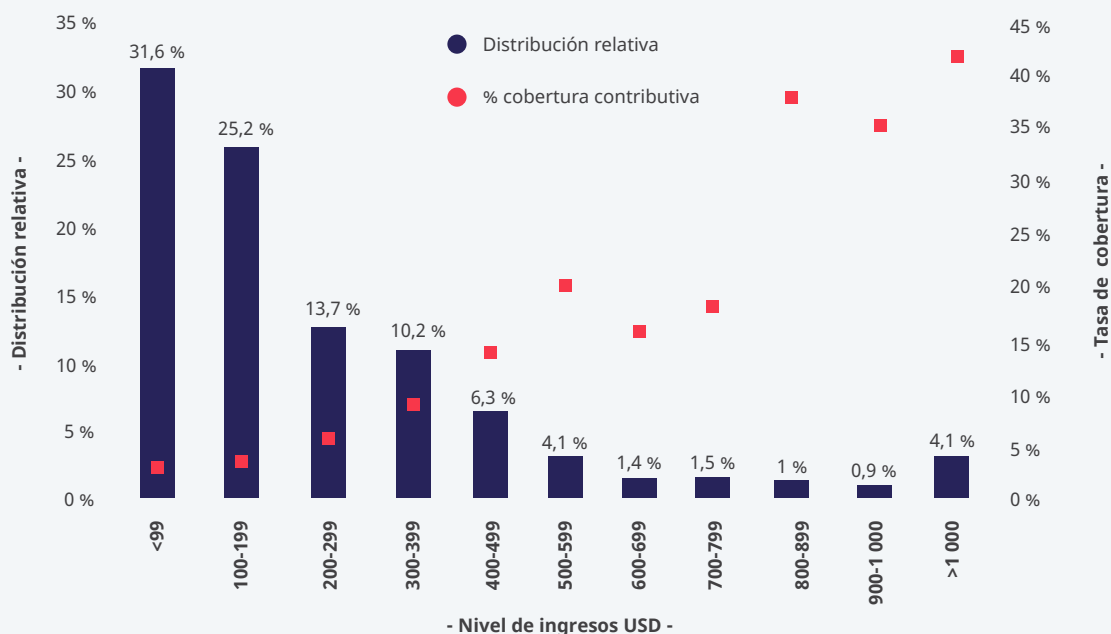


Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 del IESS.

4. El análisis de las percepciones de los trabajadores independientes se describe en la siguiente sección.

La tasa de cobertura contributiva por nivel de ingreso es positiva y creciente, pasando de un 2,5 por ciento de trabajadores independientes con ingresos mensuales inferiores a 99 dólares hasta un 41 por ciento con ingresos superiores a 1 000 dólares (gráfico 4). Conforme se incrementa la capacidad contributiva de los trabajadores, ellos tienen un mayor espacio para financiar el pago de los aportes a la seguridad social, después de afrontar un conjunto de necesidades básicas individuales y familiares. Pese a que la normativa vigente en el IESS dispone de una base mínima de contribución equivalente a un Salario Básico Unificado (SBU), 400 dólares en 2021, las estadísticas de la ENEMDU revelan que un 40,8 por ciento del total de trabajadores independientes afiliados al Seguro General Obligatorio no superan este umbral de ingresos. Así las cosas, este segmento de trabajadores debe destinar un porcentaje mayor de sus ingresos para el pago de la cuota mínima de 70,4 dólares mensuales, lo que, por un lado, condiciona la entrada de una buena proporción de estos trabajadores al sistema y, por otro, implica una alta sensibilidad y conciencia de los que sí pueden afiliarse respecto a su protección ante las posibles contingencias durante su ciclo de vida, pero también podría sugerir la existencia de intereses o circunstancias de carácter especial que incentivan su afiliación al IESS, por ejemplo, la demanda frecuente de servicios de salud para la atención de una enfermedad crónica o la protección de los menores de edad de un hogar.

► **Gráfico 4. Distribución relativa del total de trabajadores independientes y tasa de cobertura contributiva al IESS según nivel de ingresos, 2021.**

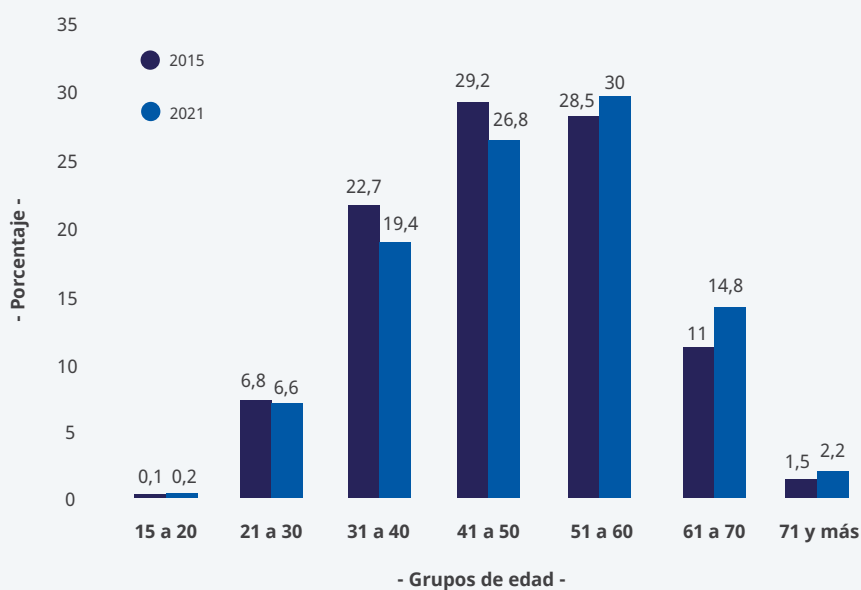


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENEMDU.

Cuando el análisis se extiende al total de independientes, y no solo a los afiliados a la seguridad social, se obtiene que más de ocho de cada diez trabajadores reportan ingresos inferiores a los 400 dólares. Esta característica, común en muchos países de América Latina, es uno de los principales rasgos a considerar en el diseño de las reformas a los esquemas de afiliación pero que, habitualmente, también incluye una alta variabilidad de los ingresos laborales en períodos cortos. Por otro lado, tan solo un seis por ciento de los trabajadores independientes registran ingresos superiores a 800 dólares (dos SBU), grupo integrado mayoritariamente por profesionales liberales o empleadores. En este último caso, el desafío para los regímenes de seguridad social es que no elijan protegerse con instrumentos o mecanismos propios del sector privado, a los cuales podrían valorar de mejor manera por su calidad, oportunidad y satisfacción. En línea con algunas iniciativas promovidas por el PATSS, urge avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad social y en la actualización del modelo de gestión y participación del IESS con el objeto de propiciar el robustecimiento y desarrollo sostenible de este último.

El gráfico 5 presenta la distribución de los independientes afiliados al IESS por grupos de edad, observándose una alta concentración en grupos entre los 40 y 60 años, representando 57,7 por ciento del total en 2015 y 56,8 por ciento en 2021. Estas relaciones se incrementan a un 70,2 por ciento y 73,8 por ciento, respectivamente, cuando se incluyen a los mayores de 60 años. No resulta extraño, pues la percepción de necesidad de contar con la protección de la seguridad social aumenta con la edad, sea considerando el acceso a los servicios de salud, como el cumplir con las condiciones de adquisición de derechos para un futuro beneficio de pensión de invalidez, vejez o muerte. De forma adicional, se asocia a momentos de la vida laboral de los trabajadores independientes de más alta productividad e ingresos mayores, que les permiten afrontar el pago de los aportes a la seguridad social.

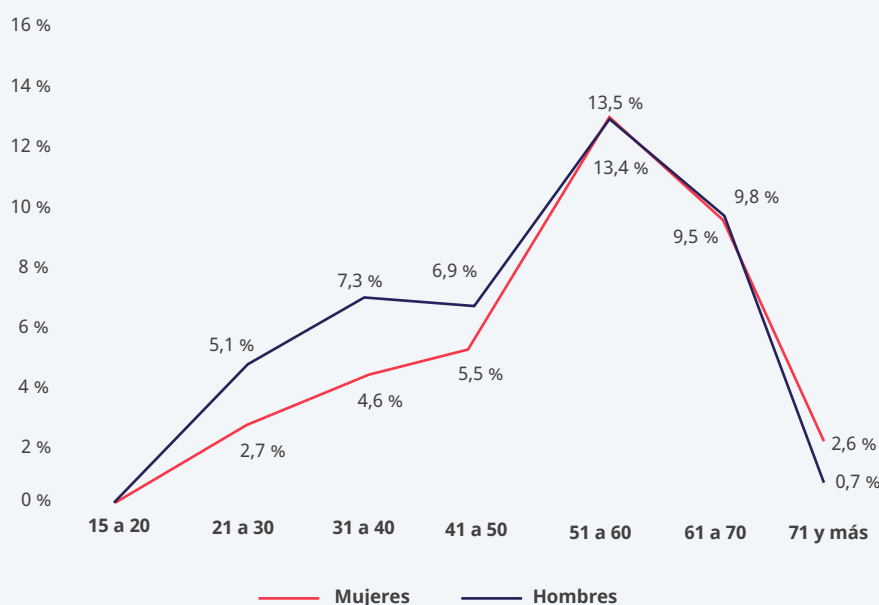
► **Gráfico 5. Distribución de trabajadores independientes registrados en el IESS, según grupo de edad, 2015-2021.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 del IESS.

En las tasas de cobertura contributiva por sexo y grupo de edad (gráfico 6), sobresalen tres elementos: i) en el grupo de 15 a 20 años, ninguno de los 69 180 trabajadores independientes declarados en la ENEMDU reporta una afiliación al IESS; ii) la tasa de cobertura se incrementa progresivamente desde las edades más tempranas hasta el grupo de 51 a 60 años, que representa el punto más alto de cobertura, tanto para hombres como mujeres, y iii) las brechas de cobertura entre géneros son más visibles en los tramos de 21 a 40 años y de 71 años y más; en los restantes grupos son relativamente similares.

► **Gráfico 6. Cobertura a los trabajadores independientes, según sexo y grupo de edad, 2021.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 del IESS.

► **Trabajadores independientes no cotizantes**

En el marco del PATSS, se elaboró un análisis con el objeto de caracterizar de forma cuantitativa a los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social en Ecuador (OIT 2022c), con base en información de la Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo (ENEMDU) a diciembre de cada año para el período 2014-2019. Estas encuestas se usan para dos propósitos esenciales: i) un análisis de conglomerados, y ii) la caracterización cuantitativa de los trabajadores independientes.

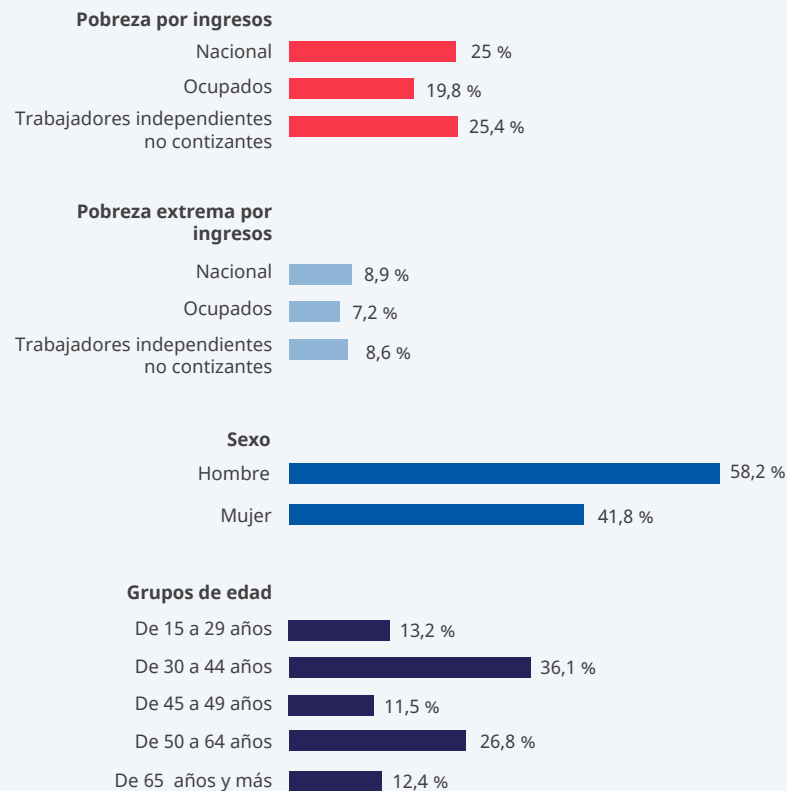
En este apartado se retoman los principales elementos desarrollados en el citado análisis, con el propósito de contar con una visión más amplia del perfil de los trabajadores independientes que no cotizan a la seguridad social. En términos generales para todas las dimensiones en las que estos se evalúan, esta población presenta condiciones menos favorables que el resto de los trabajadores, desde los niveles de pobreza hasta

los indicadores de calidad de sus empleos. Estos resultados no son más que un llamado de atención de que más allá de los ajustes que puedan sufrir las reglas para la afiliación en la seguridad social, es indispensable adoptar un conjunto de medidas y acciones que involucren elementos adicionales, propios de otros sectores e instituciones.

3.4.1. Condición de pobreza, sexo y edad

El gráfico 7 muestra la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en el año 2019, medida por nivel de ingresos, mayor en los trabajadores independientes que no cotizan para la seguridad social que en las personas ocupadas en general, pero bastante similar a los porcentajes que se registran para la población nacional. Una situación particular se da durante el período 2014-2019 donde la pobreza y la extrema pobreza crecen tanto para la población nacional como también para los ocupados; sin embargo, los trabajadores independientes no cotizantes muestran básicamente un estancamiento en sus indicadores.

► **Gráfico 7. Características socioeconómicas de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, 2019.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

En cuanto a la distribución de los trabajadores independientes no cotizantes por sexo para el año 2019, el análisis permitió observar un 58,2 por ciento de hombres y 41,8 por ciento de mujeres. Con respecto a la edad, los jóvenes de 15 a 29 años equivalen a un 13,2 por ciento del total y los mayores de 65 años un 12,4 por ciento, ambos grupos con características en sus respectivas trayectorias laborales y condiciones de vida que condicionan y reducen su tasa de afiliación al IESS, como se ha explicado anteriormente en este documento. No obstante, casi cinco de cada diez trabajadores independientes no afiliados al sistema se ubican en edades de 30 a 49 años, un segmento que puede constituir el objetivo de una estrategia masiva de comunicación y divulgación de las coberturas y beneficios que otorga la seguridad social, con el propósito de ampliar la cobertura frente a los distintos riesgos sociales.

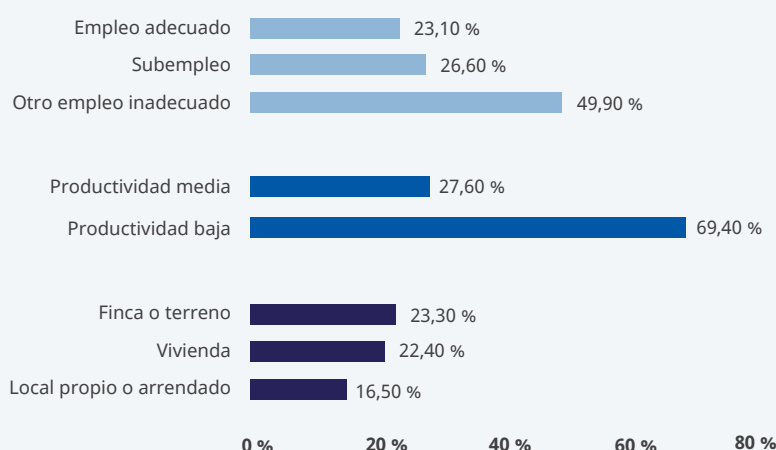
Un último rasgo relevante es que el 13,6 por ciento del total de trabajadores independientes no cotizantes se declararon indígenas, participación que ha crecido desde 2014, cuando eran solo 9,7 por ciento. La etnia predominante es la mestiza con un 72,9 por ciento del total, y otras como la afroecuatoriana y la montubia representan el 5,4 por ciento y el 6,3 por ciento, respectivamente, del total.

3.4.2. Condiciones del empleo

La clasificación del empleo en Ecuador se realiza en función de tres variables: el ingreso laboral, las horas trabajadas y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. Así, un trabajador tiene un «empleo adecuado» cuando reporta ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, tiene 40 o más horas de trabajo a la semana y total independencia y disponibilidad de trabajar horas adicionales. Por el contrario, un «empleo inadecuado» es aquel donde no se satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos, es decir, durante la semana de referencia un trabajador registra menos de 40 horas, y/o percibe ingresos laborales inferiores al salario mínimo y puede, o no, desear y estar disponible para trabajar horas adicionales.

Esta categoría de empleo inadecuado incluye tres subcategorías: i) subempleo, que incluye a los subempleados por insuficiencia de tiempo de trabajo (un trabajador registra menos de la jornada legal) y a los subempleados por insuficiencia de ingresos (inferiores a un salario mínimo), pero que tiene el deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales; ii) otro empleo no adecuado: engloba a quienes perciben ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajan menos de la jornada legal y no tienen ni el deseo ni la disponibilidad de trabajar horas adicionales, y iii) empleo no remunerado, que incluye a trabajadores que no perciben ingresos laborales.

► **Gráfico 8. Características de los empleos de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, 2019.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

Con base en las definiciones anteriores, el 23,1 por ciento de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social tuvo un empleo adecuado en 2019. Por su parte, el 26,6 por ciento, uno insuficiente en horas o en ingresos (subempleo) y el 49,9 por ciento, otro empleo inadecuado. En síntesis, poco más del 75 por ciento de los empleos de los trabajadores independientes no cotizantes presenta carencias en su inserción laboral, sea porque trabajan menos horas que las deseadas, porque perciben ingresos inferiores a un salario mínimo, o bien porque no reciben remuneración alguna por su trabajo.

Otras características de los empleos de estos trabajadores es que se desarrollan en actividades catalogadas como de baja productividad (69,4 por ciento) o media (27,6 por ciento), siendo tan solo el tres por ciento de alta productividad. El trabajo se lleva a cabo, principalmente, en una finca o terreno (23,3 por ciento), vivienda (22,4 por ciento) o local propio o arrendado (16,5 por ciento).

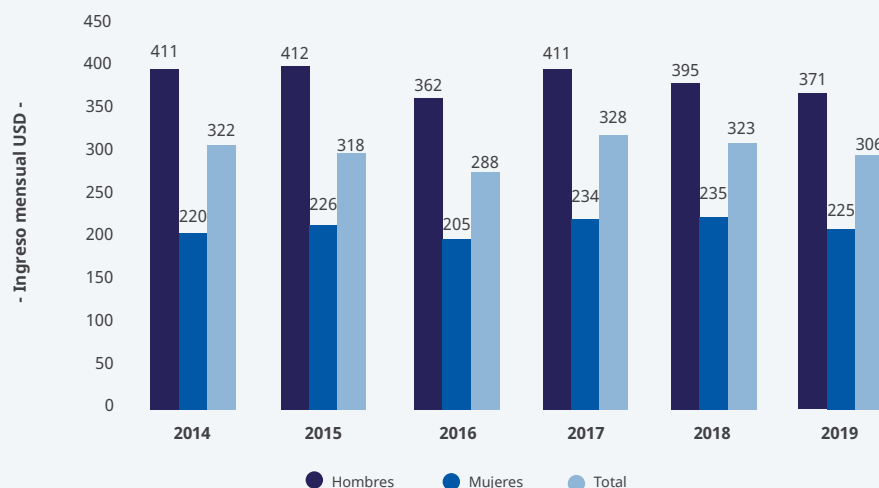
3.4.3. Ingresos laborales

Una variable crítica en la decisión de afiliarse o no a un régimen de seguridad social es, justamente, la carga financiera que la contribución implica para los trabajadores. El monto a pagar será el resultado de la aplicación de las tasas de cotización a la base imponible correspondiente; en algunas oportunidades, también juegan un rol preponderante la definición de una base o piso mínimo de contribución, tal como sucede en los seguros sociales del IESS.

En este contexto, puede señalarse que el ingreso laboral promedio de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, en el período 2014-2019, osciló entre 288 y 328 dólares (gráfico 9). Por otro lado, la relación entre el ingreso laboral promedio de los hombres con respecto al ingreso laboral promedio de las mujeres fluctúa desde 1,87 en 2014, hasta 1,65 en 2019.

En cuanto al ingreso laboral promedio del jefe de hogar, este ha fluctuado entre 340 y 383 dólares durante el período 2014-2019. Respecto al ingreso total del hogar se hacen dos puntualizaciones: el ingreso de los hogares con al menos un trabajador independiente no cotizante a la seguridad social, y el de los hogares cuyo jefe es un trabajador independiente no cotizante a la seguridad social. Así, en el primer caso los hogares presentan un ingreso promedio de 774 dólares en 2017; en el segundo caso los hogares registraron un ingreso promedio de 693 dólares en el mismo año (período en el que se registra el ingreso promedio del hogar más alto para las dos especificaciones).

► **Gráfico 9. Ingresos mensuales de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, según género, 2019.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

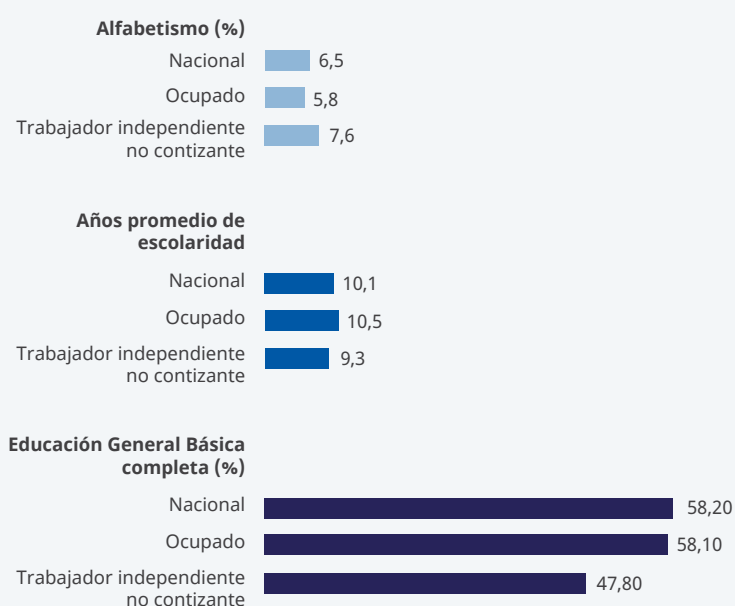
3.4.4. Educación

La ENEMDU de 2019 revela que el porcentaje de trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social que son analfabetas (7,6 por ciento) supera al porcentaje registrado por la población nacional (6,5 por ciento) y la población con empleo (5,8 por ciento). En el quinquenio 2014-2019, aunque el indicador se incrementa para los tres grupos, esta relación no se altera; pero, ciertamente, son los trabajadores independientes quienes sufren un menor aumento en la tasa de alfabetismo.

En cuanto a los años promedio de escolaridad, la población ocupada cuenta con el promedio más alto (10,5 años) y está por encima de la media nacional (10,1 años), mientras que los trabajadores independientes no cotizantes tienen, en promedio, 9,3 años de escolaridad. La posición menos favorable es consistente durante todo el período 2014-2019, pero debe destacarse que hubo una ganancia de 0,5 años, superior a la lograda por las otras dos poblaciones de referencia. En la variable Educación General Básica concluida, el rezago de los trabajadores independientes no cotizantes es notable (47,8 por ciento), en tanto los porcentajes de la población nacional y ocupada convergen en un valor ligeramente superior al 58 por ciento.

En lo referente al nivel de instrucción, un 6,2 por ciento de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social declaró no haber asistido a ningún centro de enseñanza, el 52,4 por ciento cursó Educación Básica y el 28,9 por ciento Educación Media. En tanto, el 12,9 por ciento indicó contar con Educación Superior, cifra que pone las luces sobre el segmento de profesionales no incorporados al IESS, cuya resistencia puede asociarse no a limitaciones en su capacidad contributiva, sino a consideraciones sobre los servicios y prestaciones que obtienen en función de sus aportes.

► **Gráfico 10. Indicadores relacionados con la educación de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, 2019.**



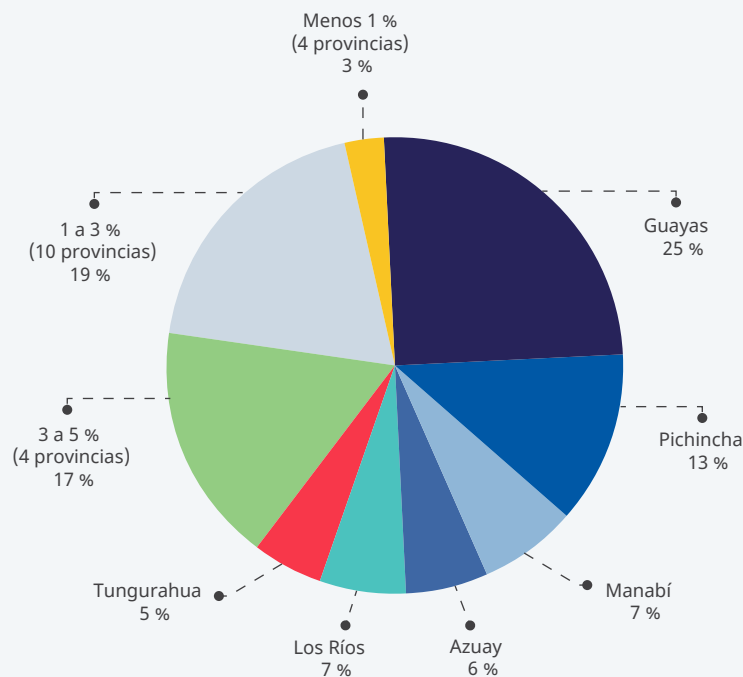
Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

3.4.5. Aspectos geográficos

En el año 2019, el 61 por ciento de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social se ubicaba en seis de las 24 provincias del Ecuador: Guayas (25 por ciento), Pichincha (12 por ciento), Manabí (siete por ciento), Azuay (seis por ciento), Los Ríos (seis por ciento) y Tungurahua (cinco por ciento). Por otro lado, cuatro provincias con tasas del tres al cinco por ciento, acumularon un 17 por ciento del total de estos trabajadores; diez provincias con tasas del uno al tres por ciento sumaron 19 por ciento más y, finalmente, cuatro provincias con tasas menores al uno por ciento agruparon el restante tres por ciento.

La concentración de estos trabajadores por región natural se encuentra en la Costa urbana (41,3 por ciento) y la Sierra urbana (25,4 por ciento), con porcentajes bajos para Amazonía y región Insular, sean urbanas o rurales. El 69,3 por ciento reside en el área urbana y es en las ciudades de Guayaquil y Quito donde habitan más trabajadores independientes no cotizantes.

► **Gráfico 11. Distribución de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social, según provincia de residencia, 2017.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

► 4. Caracterización cualitativa

En el proceso de diseño de una propuesta de reforma al esquema actual de afiliación de los trabajadores independientes en el IESS, sea parcial o integral, resulta esencial complementar el análisis cuantitativo desarrollado en el apartado anterior con otro de corte cualitativo, con el objeto de indagar sobre las ideas, percepciones, sensaciones, creencias y decisiones de estos trabajadores, en cuanto a la seguridad social como mecanismo de protección ante los diversos riesgos sociales, la institución que tiene a cargo su gobierno y administración, las condiciones para su inclusión como contribuyente y asegurado, y la calidad, oportunidad y suficiencia de los servicios ofrecidos. Sin duda, un conocimiento más profundo de los trabajadores independientes, más allá de las estadísticas y datos laborales y socioeconómicos, concede una ventaja al momento de crear estrategias, incentivos y mecanismos para promover su vinculación con los regímenes de seguridad social.

Para recoger esta valiosa información, es factible el uso de diversas metodologías e instrumentos que incluyen, entre otros, talleres, reuniones, sesiones de trabajo, mesas de diálogo, investigaciones de campo y encuestas de percepción con trabajadores, organizaciones sociales, civiles, no gubernamentales y dependencias gubernamentales, entre otras. Para ampliar el perfil de los trabajadores independientes, el análisis cualitativo se benefició de los siguientes documentos generados en el marco del PATSS: «Encuesta de percepción de usuarios y beneficiarios del IESS sobre el desempeño del Instituto en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad» (OIT 2020b) y el «Informe de caracterización cualitativa de trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social de Ecuador» (OIT 2022c).

La revisión integral de ambos informes permitió identificar un conjunto de aspectos que representan barreras, limitaciones, oportunidades y también posibles áreas de intervención para el mediano y largo plazo, cuando se implemente un programa para el aumento de la cobertura contributiva de los trabajadores independientes en el IESS. La diversidad de aristas que a continuación se describen pone en evidencia la necesidad de ejecutar acciones y actividades en múltiples dimensiones, en el transcurso de un horizonte de tiempo, en tanto se tenga como objetivo la consecución de un avance significativo en la inclusión de los trabajadores independientes en la seguridad social.

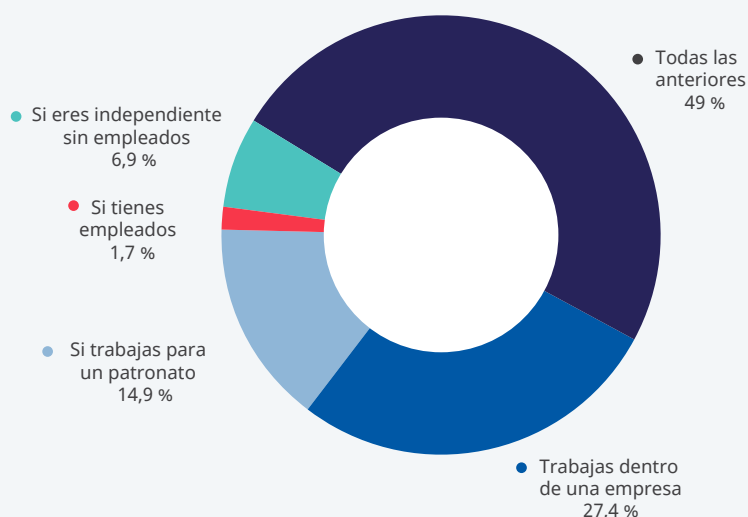
► 4.1. Percepción de los actores sociales respecto de la obligatoriedad de la afiliación al IESS

En el conjunto de las buenas prácticas para la inclusión de trabajadores de difícil cobertura en la seguridad social, destaca el establecer su afiliación como una obligación, inserta en el marco jurídico y legal del país o territorio que corresponda. A este respecto, es importante mencionar que la obligatoriedad es un principio del sistema de seguridad social consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. Además, existe suficiente y robusta evidencia sobre los limitados resultados que se obtienen cuando los regímenes son voluntarios o facultativos y, en consecuencia, la necesidad de contar con normativa, procesos e instrumentos que, bajo ciertas circunstancias, ejerzan una acción coercitiva sobre quienes deben cumplir con tal obligatoriedad. Estas acciones pueden ser directas, a través de los servicios de fiscalización e inspección de las instituciones que administran los regímenes de seguridad social, o bien indirectas —a veces con altos costos y poca efectividad—, por ejemplo, a través de una disposición que condiciona ciertos trámites o

beneficios otorgados por instancias públicas al cumplimiento de estar afiliado y al día con la seguridad social.

En el caso de Ecuador, si bien un análisis integral de la Constitución de la República determina con claridad el principio de obligatoriedad para todas las personas, incluidos los trabajadores independientes, la práctica institucional y la percepción de los actores sociales evidencian una concepción más cercana a la voluntariedad del régimen.

► **Gráfico 12. Razones por las que los encuestados creen que en Ecuador es obligatorio estar afiliado al IESS.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

En este contexto, cuando se ha preguntado a los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social en qué casos existe obligatoriedad de afiliarse al IESS (gráfico 12), los resultados reflejan que ellos asocian esta exigencia con situaciones en las que un trabajador tiene una relación de dependencia con una empresa o patrono: «Trabajas dentro de una empresa», 27,4 por ciento, y «Si trabajas para un patrono», 14,9 por ciento; es decir, un 42,3 por ciento del total. Tan solo el 8,6 por ciento asocia a la figura del trabajador independiente con esta obligación: «Si eres independiente sin empleados», 6,9 por ciento, y «Si tienes empleados», 1,7 por ciento.

En síntesis, el conocimiento de los trabajadores independientes sobre su no obligación de afiliación al IESS está bastante difundida, y la información que obtienen de los canales de comunicación formales o informales a los que tienen acceso. Así las cosas, no se expresa en ellos una preocupación de estar al margen de la ley, sino que corresponde a su propia voluntad registrarse o no en el IESS.

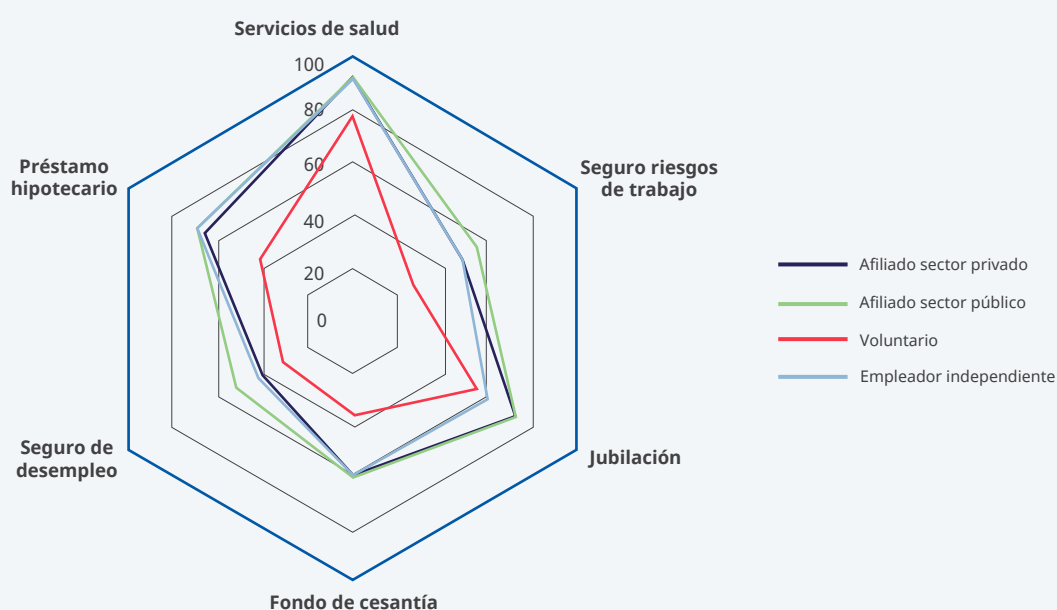
► 4.2. IESS relacionado fundamentalmente con servicios de salud

Los estudios revelan que al IESS se le conoce, principalmente, por su función como prestador de servicios de salud y, en menor grado, por los otros seguros y prestaciones que administra. Así las cosas, ante la consulta a diversos grupos de afiliados sobre si conocen o no los diferentes servicios del IESS, la respuesta afirmativa más frecuente fue justamente la asociada a servicios de salud, seguida por las pensiones de invalidez, vejez y muerte, y los préstamos hipotecarios; en tanto los conocidos en menor grado fueron el seguro de riesgos y accidentes laborales, el seguro de desempleo y el fondo de cesantía. En términos generales, los afiliados mejor informados son los trabajadores del sector público, seguidos de los trabajadores del sector privado. Por el contrario, los afiliados voluntarios, para cada uno de los servicios consultados, registraron los niveles más bajos de conocimiento.

Si bien es cierto que estos resultados son consistentes con el mayor acceso a la información y estabilidad laboral que tienen los funcionarios públicos, condiciones que favorecen su conocimiento sobre el IESS, no es menos cierto que señalan el desafío para el Instituto en materia de comunicación y divulgación de información con relación a los distintos seguros, riesgos cubiertos y servicios y prestaciones, tanto a nivel de sus afiliados como de toda la comunidad de la seguridad social. En el conjunto de buenas prácticas para la extensión de la seguridad social a grupos de difícil cobertura, tales como los trabajadores independientes, un factor clave es el conocimiento que estos posean de los beneficios potenciales que podrían percibir a cambio de su afiliación y contribuciones sociales.

Cuando se aborda a los trabajadores independientes no afiliados al IESS con la afirmación de que este solo brinda cobertura de salud, el 61,9 por ciento de los independientes indica que sí es su principal actividad o función. En tanto que el restante 38,1 por ciento responde que se trata de una de las tantas funciones que tiene, reflejando una comprensión más amplia de los servicios y prestaciones del seguro social.

► **Gráfico 13. Porcentaje de afiliados que responden conocer los servicios y prestaciones del IESS.**



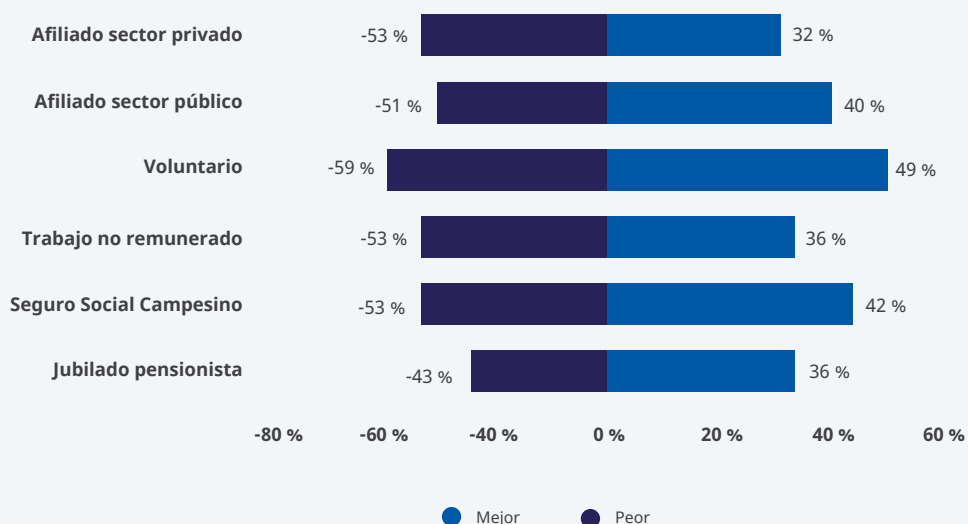
Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 del IESS.

► 4.3. Contradicción en la percepción de los servicios de salud prestados por el IESS

Dado el impacto directo e inmediato que tienen los servicios de salud en el bienestar de las personas, es lógico que las instituciones de seguridad social sean reconocidas principalmente por tales prestaciones, como sucede con el IESS. De igual manera, es frecuente que surjan opiniones polarizadas o valoraciones contradictorias sobre la oportunidad y calidad de estos, pues dichas opiniones son producto de múltiples factores, por ejemplo: percepción subjetiva, umbral de satisfacción, expectativas, tipo de servicios requerido, penetración de los mensajes transmitidos por los medios de comunicación, entre muchos otros elementos.

Así las cosas, ante la pregunta «¿qué es lo mejor y qué es lo peor del IESS?», los asegurados en sus diferentes modalidades (asalariados del sector privado o público, voluntarios, trabajador no remunerado, Seguro Social Campesino y los jubilados-pensionistas) citaron varios aspectos relacionados con los servicios de salud, otorgándoles calificativos en ambas dimensiones. Entonces, se pudo encontrar en lo mejor referencias como: «buena atención», «salud de calidad y medicinas», «tratamiento y rehabilitación», «hospitalización», «cirugías» y «buenos médicos». En lo peor: «atención médica», «citas médicas», «falta de medicinas», «salud» y «no hay médicos». Los porcentajes asociados con lo peor superan aquellos ligados con lo mejor, pero más allá de este balance, lo cierto es que la imagen que puedan tener los servicios de salud ofrecidos por el IESS representa una variable crítica al momento de que un trabajador independiente decide afiliarse o no al seguro social.

► **Gráfico 14. Percepción de los usuarios respecto a la calidad de los servicios de salud, según el tipo de afiliación.**

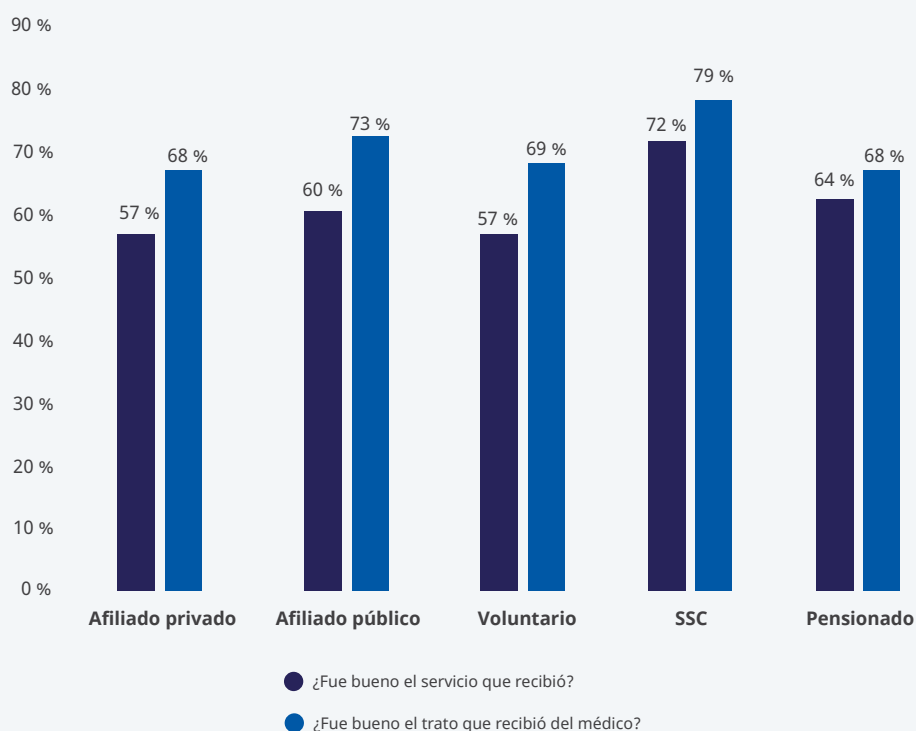


Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

En la sección de lo mejor, conviene indicar que fueron los préstamos el beneficio más valorado; un hallazgo consistente con otros estudios que han resaltado la percepción altamente positiva que tienen los ciudadanos del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) y los créditos que otorga. Un dato para destacar es que un 14 por ciento de los afiliados voluntarios respondieron «nada» ante la pregunta «¿qué es lo mejor del IESS?», ciertamente una crítica implícita o descontento de un grupo de trabajadores que es sujeta del derecho a la seguridad social.

En el análisis de una experiencia más concreta y directa, se preguntó a los actuales afiliados y pensionados del IESS sobre su valoración del servicio de salud y el trato del médico recibido en un determinado momento. En términos generales, el nivel de aprobación fue mayor que la sensación de insatisfacción y, como es habitual, los asegurados mostraron un alto nivel de aprobación para el médico, superando este al servicio de salud en todas las categorías de afiliados al IESS.

► **Gráfico 15. Percepción respecto al servicio de salud y trato de los médicos en el IESS, según el tipo de afiliación.**



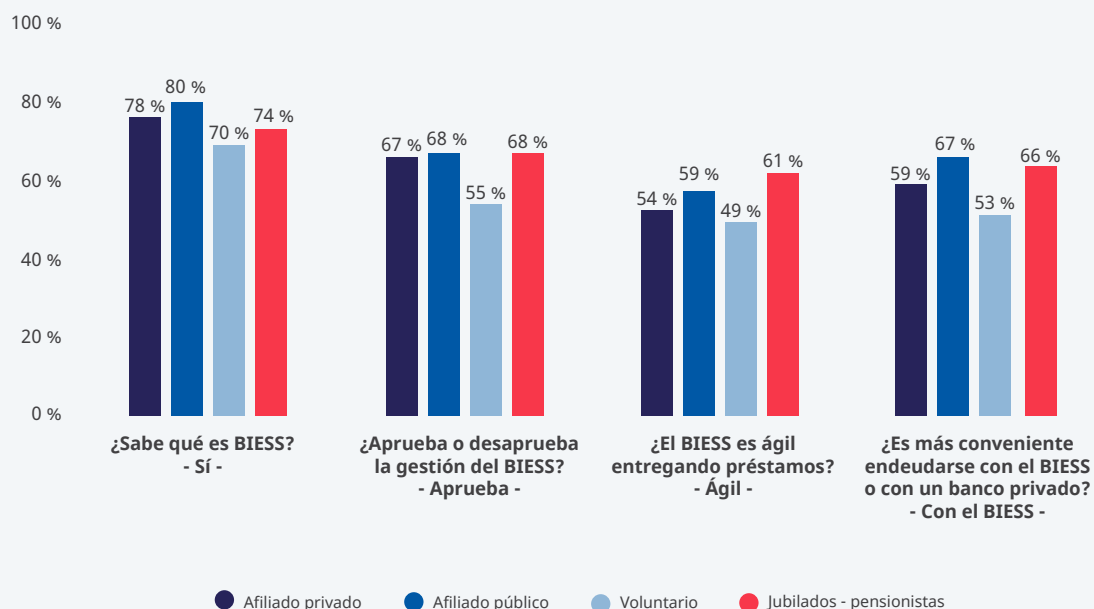
Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

► 4.4. Opinión positiva sobre BIESS

Como se destacó anteriormente, los préstamos a los que acceden los asegurados del IESS son la prestación mejor valorada por estos, superando los servicios y prestaciones característicos de los seguros sociales que administra el instituto. Un porcentaje mayoritario de sus afiliados activos y pensionados conocen al BIESS, aprueban su gestión, lo consideran ágil tramitando los préstamos y lo valoran como más conveniente para endeudarse que un banco privado, sobre todo porque sus tasas de interés son más bajas en comparación con el resto del mercado.

En calidad de evidencia adicional a la buena imagen que tiene el BIESS, conviene señalar que de las entrevistas efectuadas en el Informe de caracterización cualitativa de trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social de Ecuador (OIT 2021b), se concluyó que: «Todos tienen una generalizada visión positiva del BIESS. Sobre el BIESS se habla de confianza, tranquilidad y seguridad, son pocas las noticias negativas asociadas al mismo. Aquí reside una oportunidad de capitalizar la buena imagen y el buen servicio aportado que quizás el IESS hoy no tiene. En su mayoría mencionan las prestaciones financieras de manera positiva: valoran la misión de permitir a las personas acceder a un mejor estilo de vida; se vuelve un aspiracional para aquellos arquetipos más bajos que sueñan con mayor bienestar y seguridad en el futuro. En definitiva, perciben al BIESS como una institución que ofrece prestaciones que se adaptan a distintos perfiles y necesidades».

► **Gráfico 16. Percepciones de los usuarios respecto al BIESS, según el tipo de afiliación.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

► **4.5. Percepción de los trabajadores independientes no cotizantes respecto a la tasa de aportación a la seguridad social**

Uno de los desafíos principales a los que se enfrentan los regímenes e instituciones de seguridad social en el mundo, cuando pretenden incorporar a un número significativo de los trabajadores independientes es el nivel de las contribuciones que estos deben pagar. Dada la ausencia de la figura del patrono o empleador, quien frecuentemente participa en el financiamiento colectivo de las prestaciones de la seguridad social, la opción de imputar el cien por ciento de la contribución al trabajador independiente puede constituirse en un fuerte desincentivo para la afiliación, más aún cuando los ingresos para este universo de trabajadores en el país se caracterizan por ser bajos y variables.

En la indagación efectuada por la OIT (2022), la conclusión es que los trabajadores independientes entrevistados manifestaron dos posiciones: i) aquellos de bajos ingresos afirman que el costo de la afiliación es demasiado alto para su nivel de ingreso y, por tanto, no tienen capacidad de afrontar el pago de las contribuciones al IESS en el tiempo, y ii) aquellos de altos ingresos manifiestan que no existe una relación justa entre el aporte exigido y los servicios y prestaciones ofrecidos, consistente con la percepción negativa que se tiene de las atenciones médicas y de salud que brinda el instituto.

Una aproximación adicional sobre la percepción de la carga contributiva es la que sugieren las respuestas dadas a la pregunta «¿por qué no están afiliados al IESS?», incluida en una encuesta publicada en redes sociales documentada por la OIT (2022), en la que los trabajadores independientes contestaron: «es costoso» (28,6 por ciento), «porque mis ingresos son variables» (19,4 por ciento), y un 7,9 por ciento dijo «no percibo valor en lo que me dan». Un resultado sumamente interesante es que tan solo 3,6 por ciento usó el argumento de «porque no estoy obligado a ello», especulando sobre la posibilidad de que un régimen alternativo y que tenga en cuenta la capacidad contributiva de los trabajadores de ingresos medios-bajos podría generar, eventualmente, una respuesta positiva en términos de afiliación.

En calidad de evidencia adicional a la buena imagen que tiene el BIESS, conviene señalar que de las entrevistas efectuadas en el Informe de caracterización cualitativa de trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social de Ecuador (OIT 2021b), se concluyó que: «Todos tienen una generalizada visión positiva del BIESS. Sobre el BIESS se habla de confianza, tranquilidad y seguridad, son pocas las noticias negativas asociadas al mismo. Aquí reside una oportunidad de capitalizar la buena imagen y el buen servicio aportado que quizás el IESS hoy no tiene. En su mayoría mencionan las prestaciones financieras de manera positiva: valoran la misión de permitir a las personas acceder a un mejor estilo de vida; se vuelve un aspiracional para aquellos arquetipos más bajos que sueñan con mayor bienestar y seguridad en el futuro. En definitiva, perciben al BIESS como una institución que ofrece prestaciones que se adaptan a distintos perfiles y necesidades».

► **Gráfico 17. Razones expuestas por trabajadores independientes para no afiliarse al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

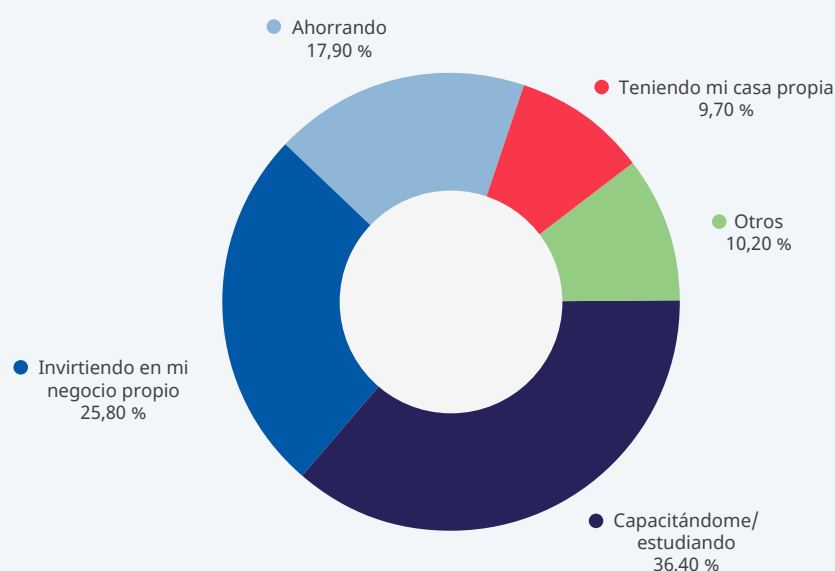
► 4.6. Jubilación no es una prioridad

En las entrevistas efectuadas a trabajadores independientes no afiliados a la seguridad social, se realizó la siguiente pregunta: «¿Hoy en día está pensando en su jubilación?», un 90,3 por ciento de respuestas arrojó «No, no estoy pensando en ello», y tan solo el 9,7 por ciento indicó «Sí, estoy pensando en mi jubilación a futuro». Los resultados no sorprenden a pesar de la mayoritaria posición sobre un cierto desinterés por la jubilación futura, pues la visión cortoplacista es un elemento característico de los trabajadores independientes —y de otros grupos—, particularmente aquellos de bajos ingresos, quienes priorizan satisfacer sus necesidades diarias más elementales. Estas ideas o sensaciones se fortalecen, en un ambiente de alta complejidad e incertidumbre, como el actual, controlado por los efectos de la pandemia de COVID-19 en los sistemas de salud y protección social, la actividad económica, el empleo, los ingresos individuales y familiares, la educación, y en prácticamente todos los ámbitos de la vida y las sociedades.

En el caso de Ecuador, como en muchos otros países de América Latina y otras regiones del mundo, la preocupación en la sostenibilidad financiera, actuarial e incluso política de los regímenes de pensiones se convierte en un fuerte argumento para la no afiliarse al sistema. Pese a no contar con una medición del nivel de confianza del Seguro del IVM por parte de los trabajadores independientes no cotizantes, el estudio del PATSS, «Encuesta de percepción de usuarios y beneficiarios del IESS sobre el desempeño del Instituto en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad» (OIT 2020b), contiene una pregunta dirigida a los actuales afiliados del instituto respecto a la posibilidad de cobrar o no su pensión cuando se jubilen. El 36 y 34 por ciento de los afiliados del sector público y sector privado, respectivamente, consideran que no podrán cobrar su pensión, lo que reflejaría la preocupación sobre la sostenibilidad del régimen de pensiones.

En una pregunta formulada en el estudio dedicado a la caracterización cuantitativa de los trabajadores independientes no cotizantes (OIT 2022c), en su gran mayoría respondieron que resolverán su futuro cercano mejorando su perfil laboral, a través de capacitación o formación académica (36,4 por ciento) o invirtiendo en su negocio propio (25,8 por ciento). No se documentaron posiciones asociadas con la afiliación o pertenencia a los regímenes de seguridad social, como una alternativa para atender su futuro más próximo.

► **Gráfico 18. Percepción de usuarios del IESS respecto a cómo resolverán su futuro cercano.**

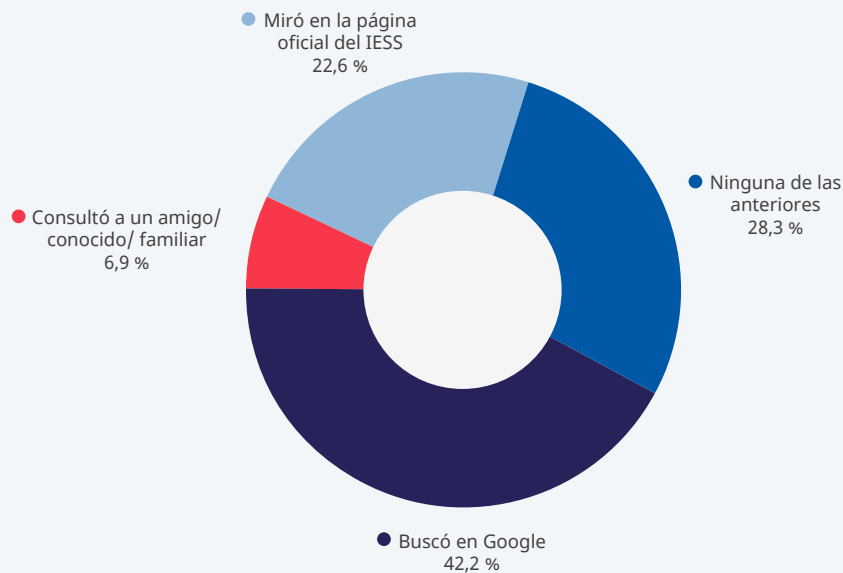


Fuente: Elaboración con base en datos de 2022 de la OIT.

► **4.7. Acceso a información relevante para la afiliación al IESS**

Sobre la base de las encuestas desarrolladas en redes sociales, solo un 22,6 por ciento de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social respondió que utiliza la página oficial del IESS para satisfacer sus necesidades de información; por su parte, un 42,2 por ciento declaró que lo hace a través del buscador de Google, un 6,9 por ciento consultó a un amigo, conocido o familiar, y el 28,3 por ciento restante indicó que ninguna de las tres opciones anteriores. Pese a la importancia de los datos obtenidos, en un futuro será conveniente efectuar una investigación que no se limite únicamente a los usuarios de las redes sociales para identificar los patrones seguidos por otros trabajadores independientes que no interactúan con este tipo de medio y resuelven sus necesidades de información del IESS a través de otros mecanismos y fuentes.

► **Gráfico 19. Fuentes de consulta a la que recurren los beneficiarios para acceder a información sobre el IESS.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

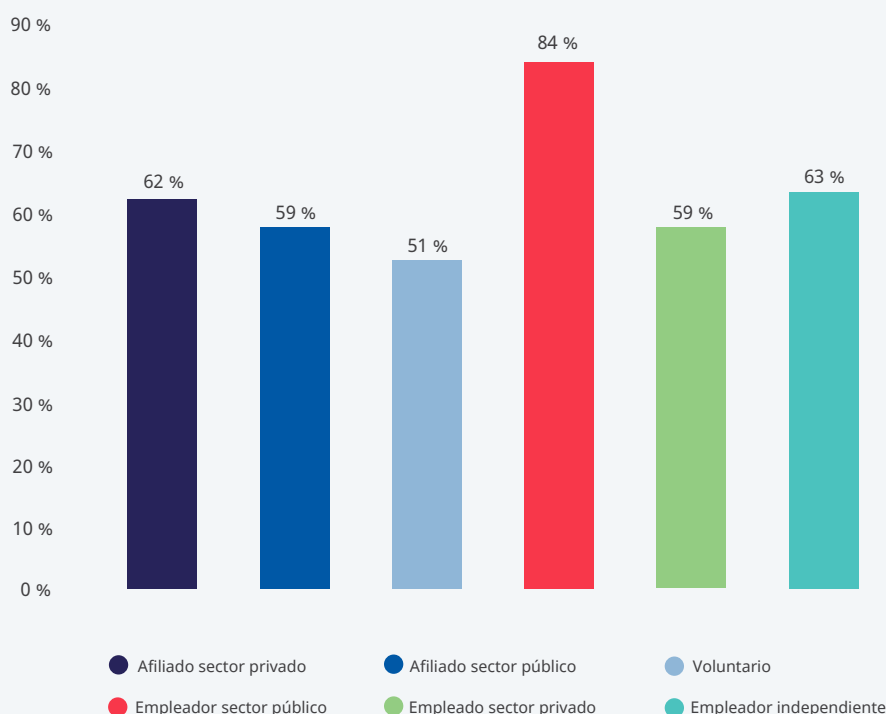
Con respecto al acceso a la información, la encuesta aplicada a los afiliados activos y jubilados-pensionista indagó sobre la preferencia de estos últimos para realizar los trámites con el IESS de forma presencial o por internet. Para los afiliados del sector privado, sector público y trabajo no remunerado, los porcentajes son bastante similares entre un canal y otro, 44-44 por ciento, 45-37 por ciento y 46-39 por ciento, respectivamente. Para los afiliados al Seguro Social Campesino existe una preferencia marcada por efectuar los trámites en persona con un 72 por ciento del total, seguido de un 12 por ciento que elige internet. En el caso de los jubilados-pensionistas, 61 por ciento prefiere realizar el trámite en persona y el 24 por ciento por internet.

► **4.8. Percepción sobre la sostenibilidad financiera del IESS**

Uno de los principales retos de los regímenes de seguridad social es su sostenibilidad financiera en el tiempo, concepto que implica contar en todo momento con recursos suficientes para garantizar las coberturas y el nivel de prestaciones que la normativa determina a los asegurados y beneficiarios. Si bien es cierto que la sostenibilidad es un tema técnicamente complejo, los ciudadanos, afiliados o beneficiarios lo asocian con sus expectativas y el grado de probabilidad de que estas se cumplan. Por ejemplo, cuando se trata de un régimen de pensiones, la expectativa de un cotizante activo es que sus aportes actuales se conviertan en un futuro en su pensión, que esta se pague total y oportunamente en la periodicidad pactada y pueda ser revalorizada, al menos, para cubrir el aumento del costo de vida. En consecuencia, cuando se tiene la

percepción generalizada de una potencial insostenibilidad de un régimen de pensiones, se reduce el interés de contribuir con la seguridad social de los cotizantes activos y de los aún no registrados, pues no tienen certeza de obtener una prestación económica a cambio del pago de sus contribuciones.

► **Gráfico 20. Percepción de afiliados y empleadores sobre la situación económica del IESS.**



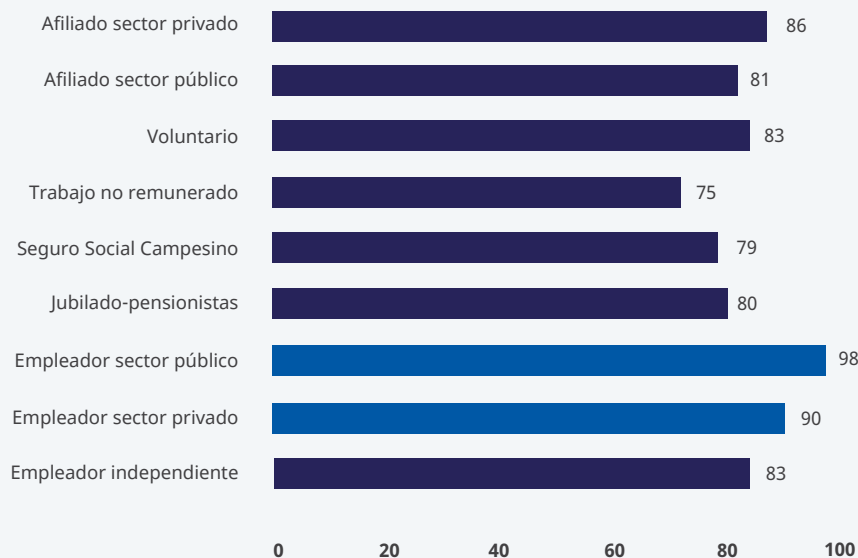
Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

En el caso de Ecuador, la mayoría de usuarios y beneficiarios del IESS consideran que está en malas o muy malas condiciones económicas (OIT 2020b). Asimismo, también creen que esta situación es responsabilidad del Gobierno nacional, toda vez que no honra las obligaciones financieras que tiene con el IESS, como por ejemplo la liquidación del 40 por ciento del monto total de las pensiones pagadas a los jubilados del régimen de invalidez, vejez y muerte, o el cien por ciento del costo de los servicios de salud recibidos por esta población. No obstante, también señalan la deficiente gestión administrativa y los supuestos actos de corrupción.

► 4.9. Ideas generalizadas sobre corrupción

Una amenaza significativa detectada en múltiples encuestas y entrevistas es el alto nivel de corrupción que se percibe del IESS. Ante la pregunta «¿Usted cree que hay o no hay corrupción en el IESS?», afiliados, empleadores y pensionados superaron en general el 75 por ciento de respuestas afirmativas hasta un valor máximo del 98 por ciento, reportado por los empleadores del sector público. Esta percepción de corrupción generalizada es asociada con múltiples hechos y acciones, por ejemplo: injerencia del Gobierno en las decisiones del Consejo Directivo; presidente, directivos y funcionarios que administran el instituto para su propio beneficio; robo y venta ilegal de medicinas; fraudes; pago de sobornos; pago de sobreprecios en productos y equipos, entre otras muchas expresiones.

► **Gráfico 21. Porcentajes de usuarios del IESS que consideran que sí existe corrupción en la institución, según su vínculo con la misma.**



Fuente: Elaboración con base en datos de 2021 de la OIT.

Se reducen de forma significativa las probabilidades de atraer de forma voluntaria e incluso obligatoria a más trabajadores como cotizantes de cualquier régimen o institución de seguridad social que se le asocie tan fuertemente con actos de corrupción. El empleador o el trabajador no confían en que sus aportes sean compensados o retornados por un valor justo, pues creen que la corrupción desvía recursos financieros y económicos hacia los bolsillos de unos pocos, erosionando la calidad y oportunidad de los servicios y prestaciones que el sistema o régimen está obligado a brindar en el marco de la legislación vigente.

► 5. Guía de buenas prácticas

Desde hace varias décadas, organismos internacionales especializados en temas laborales y de la seguridad social, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), han desarrollado enfoques teóricos sobre las características y orientaciones deseables con las que debería contar un régimen de seguridad social cuyo objetivo sea ampliar la cobertura de seguridad social de los trabajadores independientes. En el marco del presente trabajo, se han recopilado iniciativas y experiencias implementadas en muchos países alrededor del mundo. Si bien es cierto que no existe un modelo o mecanismo único aplicable para todas las situaciones y países, sí existen elementos concretos del diseño, implementación y operación, que pueden eventualmente incrementar las posibilidades de lograr avances efectivos en materia de cobertura para el grupo aquí estudiado.

Esta sección se basa en los hallazgos de una revisión exhaustiva de la literatura más relevante sobre políticas, estrategias, buenas prácticas y lecciones aprendidas respecto a la extensión de la seguridad social a los trabajadores independientes. A modo de síntesis, seguidamente se presenta una guía tentativa de principios y elementos sustanciales que deberían contemplarse en el proceso de diseño y preparación de las propuestas concretas para el caso ecuatoriano.

i) Protección social para todos como objetivo fundamental y guía de acción

Producto de los severos efectos que ha tenido la pandemia de la COVID-19 literalmente en todo orden, el sentimiento de vulnerabilidad y exposición a múltiples riesgos (sanitarios, laborales, económicos, sociales, etc.) nunca antes se ha comprendido con tanta claridad por todas las sociedades y en todos sus niveles. Los países con sistemas de protección social más robustos, con coberturas universales o cuasi universales, prestaciones pertinentes y suficientes, fuentes de financiamiento diversas, y con una gestión ágil y adaptables al contexto, están teniendo mucho mejores resultados que el resto de las naciones (OIT 2021c). Aunque parece un resultado lógico, lo cierto es que la dura lección de la pandemia debe alinear las acciones de los gobiernos y el resto de los actores de nuestras sociedades, para avanzar con decisión hacia sistemas de protección social para todos, superando las condiciones particulares de empleo, ingresos, actividad económica, género, edad y otras que diferencian a las personas en todo el mundo. Sin duda alguna, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), los pisos de protección social impulsados a través de la Recomendación núm. 202 de la OIT y los principios y orientaciones de la OMS para promover la cobertura universal en salud constituyen avances en la dirección correcta, pero aún resta mucho camino por recorrer.

ii) Análisis y diagnóstico profuso del grupo objetivo de trabajadores

En un número importante de países se dispone de encuestas periódicas de empleo y hogares, las cuales proporcionan información sumamente útil para conocer el perfil y principales características de la fuerza de trabajo de una nación o región, incluyendo variables socioeconómicas, familiares y culturales, entre otras. Con módulos especiales incorporados en estas encuestas, se puede profundizar en aspectos más específicos de esta población,

no solo desde una dimensión cuantitativa sino también cualitativa. En el mundo actual, fuentes adicionales de información —algunas no tradicionales como las redes sociales— pueden integrarse a través de herramientas capaces de administrar grandes volúmenes de datos. De igual manera, talleres, reuniones, sesiones de trabajo y mesas de diálogo, con los trabajadores y sus organizaciones, favorecen un nivel de comprensión de sus necesidades, intereses y disposición a registrarse en la seguridad social, lo cual será clave en las fases siguientes.

iii) Diseños innovadores, creativos y ajustados a las condiciones y necesidades de los trabajadores

Dadas las características especiales de los trabajadores informales o de difícil cobertura, el diseño de los esquemas de aseguramiento para ampliar los niveles de afiliación a la seguridad social demanda no solo un conocimiento profundo de estos grupos, sino una fuerte dosis de innovación y creatividad, una exigente tarea para los expertos técnicos, las unidades competentes y las autoridades superiores de las instituciones de la seguridad social. En un principio, este diseño y arquitectura deben responder a las necesidades, prioridades y expectativas de los trabajadores; eliminar o reducir la mayor cantidad de barreras y obstáculos que les limitan su afiliación en los regímenes de seguridad social; y abordar de forma especial la carga financiera que implica para ellos el pago de contribuciones.

iv) Construir un modelo de contribuciones coherente y sostenible

Una decisión trascendental durante el proceso de definición de un esquema para aumentar la cobertura de la seguridad social para trabajadores informales es la relativa al financiamiento y la distribución de las contribuciones entre los diferentes actores del sistema. Con una mayoría de estos trabajadores percibiendo ingresos bajos y volátiles, sin contar con la figura del empleador como un aportante activo, y con tasas de pobreza superiores al promedio del resto de la población ocupada, el desafío pasa por definir un nivel de contribuciones acorde con la realidad socioeconómica de los trabajadores, que les incentive a formalizar su vinculación con el sistema, pero al mismo tiempo que tenga el nivel adecuado para garantizar su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo. En términos generales, las posibles soluciones implican fortalecer los niveles de solidaridad del régimen o sistema; la creación de subsidios del gobierno a las contribuciones que deben pagar los trabajadores o transferencias directas a los regímenes; el uso combinado de regímenes contributivos y no contributivos —por ejemplo, el acceso universal a un seguro público de salud— y, en última instancia, la elección de uno o varios sistemas de protección social.

v) Ofrecer modelos de definición de contribuciones y calendarios de pago tan flexibles como sea posible

¿Cuál es el período y la base de cálculo más apropiados para fijar las contribuciones de un trabajador independiente? Esta es probablemente una de las preguntas más recurrentes, cuya respuesta no es única, pero siempre tiene como componente fundamental la flexibilidad. Así, en contraposición a los esquemas de aseguramiento de los trabajadores asalariados, comúnmente rígidos en muchos de sus elementos, los desarrollados para la inclusión

de los trabajadores de la economía informal se deberían diferenciar por su capacidad de operar múltiples opciones de bases imponibles y tasas de contribución, períodos de pago, suspensión y reactivación de la condición de afiliado, ajustes en los ingresos de referencia, alternativas de arreglos de pago, entre otros.

vi) Disponer de aportes financieros complementarios por parte de los gobiernos

Consistente con la evolución de la protección social como un derecho fundamental de todas las personas, independientemente de su condición laboral, edad, género, raza o cualquier otro aspecto, un número importante de países implementa diversos programas de asistencia social o para la afiliación de trabajadores con capacidad contributiva reducida a seguros sociales a través de transferencias o subsidios, financiados con impuestos específicos o generales. Pese a la frágil situación fiscal que ha causado la pandemia de la COVID-19 en muchos países, los recursos necesarios para impulsar un programa de extensión de la cobertura de los trabajadores informales no serían de niveles significativos, al menos en los años iniciales, pues los indicadores de afiliación se incrementarán con cierta gradualidad.

vii) Declarar obligatoria la afiliación y adaptar el marco jurídico y regulatorio

Existe abundante evidencia sobre las bajas tasas de cobertura que se presentan cuando los regímenes de seguridad social tienen carácter voluntario para los trabajadores independientes o para algunos otros grupos como las trabajadoras del hogar. Esta condición no solo se traduce en una posición de absoluta vulnerabilidad para estos trabajadores y sus familias, sino que además fisura la cultura contributiva de los países e incentiva la evasión y la movilización hacia empleos exceptuados de los aportes a la seguridad social. La obligatoriedad debería implementarse de una forma gradual y progresiva, otorgando un lapso razonable para su entrada en vigor e iniciando con aquellos colectivos con mayor disposición a someterse a las nuevas disposiciones. De igual manera, es indispensable efectuar una revisión exhaustiva del marco jurídico-normativo y ajustarlo de una forma conveniente para la inclusión de estos trabajadores, que para el caso de Ecuador puede revisarse en el estudio al respecto de la OIT (2022a).

viii) Informar sobre los beneficios de la seguridad social, sensibilizar y desarrollar una cultura contributiva

En el paquete de materiales para la construcción de propuestas, resulta sumamente útil contar con encuestas, estadísticas o datos generales sobre el conocimiento que tengan los trabajadores de la población objetivo en cuanto a los regímenes de seguridad social; en particular, con relación a sus prestaciones y los beneficios que estas representan. Es habitual que el nivel de conocimiento sea bajo, no haya mayor interés en el tema y la opción de afiliarse a la seguridad social se considere una carga financiera adicional imposible de soportar sin mayores réditos. En este contexto, una tarea impostergable es articular un programa de información, sensibilización y educación, haciendo uso de múltiples canales de comunicación, con especial énfasis en aquellos más innovadores, menos onerosos, más sostenibles y con la participación de una amplia gama de otras instituciones y organizaciones

públicas, privadas, comunitarias, sociales, civiles, no gubernamentales e internacionales. El éxito no está en los resultados de los primeros meses de implementación de la propuesta, sino más bien en su sostenibilidad a lo largo del tiempo.

ix) Simplificar los trámites en todos los ámbitos

En el mundo actual de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y con usuarios de los servicios públicos más exigentes y menos dispuestos a invertir tiempo y recursos en traslados o papeleos excesivos, las administraciones de las instituciones de seguridad social han entrado en una lucha continua por la simplificación de sus trámites y procesos operativos. Esta tendencia debe profundizarse con los trabajadores independientes y los informales en general, a través de la habilitación de servicios en línea y múltiples canales de atención sin restricción horaria, la simplificación de procedimientos y la reducción del número de documentos requeridos, la habilitación de ventanillas únicas, la disposición de alternativas para el pago de las contribuciones, y la asesoría y apoyo directo en el llenado de formularios, entre otras. Al momento de prestar servicios o pagar prestaciones económicas, las expectativas del trabajador deben estar plenamente satisfechas.

x) Desarrollar mecanismos de inspección y fiscalización basados en la información

Una proporción alta de trabajadores independientes ejecuta sus labores en sus residencias, en las calles o movilizándose constantemente de un punto a otro, situación que limita la efectividad de las estrategias tradicionales de los servicios de inspección y fiscalización de las instituciones de la seguridad social. En este tema en particular, la recomendación es construir un sistema de fiscalización basado en información, modelos predictivos y alertas tempranas de evasión o subdeclaración, que facilite una comunicación constante con los trabajadores y un control costo-efectivo. Es conveniente introducir otras medidas complementarias de fiscalización indirecta, por ejemplo, el requisito de estar registrado en la seguridad social y al día con sus obligaciones, en el caso de que un trabajador independiente o un empleador pretendan prestar servicios al sector público, o gestionar una exención fiscal o permiso sanitario para la operación de su establecimiento comercial.

xi) Progresividad de la extensión de la cobertura

Los trabajadores independientes son extremadamente heterogéneos, por varios factores que incluyen desde las actividades económicas en las que se desempeñan, hasta los niveles de ingresos que perciben, siendo sus respuestas y decisiones ante un programa de extensión de la cobertura de la seguridad social bastante incierto. En este contexto, además del establecimiento claro del principio de obligatoriedad en el régimen que se analice, lo aconsejable al poner en marcha un nuevo esquema de aseguramiento es iniciar con un modelo y estrategias dirigidas al segmento de trabajadores más representativo o susceptible de incorporarse a la seguridad social o más fácil de fiscalizar, como los profesionales liberales o los empleadores. Transcurrido un período razonable, será conveniente incorporar elementos adicionales, sin perder la coherencia y consistencia del esquema principal, que permitan atraer a otros segmentos de la población objetivo.

xii) Políticas y estrategias integrales

En el marco del presente estudio y asociado con el principio antes expuesto, los programas o iniciativas de ampliación de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores informales no pueden concebirse solamente a lo interno de las instituciones de seguridad social sino que, por el contrario, demandan un espacio mucho más amplio de acción, insertos en las políticas y estrategias nacionales, multidimensionales, interinstitucionales e intersectoriales, con una conducción liderada por el Gobierno y con metas e indicadores de corto, mediano y largo plazo. Iniciativas lanzadas de manera conjunta entre los ministerios de Trabajo, Economía y Finanzas, instituciones de seguridad social, centros de formación laboral, gobiernos locales, cámaras empresariales y otros actores tendrán más probabilidades de lograr mejores resultados.

xiii) Impulsar el uso de convenios o acuerdos de aseguramiento colectivo

En un número significativo de países, ha sido muy conveniente disponer de una normativa especial que le permite a una organización social constituida formalmente asumir la representación ante las instituciones de seguridad social de un grupo de trabajadores independientes vinculados por alguna característica común, por ejemplo, su actividad económica, el perfil del empleo o el centro donde desarrollan sus labores. En lo fundamental, esta representación implica ejercer las funciones de registro o afiliación, el reporte periódico de los ingresos sobre los que cotiza cada uno de los trabajadores y el cese o baja del sistema, cuando el trabajador ha dado por terminada su actividad como independiente. Estas organizaciones también asumen con frecuencia tareas propias de recaudación de las contribuciones y el pago directo del total de la planilla que está bajo su administración. Este tipo de convenios debe someterse de manera periódica a controles y fiscalización, con el propósito de evitar que se asuman prácticas de subdeclaración o la inclusión de trabajadores que no tienen la condición de independientes.

xiv) Disponer de instrumentos en condiciones accesibles para el tratamiento de la morosidad

Contar con ingresos bajos y volátiles, produce una reducida capacidad de pago de las contribuciones que exige la seguridad social. Esta condición se reconoce como una fuerte barrera para la entrada de muchos de estos trabajadores y, en consecuencia, se intenta abordar con algunas medidas como el subsidio del monto de las contribuciones por parte del Estado o la reducción de las tasas de aportación. No obstante, se omite con frecuencia cuando el trabajador ya se encuentra en el sistema y cuando, en ciertos períodos, pierde su capacidad de pago e inicia un proceso de acumulación de deuda o morosidad, y las instituciones les ofrecen convenios y arreglos de pago con las mismas disposiciones y reglas que a las empresas o empleadores. La lección aprendida es que se hace indispensable diseñar acuerdos de pago que recojan las necesidades especiales que tienen los trabajadores independientes.

xv) Generar valor adicional a los beneficios otorgados por los seguros sociales

Siendo los trabajadores independientes de bajos ingresos un porcentaje alto del total de trabajadores, la expectativa de ellos para traducir sus aportes en beneficios concretos en el corto plazo es también muy elevada. Entonces, se ha reconocido como una estrategia idónea aumentar un conjunto de beneficios adicionales a los propios de la seguridad social, a los cuales se puede tener acceso bajo ciertas regulaciones. Así por ejemplo, cursos de capacitación en materia financiera o en estrategias de *marketing* digital, dirigidos a trabajadores independientes cotizando para la seguridad social y al día con el pago de sus obligaciones.

► 6. Propuesta de un nuevo esquema de aseguramiento para los trabajadores independientes en Ecuador

De acuerdo con la información suministrada en la sección III de este documento, solo el 7,1 por ciento de los trabajadores independientes ecuatorianos se encontraba afiliado al IESS en el primer trimestre de 2021; situación difícil de revertir en el corto y mediano plazo, a menos que se introduzcan cambios importantes en las actuales condiciones y reglas de aseguramiento vigentes en la actualidad.

En esta sección se presenta un conjunto de modificaciones y posibles reformas, que son producto de un proceso de colaboración liderado por la OIT en el ámbito del PATSS y que contó con la participación de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS y del Ministerio de Trabajo (MDT), así como otras colaboraciones de los especialistas del Departamento de Protección Social de la OIT en Ginebra y en la Oficina Andina.

A continuación, se hace un breve resumen de las principales actividades ejecutadas, las cuales de forma articulada e integral generaron una adecuada comprensión de la situación que experimentan los trabajadores independientes ecuatorianos con la seguridad social. En función de ello, el proceso permitió avanzar también en la identificación de aquellas posibles reformas consideradas pertinentes y factibles de acuerdo con el análisis desarrollado.

i) Sistematización y recopilación de buenas prácticas y experiencias exitosas

Como fue detallado en la sección anterior, se recopiló y sistematizó un conjunto de buenas prácticas y experiencias innovadoras cuyo éxito ha servido de base para la formulación de la propuesta que se hace en este documento para el caso ecuatoriano.

ii) Caracterización de la población objetivo

En Ecuador, la Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo (ENEMDU) constituye una herramienta robusta y confiable para la producción de información del mercado laboral en general y de los diversos grupos de trabajadores que lo integran, incluyendo por supuesto

los trabajadores independientes. Los registros administrativos de los trabajadores afiliados al IESS también aportan valiosas estadísticas cuantitativas, recopiladas siguiendo criterios y necesidades internas del instituto. Los resultados de OIT (2022c), constituyeron también insumos importantes en beneficio del trabajo realizado; en particular lo referido a las percepciones, opiniones y valoraciones expresadas por los trabajadores independientes y otros grupos afiliados a la seguridad social. El análisis e integración minuciosa de toda esta información permitió caracterizar con mayor precisión a los trabajadores independientes como población objetivo, un factor crítico para la fase de diseño y evaluación de alternativas.

iii) Descripción y análisis del esquema actual de aseguramiento

La Resolución 625 del Consejo Directivo del IESS contiene en su Capítulo V la reglamentación que regula la afiliación de los trabajadores sin relación de dependencia. En este se define a quienes son catalogados como trabajadores sin relación de dependencia, los requisitos que deben cumplir para su afiliación, las obligaciones que asumen y los riesgos y prestaciones cubiertas, entre otros aspectos. El sustento normativo se complementa con una indagación sobre los elementos prácticos como los trámites y servicios disponibles para lograr la afiliación, los canales de comunicación, los mecanismos de pago de las contribuciones, entre otros. En este contexto, vale mencionar que en la sección II de este documento se describió la interpretación de la norma ecuatoriana que establece al principio de obligatoriedad como parte fundamental del sistema de seguridad social. No obstante, la delineación que se realiza en este documento se refiere a la práctica institucional actual y la percepción ciudadana, como también ha sido mencionado previamente.

iv) Desarrollo de propuestas alternativas

En esta fase del proceso y con base en los conocimientos adquiridos en las actividades anteriores, los equipos técnicos del IESS y del MDT, en el marco del trabajo coordinado por el PATSS, celebraron múltiples sesiones y talleres de trabajo con el propósito de explorar y discutir cuáles podrían ser los componentes esenciales de un nuevo esquema de afiliación de los trabajadores independientes en la seguridad social ecuatoriana, que tenga mayores facilidades e incentivos para atraer a este colectivo laboral. En términos generales, la propuesta final contiene unos elementos centrales e indispensables, y otros elementos alternativos y adaptables en el transcurso del tiempo.

v) Análisis financiero del efecto de la ampliación de la cobertura de los trabajadores independientes en la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte

Fruto del fortalecimiento de capacidades institucionales desarrollado en el marco del PATSS, la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística (DAIE) del IESS cuenta con el acceso a las plataformas informáticas y modelos actuariales de la OIT, para lo cual los funcionarios fueron extensamente capacitados y cuentan con el respaldo técnico del Departamento de Protección Social de la OIT. Con este antecedente, por recomendación de la OIT, a la fecha de elaboración de este documento, la DAIE se encuentra definiendo los parámetros del modelo para avanzar en este análisis.

La propuesta hace especial énfasis en los elementos paramétricos del esquema, no obstante, la recomendación es que en un futuro cercano se conceptualice e implemente un plan o programa de extensión de cobertura, con una visión más amplia y que incluya intervenciones multidimensionales organizadas en una hoja de ruta, con recursos suficientes para ejecutar las diversas actividades que se definan y con metas e indicadores concretos que permitan medir el grado de avance con relación a los objetivos trazados. En la experiencia práctica, está probado que reducir el costo del aseguramiento o simplificar los trámites para el registro en el sistema pueden, en el corto plazo, atraer nuevos cotizantes a la seguridad social pero su efecto tiende a diluirse con el transcurso del tiempo, porque no todos los individuos de la población objetivo responden de la misma manera a los mismos estímulos o incentivos, o incluso aunque lo hicieran, su tiempo de reacción es muy distinto.

► **6.1. Clasificación de factores que inciden en la cobertura contributiva**

En línea con el enfoque multidimensional e integrador con el cual se pretendió desarrollar esta propuesta, el cuadro 3 contiene una clasificación que agrupa en cuatro grandes categorías los principales factores que pueden incidir en los niveles de cobertura contributiva de los trabajadores independientes. Esta clasificación no es única ni exhaustiva en sentido estricto, incluso admite que algunos de sus contenidos se presenten en dos o más categorías, dada su transversalidad. No obstante, representa una guía conveniente para evaluar las acciones, las actividades y las estrategias ejecutadas por una institución de seguridad social con el objetivo de extender la cobertura contributiva de sus regímenes, sea a los trabajadores en general o a trabajadores de grupos particulares. Por ejemplo, en el componente «Institucionalidad y gobernabilidad», en el factor «Diálogo social con actores claves y partes interesadas», será indispensable consultar sobre los mecanismos con los que se cuenta para llevar a cabo esta actividad de forma periódica y los resultados obtenidos y su impacto en las decisiones que se adoptan.

Por otro lado, esta clasificación también es útil para distinguir en cuáles aspectos se concentran las propuestas del presente documento, los cuales son los referidos esencialmente a los factores incluidos en el título «Cobertura y financiamiento», reconocidos de manera frecuente como los que componen un esquema de afiliación o aseguramiento a la seguridad social. Las restantes tres categorías juegan un papel trascendental, sea limitando o expandiendo las condiciones y las reglas dispuestas en la primera.

► **A. Cobertura y financiamiento**

Los regímenes de seguridad social fueron concebidos en sus orígenes para proteger a los trabajadores en relación de dependencia con un empleador público o privado. Con el transcurso del tiempo, la inclusión de los trabajadores independientes implicó una revisión profunda del marco jurídico y disposiciones normativas vigentes a nivel de cada país, ajustándose en unos como una obligación y en otros, como una condición voluntaria o facultativa. Esta discusión no es menor, pues existe abundante evidencia de las bajas tasas de cobertura cuando el régimen se instituye como voluntario, situación que, aunque normativamente no sea el caso de Ecuador, es parte de la percepción de cierta parte de la población.

En materia de cobertura de riesgos y las consecuentes prestaciones, tanto económicas como en especie, la solución ideal es que los trabajadores independientes gocen de las mismas condiciones que los trabajadores

asalariados, con las adaptaciones necesarias para atender a sus especiales características. No obstante, cuando una proporción importante de estos registra ingresos bajos y volátiles y, en consecuencia, tienen una capacidad de pago reducida que no les permite pagar periódicamente sus obligaciones con las instituciones de seguridad social, lo conveniente es diseñar una alternativa que tenga presente en primera instancia la cobertura frente a los riesgos considerados prioritarios y, con el tiempo, de forma progresiva, promover la incorporación de los restantes. Para descubrir cuáles son esos riesgos y las preferencias de los trabajadores independientes, será esencial el diálogo abierto, transparente y receptivo con ellos, escuchando sus opiniones y sugerencias.

► **Cuadro 3. Clasificación de los factores principales que inciden en la cobertura de los regímenes de seguridad social.**

Institucionalidad y gobernabilidad	Cobertura y financiamiento	Servicios y procesos operativos	Promoción cultura contributiva
• Organización interna en la institución de seguridad social. • Coordinación interinstitucional • Diálogo social con actores clave y partes interesadas • Integración de políticas institucionales y nacionales • Planificación y hoja de ruta • Metas e indicadores fijados • Presupuesto y recursos asignados • Evaluación y ajustes periódicos	Cobertura legal • Definición de población objetivo • ¿Obligatorio o voluntario? • Excepciones y exclusiones Cobertura de riesgos y prestaciones • Regímenes • Servicios y prestaciones • Progresividad de cobertura • Inclusión protección familiar • Extensión de cobertura Financiamiento • Ingresos cotizables • Tazas de contribución generales • Tazas de contribución excepcionales • Subsidio del estado • Incentivos fiscales • Base mínima de contribución Gestión morosidad • Instrumentos	• Canales disponibles para la inscripción, reporte, cese y pago de las contribuciones • Trámites y procedimientos • Sistema de registro e interoperabilidad con otros sistemas de acceso a prestaciones	• Estrategias de Información, Comunicación y Educación (ICE) • Servicios de fiscalización • Centro de contacto • Quioscos móviles • Sensibilización ciudadana • Acceso a préstamos • Incentivos no económicos

Fuente: Adaptación de la clasificación propuesta en Durán et al., *Innovations in Extending Social Insurance Coverage to Independent Workers*, 2013.

Cuando se habla de financiamiento, es indispensable considerar los siguientes elementos: los ingresos que serán sujetos a cotización y los mecanismos usados para su fijación, la existencia de una base mínima de contribución, las tasas o montos de contribución, opciones para ajustar los ingresos de referencia cada cierto tiempo, reglas y planes de pago, alternativas para suscribir arreglos de pago cuando se encuentre en morosidad, entre otras disposiciones similares. En los regímenes de ciertos países, se incluye un subsidio financiado por el Estado cuyo efecto es disminuir la carga financiera que recae sobre los trabajadores independientes, pues ellos no cuentan con el aporte complementario del empleador, ya que tal figura no existe en su caso, y también por la baja capacidad contributiva de la gran mayoría de esta población de trabajadores.

► **B. Servicios y procesos operativos**

Una de las tendencias en los últimos años en las instituciones de seguridad social ha sido la simplificación y reducción de los documentos exigidos en los trámites de afiliación, reporte, pago, y salida del sistema, o para la emisión de certificaciones o constancias, acceso a los servicios y las prestaciones económicas. Si bien es cierto que la digitalización de los servicios es fundamental, debe tenerse en mente las características particulares de los trabajadores independientes, los horarios en que desarrollan sus actividades, las limitaciones de acceso a dispositivos móviles o computadoras, o bien, la brecha de habilidades que puedan tener para interactuar con servicios en línea. Resulta esencial facilitar su acceso a estas gestiones administrativas por ejemplo con más puntos de acceso físicos, la habilitación de un conjunto de servicios en una ventanilla única y la asesoría y apoyo directo en el llenado de formularios, entre otros.

► **C. Promoción de la cultura contributiva**

Con frecuencia, una proporción elevada de los trabajadores desconocen los servicios que ofrecen los regímenes de seguridad social, limitando su interés de registrarse en estos o, al menos, evaluar la posibilidad. Una respuesta estándar es la puesta en marcha de programas de información y sensibilización basados en un conocimiento profundo del perfil de los trabajadores independientes, desarrollados en múltiples plataformas y canales de comunicación como por ejemplo centros de consultas, líneas de ayuda, publicaciones, folletos, sitios web, aplicaciones informáticas, radio, televisión, redes sociales, etc. En una estrategia de más largo plazo, se sugiere la inclusión de capítulos relacionados con la seguridad social y su importancia en el bienestar de las personas en los programas educativos de primaria y secundaria. Estas actividades de Información, Comunicación y Educación (ICE) se pueden complementar con la creación de incentivos de diversa naturaleza, incluso económicos, que orienten las decisiones de los trabajadores informales a elegir su registro en los regímenes de seguridad social.

► **D. Institucionalidad y gobernabilidad**

Con mucha frecuencia, cuando las instituciones de seguridad social promueven la ampliación de la cobertura hacia grupos específicos de trabajadores, concentran su atención en los aspectos de diseño del esquema de afiliación, o en las actividades de información y comunicación y, en menor grado, en las cuestiones relacionadas con su institucionalidad y gobernabilidad. Este componente aborda aspectos como la dependencia técnica interna a cargo del proceso de aseguramiento, a la existencia o no de personal especializado en la población objetivo, a la disposición de un presupuesto o recursos exclusivos para financiar ciertas actividades, a la

inclusión de metas y objetivos en la planificación institucional o sectorial, a la elaboración de una hoja de ruta de al menos cinco años, a la suscripción de convenios con otras instituciones para el intercambio de información relevante, entre otros más.

En complemento a la clasificación antes descrita, la OIT (2016) ha sugerido cinco criterios que debería cumplir todo sistema de seguridad social que pretenda lograr altas tasas de cobertura contributiva en sus regímenes.

- **Inclusivos.** En tanto garantizan la inclusión de los trabajadores de la población objetivo usando definiciones amplias de estos, ajustando la legislación y normativa para tales fines cuando sea necesario y evitando, hasta donde sea posible, su exclusión de la cobertura de ciertas contingencias protegidas por los regímenes de seguridad social para el resto de los trabajadores. La afiliación debería de ser obligatoria y, bajo ciertas condiciones, sería conveniente establecer un período de transición prudente para lograr tal objetivo, y en aquellos colectivos de trabajadores de más difícil cobertura, conceder algunas ventajas para superar barreras o limitaciones que ellos deben enfrentar.
- **Asequibles.** En el sentido de que la carga financiera de las contribuciones a pagar a la seguridad social sea razonable y factible de honrar de manera periódica y, para ello, será indispensable considerar el nivel y volatilidad de los ingresos de los trabajadores. Los países pueden evaluar la introducción de incentivos económicos o no económicos, incluyendo aquellos de carácter fiscal.
- **Simple.** Los procedimientos administrativos que deben seguir los trabajadores para su inscripción en los regímenes de seguridad social deben ser tan simples como sea posible, procurando disponer de múltiples canales de atención en respuesta a las características y particularidades de los diversos grupos de trabajadores. Contar con medios sencillos para el pago de las cotizaciones es un elemento crítico como lo es, también, que el acceso efectivo a los servicios y prestaciones prometidos no implique tiempos extensos y altos costos de transacción.
- **Garantizar el cumplimiento.** Cuando la afiliación es obligatoria legalmente, las instituciones de seguridad social, en coordinación con otros entes competentes como los ministerios de Trabajo, deberán velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la legislación nacional. Para tales fines, los servicios de fiscalización e inspección deberán adecuarse a las características particulares de la o las poblaciones objetivo y optimizar, hasta donde sea factible, el uso de todos los datos e información que se encuentran en la actualidad disponibles para efectuar sus funciones de una manera más costo-efectiva y con mayor impacto.
- **Atractivos.** Los sistemas de seguridad social deben ser capaces de atraer a la mayor cantidad de empleadores, trabajadores asalariados y trabajadores independientes. Los potenciales cotizantes y beneficiarios de los servicios y prestaciones otorgadas por los regímenes de seguridad social deben apreciar positivamente el balance entre el valor de sus aportes y el de lo que recibe directa o indirectamente. Será necesario llevar a cabo amplios esfuerzos institucionales para que exista una apropiada comprensión de cómo funciona un régimen de seguridad social. No puede el sistema parecer excesivamente caro o desproporcionado con relación a los ingresos de los cotizantes.

► 6.3. Propuesta de un nuevo esquema de cobertura

Dadas las características especiales de los trabajadores independientes, como sucede con otros grupos de trabajadores de difícil cobertura, el diseño de un esquema de aseguramiento alternativo a los más convencionales recae habitualmente en los expertos técnicos, las unidades competentes y las autoridades superiores de las instituciones de la seguridad social. El diseño y arquitectura debe responder a las necesidades, prioridades y expectativas de los trabajadores, eliminar o reducir la mayor cantidad de barreras y obstáculos que limitan su afiliación en los regímenes de seguridad social y, finalmente, poner especial atención a la carga financiera que implica para ellos el pago de las contribuciones.

El trabajo desarrollado para evaluar las distintas opciones de ampliación de la cobertura a los independientes se benefició de un conjunto amplio de información, tanto cuantitativa como cualitativa, y también de un espacio de colaboración técnica con el IESS y el MDT a la luz de sus competencias en la materia. Estos insumos permitieron configurar un perfil multidimensional de los trabajadores independientes ecuatorianos, profundizar el conocimiento sobre su relación con la seguridad social en los diversos ámbitos —incluyendo sus determinantes—, y presumir cuáles elementos podrían ajustarse de una forma innovadora y creativa con el propósito de aplicar un modelo de aseguramiento contributivo más inclusivo, simple, asequible y atractivo para este grupo de trabajadores.

Para una mejor comprensión de los fundamentos y características de la propuesta que se presenta más adelante, a continuación se lleva a cabo una síntesis de los principales rasgos de los trabajadores independientes en el país:

i) Presentan una participación creciente en el empleo total.

En 2015, los trabajadores independientes representaban el 34,6 por ciento del empleo total. Cuatro años después este indicador pasó al 38,6 por ciento y junto con el 13,4 por ciento de los trabajadores no remunerados sumaron un 52 por ciento del total de ocupados; los trabajadores en relación de dependencia representaron el 48 por ciento restante. Los impactos generados por la pandemia de la COVID-19, tanto en el plano económico como también en el desempeño del mercado de trabajo para el corto y mediano plazo, pueden empujar incluso una mayor participación de los trabajadores independientes en la población ocupada del Ecuador.

ii) Registran indicadores socioeconómicos, educativos y laborales más bajos en comparación con otras poblaciones de referencia.

El nivel de pobreza por ingresos sea básica o extrema; los porcentajes de empleo adecuado, subempleo y otro empleo inadecuado; la productividad de la actividad donde desempeña sus labores; el monto mensual de los ingresos producto del trabajo; los años de escolaridad y el porcentaje con Educación Básica Completa, son todos indicadores en donde mayoritariamente los independientes presentan un desempeño inferior que el constatado para la población nacional o incluso el total de ocupados en el país.

iii) Constituyen mayoritariamente una población de bajos ingresos y reducida capacidad de pago.

Un 80,7 por ciento de los trabajadores reportan ingresos inferiores a los 400 dólares mensuales, es decir, por debajo de la base mínima de contribución que rige para la afiliación con el seguro social. No solo se trata de ingresos bajos, sino también de una alta variabilidad en períodos cortos, situación que los enfrentan con constantes ajustes en sus presupuestos familiares y una priorización de los recursos para la satisfacción de las necesidades básicas; todo esto y en ausencia de mecanismos no tradicionales de afiliación flexibles, constituye muchas veces una barrera insalvable para materializar la afiliación a la seguridad social.

iv) Mantienen una relación distante con el IESS.

Los análisis realizados, en especial los trabajos cualitativos, dan cuenta de que la mayoría de los trabajadores independientes conocen al IESS y expresan interés de vincularse con la seguridad social como asegurados cotizantes, pero, al mismo tiempo, también asumen cierta distancia explicada en la percibida ausencia de obligatoriedad de la afiliación. Así también, la alta preocupación por la satisfacción de sus necesidades de corto plazo limita sus posibilidades de pensar en una jubilación en el largo plazo.

v) Otorgan prioridad al acceso a los servicios de salud y la protección de sus familiares.

Los trabajadores independientes enfatizaron en las entrevistas y encuestas una preferencia por la protección ante las contingencias propias de la salud, no solo por sus efectos negativos en su bienestar y calidad de vida, sino también porque puede reducir total o parcialmente su capacidad generadora de ingresos laborales. En los trabajadores de más bajos ingresos, afiliarse al IESS es una aspiración asociada con el deseo de extender la cobertura a sus familiares, particularmente, los hijos menores de edad.

vi) Evalúan los servicios de salud desde una aparente contradicción.

En términos generales, la población ecuatoriana reconoce al IESS como una institución cuya misión esencial es la prestación de servicios de salud, opinión compartida también por los trabajadores independientes. En una contradicción no exclusiva del IESS —fenómenos similares se encuentran en muchos países de la región—, los servicios de salud son clasificados con los peores y mejores calificativos. El conocimiento sobre los otros regímenes de seguridad social que administra y gestiona el instituto fluctúa según el grupo poblacional involucrado, siendo la cesantía y el seguro de desempleo los menos citados.

vii) Piensan en una pensión futura, pero no es una prioridad.

Un segmento de trabajadores independientes pronostica que al momento del retiro del mercado laboral tendrán recursos y mecanismos propios para cubrir sus necesidades económicas, pero no será con una pensión del IESS. Otros están apenas logrando satisfacer sus necesidades diarias más elementales, siendo la afiliación a la seguridad social, por tanto, una opción financieramente inviable. La miopía intergeneracional, la visión cortoplacista, el recelo y desconfianza en los regímenes de pensiones, y el ambiente de alta incertidumbre generado por la pandemia de la COVID-19 son factores que refuerzan el pensamiento y la conducta de que las decisiones para asegurarse la protección económica en la vejez pueden tomarse en un tiempo futuro indefinido, no ahora.

viii) Poseen percepciones negativas del IESS en temas de corrupción y sostenibilidad.

Con algunos matices o tonalidades, los diversos grupos de la sociedad ecuatoriana comparten estas percepciones sobre el IESS, acrecentadas en unos momentos más que en otros. Es

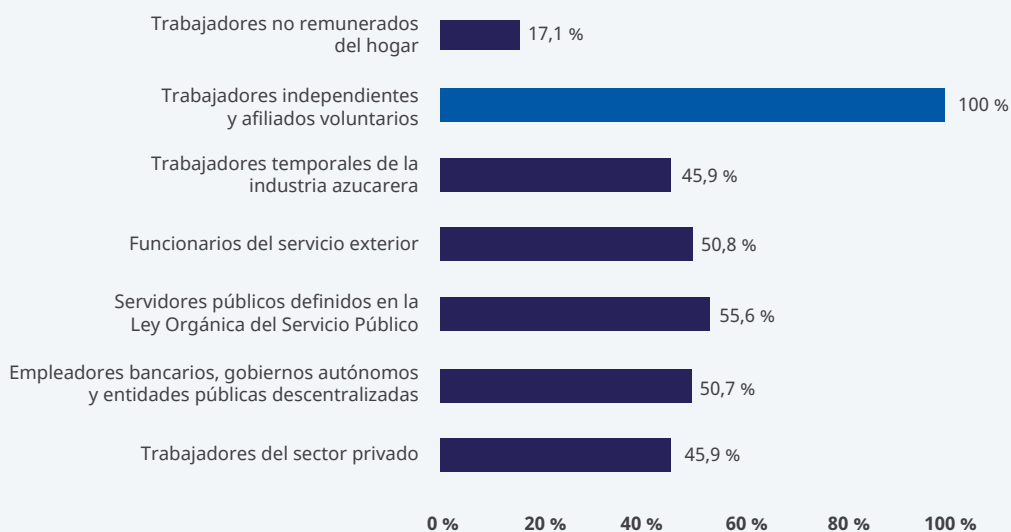
un elemento de cierta manera abstracto, pero con un fuerte impacto en la decisión de un trabajador independiente ante la disyuntiva de afiliarse o no a la seguridad social y, más aún, cuando se trata de una cuestión voluntaria y no obligatoria.

ix) Valoran positivamente los préstamos del BIESS.

Consistentes con los hallazgos de diversos estudios, los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social encuentran como uno de los incentivos más atractivos para afiliarse al IESS precisamente tener acceso a los préstamos otorgados por el BIESS. Consideran que constituye una mejor opción que los bancos privados, sus tasas de interés son más bajas y el servicio es eficiente y oportuno.

En la guía de buenas prácticas presentadas en la sección 3 de este documento, Caracterización cuantitativa, se menciona como de vital importancia la construcción de un modelo de contribuciones coherente y sostenible. Ello en virtud de que cuatro de cada cinco trabajadores ecuatorianos independientes no perciben ingresos superiores al umbral de 400 dólares mensuales, fijado por la normativa como monto mínimo de contribución. Se trata del único grupo de trabajadores que debe cubrir el cien por ciento de las contribuciones (gráfico 22), seguido por los servidores públicos que lo hace con una tasa menor al 56 por ciento y, por último, destaca que no están obligados a afiliarse a la seguridad social en función de lo estatuido por Resolución CD 625 del IESS que expresa que los trabajadores sin relación de dependencia serán registrados por el IESS una vez que hayan efectuado su solicitud respectiva.

► **Gráfico 22. Porcentaje de contribución del trabajador respecto a la contribución total.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de 2021 de la OIT.

A continuación, se presentan los diez elementos que integran la propuesta de un posible nuevo esquema de cobertura de los regímenes de seguridad social administrados por el IESS para los trabajadores independientes. Pese a que lo óptimo sería acoger e implementar la propuesta en su totalidad, también es cierto que cada uno de los elementos puede someterse a una decisión por separado. Sin embargo, parece no existir dudas sobre la relevancia de avanzar en una «cobertura progresiva programada» y el tratamiento sugerido para los trabajadores independientes con ingresos inferiores al Salario Básico Unificado (SBU), los cuales son el núcleo central de los cambios aconsejados. Los diversos componentes de esta propuesta se enuncian a un nivel conceptual, con absoluta conciencia de que su potencial implementación exige un ejercicio de especificidad y ajuste a las condiciones particulares en las que operaría.

► **1. Cobertura progresiva programada**

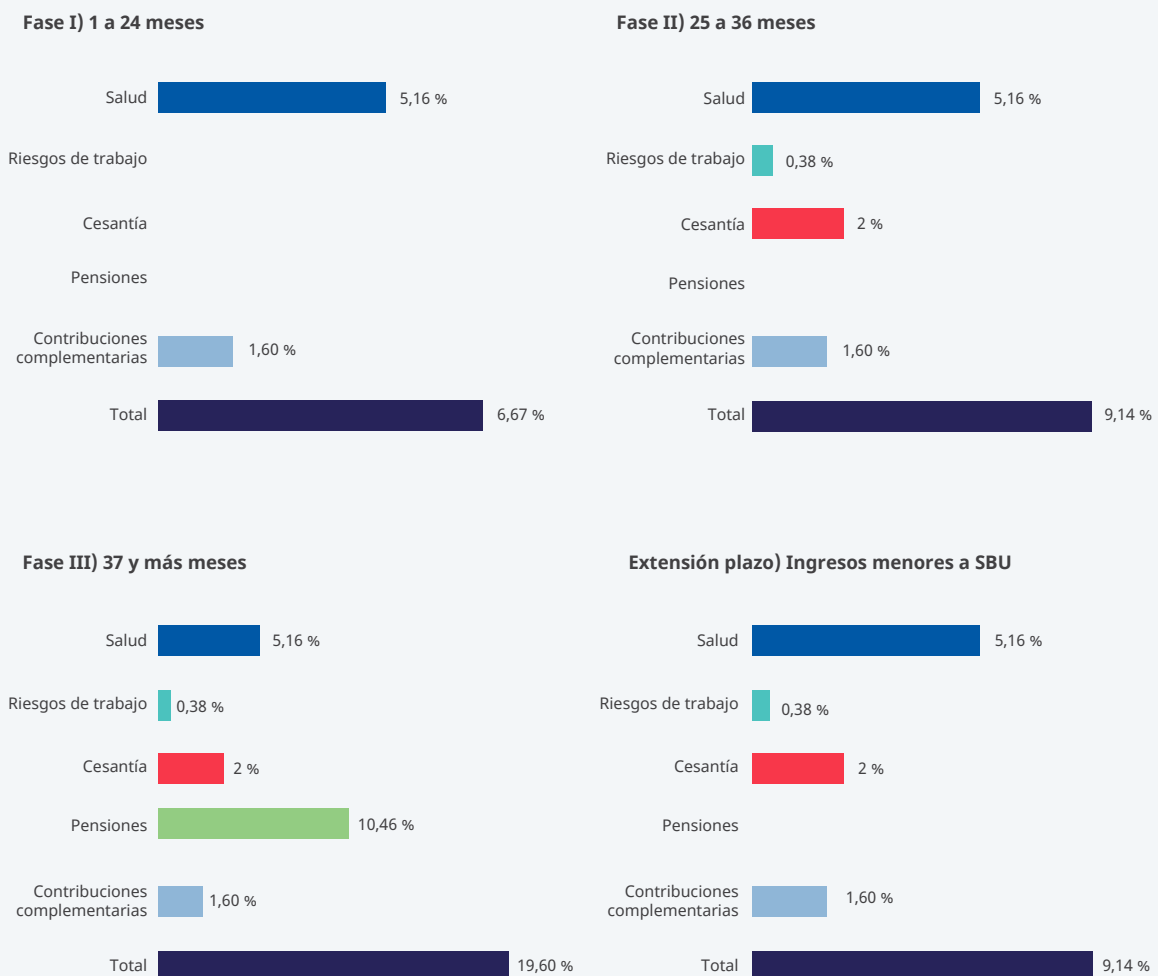
El esquema actual de aseguramiento del IESS para los trabajadores independientes conlleva el pago de una tasa global del 17,6 por ciento sobre su ingreso mensual, cuyo financiamiento recae totalmente en el trabajador en razón de que no existe ningún subsidio directo por parte del Estado que permita una reducción de esta carga financiera. En OIT (2019) se enuncian los tres argumentos principales a los que recurren los países para aprobar subsidios a las contribuciones de los trabajadores de capacidad contributiva insuficiente: i) es preferible recaudar menos ingresos por contribuciones, pero lograr que una proporción más alta de trabajadores se inscriban y permanezcan en los regímenes de seguridad social; ii) es una política particularmente pertinente para los trabajadores jóvenes, a quienes les facilita la adhesión al régimen de seguro social a una edad temprana, otorgándoles una oportunidad de conocer los beneficios y ventajas que presentan estos esquemas, y iii) incentiva la integración y coherencia de los sistemas de protección social con regímenes que cubren una gran proporción de la población, con la mancomunidad de riesgos a gran escala y un financiamiento sostenible basado en el principio de solidaridad.

Desde el punto de vista técnico, el uso de subsidios gubernamentales para reducir las aportaciones de los trabajadores de escasa capacidad contributiva implica la tarea de encontrar un equilibrio entre fijar los niveles de contribución que reflejen adecuadamente la capacidad en este ámbito de los trabajadores, la sostenibilidad financiera del o los regímenes de seguridad social, y la sostenibilidad fiscal de los recursos provistos desde los gobiernos. En ausencia de los subsidios del Estado, una alternativa que se ha recomendado e implementado en algunos sistemas de seguridad social es la que permite a los trabajadores independientes en una fase inicial, acogerse únicamente a una o varias ramas de la seguridad social —pero no lo obliga a todas— y, conforme transcurre el tiempo, viabilizar su inclusión en las restantes coberturas de la seguridad social.

Precisamente, una opción como esta es la que se ha valorado como el ajuste más factible y pertinente al esquema de aseguramiento de los trabajadores independientes del Ecuador, pues favorece su inclusión en la seguridad social a través de un esfuerzo contributivo inferior y plantea un período de transición hasta el momento en que deba asumir la totalidad de las protecciones. Conforme a los diversos análisis sobre las preferencias y prioridades que manifiestan los trabajadores independientes, se iniciaría con una cobertura del Seguro de Salud y luego, conforme se avance en el tiempo, se incorporaría el Seguro de Riesgos Laborales, eventualmente la Cesantía y, por último, el Seguro de Pensiones. A este modelo se le denomina «cobertura progresiva programada», y funcionaría de la siguiente manera.

- **Fase I.** El trabajador independiente quedará cubierto por el Seguro General de Salud Individual y Familiar del mes uno al mes 24. La tasa de contribución será del 5,16 por ciento por concepto del Seguro de Salud y 1,6 por ciento por aportes complementarios (0,70 por ciento Seguro Social Campesino, 0,80 por ciento gastos de administración y 0,10 por ciento servicios por discapacidad).
- **Fase II.** Del mes 25 al mes 36, se incluirá de forma adicional la cobertura del Seguro de Riesgos Laborales (0,38 por ciento) y conforme un análisis de las autoridades competentes, eventualmente también la Cesantía (dos por ciento).
- **Fase III.** Por último, a partir del mes 37 la cobertura quedaría completa con la inclusión del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (10,46 por ciento), sumando una tasa de contribución total de 17,6 por ciento o 19,6 por ciento, en el escenario de que también se incluya la Cesantía.

► **Gráfico 23. Porcentajes de contribución al IESS en cada fase del esquema propuesto de cobertura progresiva programada.**



Fuente: Elaboración propia con base en porcentajes de contribución al IESS en 2021.

Este esquema de cobertura progresiva programada estaría disponible para aquellos trabajadores independientes que ingresen por primera vez a los regímenes del IESS o registren más de 24 meses desde su último registro activo en el seguro social (período ajustable según análisis posteriores). Sin embargo, no sería factible que los cotizantes del esquema actual se trasladen al esquema propuesto, excepto cuando el traslado involucre una protección más amplia, como por ejemplo la contribución del trabajador para tener acceso al beneficio de cesantía; solo en el caso de que esta última fuera parte de las coberturas ofrecidas.

Cuando un trabajador independiente desee aportar en una fase de cobertura superior, no será necesario que se cumpla el período de meses establecidos en cada una de las fases, simplemente deberá elegir la opción de mayor cobertura. Para efectos ilustrativos, un trabajador que pretende afiliarse al IESS puede elegir, desde el primer mes, la fase II o fase III del esquema propuesto, elección que también estaría operativa en los meses siguientes. La regla básica es la progresividad de la cobertura, los plazos establecidos son los máximos para pasar de una fase a otra, pero en ningún caso constituyen una restricción.

Por último, es recomendable evaluar una posible exclusión de la contribución al seguro de pensiones para los trabajadores mayores de 50 o 55 años, cuyas probabilidades de cumplir con los requisitos reglamentarios para disfrutar de una pensión en un futuro son extremadamente bajas y, en tal circunstancia, esto les genere un desincentivo para su afiliación. Un abordaje alternativo es combinar el régimen contributivo con uno no contributivo y construir un período de transición que asegure una pensión con un menor número de períodos cotizados, aunque sea de un monto reducido.

► **2. Ampliación de los plazos de la cobertura progresiva programada para los trabajadores con ingresos inferiores al Salario Básico Unificado (SBU)**

El esquema propuesto procura reducir el costo de ingreso a la seguridad social ecuatoriana, pero, conforme se cumplan las fases establecidas, los trabajadores independientes terminarán pagando la tasa de contribución plena. Sin un subsidio del Estado, el monto de las contribuciones para aquellos trabajadores con ingresos inferiores al SBU, fijado en 400 dólares en 2021, será equivalente a 70,4 dólares, una suma difícil de cubrir para muchos de ellos. Con el propósito de evitar una salida masiva del IESS cuando finalice la denominada fase II, se habilitaría la opción de una prórroga de esta hasta por 24 meses, justamente para los trabajadores que declaren percibir ingresos inferiores al SBU vigente.

La medida procura ampliar el horizonte temporal de la experiencia de estos trabajadores con los regímenes de seguridad social, sus servicios, prestaciones y beneficios: cuanto mayor sea este tiempo, mayor la probabilidad de retenerlo. La estrategia no solo persigue la afiliación o registración sino, más relevante aún, que prevalezca la decisión de sostener su vinculación con la seguridad social en función de los beneficios para el asegurado titular y su familia. Por supuesto, la opción descrita abre un espacio para conductas oportunistas; la inclusión de un formulario simple en la inscripción en línea del IESS compuesto de un número reducido de preguntas podría aportar información útil para identificar perfiles de esta naturaleza.

La extensión del plazo de la fase II será a petición del trabajador independiente y deberá gestionarse en el transcurso del mes 36, con el propósito de no interrumpir la continuidad del aseguramiento. La prórroga inicial sería de 12 meses y la segunda por un período similar. El interesado deberá estar al día con el pago de las obligaciones con el IESS y continuar con tal condición durante la prórroga, en caso contrario, se procederá con su suspensión.

► **3. Tasas de contribución reducida para hombres y mujeres menores de 30 años: 50 por ciento en los primeros 24 meses**

De acuerdo con los datos expuestos en este documento, los trabajadores independientes hombres con edades en el rango de 21 a 30 años registran una tasa de cobertura en el seguro social de tan solo un 5,1 por ciento y las mujeres una tasa de cobertura aún más bajo, apenas 2,7 por ciento. Esta situación es congruente con las barreras estructurales que los jóvenes en Ecuador enfrentan para acceder al mercado laboral con un trabajo decente, situación que los obliga a emplearse en la informalidad, en condiciones precarias y fuera de la seguridad social.

En el mundo existen experiencias de regímenes de seguridad social que han implementado tasas de contribución reducidas para hombres y mujeres jóvenes. En 2013, en España se introdujo una disposición conocida como «tarifa plana» que, en términos generales, consiste en el cobro de una cuota mensual reducida a los trabajadores autónomos durante dos o tres años. El monto es equivalente a 60 euros (73 dólares) en sustitución de la cuantía mínima vigente en cada año (351 dólares para 2021). Uno de los requisitos básicos para beneficiarse de la tarifa plana es registrarse por primera vez como independiente.

Aunque el esquema de cobertura progresiva programada conlleva de manera directa una reducción significativa de la tasa de aportación de entrada al IESS, ello no debería restar oportunidad a una reducción adicional para los trabajadores independientes jóvenes de Ecuador. En este punto en particular, la propuesta señala una tasa de contribución reducida en un 50 por ciento para hombres y mujeres menores de 30 años, por un plazo máximo de 24 meses. Las tres variables: porcentaje de tasa de contribución reducida, edad del trabajador y duración del beneficio son totalmente modificables, según la evidencia de que ciertas combinaciones pueden dar mejores resultados que la descrita anteriormente.

► **4. Cobertura en salud de cónyuge o compañero sin pago adicional en los tres meses iniciales de afiliación**

El denominado «beneficio familiar» o «protección familiar», como una forma de aseguramiento en los regímenes de seguridad social, adopta distintas formas según sea el país o territorio. En un sistema sumamente bondadoso como el de Costa Rica, se incluye una larga lista de familiares y dependientes como sujetos a esta condición: cónyuge, compañero, hijos menores de 18 años, hijos mayores de 18 y hasta 25 años —en tanto cursen estudios en centros de enseñanza formales—, hermanos con discapacidad permanente severa, madre, padre o ambos. En la posición de los más restrictivos, se encuentra el caso de Guatemala que solo otorga el beneficio familiar a los hijos hasta los siete años y las esposas o compañeras en estado de embarazo por un plazo de 21 meses. En otros sistemas como el de Uruguay, por ejemplo, los familiares dependientes son cubiertos por el trabajador cotizante conforme a un incremento en su tasa de contribución.

En Ecuador hay un modelo mixto donde la protección familiar sin contribución adicional corresponde a los hijos menores de 18 años, en tanto que existe la posibilidad de incluir en la cobertura del Seguro General de Salud Individual y Familiar (SGSIF) del IESS al cónyuge o compañero, pagando una tasa adicional equivalente a 3,41 por ciento. Con un carácter de incentivo se propone otorgar a todo aquel trabajador independiente que se afilie al IESS el derecho de extender la cobertura a su cónyuge o compañero ante el SGSIF, sin el pago del 3,41 por ciento adicional durante los tres primeros meses de su inscripción.

La sugerencia de este elemento nace de las respuestas recogidas en el estudio sobre el perfil cualitativo de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social (OIT 2022), en relación con que una de las principales motivaciones de pertenecer al IESS es precisamente otorgar cobertura a sus hijos.

Entonces, la posibilidad de proteger a otros miembros de su familia debería generar un interés mayor de contribuir a la seguridad social, estimulado de forma temporal por una exención en el pago por los cónyuges o compañeros. Es una alternativa interesante, sobre todo en la fase I y la fase II del esquema de cobertura progresiva programada, aún con tasas de contribución relativamente bajas.

► **5. Incentivos para afiliados a través de convenios colectivos**

Incluidos como una de las buenas prácticas y experiencia exitosa a nivel internacional, los mecanismos de afiliación colectiva permiten que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones —normalmente asociaciones o cooperativas— firmen convenios de aseguramiento colectivo con las instituciones de seguridad social. La organización asume el registro periódico de sus afiliados, la recaudación de las contribuciones y la transferencia oportuna de estas al seguro social.

Aunque esta figura pareciera estar superada por los servicios y registros en línea, las transferencias bancarias o pagos por otros medios electrónicos, mantiene un alto potencial para los trabajadores independientes de zonas agrícolas, grupos de vendedores ambulantes, pescadores, artesanos o trabajadores del arte y cultura, así como para quienes puedan tener dificultades con las gestiones individuales o encuentren un valor adicional afiliarse al IESS a través de una organización con un significado especial para ellos. La evidencia recogida sobre estos convenios de aseguramiento colectivo es que las organizaciones sociales asumen un papel activo en el mercadeo de los regímenes de seguridad social, desarrollando tareas en el campo de la información, comunicación y educación, y en un convencimiento uno a uno con sus agremiados.

En términos de la propuesta, las autoridades del IESS deben evaluar la pertinencia de instaurar los convenios colectivos como un instrumento adicional para ampliar la cobertura de los trabajadores independientes y, si así fuera, definir cuáles serían los incentivos para su promoción a nivel nacional, pero en particular en las zonas o actividades en las que podrían tener mayor impacto.

► **6. Inclusión opcional de la contribución y protección de cesantía**

En términos generales, los trabajadores independientes reciben las mismas prestaciones que los trabajadores en relación de dependencia con la excepción de las contingencias de pérdida de ingresos antes el desempleo y la cesantía. Ciertamente, puede resultar contradictorio procurar la inclusión de una protección adicional en un contexto y/o proceso donde se intenta reducir la tasa de aporte de entrada al IESS. No obstante, los beneficios a corto plazo sumados a una contribución baja son muy atractivos, y más aún si están relacionados con la potencial pérdida de ingresos laborales.

La protección de la cesantía implica un aporte adicional del dos por ciento que sería opcional para los trabajadores independientes, sea al momento de registrarse ante el IESS o en cualquier momento futuro. No tiene ninguna restricción asociada a las fases dispuestas como parte del esquema de cobertura progresiva programada, aunque seguramente deberán evaluarse las reglas que se aplicarán para que los trabajadores retiren sus fondos cuando elijan no continuar con esta cobertura.

► **7. Descuento por pago oportuno con cargo automático: cinco por ciento del monto total**

En la administración del presupuesto de un trabajador independiente promedio, el pago de las contribuciones a la seguridad social constituye todo un reto de planificación financiera, pues en muchos casos no se tiene certeza del momento justo en que se recibirán los ingresos producto de su actividad. En tal sentido, en algunas instituciones de seguridad social se han puesto en marcha diversas estrategias para afianzar una cultura de compromiso, siendo uno de ellos el pago de sus obligaciones a través del cargo automático a una cuenta bancaria, tarjeta de crédito o débito.

La adopción de estos mecanismos por un cierto número mínimo de cotizantes no ha sido sencilla y se han tratado de fomentar con un conjunto de incentivos económicos y no económicos. En la primera categoría, uno de los más empleados es otorgar un descuento en promedio no superior al cinco por ciento del monto total sujeto a cobro, cuando el pago de las contribuciones sociales se concreta a través de un cargo automático. Una variante a este modelo es conceder un porcentaje más alto de descuento, cuando el trabajador independiente cumple, por ejemplo, con seis meses continuos de pago oportuno; entonces, en el siguiente mes solo pagará el 50 o 60 por ciento. La medida podría ser exclusiva para los 12 o 24 meses iniciales de afiliación, aunque pudiera promoverse como permanente con fundamento en las evaluaciones y análisis de los resultados obtenidos en un cierto período.

► **8. Plan de pagos de flexibles**

La variabilidad de los ingresos percibidos por los trabajadores independientes es producto de los ciclos económicos propios de las actividades en las que estos se desempeñan. Desde el extremo de un conductor de un taxi quien obtiene ingresos día a día, hasta el escritor profesional quien comúnmente no tendrá ingresos durante el período de elaboración de su libro o el actor de teatro que estará a expensas del inicio y fin de la temporada de una obra, todos, en una u otra intensidad, enfrentarán oscilaciones en su nivel de ingresos. En concordancia con esta característica, se propone crear un conjunto de planes de pago de las contribuciones a la seguridad social, por ejemplo, permitiendo aportes diarios, semanales, trimestrales, anuales, junto con la posibilidad de efectuar abonos extraordinarios y ocasionales. La utilización de aplicaciones informáticas y móviles para promover y agilizar estas iniciativas juegan un rol clave.

Una posible innovación inicial es permitir en la fase I del esquema de cobertura progresiva programada, los pagos de cuotas trimestrales en sustitución a las cuotas mensuales. Si el producto fuera el de «cuotas trimestrales anticipadas», este no tiene un riesgo inherente para el IESS, pero su demanda podría ser limitada. Por otro lado, si el producto fuera el de «cuotas trimestrales vencidas», podría ser atractivo para el segmento mayoritario de trabajadores independientes, con la probabilidad del no pago al final de los tres meses, aunque establecer reglas de pagos mínimos mensuales colaboraría a reducir estos riesgos.

En el otro lado de los planes de pagos flexibles se encuentran aquellos que facilitan depósitos en períodos menores al mes, concebidos para ayudar a los trabajadores independientes a quienes se les dificulta contar con la totalidad del monto a cancelar en la fecha fijada para tales fines. La idea es que en el transcurso del mes el trabajador tenga la posibilidad de realizar transferencias parciales a favor del IESS, mismas que serán registradas en una suerte de cuenta individual y cuando la suma depositada alcanza el monto total de las contribuciones sociales, entonces se materializa el pago respectivo. Estos planes aún son incipientes, pero avanzan rápidamente a la par de la evolución de los medios de pago de la industria bancaria y, en un futuro cercano, pueden integrarse a la cultura financiera de los ciudadanos.

► 9. Convenios administrativos para suspensión de condición de mora

Dada la condición de voluntario que rige para la afiliación de los trabajadores independientes al IESS en la actualidad, la morosidad no resulta significativamente alta, pues el sistema tiene reglas específicas que limitan con rapidez la acumulación de las deudas. No obstante, conviene introducir entre los diversos instrumentos con los que cuenta el IESS para enfrentar la morosidad de este grupo, un convenio administrativo para la suspensión de la condición de mora. Este no exige un desembolso inicial por parte del deudor, pero le permite, bajo ciertas condiciones y requisitos, adquirir de inmediato el estatus de «trabajador independiente al día» y con ello activar la protección y cobertura otorgada por los seguros sociales administrados por el instituto.

Esta condición se mantendrá en tanto el trabajador independiente cumpla con las condiciones que se le hayan definido. El monto de la deuda original continuará incrementándose conforme una tasa de interés previamente establecida. Concluido el período otorgado para la suspensión de la condición de mora, el trabajador independiente tendrá que pagar la totalidad de la deuda que se encontraba en suspensión, o acogerse a un arreglo de pago de los incorporados en la normativa que rige esta materia en el seguro social.

Este mecanismo ha sido adoptado en algunas instituciones o regímenes de seguridad social en el mundo, en especial como una alternativa para enfrentar las deudas que se acumulan en lapsos relativamente cortos —por ejemplo, seis o menos cuotas no pagadas—, y se restringe su uso por única vez, en un período de 60 meses o más. En otras palabras, constituye una opción excepcional que no está disponible de forma permanente y con ello no se incentiva una conducta crónica de incumplimiento de las obligaciones con la seguridad social; es lo que se podría denominar una medida de última instancia.

► 10. Condiciones más favorables de los créditos del BIESS

En una serie de estudios relacionados con aspectos conductuales que inciden en las decisiones de los trabajadores informales para registrarse en la seguridad social (Knoll, 2010), se resalta la importancia de crear incentivos en el presente, pues esta estrategia ayuda a minimizar la sensación de pérdida que desarrollan los trabajadores independientes de bajos ingresos cuando deben destinar parte de sus ingresos para una «promesa» de un beneficio o prestación en el futuro. En línea con este enfoque, nace en el seno de las instituciones de seguridad social la idea de ofrecer créditos hipotecarios o de otra índole, financiados con fondos de las reservas de los regímenes de pensiones y con el propósito de que los afiliados perciban una ganancia tangible de corto plazo. En el caso de Ecuador, existe el Banco del IESS (BIESS), entidad que goza de una sólida imagen y reputación y, de acuerdo con las entrevistas efectuadas a los trabajadores independientes no cotizantes, estos valoran el tener acceso a sus préstamos como uno de los incentivos más atractivos para afiliarse al seguro social. Consideran que son una mejor opción que los bancos privados, que sus tasas de interés son más bajas y el servicio es eficiente y oportuno.

En este contexto, conviene que las autoridades del BIESS, en lo técnico y estratégico, lleven a cabo un análisis de cuáles podrían ser las condiciones más favorables y atractivas de sus préstamos, con el fin de generar un fuerte estímulo en la decisión de los trabajadores independientes de registrarse en el IESS. Los bajos y variables ingresos de este grupo de trabajadores amerita un diseño cuidadoso de la oferta crediticia y un control apropiado del nivel de riesgo asumido por ambas partes, pero es una alternativa de intervención que no puede dejarse de explorar.

► 7. Bibliografía

- Amarante, Verónica e Ivone Perazzo. 2013. *Trabajador por Cuenta Propia y Monotributo en Uruguay*. Serie de documentos del Instituto de Economía. DT 4/13. <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-04-13-trabajo-por-cuenta-propia-y-monotributo-en-uruguay/publicacion/339/es/>.
- Bosch, Mariano, Gustavo Caballero, Fabián Cofre, Stephanie González, Anne Hand, Lukas Keller y María Teresa Silva-Porto. 2019. *Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes: los casos de Chile, Colombia, México y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/como-fomentar-el-ahorro-para-el-retiro-entre-los-trabajadores-de-bajos-ingresos-e-independientes>
- Casalí, Pablo y Fabio Bertranou. 2007. *Los trabajadores independientes y la seguridad social en Argentina*. Ministerio de Trabajo, Empleo, Seguridad Social. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lostrabajadoresindependientes.pdf>
- Casalí, Pablo y Moira Ohaco. 2009. «Trabajadores independientes y protección social en Argentina», en: *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Casalí, Pablo, Maribel Jiménez, Eduardo Lepore, Lucía Ortega y Mariana Álvarez. 2018. *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento*. Oficina de la OIT para la Argentina. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/-ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_648513.pdf
- Cetrángolo, Oscar, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiero Morán. 2014. *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_357452/lang-es/index.htm
- Durán Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier. 2013. *Innovations in Extending Social Insurance Coverage to Independent Workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay*. 42. ESS Extension of Social Security Paper. Geneva: International Labour Office. <https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=3XUVp8DNazRATzdyc64DR7C9Z2rSsAGEfHLiTF5L2Lp4vHLmSb!1883341381?id=42117>
- IESS. 2015-2021. Resoluciones CD No 501, 515, 625.
- IESS. 2020. *Esquemas flexibles de afiliación para trabajadores independientes: paquetes prestacionales diferenciados*. Quito: Subdirección de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información. Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura.
- ISSA. 2012. *Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-Employed*. Geneva: International Social Security Association. http://www-issanet.issa.int/Documents-membres/view/handbook-on-the-extension-of-social-security-coverage-to-the-self-employed%5C2-Extension_Handbook_Self-employed_final.pdf.
- Klüver, Cristina. 2019. *Trabajadores por Cuenta Propia: Su comportamiento ante Monotributo*. Asesoría General en Seguridad Social, Comentarios de la Seguridad Social N.º 66. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16804/1/trabajadores-por-cuenta-propia-su-comportamiento-ante-monotributo.-c.-kluver.pdf>

- Knoll, Melissa. s. f. *The role of behavioral economics and behavioral decision making in Americans' retirement savings decisions*. <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v70n4/v70n4p1.pdf>
- OIT. 2018. «Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe». Panorama Laboral Temático, 4. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_633654.pdf
- _____. 2020a. *Caracterización cuantitativa de los trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social en Ecuador*. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2020b. Encuesta de percepción de usuarios y beneficiarios del IESS sobre el desempeño del Instituto en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2020c. «Resultados de un estudio cualitativo: entrevistas a especialistas en seguridad social sobre el desempeño del IESS». Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2020d. «Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre la gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social». Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2020e. Consulta a funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre la gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del IESS. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2020f. *La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS*. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2020g. «Estadísticas sobre la economía informal». <https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/>
- _____. 2021a. *Ecuador. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2021b. *Informe de caracterización cualitativa de trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social del Ecuador*. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2021c. *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2022a. *Obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes en el Ecuador*. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2022b. *Informe de análisis de la coherencia normativa del sistema de seguridad social administrado por el IESS*. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.
- _____. 2022c. *Un análisis comprehensivo de la situación de los trabajadores independientes en Ecuador y recomendaciones para extender su cobertura de seguridad social*. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Centro Corporativo Ekopark
Torre 4, piso 3
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar
Quito - Ecuador

(593) 23824240
<https://www.ilo.org/ecuador>