

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social

La implementación de políticas públicas que permitan el acceso de los trabajadores del sector informal a la seguridad social

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Magíster en
Derecho Laboral y Seguridad Social.

Autora:

Maritza Nathalia Benalcázar Molina

Director:

Marco Antonio Machado Clavijo

ORCID: 0000-0002-2603-8993

Cuenca, Ecuador

2023-02-14

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza el empleo en el sector informal a fin de determinar las políticas públicas que se pueden implementar en nuestro país para lograr extender la protección social a los trabajadores informales; para ello se analizará el empleo informal y la regulación de la seguridad social en el Ecuador, así como las principales políticas públicas orientadas a extender la cobertura de la seguridad social adoptadas en Brasil, Costa Rica, Colombia y Uruguay.

Palabras clave: empleo informal, subempleo, empleo inadecuado, seguridad social

Abstract

This research work analyzes employment in the informal sector in order to determine the public policies that can be implemented in our country to extend social protection to informal workers; For this, informal employment and the regulation of social security in Ecuador will be analyzed, as well as the main public policies aimed at expanding the coverage of social security adopted in Brazil, Costa Rica, Colombia and Uruguay.

Keywords: Informal employment, underemployment, inadequate employment, social security

Índice

Introducción.....	11
Capítulo 1: El empleo informal en el Ecuador.....	12
1.1 Conceptualizaciones generales: El empleo en el sector informal y el empleo informal..	12
1.2 El empleo informal	19
1.3 El empleo en el sector informal en el Ecuador.....	21
1.4 Subempleo y Empleo inadecuado	23
1.4 Condición de actividad y su relación con el sector informal	28
1.5 Análisis del sector informal en el Ecuador.....	29
Capítulo 2: La seguridad social y el empleo informal	31
2.1 análisis de la seguridad social en el ecuador y su relación con el sector informal	31
2.2 Principales barreras y estrategias para la formación y extensión de la cobertura de la protección social al trabajo en el sector informal	37
Barreras para extender la protección social a los trabajadores de la economía informal.....	38
2.2.1 Exclusión de la cobertura legal	38
2.2.2 Falta de información, conciencia y confianza	39
2.2.3 Beneficios no alineados con las prioridades.....	39
2.2.4 Costos específicos de la protección social	40
2.2.5 Arreglos financieros inadecuados.....	40
2.2.6 Gastos generales de formalización.....	41
2.2.7 Procedimientos y servicios administrativos complejos y onerosos.....	41
2.2.8 Falta de aplicación y control, y bajo cumplimiento	42
2.2.9 Falta de representación y organización	42
2.3 Estrategias para extender la cobertura de la seguridad social y facilitar la transición a la economía formal.....	43
2.3.1. Un enfoque basado en los derechos	43
2.3.2 Satisfacer necesidades prioritarias y diseñar soluciones adaptadas.....	44
2.3.3 Crear conciencia, compartir información y mejorar la confianza	44
2.3.4 Ampliación de la cobertura legal y adecuación del marco legal	45
2.3.5 Simplificar los trámites administrativos	45

2.3.6 Tener en cuenta la capacidad financiera de los trabajadores de la economía informal	45
2.3.7 Facilitar la aplicación de la ley y mejorar el cumplimiento.....	45
2.4 Beneficios de la ampliación de la cobertura de la protección social.....	49
2.4.1 ¿Cómo se benefician los trabajadores?	49
2.4.2 ¿Cómo se benefician las empresas?	50
2.4.3 ¿Cómo se benefician las sociedades en general?	51
Capítulo 3: Derecho comparado: Políticas públicas orientadas a extender la cobertura de la seguridad social	53
3.1 Categorías contributivas diferenciadas	55
3.1.1 Brasil: El plan simplificado de previsión social	55
3.1.2 Costa Rica: El subsidio estatal a las cotizaciones de los trabajadores independientes de bajos ingresos	58
3.2 Sistemas de afiliación colectiva	59
3.2.1 Los convenios colectivos en Costa Rica	59
3.2.2 Los convenios colectivos de Colombia	60
3.3 Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas	61
3.3.1 El caso del monotributo en Uruguay	61
3.3.2 El caso de los súper simples en Brasil	63
3.4 Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones	63
3.4.1 La planilla integrada y el registro único de Colombia	64
3.4.2 Las medidas de recaudación adoptadas en Costa Rica	64
Conclusiones.....	66
Recomendaciones	68

Índice de figuras

Figura 1 Otras formas de Subempleo - hasta 2014.....	25
Figura 2 Otras formas de Subempleo - Desde 2014	27
Figura 3 Categorías de Condición de actividad	28
Figura 4 Población en Edad de Trabajar.....	29
Figura 5 Población Económicamente Activa.....	29
Figura 6 Población con Empleo.....	30
Figura 7 Población en el Sector Informal	30
Figura 8 Seguridad Social	32

Índice de tablas

Tabla 1 Criterios para definir el Sector Informal	17
Tabla 2 Prestaciones de la Seguridad Social	33

Abreviaciones y Acrónimos

ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Ecuador.

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

CIET: Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

13ª CIET: Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la Décimo Tercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

15ª CIET: Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

16ta CIET: Resolución sobre la medición de los ingresos relacionados con el empleo, adoptada por la Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

17ª CIET: Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

SCN: Sistema de Cuentas Nacionales

RUC: Registro Único del Contribuyente

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁵

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

BCE: Banco Central del Ecuador

Dedicatoria

A mis padres Cesar y Marina; a mi hermano Fabricio; y a mi querido esposo Leonardo, por sus palabras de aliento, motivación y apoyo incondicional.

Agradecimiento

Al Dr. Marco Machado Clavijo, quien con su dirección, conocimiento, enseñanza y colaboración permitió el desarrollo de este trabajo.

Introducción

El presente trabajo de investigación analiza el empleo en el sector informal a fin de determinar las políticas públicas que se pueden implementar en nuestro país para lograr extender la protección social a estos trabajadores informales.

Los objetivos de este estudio son analizar el empleo informal en el Ecuador, sus principales indicadores y características, examinar la estructura del Seguro Voluntario establecido en la Ley de Seguridad Social, sus alcances, sus limitaciones y posibles reformas y analizar las distintas prácticas orientadas a la extensión de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores informales en Brasil, Costa Rica, Colombia y Uruguay, que eventualmente podrían implementarse en el Ecuador.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, la presente investigación se encuentra dividida en tres capítulos.

En el primer capítulo, se analiza el empleo en el sector informal, sus características, así como las clases de empleo informal; también se realiza un análisis del empleo en el sector informal en el Ecuador tomando en consideración las estadísticas del Enemdu.

En el segundo capítulo se hace un análisis de la seguridad social en el Ecuador; de igual manera se analizan las principales barreras para extender la seguridad social a los trabajadores del sector informal, se presentan estrategias para extender la cobertura de la seguridad social y los beneficios de las mismas.

En el tercer capítulo se presentan las principales políticas públicas que se han implementado en Brasil, Costa Rica, Colombia y Uruguay para extender la seguridad social a los trabajadores del sector informal.

Finalmente están las conclusiones, recomendaciones y referencias bibliográficas.

Capítulo 1: El empleo informal en el Ecuador

1.1 Conceptualizaciones generales: El empleo en el sector informal y el empleo informal

El empleo en el sector informal

La Organización Internacional del Trabajo a través de la Decimoquinta Conferencia de Estadísticos del Trabajo¹ de 1993, en la “Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal” estableció los justificativos, conceptos y definiciones operativas para medir el sector informal y, particularmente, la población empleada en este sector (Organización Internacional del Trabajo, 1993).

A fin de obtener una definición del sector informal que fuera aprobada internacionalmente para las estadísticas laborales, así como para las cuentas nacionales² de todos los países del mundo, el sector informal tuvo que definirse de manera amplia, es decir, teniendo mayor consideración a las características de las unidades de producción o las empresas en las que se realizan estas actividades, que a las características de las personas ocupadas o de sus trabajos.

Teniendo en consideración lo manifestado anteriormente, la Resolución de la Decimoquinta Conferencia de Estadísticos del Trabajo define al sector informal como:

[...] Un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo, si es que existen, se basan en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones

¹ La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) es el organismo normativo reconocido a nivel mundial en el área de las estadísticas laborales. Es convocado aproximadamente cada cinco años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La CIET hace recomendaciones sobre temas seleccionados de las estadísticas del trabajo en forma de resoluciones y directrices, que luego son aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT antes de pasar a formar parte del conjunto de normas internacionales sobre estadísticas del trabajo.

² Es un registro sistemático que suministra una representación cuantificada y simplificada de la actividad económica de un país o región en un periodo determinado de tiempo.

personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. (Organización Internacional del Trabajo, 1993, pág. 2)

Por consiguiente, la población empleada en el sector informal, comprende a todas las personas que, durante un periodo de referencia fueron empleadas en al menos una unidad del sector informal, independientemente de su estatus en el empleo y de si dicho empleo es una actividad principal o secundaria (Organización Internacional del Trabajo, 1993).

Estas unidades de producción del sector informal son consideradas como empresas que presentan las siguientes características:

- a) los activos fijos y otros no pertenecen a las empresas sino a los dueños,
- b) las unidades no pueden comprometerse en transacciones o en contratos con otras unidades, ni incurrir en deudas bajo su propio nombre,
- c) los dueños consiguen los fondos necesarios a su propia cuenta y riesgo, siendo personalmente responsables por cualquier deuda u obligación incurrida en el proceso de producción,
- d) los gastos para la producción son frecuentemente indistinguibles de los gastos del hogar y,
- e) los bienes de capital, tales como edificios o vehículos, pueden ser usados indistinguiblemente para el negocio o el hogar (Organización Internacional del Trabajo, 1993).

Como resultado, las personas están clasificadas como ocupadas en el sector informal si trabajan en empresas con las características correspondientes a la definición de este sector; además es importante tener en consideración que cuando la 15ª CIET, utiliza el término “empresa” este debe entenderse en un sentido amplio refiriéndose a todo tipo de unidad de producción de bienes o servicios para la venta o el trueque, comprendiendo no solo las unidades de producción que emplean a trabajadores o compran servicios de otras unidades, sino también a aquéllas que pertenecen a una persona que trabaja como independiente, ya sea sola o con la ayuda de familiares no remunerados, por ejemplo se considera a los vendedores ambulantes independientes, los taxistas, los trabajadores a domicilio, etc., como empresas; estas actividades de producción pueden realizarse dentro o fuera del domicilio del propietario del negocio, y pueden

realizarse en locales identificables o no, o sin un lugar fijo (Organización Internacional del Trabajo, 1993).

A fin de poder cuantificar la contribución del sector informal a la economía nacional, reconocer a las personas ocupadas en el sector informal, y adoptar políticas públicas en su beneficio, era necesario la identificación de las actividades realizadas por las empresas del sector informal en las cuentas nacionales de los países, es por esta razón que la 15ª CIET definió al sector informal como:

Un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad. (Organización Internacional del Trabajo, 1993, pág. 3)

El Sistema de Cuentas Nacionales es el conjunto normalizado y aceptado internacionalmente de recomendaciones relativas a la elaboración de mediciones de la actividad económica de acuerdo con convenciones contables estrictas, basadas en principios económicos; las recomendaciones se expresan mediante un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables. El Sistema de Cuentas Nacionales está concebido para el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, cualquiera que sea la estructura económica o el grado de desarrollo económico de un país. Sus conceptos y definiciones básicos dependen de razonamientos y principios económicos que han de ser universalmente válidos e invariantes con respecto a las circunstancias económicas particulares en que se utilicen (Sistema de Cuentas Nacionales, 1993).

El SCN, establece que la economía total de un país está compuesta por diferentes unidades institucionales que se agrupan en los siguientes cinco sectores, todos ellos mutuamente excluyentes, así tenemos:

- El Sector Institucional de las sociedades financieras
- El Sector Institucional de las sociedades no financieras
- El Sector Institucional del gobierno general
- El Sector de las Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares.

- El Sector Institucional de los hogares

El sector institucional de los hogares

Las unidades de producción del sector institucional de los hogares presentan dos características básicas; a saber, se diferencian de las sociedades y cuasi sociedades en base a la organización jurídica ya que estas unidades de producción son "empresas no constituidas en sociedad", lo cual implica que no constituyen entidades legales independientes de los miembros del hogar a quienes pertenecen, estas empresas no son propietarias de activos ni incurren en pasivos en su propio nombre, de forma independiente de su propietario; el capital recaudado por el propietario para las actividades de la empresa se trata como de su propia responsabilidad; los gastos en los que se ha incurrido para las actividades de la empresa no se pueden distinguir de los gastos del hogar; los activos fijos, tales como vehículos, locales en donde se realiza la actividad se pueden utilizar para otros propósitos (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Además, son empresas que "no llevan una contabilidad completa" ³ que permita una distinción entre las actividades de producción de la empresa y las demás actividades de sus propietarios.

Del análisis de las unidades de producción del sector informal se evidencia que estas tienen las mismas características de las empresas de hogares razón por la cual las unidades de producción del sector informal forman parte del Sector Institucional de Hogares, según lo que establece la 15ª CIET.

Es importante destacar que, "Si bien se puede considerar que todas las empresas del sector informal pertenecen a las empresas del sector institucional de hogares, no todas estas empresas del sector institucional de hogares pertenecen al sector informal." (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 37), ya que según la 15ª CIET, las empresas del sector institucional de hogares están subdivididas en tres categorías:

- Aquellas que se consideran formales según su tamaño o registro y por lo tanto están excluidas del sector informal,

³ Se entiende como contabilidad completa a aquella que está respaldada por la firma de un contador público legalmente autorizado e inscrito en el Registro Único de Contribuyentes (RUC), se lleva con el sistema de partida doble, en idioma castellano y en dólares de los Estados Unidos.

- Aquellas que producen bienes y servicios solamente para su propio consumo final, por ejemplo, la agricultura de subsistencia, la construcción de viviendas propias, la fabricación de prendas de vestir, muebles, recolección de agua, combustible, etc y por lo tanto están excluidas del sector informal, y,
- Por último, solo un subgrupo constituye el sector informal.

Estos conceptos permiten construir una definición operativa de sector informal de forma residual, en donde, en primer lugar, se excluye del sector informal a las unidades de producción pertenecientes a las sociedades y cuasi sociedades y, en segundo lugar, se excluye una parte del sector institucional de hogares, pues sólo un sub grupo de estas unidades pertenece al sector informal (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).

La 15ª CIET, sostiene que las empresas del sector informal, pueden clasificarse en empresas informales de cuenta propia o empresas de empleadores informales.

Empresas informales de trabajadores de cuenta propia

Son empresas de hogares pertenecientes a trabajadores por cuenta propia, ya sea individualmente o asociados con otros miembros de su propio hogar o de otros hogares, que pueden emplear trabajadores familiares auxiliares de manera ocasional, pero no emplean trabajadores asalariados de manera continua. Por razones operativas, se pueden considerar como informales, según las circunstancias nacionales, todas las empresas informales por cuenta propia o solamente las que no están registradas conforme a la legislación nacional, por registro puede entenderse la inscripción prevista en la reglamentación industrial o comercial, las leyes fiscales o de seguridad social, la reglamentación de los grupos profesionales o por leyes, reglamentos o textos similares establecidos por la legislación nacional (Organización Internacional del Trabajo, 1993).

Empresas de empleadores informales

Son empresas de hogares administradas por empleadores ya sea individualmente o asociados con miembros de su propio hogar o de otros hogares, que emplean uno o varios trabajadores asalariados de manera continua. Por razones operativas, se puede considerar como empresas de empleadores informales, según las circunstancias nacionales, en base a uno o más de los siguientes criterios:

- El tamaño pequeño⁴ de la empresa en términos de empleo, el cual se mide teniendo en consideración:
 - El número total de asalariados ya sean contratados de manera continua u ocasional, o
 - El número de asalariados contratados por la empresa de manera continua, o
 - El número total de personas ocupadas durante un período de referencia determinado (incluido el empresario o propietario, los socios y los trabajadores familiares auxiliares además de los asalariados).
- La falta de registro de la empresa o de sus empleados.

A modo de conclusión, podemos identificar los diferentes criterios que usa la 15ª CIET para definir el Sector Informal:

Tabla 1 Criterios para definir el Sector Informal

CRITERIO	RESULTADO
<p>Organización legal Identificar a las empresas que no están constituidas como una entidad legal separada de sus dueños.</p>	<p>Identificación de empresas no constituidas en sociedad</p>
<p>Propiedad Identificar a las empresas que no están constituidas como una entidad legal separada de sus dueños, y que además le pertenece o está controlada por miembros de un hogar</p>	<p>Identificación de empresas de hogares, no constituidas en sociedad.</p>
<p>Tipo de contabilidad Identificar a las empresas que no están constituidas como una entidad legal separada de sus dueños, y que además le pertenece o</p>	<p>Exclusión de las cuasisociedades⁵ de las empresas de hogares no constituidas en sociedad.</p>

⁴ La resolución de la 15ª CIET no especificó el límite de tamaño para las empresas de empleadores informales, de modo que puede variar en función de las necesidades de los países e incluso de una rama de actividad económica a la otra dentro de un mismo país.

⁵ Las cuasisociedades son empresas no constituidas en sociedad que funcionan como si fueran sociedades. Para que una cuasisociedad pueda existir, debe disponer de un conjunto completo de cuentas, que incluya balances, para distinguirla de sus propietarios, razón por la cual se excluyen del Sector Informal.

<p>está controlada por miembros de un hogar y que no llevan una contabilidad completa, incluyendo las hojas de balance.</p>	
<p>Destino de la producción Identificar a las empresas que no están constituidas como una entidad legal separada de sus dueños, y que además le pertenecen o están controlada por miembros de un hogar y que no llevan una contabilidad completa, incluyendo las hojas de balance, donde su producción sea de al menos una parte para el mercado</p>	<p>Identificación de las empresas de hogares no constituidas en sociedad con al menos una parte de la producción de mercado, en donde se excluyen las empresas de hogares no constituidas en sociedad que producen bienes exclusivamente para uso final propio.</p>
<p>Tipo de actividad económica</p>	<p>Exclusión de los hogares que emplean trabajadores domésticos asalariados ⁶ ; exclusión eventual de las empresas dedicadas a la agricultura ⁷ y actividades afines.</p>
<p>Registro</p>	<p>Identificación de las empresas de hogares no constituidas en sociedad con al menos una parte de la producción de mercado, en donde se excluyen las empresas de hogares no constituidas en sociedad que producen bienes exclusivamente para uso final propio. Estas empresas no tienen registro y/o no tienen registro de los asalariados.</p>

⁶ No hubo acuerdo en la 15ª CIET sobre el tratamiento que debería darse a los trabajadores domésticos asalariados en hogares (por ejemplo: trabajadores domésticos, personas que se ocupan del cuidado de los niños, lavanderos/as, guardias, chóferes, jardinero/as, etc.) con respecto al sector informal, la resolución de la 15ª CIET optó por dejar a los mismos países decidir si los trabajadores domésticos asalariados deberían o no incluirse en el sector informal, según sus propias circunstancias nacionales y los usos previstos de las estadísticas.

⁷ Por razones prácticas vinculadas con la recolección de datos, la resolución de la 15ª CIET aceptó la opción de excluir las actividades agrícolas y afines del ámbito de las encuestas del sector informal y realizar una medición por separado.

1.2 El empleo informal

El “Empleo en el sector informal” y el “Empleo informal” son conceptos que se refieren a diferentes aspectos de la “informalización” del empleo y para diferentes objetivos de formulación de políticas públicas. Los dos conceptos no son intercambiables, pero ambos son útiles para describir y analizar la informalidad y, por consiguiente, se complementan entre sí. A fin de evitar la confusión de conceptos se debe tener claro las diferentes unidades de observación involucradas: si bien el concepto de “Empleo en el sector informal” se refiere a las unidades de producción como unidades de observación, el concepto de “Empleo informal” se refiere a los empleos como unidades de observación.

La diferencia entre el “Empleo en el sector informal” y el “Empleo informal” es una consecuencia de la existencia del empleo informal fuera del sector informal y el empleo formal en el sector informal (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).

La 15ª CIET era consciente de la necesidad de contar con estadísticas no solo para el empleo en el sector informal, sino también para el empleo informal, razón por la cual se recomendó que, en el caso de la medición mediante las encuestas de hogares, “según las circunstancias nacionales y el uso que ha de darse a los datos, se podrá reunir también información sobre diversas formas de empleo atípicas o precarias fuera del sector informal, junto con los datos relativos a las diferentes formas de empleo en el sector informal”. (Organización Internacional del Trabajo, 1993)

Sin embargo, tuvieron que pasar más de diez años para que recién en el año 2003, la Decimoséptima Conferencia de Estadísticos del Trabajo, emitiera las “Directrices sobre una definición estadística de empleo informal” a fin de adoptar una definición estadística internacional del empleo informal para complementar la definición del sector informal, estableciendo que el empleo informal incluye a los siguientes tipos de empleos:

- **Trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal.** “En este caso la situación del empleo de los trabajadores por cuenta propia y empleadores difícilmente se puede separar del tipo de empresa de la cual son propietarios, por consiguiente, la naturaleza informal de sus trabajos deriva

directamente de las características de la empresa”. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 61)

- **Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en las empresas del sector formal o informal.** “El carácter informal de sus empleos se debe al hecho de que los trabajadores familiares auxiliares generalmente no tienen contratos de trabajo escritos explícitos y que su empleo, por lo general, no está sujeto a la legislación del trabajo, las reglamentaciones de seguridad social, los convenios colectivos, etc”. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 61)
- **Asalariados con empleos informales, ya sea que estén contratados por las empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos remunerados.** Según las directrices de la 17ª CIET, se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación laboral, en la legislación y en la práctica, no está sometida a la legislación laboral nacional, los impuestos sobre la renta, la protección social o el derecho a ciertas prestaciones laborales (preaviso de despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencias por enfermedad, etc.) por las razones siguientes: los asalariados o sus empleos no están declarados ante las autoridades pertinentes, trabajos ocasionales o de duración limitada (p. ej. los jornaleros); el tiempo de trabajo o los salarios están por debajo de un límite determinado (p. ej., inferiores al nivel requerido para tener que pagar las contribuciones a la seguridad social); las unidades que contratan al asalariado son empresas no constituidas en sociedad o personas que son miembros de un hogar; el lugar de trabajo del asalariado está fuera de los locales de la empresa del empleador (ejemplo, trabajadores fuera del establecimiento sin contrato de trabajo); o la legislación del trabajo no se aplica, su cumplimiento no se exige o no se acata por otra razón. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 62)
- **Miembros de cooperativas de productores del sector informal.** “El carácter informal de sus empleos se ajusta a las características de la cooperativa de la cual son miembros”. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 62)
- **Trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar** “Tales como la agricultura de subsistencia, la construcción de sus propias viviendas, la fabricación de prendas de vestir, los muebles, la recolección de agua y combustible, etc”. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 62)

Nótese que la 17^a CIET no reemplaza las definiciones de empleo en el sector informal propuestas por la 15^a CIET, al contrario, continúa confirmando estas definiciones y, sobre la base de ellas, propone una definición de empleo informal.

1.3 El empleo en el sector informal en el Ecuador

En la metodología del INEC empleada hasta marzo 2015, se consideraba como sector informal a los establecimientos de hasta 10 empleados, que no tuvieran RUC o no llevaran registros contables completos. Sin embargo, según la normativa tributaria de nuestro país se contempla dos casos en los cuales la tenencia de RUC, aunque no se cuente con registros contables completos, permite identificar al individuo o a la empresa del hogar como formal.

El primer caso, son las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, las cuales están obligadas a tener RUC, pero no a llevar contabilidad completa, según la ley tributaria, estos individuos, en la categorización usada hasta marzo del 2015, estaban considerados como trabajadores en el sector informal, sin embargo, legalmente no tienen que llevar registros contables completos y, al tener RUC, sí deben cumplir con otras obligaciones –como el registro de ingresos y egresos– que permiten distinguir las cuentas de la actividad económica de las del propietario y, por lo tanto, deberían ser ubicados en el sector formal. El segundo caso, lo constituyen las personas naturales que tienen la posibilidad de acogerse al régimen impositivo simplificado denominado RIMPE, en este caso, legalmente las personas no necesitan tener una contabilidad completa pero sí deben tener un RUC y un registro de ingresos y gastos (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).

Con la metodología utilizada hasta diciembre del 2014, el 72,7% del total de trabajadores del sector informal eran aquellos cuyos establecimientos no tenían RUC y tampoco llevaban contabilidad completa; mientras que, el 27,1% de los informales en la metodología anterior eran individuos que trabajaban en unidades que sí tenían RUC y no llevaban contabilidad completa⁸ es decir, que la metodología empleada hasta diciembre del 2014 sobreestimaba la informalidad, por ello se esperaba que con la actualización metodológica se tenga una mejor medida del empleo en el sector informal y su evolución (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).

⁸ estos individuos pasan a ser ocupados en el sector formal con la actualización metodológica.

Actualización metodológica de la categorización de los ocupados según sector: formal, informal, empleo doméstico

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos teniendo en consideración la relevancia de la informalidad por su importancia en la generación de empleo, por su magnitud en la economía y sus características particulares, presenta indicadores de los ocupados según sectores, que son: el sector formal, el sector informal y la categoría de empleados domésticos.

En el año 2015, en cumplimiento con uno de los objetivos estratégicos del INEC, de revisión y actualización de metodologías, a fin de identificar si las definiciones vigentes son compatibles con las recomendaciones de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo que se realizan en el marco de la Organización Internacional de Trabajo, y si las definiciones utilizadas guardan relación con la legislación de nuestro país, se analizó la definición usada para el empleo en el sector informal, así como la utilidad y pertinencia de estos indicadores, de esta manera se presentó la: “Actualización metodológica: el empleo en el sector informal” este documento presenta la actualización metodológica de la sectorización (formal, informal, empleado doméstico) de las personas con empleo, en comparación con la metodología utilizada hasta el 2014.

El INEC, en la actualización metodológica del año 2015, define que aquellas empresas de hogares de cuenta propia no constituidas en sociedad que tiene Registro Único de Contribuyente no son parte del sector informal, de igual forma, si las empresas de hogares de empleadores tienen Registro Único de Contribuyente, tampoco son parte del sector informal (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).

De esta forma se puede definir al sector informal a través del criterio de registro ante la autoridad tributaria, de manera que el sector informal corresponde solo a las empresas de hogares no constituidas en sociedad que no cuentan con Registro Único del Contribuyente. Ya que se considera que la exigencia de tener RUC implica que estas empresas están haciendo declaraciones tributarias, emiten comprobantes de venta y pagan impuestos, este criterio concuerda con los conceptos de registro planteados en los párrafos anteriores. Finalmente, en el Ecuador, tanto en la metodología anterior como en la actualización del 2015, se considera sólo la ocupación principal para la clasificación de los ocupados según sectores, ya que la ocupación principal representa la principal fuente de ingreso de los individuos y es a la que más tiempo le

asignan (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015). En tal sentido, la actualización metodológica de la clasificación de los ocupados según sectores incorpora a las empresas con RUC en el sector formal, aunque no lleven registros contables completos; de esta manera, sería consistente con la normativa tributaria vigente.

En concordancia con los fundamentos conceptuales de la OIT, y considerando la problemática de la metodología anterior, el INEC nos permite arribar a los siguientes criterios:

- A nivel conceptual, se tiene un criterio único que es la tenencia (o la falta) del Registro Único del Contribuyente (RUC) y a nivel operativo, se considera únicamente la ocupación principal de los individuos (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).
- La medición del sector informal se construye entonces con una lógica residual, es decir, se parte del total de empresas y de éstas se retiran las sociedades y cuasi-sociedades, que por definición (según el SCN) no son sector informal. Quedan, entonces, todas las empresas de hogares, de las cuales se descarta aquellas que cuentan con RUC, pues, según lo señalado previamente, éstas tampoco pertenecen al sector informal. Finalmente, ese residuo –las empresas de hogares sin RUC– constituyen el sector informal. Entonces el empleo en el sector informal está conformado por las personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen RUC (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).
- El empleo en el sector formal está conformado por las personas que trabajan en establecimientos que tienen RUC y el empleo doméstico queda igual que en la metodología usada hasta marzo 2015. Es decir, son el conjunto de personas cuya categoría de ocupación es la de empleado/a doméstico/a (Revista de Estadística y Metodologías - INEC, 2015).

1.4 Subempleo y Empleo inadecuado

La medición del subempleo y del empleo inadecuado busca perfeccionar el análisis de los problemas del empleo y contribuir a la elaboración y evaluación de políticas y medidas de corto y largo plazo, destinadas a fomentar el pleno empleo (Organización Internacional del Trabajo, 1998). El Subempleo ha sido útil para sostener la hipótesis que el desempleo no es el principal problema de las economías dependientes como la ecuatoriana, pues las personas que no encuentran trabajo se inventan alternativas económicas que les permiten sobrevivir, como el comercio informal, artesanía, prestación precaria de servicios como vigilancia o limpieza de

autos, preparación de alimentos, etc (Callinicos, 2011); el principal problema en materia laboral de estas economías es el subempleo estructural, es decir, el hecho que más de la mitad de la población no encuentre un trabajo que le garantice los derechos mínimos de un empleo decente y tenga que laborar de manera precaria (Larrea Maldonado, 2006). Este tipo de subempleo es estructural porque no depende de la voluntad de las personas, sino de la imposibilidad de tener acceso a los medios de producción debido a la concentración privada de los mismos (Laurie, 1998).

La categoría de subempleo ha sido ampliamente debatida en el marco de las Conferencias de Estadísticos del Trabajo de la OIT, a fin de visibilizar a los trabajadores que no pueden ser clasificados como empleados plenos ni tampoco como desocupados, pues, sin tener un empleo adecuado, buscan la manera de sobrevivir inventando actividades económicas o aceptando trabajos parciales y precarios que los sacarán de la desocupación; razón por la cual se recomienda a todos los países la presentación de cifras sobre subempleo.

Fue la 9na CIET en 1957, la que definió por primera vez al subempleo como: “la diferencia entre la cantidad de trabajo realizado por las personas ocupadas y la cantidad de trabajo que normalmente podrían y estarían dispuestas a realizar.” (Organización Internacional del Trabajo, 1957) ; y la 16ta CIET, a través de la “Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado” estableció al “subempleo visible” y las “otras formas de subempleo” como categorías del subempleo (Organización Internacional del Trabajo, 1998).

El “subempleo visible” comprende a todas las personas con empleo que de forma involuntaria trabajaron menos de la duración normal de trabajo y que se encuentran disponibles para un trabajo adicional.

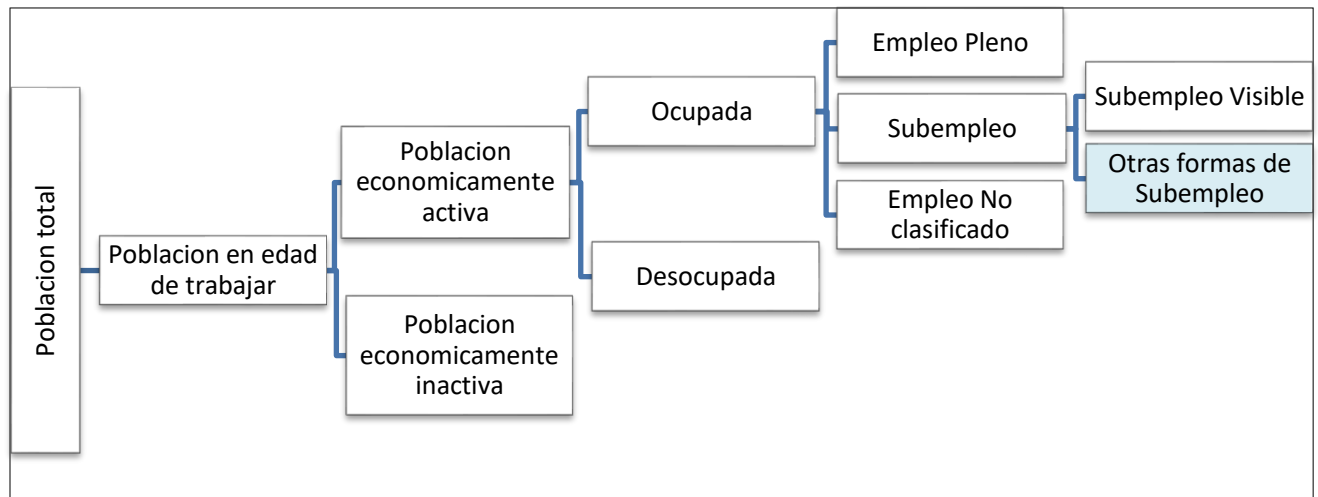
La 16ta CIET, no precisó la definición estadística de las “otras formas de subempleo”, razón por la cual, en Ecuador, esta categoría se conformó de forma residual abarcando a toda la población ocupada que no se clasificaba de acuerdo a los conceptos de ocupado pleno, ni de subempleo visible, de esta forma tenemos a trabajadores con las siguientes características:

- Personas ocupadas que trabajan 40 horas o más, tienen ingresos superiores o iguales al salario unificado legal y están dispuestos y disponibles a trabajar más horas o cambiarse de trabajo para trabajar más horas.
- Personas ocupadas que trabajan 40 horas o más, tienen ingresos menores al salario unificado legal y están dispuestos y disponibles a trabajar más horas,
- Personas ocupadas que trabajan 40 horas o más, tienen ingresos menores al salario unificado legal y no están dispuestos o disponibles a trabajar,

- Personas ocupadas que trabajan menos de 40 horas, tienen ingresos menores al salario unificado legal y no están dispuestos o disponibles a trabajar.

El esquema general aplicado en Ecuador hasta el 2014, se presentaba de la siguiente manera:

Figura 1 Otras formas de Subempleo - hasta 2014



Posteriormente la 19^{na} CIET en el año 2013, realizó cambios a la categoría de Subempleo, se eliminó la categoría de “otras formas de subempleo”; y a fin de adecuar esta categoría para que sea funcional según el Sistema de Cuentas Nacionales, es decir para convertirlo enteramente en un indicador del mercado de trabajo que mida la incompatibilidad entre oferta y demanda laborales, se consideró que se debía limpiar de cuestiones valorativas o cualitativas al concepto de subempleo, para lograrlo se determinaron dos enfoques técnicos: i) eliminar toda connotación cualitativa de la subutilización del trabajo y ii) cuantificar otras formas de trabajo necesarias para la construcción del SCN, como el trabajo en la ocupación, trabajo de producción para el autoconsumo, trabajo de formación no remunerado, trabajo voluntario y otras actividades productivas (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Siguiendo el criterio de la 19^{na} CIET, el subempleo se encontraría conformado por la población con empleo que cumpla tres condiciones:

- Insuficiencia de horas,
- El deseo de trabajar más horas, y
- La disponibilidad para hacerlo.

En el 2014 el Gobierno realizó un cambio metodológico a la Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo Urbana y Rural (EMENDUR), a través del Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC) a fin de transformar la categoría del Subempleo, justificando que el cambio respondía a recomendaciones realizadas por la 19^{na} CIET, pero en realidad no cumplía con ninguno de los dos objetivos planteados: el Ingreso seguía siendo una variable para definir si una persona es o no subempleada, manteniendo el carácter cualitativo de la medición; y no se reagrupó a los trabajadores en las categorías definidas por la 19^{na} CIET, sino que se crearon nuevas categorías, que respondían a otros intereses propios del gobierno y no a los objetivos técnicos de la OIT.

De esa forma se creó un nuevo marco conceptual en donde las personas con empleo, según la condición de actividad, podían clasificarse en tres grupos:

- **Empleo adecuado**, si el ingreso y horas de trabajo son adecuados teniendo en consideración la normativa vigente, independientemente del deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. Es importante destacar que empleo adecuado no es sinónimo de empleo decente, que según la OIT abarca diversas dimensiones como estabilidad, seguridad social, entre otras (Organización Internacional del Trabajo, 2013).
- **Empleo inadecuado**, si el ingreso y/o horas de trabajo tienen deficiencias, pudiendo o no desear y estar disponibles para trabajar; de acuerdo con el deseo y disponibilidad para trabajar se establecen subcategorías:
 - Subempleo, el trabajador tiene deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales
 - Otro empleo inadecuado, el trabajador no tiene el deseo ni disponibilidad de trabajar horas adicionales, además no alcanza al salario mínimo.
 - Empleo inadecuado no remunerado, el trabajador no recibe ninguna compensación económica por su trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2013).
- **Empleo no clasificado**, categoría residual, no existen datos suficientes para clasificarlos (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

El INEC, manifestó que esta clasificación se fundamentaba en la construcción del concepto de “empleo adecuado” y, su contraparte, “empleo inadecuado” los cuales están en concordancia con los derechos y garantías de los trabajadores contemplados en los cuerpos normativos nacionales, como la Constitución de la República del Ecuador, Plan Nacional del Buen Vivir y el

Código del Trabajo; los conceptos de “adecuado” e “inadecuado” si bien no forman parte de las recomendaciones de la 19na CIET, tampoco van en contra de éstas. (Revista de Estadística y Metodologías del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015)

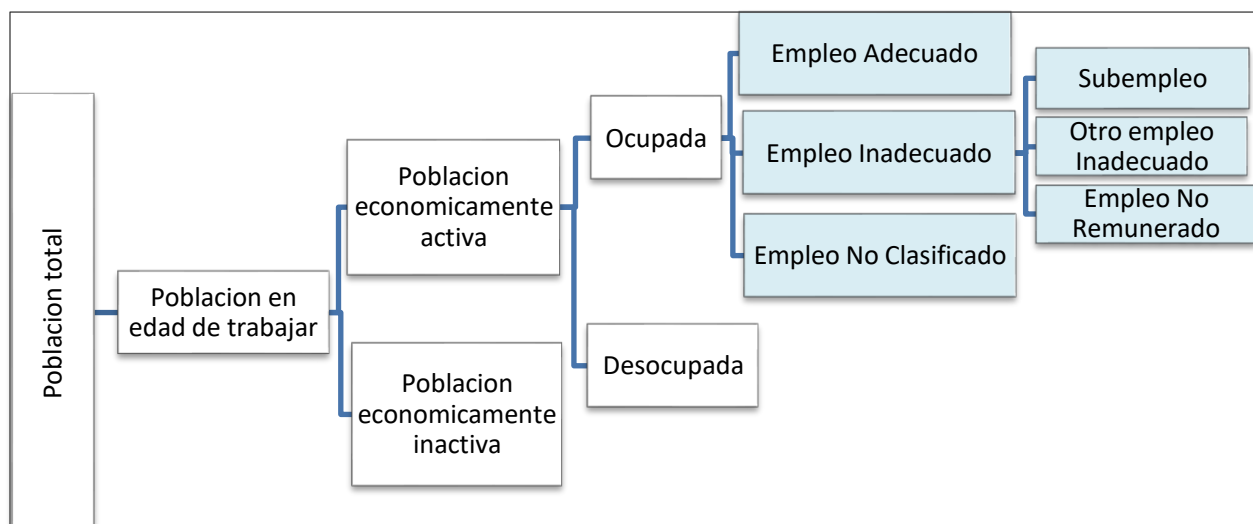
Es importante mencionar que en el Gobierno del Economista Rafael Correa Delgado se decidió crear la categoría: “Otro empleo no adecuado”, la cual no aparece mencionada en la resolución de la 19 CIET, según el gobierno esta categoría estaría compuesta por los siguientes subgrupos:

- Personas con ingreso no adecuado, con jornada adecuada, que no tienen deseo ni disponibilidad de trabajar más horas; y
- Personas con ingreso no adecuado, con jornada no adecuada, que no tienen deseo ni disponibilidad de trabajar más horas.

Respecto de la creación de esta nueva categoría se considera que contribuye a subestimar el subempleo, primero porque los dos grupos que la componen tienen ingresos menores al SBU y, sin embargo, no se suman en dicha categoría; además de que en ese grupo se contabiliza a personas que desean trabajar más, aunque no tienen disponibilidad para hacerlo, por ejemplo, una mujer dedicada al cuidado o un trabajador de la construcción agotado que no pueden trabajar más horas, evidentemente que quien desearía trabajar más, por necesidad, es sin duda un subempleado, aunque no esté disponible debido a razones que escapan a su voluntad. Estas personas dejarán de ser cuantificadas como subempleadas porque formarán parte de esta nueva categoría (Revista de Estadística y Metodologías del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015) .

El nuevo esquema aplicado en Ecuador desde el 2014, se presenta de la siguiente manera:

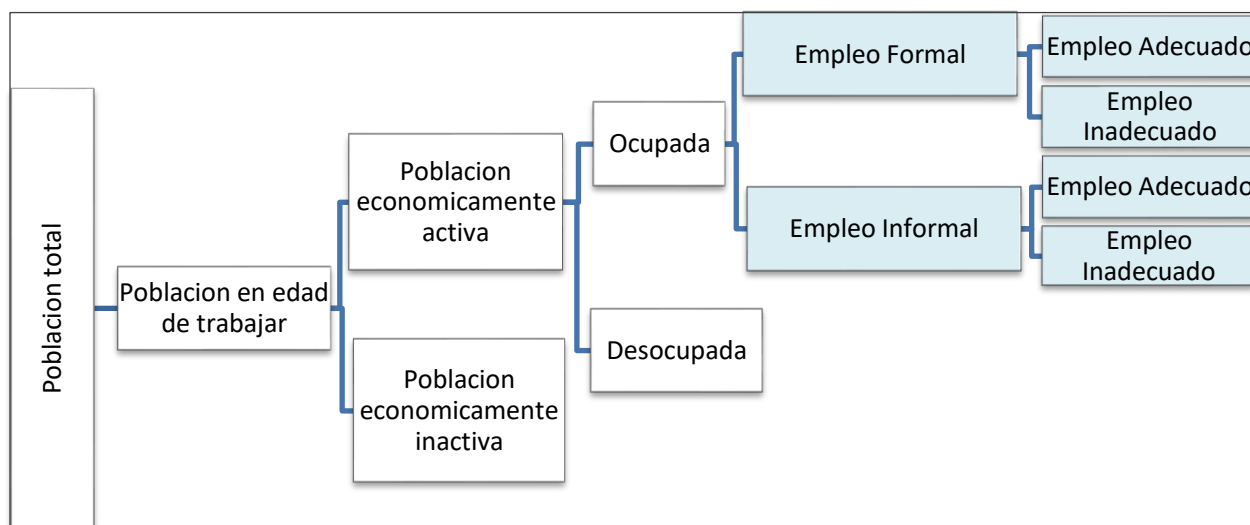
Figura 2 Otras formas de Subempleo - Desde 2014



1.4 Condición de actividad y su relación con el sector informal

A fin de integrar la informalidad con la condición adecuada o inadecuada del empleo, podemos observar las siguientes categorías de empleo:

Figura 3 Categorías de Condición de actividad



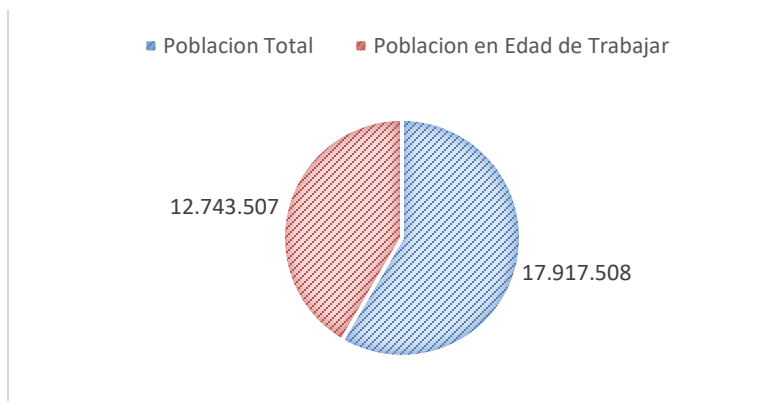
Así tendríamos, como menciona Peña Montalvo (2021):

- **Empleo formal – adecuado:** en esta categoría el trabajador goza de las mejores condiciones laborales, se labora en una empresa que cuenta con más de 100 trabajadores, tiene RUC, y con un número de horas trabajadas e ingresos que guardan relación con la normativa vigente.
- **Empleo formal – inadecuado:** el trabajador labora en una empresa que cuenta con más de 100 trabajadores, tiene RUC, pero sus ingresos y/o horas de trabajo no guardan relación con la normativa vigente, adicionalmente el trabajador desea y está disponible para trabajar más horas.
- **Empleo informal – adecuado:** el trabajador labora en una empresa no constituida en sociedad, que no tiene RUC o labora por cuenta propia, pero sus ingresos y/o horas de trabajo superan los umbrales mínimos establecidos en la normativa vigente.
- **Empleo informal – inadecuado:** el trabajador labora en una empresa no constituida en sociedad, que no tiene RUC o labora por cuenta propia, pero sus ingresos y/o horas de trabajo no superan los umbrales mínimos establecidos en la normativa vigente y desea y está disponible para trabajar más horas.

1.5 Análisis del sector informal en el Ecuador

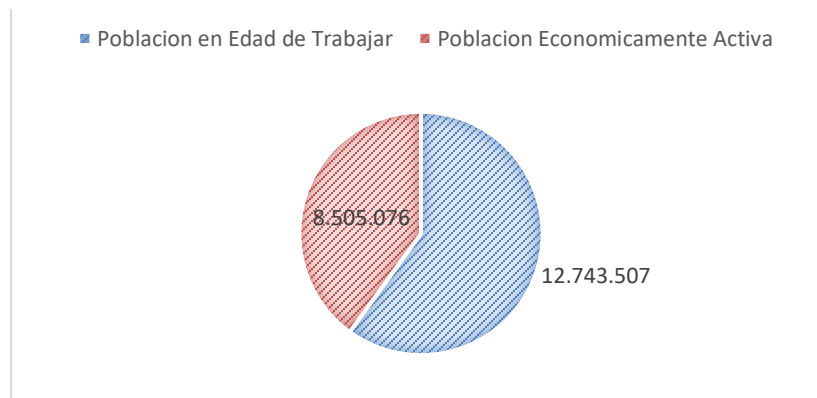
Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), para diciembre del año 2021, la población en edad de trabajar fue de 12.743.507.

Figura 4 Población en Edad de Trabajar



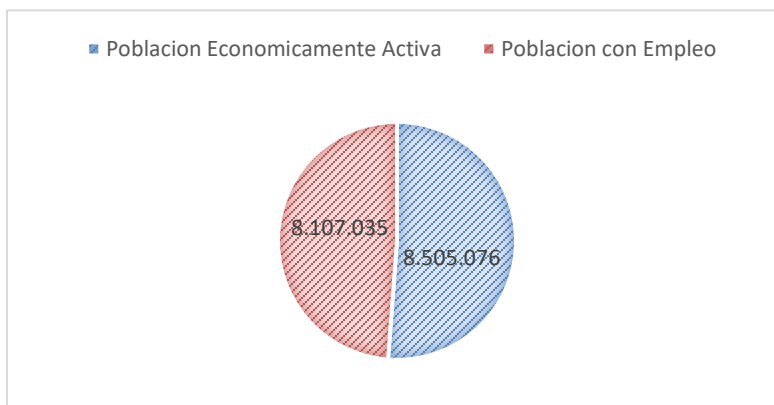
Del total de la población en edad de trabajar, 8.505.076 fueron económicamente activos lo cual representa a personas que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o, tuvieron trabajo y personas que no tenían empleo, pero estaban disponibles para trabajar y buscar empleo.

Figura 5 Población Económicamente Activa



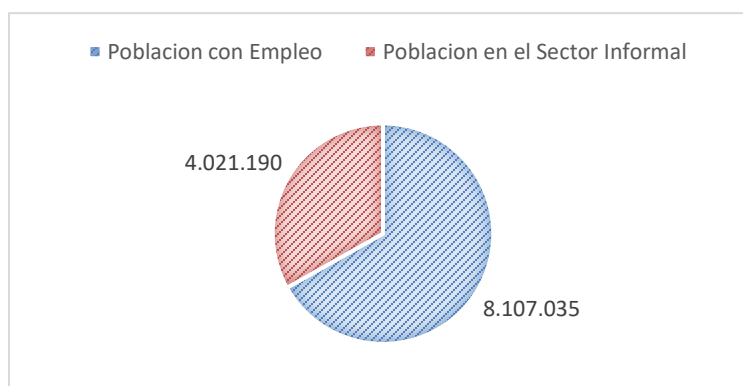
De la población económicamente activa, 8.107.035 millones de personas se dedicaron a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficio, es decir tuvieron empleo.

Figura 6 Población con Empleo



Del total de la población con empleo, el 50,2% se encontraba laborando en el sector informal, el 43,5% se encontraba laborando en el sector formal, el 2,2% laboraba en el empleo doméstico y el 4,1% se encontraba en la categoría de no clasificados; en cuanto al sector informal estos porcentajes implican que 4.021,19 millones de personas laboran en empresas de menos de 100 trabajadores que no tiene RUC, y del total de personas que laboran en la informalidad, únicamente un 14.3% tienen un empleo adecuado es decir 575.03 mil personas ganan igual o más que el salario básico y laboran 40 horas a la semana, el resto enfrenta situaciones laborales precarias.

Figura 7 Población en el Sector Informal



Capítulo 2: La seguridad social y el empleo informal

2.1 análisis de la seguridad social en el Ecuador y su relación con el sector informal

La seguridad social se puede definir como la protección que una sociedad brinda a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del jefe de familia; de esta forma podemos establecer que la seguridad social tiene dos dimensiones principales, a saber, la «seguridad del ingreso» y la «disponibilidad de la asistencia médica», mismas que se identifican como elementos esenciales de la seguridad social tanto en la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad de los medios de vida de 1944, como en la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo sobre la asistencia médica de 1944 (Organización Internacional del Trabajo, 1994).

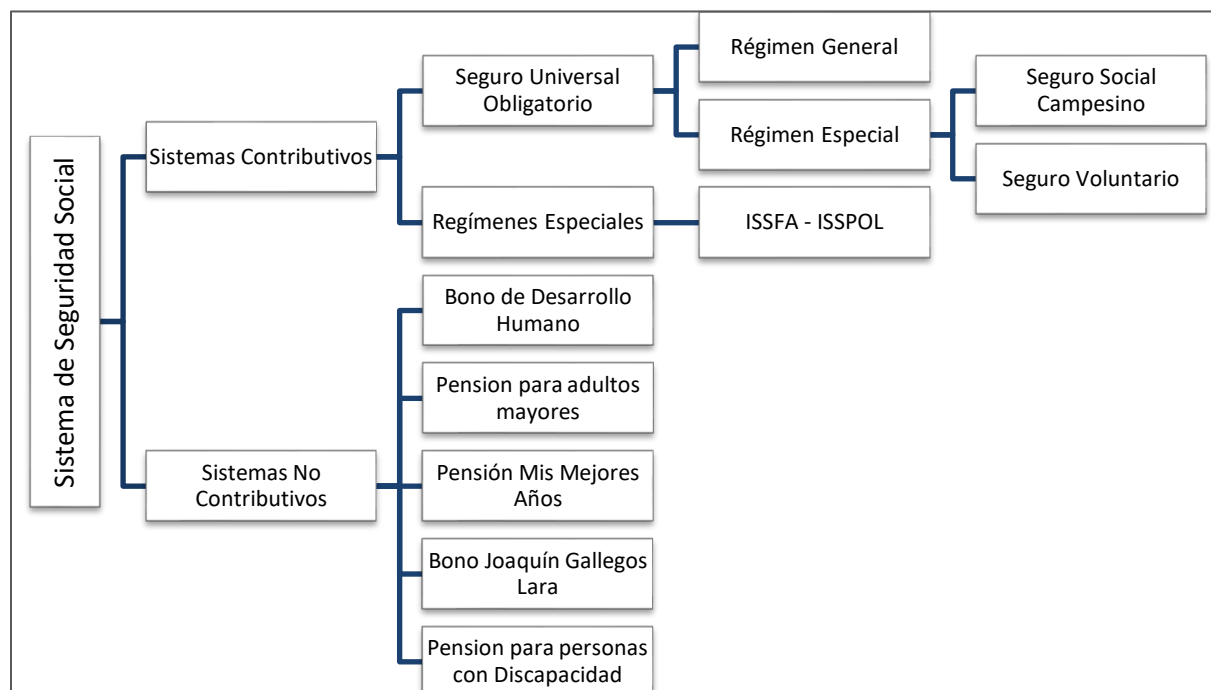
A pesar de que la seguridad social se concibe como un derecho fundamental, tanto en los Convenios de la OIT como en los instrumentos de la ONU, en realidad sólo una pequeña proporción de la gente en nuestro planeta puede disfrutar de la misma, según lo manifiesta la OIT, sólo el 20 por ciento de la población mundial tiene una cobertura adecuada en materia de seguridad social mientras que más de la mitad no dispone de ninguna forma de protección social, aquellos que no están cubiertos tienden a formar parte de la economía informal, por lo general, no están protegidos en su vejez por la seguridad social y no están en condiciones de pagar sus gastos de salud (Organización Internacional del Trabajo, 2003).

La Constitución de la República del Ecuador define a la seguridad social como un derecho universal, bajo la responsabilidad primordial del Estado; la seguridad social deberá atender las necesidades individuales y colectivas de la población y se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación. El derecho al acceso a la seguridad social incluye explícitamente a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades de auto sustento en el campo, trabajadores autónomos y desempleados.

El sistema de Seguridad Social en nuestro país está conformado por un sistema contributivo que sería el Seguro Universal Obligatorio en el que el financiamiento está constituido básicamente por los aportes de trabajadores, empleadores y Estado, y el sistema no contributivo, que también forma parte del Sistema de la Seguridad Social y está básicamente sostenido por el Estado. El sistema de Seguridad Social contributivo, está conformado por el Seguro Universal Obligatorio y

por Regímenes Especiales conformados por la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. El Seguro Universal Obligatorio, a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene a su vez un Régimen General y un Régimen Especial conformado por el Seguro Social Campesino y el Seguro Voluntario (Porrás Velasco, 2015).

Figura 8 Seguridad Social



El IESS brinda diferentes tipos de cobertura de seguros: invalidez, vejez y muerte; salud; riesgos del trabajo; cesantía y desempleo. Las contingencias cubiertas por el seguro dependerán del régimen en el cual se encuentre el aportante y, en algunos casos, de pagos adicionales que este pueda realizar para extender la cobertura.

A continuación, se presenta un resumen de las prestaciones según la modalidad de afiliación en el Seguro Universal Obligatorio.

Tabla 2 Prestaciones de la Seguridad Social

PRESTACIONES	RÉGIMEN GENERAL			RÉGIMEN ESPECIAL	
	Con Relación de Dependencia	Sin Relación de Dependencia	Trabajadores No Remunerados del Hogar	Seguro Social Campesino	Seguro Voluntario
Invalidez-Vejez y Muerte	SI	SI	SI	SI	SI
Salud y Maternidad	SI	SI	NO	SI	SI
Cobertura salud Cónyuge	SI	SI	NO	SI	SI
Riesgos del Trabajo	SI	SI	NO	NO	SI
Seguro de Desempleo	SI	NO	NO – Opcional	NO	NO
Cesantía	SI	NO	NO	NO	NO

El Seguro Voluntario también es de carácter contributivo y fue creado para todos aquellos que no se incluían en el seguro general obligatorio⁹, la Ley de Seguridad Social reconoce al Seguro Voluntario y señala quienes son los sujetos de protección de este Régimen, en su Art. 152 al señalar que: “El IESS aceptará la afiliación voluntaria de toda persona mayor de edad no comprendida entre los sujetos obligados del artículo 2 que manifieste su voluntad de acogerse a este régimen y cumpla los requisitos y condiciones señalados en el Reglamento General de esta Ley”. La Ley de Seguridad Social en su artículo 154 establece los siguientes beneficios: Los afiliados voluntarios gozarán de los mismos beneficios y prestaciones que se otorgan a los afiliados obligados, en lo referente a los Seguros de Invalidez, Vejez, Muerte, Riesgos del Trabajo y asistencia por enfermedad y maternidad. Este seguro alcanza una cobertura casi equiparable

⁹ La Resolución CD. 467 del Consejo Directivo del IESS aprobada el 20 de marzo de 2014, señala que los trabajadores sin relación de dependencia, así como profesionales en libre ejercicio, administradores de un negocio o dueños de una empresa unipersonal pueden afiliarse voluntariamente al Seguro General Obligatorio, aceptando todas las obligaciones derivadas de él, así la obligatoriedad de la afiliación se produce solo en el caso de los trabajadores en relación de dependencia para sus empleadores.

al Seguro General Obligatorio a excepción de que estos afiliados no aplican para el seguro de desempleo ni tampoco acumulan el fondo de cesantía.

De igual forma la Resolución 467 emitida por el Consejo Directivo del IESS establece la tasa de aportación de este seguro siendo un total de 20.60% que debe pagar el afiliado voluntario, estableciendo además que la materia gravada corresponderá al valor mensual que el afiliado sin relación de dependencia o independiente establezca como equivalente a su remuneración; que, en ningún caso, podrá ser inferior al salario básico unificado (Consejo Directivo - IESS, 2014) .

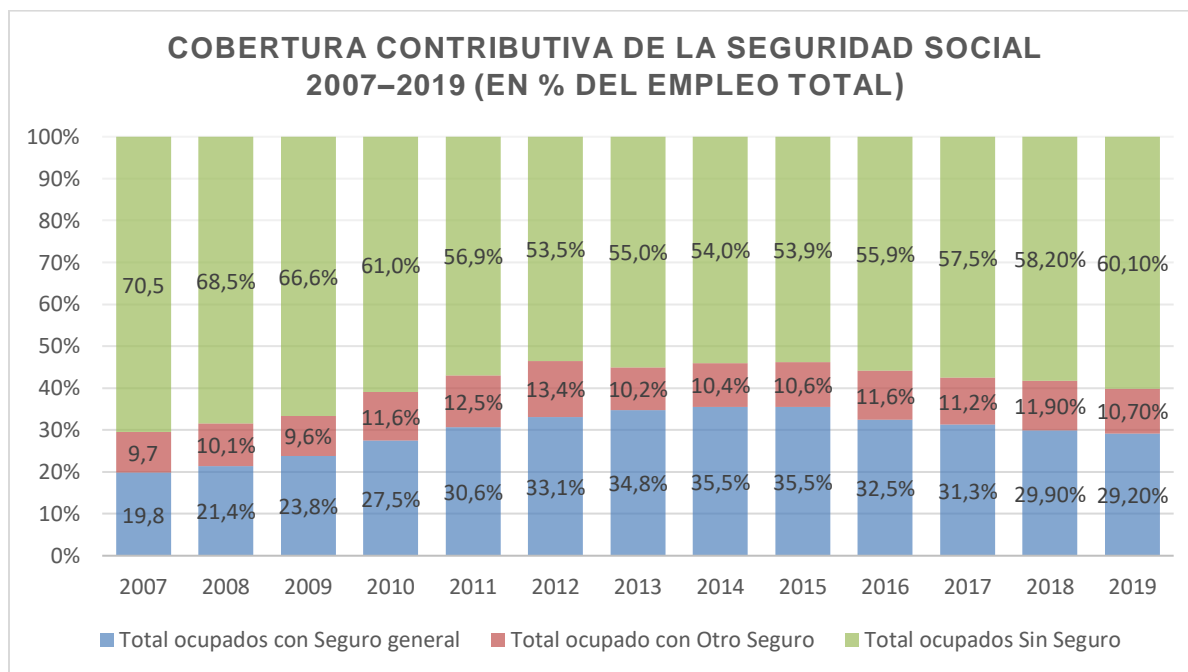
Por último, es importante recalcar que este Seguro Voluntario es el mecanismo bajo el cual quienes no son trabajadores formales en relación de dependencia pueden acceder a los beneficios de la seguridad social, siendo ésta la puerta de entrada para el caso de los trabajadores en el sector informal que quieran voluntariamente cotizar.

En relación con el trabajo en el sector informal la Organización Internacional del Trabajo en su publicación *Women and men in the informal economy: A statistical picture (2018)* ha manifestado que:

Más del 60% de la población ocupada del mundo se gana la vida en la economía informal. La informalidad existe en todos los países, independientemente del nivel de desarrollo socioeconómico, aunque es más frecuente en los países en desarrollo. Los 2.000 millones de mujeres y hombres que se ganan la vida en la economía informal se ven privados de condiciones de trabajo decentes. Los datos demuestran que la mayoría de las personas entran en la economía informal no por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y a falta de otros medios de subsistencia.

Es importante también tener una visión general de la cobertura de la seguridad social, para lo cual a continuación se analiza la evolución en el período 2007–2019 de los ocupados que se encuentran cotizando en el régimen contributivo y quienes no se encuentran cubiertos por ninguno de los seguros existentes. La información presentada, que proviene de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del INEC, muestra que la proporción de los ocupados cotizantes presentó una marcada tendencia al alza desde un 20% en 2007 a un 36% en 2014 y que, desde entonces, se ha observado una tendencia a la baja, hasta llegar a alcanzar un 29,2% del empleo en 2019.

Ilustración 1 Cobertura Contributiva de la seguridad social

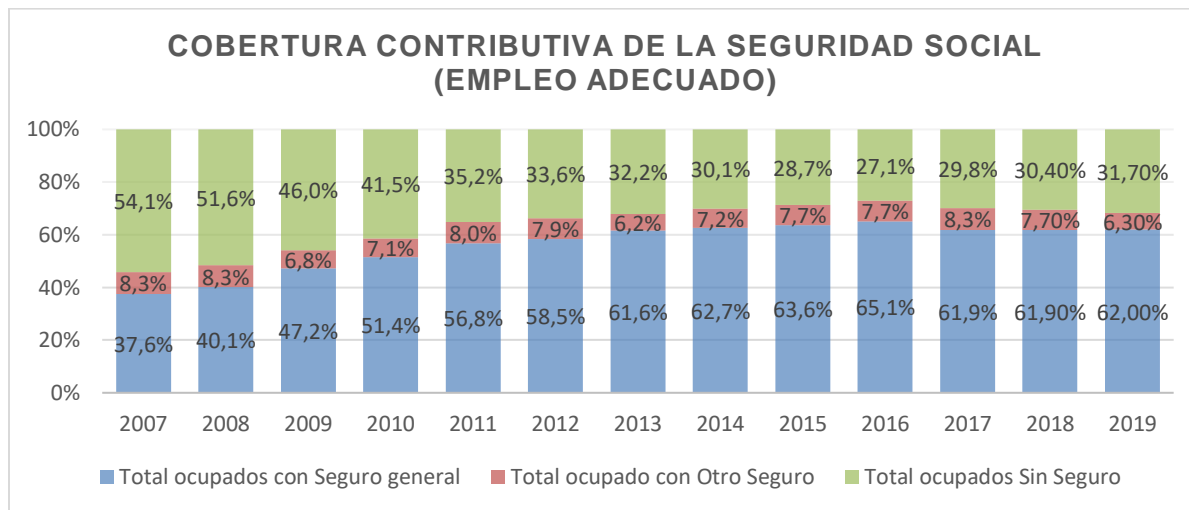


- Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Indicador de Seguridad Social por tipo de empleo del INEC.
- La Cobertura contributiva hace referencia al número de personas ocupadas que se encuentran cotizando al régimen contributivo de la seguridad social; esto es o al Régimen General del IESS o a otros seguros contributivos. La categoría de “Otro seguro” incluye a: IESS (Seguro Voluntario, Seguro Social Campesino), Seguro del ISSFA o ISSPOL.

Adicionalmente, si se analiza la información con un mayor nivel de desagregación¹⁰ con el fin de identificar la cobertura contributiva según las diferentes categorías en la ocupación definidas por el INEC, en las que distingue entre empleo adecuado y otras formas de empleo no adecuado, para el período 2007–2019, es posible observar que la población que contaba con un empleo adecuado fue la que alcanzó una mayor proporción de cobertura contributiva, esto fue un 68%, en donde el 62% era atribuible al seguro general y el 6% a los otros seguros, del total de dicha categoría en 2019.

¹⁰ El INEC presenta datos desagregados de la cobertura de seguridad social, a través del “Indicador de Seguridad Social por tipo de empleo” únicamente respecto de la población con empleo, población con empleo adecuado y población en subempleo.

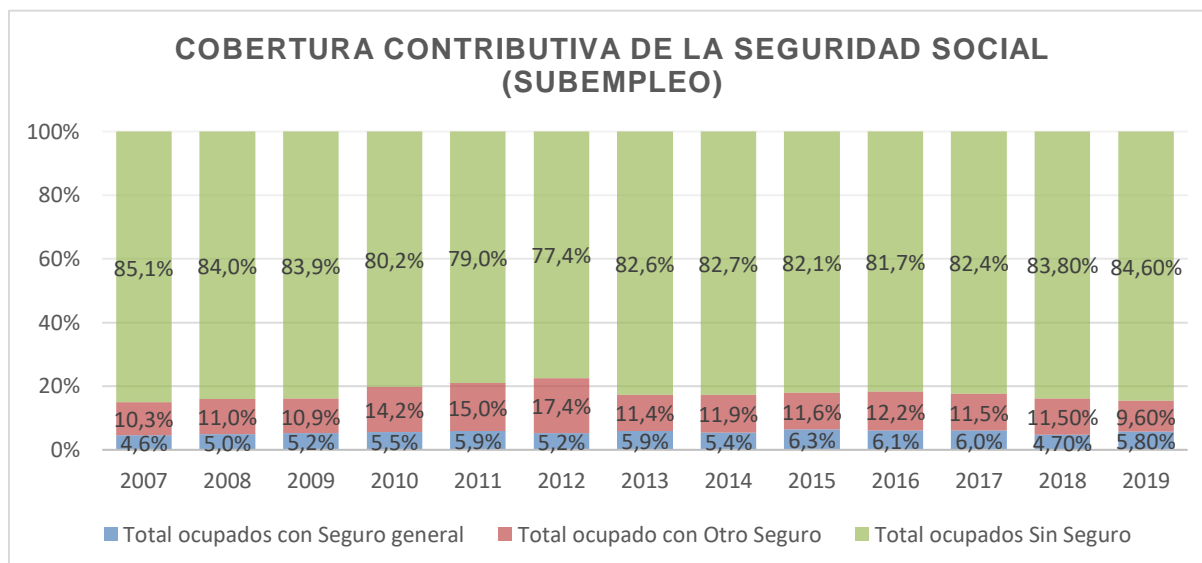
Ilustración 2 Cobertura Contributiva - Empleo Adecuado



- Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Indicador de Seguridad Social por tipo de empleo del INEC.

En cambio, en el mismo año, entre los trabajadores en condición de subempleo el 84.6% estaba excluido de la seguridad social, lo mismo ocurría con la categoría de otro empleo no adecuado en donde el 78.1% también estaba excluido de la seguridad social.

Ilustración 3 Cobertura Contributiva - Subempleo



- Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Indicador de Seguridad Social por tipo de empleo del INEC.

Evidenciándose en la realidad lo que nos manifiesta la teoría, que las personas que laboran en condiciones de informalidad carecen de prestaciones y, generalmente, de certidumbre en las condiciones de trabajo e ingreso, que las actividades informales, casi por definición, evitan los impuestos sobre la nómina y las cotizaciones a la seguridad social, por lo que los trabajadores de este sector no tienen acceso a diferentes formas de protección social, como el seguro de desempleo, el seguro médico o las pensiones de jubilación; y la respuesta a este bajo índice de afiliación al seguro voluntario podría ser el alto costo que esto representa para un trabajador del sector informal, el 20.60% de los ingresos mensuales, razón por la cual se hace imperativo buscar nuevos métodos para que estas personas accedan a la seguridad social.

2.2 Principales barreras y estrategias para la formación y extensión de la cobertura de la protección social al trabajo en el sector informal

El sector informal en el Ecuador representa a más de la mitad de la población con empleo, esta situación es concordante con lo que sucede a nivel mundial, según datos de la OIT en el mundo seis de cada diez trabajadores y ocho de cada diez empresas ejercen su actividad en la economía informal; la informalidad es, por consiguiente, un fenómeno de gran magnitud que, contrariamente a las previsiones del pasado, no se ha reducido con el paso del tiempo, e incluso está aumentando en muchos países (OIT, 2021).

Si bien la economía informal está más extendida en los países en desarrollo, existe en todas las regiones del mundo y pese a estar expuestos a mayores riesgos e inseguridad en materia de ingresos, la gran mayoría de estas personas enfrentan serias brechas de trabajo decente, principalmente carecen de cobertura de seguridad social, ya que se encuentran encerrados en un círculo vicioso de vulnerabilidad y pobreza, lo que constituye un enorme desafío no solo para su bienestar individual y el disfrute de los derechos humanos, sino también para el desarrollo económico y social de sus países (OIT, 2021).

La falta de protección social de los trabajadores del sector informal inhibe significativamente el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹ (ODS) para 2030, en particular el ODS 1 sobre acabar con la pobreza, el ODS 3 sobre garantizar una vida sana y promover el bienestar, el ODS 5 sobre lograr la igualdad de género y el empoderamiento mujeres y niñas, ODS 8 sobre la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo

11 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

pleno y productivo y el trabajo decente, el ODS 10 sobre la reducción de las desigualdades y el ODS 16 sobre la promoción de la paz, justicia e instituciones sólidas.

La falta de protección social de los trabajadores informales suele estar asociada a la falta de cobertura a través de mecanismos contributivos, lo que generalmente se debe a que muchos de los trabajadores de la economía informal no tienen suficiente capacidad contributiva para pagar las cotizaciones de manera regular; o pueden tener dificultades para cumplir con los requisitos administrativos, o simplemente no estar cubiertos por la legislación aplicable (OIT, 2021).

En muchos países, los dos tipos dominantes de esquemas de seguridad social son el seguro social para aquellos en la economía formal, y la asistencia social dirigida a mitigar la pobreza en hogares con un potencial de ingresos nulo o muy limitado, los trabajadores en la economía informal tienden a ser excluidos de la cobertura, tanto de los esquemas para ocupados formales, como de los esquemas para pobres si se considera que no son lo suficientemente pobres, esta falta de protección ha sido descrita como el “punto medio perdido”. La exclusión de los trabajadores informales de la protección social constituye un enorme desafío para el desarrollo económico y social, el alcance de este desafío parece abrumador, considerando que el empleo informal, como se había mencionado anteriormente, representa en muchos países la gran mayoría de la fuerza laboral. Cubrir esta categoría de trabajadores requiere no solo una extensión de la cobertura legal, sino también medidas adicionales para asegurar que los mecanismos se adapten a su situación.

Barreras para extender la protección social a los trabajadores de la economía informal

Para formular políticas públicas y emprender reformas dirigidas a proteger a esta categoría vulnerable de trabajadores y facilitar su transición a la economía formal, es fundamental comprender y analizar las claves de la falta de cobertura de la seguridad social.

2.2.1 Exclusión de la cobertura legal

El marco legal puede excluir o restringir la participación de ciertas categorías de trabajadores en los esquemas de protección social y, como resultado, estos trabajadores permanecen en la economía informal. En muchos países, la legislación vincula la cobertura de la seguridad social a una relación laboral identificable entre un empleador y un trabajador dependiente. Esto excluye aquellas categorías de trabajadores que carecen de tal relación identificable, o para quien tal relación está disfrazada. Los mecanismos contributivos de protección social, incluidos los seguros privados o los planes de ahorro, están vinculados al empleo, en el sentido de que el

pago de las cotizaciones requiere un flujo constante de ingresos, que por lo general proviene de algún tipo de actividad económica lucrativa (Organización Internacional del Trabajo, 2017). En este contexto, no sorprende que la cobertura de la protección social sea mayor en países con una mayor proporción de trabajadores asalariados, aunque es necesario tener en consideración que los países con niveles similares de empleo asalariado obtienen resultados diferentes en términos de cobertura de protección social, lo que sugiere que otros factores de política también desempeñan un papel importante en la configuración de los resultados.

Además, la legislación puede incluir reglas basadas en el lugar de trabajo, el tipo de contrato, el tamaño de la empresa, el número de horas de trabajo o los umbrales de ingresos o la duración mínima del contrato, lo que puede excluir efectivamente a algunas categorías de trabajadores. En algunos casos, algunas categorías de trabajadores pueden estar formalmente cubiertas por la legislación, pero el régimen puede no estar adaptado a la situación y necesidades específicas de esos trabajadores por ejemplo en cuanto a los montos de cotización o beneficios, y por lo tanto es poco probable que se hagan cumplir.

2.2.2 Falta de información, conciencia y confianza

La baja cobertura contributiva también puede estar relacionada con problemas de conocimiento e información sobre la existencia y funcionamiento de los instrumentos de seguridad social, así la falta de información y conciencia sobre la seguridad social es uno de los factores que contribuyen a la debilidad de los incentivos para registrarse en la seguridad social (Organización Internacional del Trabajo, 2014). En particular, el analfabetismo y las barreras del idioma, generalmente mayores entre las poblaciones rurales, pueden dificultar que los trabajadores entiendan las normas legales que generalmente están escritas solo en los idiomas oficiales, por lo tanto, todas las estrategias orientadas en tal sentido deben considerar las dimensiones de información y educación de la población objetivo. Además, la falta de confianza en la institución de seguridad social también puede contribuir a cierta reticencia a afiliarse a un régimen de seguridad social (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

2.2.3 Beneficios no alineados con las prioridades

Los trabajadores y los empleadores pueden mostrarse reacios a cotizar si no están convencidos de que los beneficios proporcionados satisfarán sus necesidades prioritarias (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Dependiendo de la situación de los trabajadores en cuestión,

pueden ser necesarios diferentes tipos de beneficios y servicios para satisfacer las necesidades de los trabajadores, en particular sus necesidades más inmediatas.

2.2.4 Costos específicos de la protección social

El alto porcentaje de las cotizaciones a menudo se considera una barrera económica para participar en un régimen de protección social contributivo. Es posible que las contribuciones no se adapten al nivel de los ingresos percibidos y que tanto los empleadores como los trabajadores las perciban como demasiado altas, en particular si no valoran los beneficios de la cobertura del seguro social. Para los trabajadores por cuenta propia, contribuir a un plan de protección social puede ser particularmente oneroso en el sentido de que tienen que asumir también la parte de las cotizaciones de los empleadores. Sin embargo, los arreglos financieros inadecuados y los factores institucionales pueden ser más importantes que los niveles de contribución (Williams y Kedir, 2017).

2.2.5 Arreglos financieros inadecuados

Además del porcentaje de las cotizaciones, los trabajadores y los empleadores pueden tener dificultades para cotizar si los mecanismos de financiación y, en particular, los mecanismos de recaudación de cotizaciones no se adaptan a su situación. Muchos trabajadores de la economía informal dependen de ingresos volátiles, fluctuantes o inestables, que pueden requerir algunas adaptaciones para las formas contributivas de protección (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Este es, por ejemplo, el caso de los trabajadores agrícolas cuyos ingresos suelen seguir patrones estacionales, lo que les dificulta pagar las cotizaciones mensuales, pero pueden hacerlo después de vender sus cosechas o animales. Asimismo, las fluctuaciones en los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, pueden dificultarles el pago de las cotizaciones periódicas, ya que estos trabajadores tienen otro inconveniente que les caracteriza, a saber, la movilidad entre categorías y segmentos ocupacionales. La información disponible muestra que estos trabajadores transitan entre empleos asalariados y no asalariados y entre empleos formales e informales, de modo que las contribuciones a la seguridad social no siempre son continuas. Tales interrupciones o también llamadas lagunas contributivas impiden el acceso a las prestaciones por incumplimiento de las condiciones de elegibilidad. Las soluciones en este ámbito, con frecuencia conllevan a establecer periodos más reducidos de cotización para acceder a los beneficios, con el evidente costo actuarial que ello representa para los programas de seguro

social. En algunos países, dicho costo es subsidiado solidariamente por otros grupos de trabajadores o por el Estado.

2.2.6 Gastos generales de formalización

Los trabajadores que operan en la economía informal pueden rehuir el costo general de la formalización, que está asociado con laborar en la economía formal. Estos costos incluyen costos de entrada y costos operativos, y pueden variar según el entorno empresarial de cada país. Especialmente para unidades económicas pequeñas que operan con un bajo nivel de productividad, dicho costo de formalización puede superar su capacidad financiera (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Los costos de entrada se refieren a todos los costos asociados con los procedimientos de registro, incluidas las tarifas de registro y los costos de oportunidad que las empresas podrían ganar si hacen negocios como de costumbre en lugar de dedicar tiempo al proceso administrativo.

Los costos operativos son el otro tipo de costos, asociados con operar en la economía formal, tales como impuestos, derechos de licencia y contribuciones sociales, así como los costos para cumplir con las normas laborales, el tiempo requerido para obtener el registro de la propiedad y solicitar préstamos formales.

2.2.7 Procedimientos y servicios administrativos complejos y onerosos

Los procedimientos complejos y engorrosos pueden disuadir a los empleadores y trabajadores de registrarse en los planes de protección social y, por lo tanto, tener derecho a las prestaciones. Generalmente las pequeñas y medianas empresas tienen capacidades administrativas limitadas por lo cual a menudo tienen dificultades para cumplir con los requisitos [PYME]. Los trabajadores por cuenta propia no se benefician del papel de intermediario de un empleador y, a menudo, luchan con procedimientos administrativos complejos que consumen mucho tiempo.

En las áreas rurales, las personas pueden tener dificultades para acceder a los planes de protección social debido a la baja densidad de estructuras y servicios administrativos, largas distancias a la próxima oficina, y medios de transporte deficientes que pueden inhibir el acceso a las estructuras administrativas para registrarse o pagar contribuciones, o para acceder a beneficios o servicios, visto de esta forma el costo de oportunidad en términos de costo de transporte y tiempo invertido resulta ser prohibitivamente alto, entonces si los sistemas de protección social no brindan servicios adecuados en las áreas rurales, los trabajadores tendrán

menos interés en contribuir a ellos, tal exclusión podría ocurrir incluso cuando existen esquemas universales (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

2.2.8 Falta de aplicación y control, y bajo cumplimiento

La seguridad social contributiva se desarrolló en el contexto del empleo asalariado, donde la relación laboral dependiente es un mecanismo que facilita la cobertura del trabajador formal. En cambio, la detección y el control de las contribuciones de los trabajadores independientes son más complejos y requieren desarrollar una institucionalidad específica que gestione los regímenes destinados a este tipo de trabajadores. De hecho, los gobiernos pueden estar menos inclinados a garantizar las inspecciones de unidades económicas pequeñas debido a los costos relativamente altos involucrados y a la complejidad de los procedimientos, especialmente cuando esto requiere la coordinación entre varios servicios de inspección.

Se trata, sin lugar a dudas, de un obstáculo administrativo, que solo podría afrontarse parcialmente mediante los servicios de inspección laboral. Una mayor efectividad en esta materia exigirá políticas integradas con otros servicios públicos, mayores recursos e incentivos y apoyos cuidadosamente diseñados.

2.2.9 Falta de representación y organización

Es ampliamente reconocido que existe un vínculo directo entre la capacidad de organización de los trabajadores y la facilidad para incluirlos en esquemas contributivos. La falta de organización de algunas categorías de trabajadores los margina más y reduce sus posibilidades de estar representados en los debates abiertos, en ese sentido el diálogo social es un factor imprescindible para que las políticas enfoquen el fenómeno de la informalidad con eficacia, sobre todo en lo que respecta a la transición a la formalidad. Se debería buscar el establecimiento de consultas y mecanismos tripartitos con las organizaciones de trabajadores, de empleadores y el Estado, especialmente al momento de determinar la naturaleza de la economía informal, de formular diagnósticos, de elaborar planes de acción o de diseñar y ejecutar políticas para un grupo específico de trabajadores y empresas. Los trabajadores de la economía informal y las empresas de la economía informal deberían tener la posibilidad de expresar sus opiniones y de defender sus derechos, en particular a través de sus organizaciones de afiliados, con respecto a las medidas de políticas públicas que tendrán una incidencia directa sobre ellos. De hecho, su participación en las fases iniciales de la concepción de tales medidas aumentará la eficacia de estas, a pesar de esto la participación de los sindicatos en la economía informal actualmente es

bastante limitada, los trabajadores no pueden reclamar sus derechos ni establecer contactos con las instituciones (OIT, 2021).

2.3 Estrategias para extender la cobertura de la seguridad social y facilitar la transición a la economía formal

Dadas las limitaciones, ¿cómo se puede extender la cobertura de protección social a los trabajadores de la economía informal? En otras palabras, ¿cómo se puede lograr la protección universal? Es necesario tener en consideración que la extensión de la cobertura de protección social a los trabajadores de la economía informal requiere una estrategia integral para superar las diversas barreras a la cobertura de protección social. En la mayoría de casos, será necesaria una combinación de diferentes medidas para abordar diferentes barreras y ofrecer una solución efectiva, equitativa y sostenible. No existe un enfoque único para todos: las soluciones siempre deben responder a los desafíos y realidades concretos. Sin embargo, a continuación, se analizan algunos enfoques adoptados.

2.3.1. Un enfoque basado en los derechos

La seguridad social es un derecho humano básico, como se afirma en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. Este derecho constituye la primera fuente de legitimidad para la extensión de la cobertura de seguridad social a todos. Sin embargo, la seguridad social también es un medio fundamental de reducir la pobreza y la exclusión social, y de promover la cohesión social. Hay cada vez más pruebas, en los países en desarrollo, acerca de la importante contribución de la seguridad social a mejorar el acceso a la salud, la educación y las oportunidades económicas productivas, reducir el trabajo infantil y facilitar la participación de los miembros más pobres de la sociedad en el mercado de trabajo. El mayor conocimiento y comprensión de la contribución de la seguridad social al programa de desarrollo han impulsado a muchos países del mundo en desarrollo a adoptar iniciativas para ampliar la cobertura a las personas excluidas de los regímenes existentes y, en particular, a los que trabajan en la economía informal. Estas iniciativas son tanto necesarias como urgentes; sin embargo, la transición de la economía informal a la formal sigue siendo una prioridad para reducir los déficits de trabajo decente y extender las medidas de protección vinculadas con el empleo formal a una proporción más grande de la población (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

2.3.2 Satisfacer necesidades prioritarias y diseñar soluciones adaptadas

La economía informal incluye a trabajadores de características muy diferentes en cuanto a los ingresos (nivel, regularidad, estacionalidad), situación del empleo (empleados, empleadores, trabajadores por cuenta propia, trabajadores ocasionales, etc.) el sector de actividades (comercio, agricultura, industria, etc.) y necesidades.

Si se pretende extender la cobertura a un grupo tan heterogéneo de trabajadores, es necesario aplicar diferentes instrumentos coordinados y adaptados a las características específicas de los distintos colectivos, a las contingencias a las que tienen que responder y el contexto nacional, ya que las necesidades de los trabajadores informales pueden diferir según su condición social y familiar o su exposición a tipos específicos de riesgos asociados con las condiciones o el entorno de trabajo. Los beneficios de la protección social deben estar diseñados para satisfacer las necesidades prioritarias de los trabajadores, cubriendo los riesgos tanto a corto como a largo plazo, y ofreciendo beneficios y servicios de calidad de manera transparente. Fortalecer la voz y la participación de quienes se encuentran en la economía informal es esencial para garantizar que la protección social responda a las necesidades y circunstancias de los trabajadores de la economía informal. Su participación en los procesos de toma de decisiones puede contribuir a asegurar que las soluciones satisfacen sus necesidades y se adaptan a su situación. En particular, los gobiernos deberían garantizar que las opiniones de los trabajadores y los empleadores se reflejen en la formulación de estrategias para extender la cobertura de protección social a los trabajadores de la economía informal (Organización Internacional del Trabajo, 2013). No se trata de políticas excluyentes sino, más bien en la mayoría de los casos, complementarias.

2.3.3 Crear conciencia, compartir información y mejorar la confianza

Es importante informar tanto a los trabajadores como a las empresas sobre la protección del seguro social, los requisitos de elegibilidad, las obligaciones y derechos, y los beneficios de la formalización. La información se puede proporcionar a través de campañas de información y de concientización, programas de información, centros de información, líneas de ayuda, publicaciones, folletos, sitios web y visitas a los centros de empleo que se pueden desarrollar, adaptados a las necesidades y circunstancias de categorías específicas de trabajadores y empleadores (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

2.3.4 Ampliación de la cobertura legal y adecuación del marco legal

Es necesario una revisión de los marcos legales y sus aplicaciones para identificar brechas en la cobertura, adaptar los mecanismos de protección social a las realidades del mercado laboral e incluir categorías de trabajadores fuera de una relación laboral, a fin de asegurar que estos marcos legales sean apropiados y adaptados a las necesidades tanto de los trabajadores como de los empleadores, y fomentar la transición a la economía formal.

2.3.5 Simplificar los trámites administrativos

Para abordar las barreras a la cobertura, se podrían simplificar los procedimientos administrativos, incluido el registro de empresas y trabajadores, el pago de impuestos y contribuciones, asegurando que estos se adaptan a las necesidades y capacidades del grupo destinatario. En este sentido, es fundamental facilitar el acceso a la administración (por ejemplo, a través de más puntos de acceso físicos, en línea o móviles), la simplificación de los trámites y la reducción del número de documentos requeridos, la puesta en común de los diferentes servicios administrativos en servicios de ventanilla única o ventanillas únicas, o la simplificación de los mecanismos de pago de impuestos y cotizaciones.

En los últimos años, el auge y desarrollo de nuevas tecnologías, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías de la información y la comunicación, han sido utilizadas cada vez más para impulsar la transición a la formalidad; estas herramientas pueden efectivamente contribuir en gran medida a simplificar y reducir los costos de registro de las empresas y el empleo, facilitar el conocimiento y acceso a las prestaciones de seguridad social.

2.3.6 Tener en cuenta la capacidad financiera de los trabajadores de la economía informal

Dado que los ingresos de la gran mayoría de los trabajadores de la economía informal son bastante bajos, sus capacidades contributivas son limitadas. Por lo tanto, es necesario diseñar esquemas de manera que tiene en cuenta la capacidad contributiva del trabajador, y prevé mecanismos apropiados para adaptar las tasas de cotización y los calendarios de cotización. La combinación de esquemas contributivos y no contributivos, o el subsidio de cotizaciones para personas con capacidades contributivas limitadas, pueden ayudar a superar estas barreras.

2.3.7 Facilitar la aplicación de la ley y mejorar el cumplimiento

Garantizar el cumplimiento del marco legal es esencial para hacer cumplir la ley de manera uniforme y garantizar la igualdad de condiciones para las empresas. En este sentido, las

inspecciones laborales y de seguridad social deberían adaptarse mejor a la situación de los sectores con una alta prevalencia de empleo informal. Debe encontrarse un equilibrio adecuado entre sanciones e incentivos.

Los ejemplos exitosos de la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores de la economía informal, a fin de cerrar las brechas en la cobertura de la protección social, se pueden concentrar básicamente en dos enfoques políticos amplios, a saber:

Ampliar la protección social mediante la formalización

El grado de formalización del mercado laboral es importante ya que son las contribuciones obligatorias de los trabajadores y de las empresas las que, desde el punto de vista financiero, sostienen el sistema, esto se debe a que la generación que hoy está trabajando es quien sostiene, con sus propias contribuciones sumadas a las de las empresas, a la generación que está jubilada.

Cuando las empresas se formalizan, en particular al aumentar la productividad y mejorar el acceso al mercado, su sostenibilidad aumenta y se impulsa la competencia justa en los mercados nacionales e internacionales (OIT, 2021). La formalización de las empresas es también imprescindible para brindar una adecuada protección laboral y social a los trabajadores empleados en ellas.

En un plano más general, redundan en beneficios para la sociedad en su conjunto, pues amplía el margen de acción de los gobiernos, sobre todo, al generar un incremento de los ingresos públicos y reforzar el Estado de derecho, contribuye también a crear sociedades más justas al atribuir derechos y obligaciones a sus miembros con mayor equidad.

La formalización es, por otra parte, un requisito para alcanzar varios objetivos de desarrollo sostenible, en particular los ODS 1, 5, 8, 10 y 17. Para las empresas, la formalización implica que estas pasen a respetar las disposiciones reglamentarias, con las ventajas y las obligaciones que ello conlleva; implica también ampliar la cobertura de las normativas fiscales, laborales y en materia de seguridad social a todas las empresas, cualesquiera que sean su tamaño, sector u otros aspectos, su reconocimiento jurídico y su registro; y el cumplimiento de los requisitos legales. En el caso de los trabajadores la transición a la formalidad significa la recepción de protección laboral y social adecuadas.

Este primer enfoque se relaciona con los mecanismos de protección social basados en el empleo (típicamente seguro social, en cierta medida también fondos mutuos¹² y otros microseguros comunitarios). Este enfoque tiende a centrarse en grupos específicos de trabajadores que ya están cerca de la economía formal y tienen cierta capacidad contributiva, y que por lo tanto son relativamente fáciles de cubrir por mecanismos de protección social basados en el empleo.

Las iniciativas de ampliación de la cobertura del seguro social han tenido éxito cuando incluyeron a más de cambios en la legislación, adaptación de las prestaciones, las cotizaciones y las operaciones a las características de algunas categorías de trabajadores de la economía informal.

Entre otras cosas, estas podrían consistir en:

- Dar a los beneficiarios la posibilidad de afiliarse a las ramas del seguro social que deseen, según sus necesidades y capacidad de aportar cotizaciones;
- Permitir cotizaciones más flexibles a fin de tener en cuenta las fluctuaciones de los ingresos o los ingresos estacionales (por ejemplo, en el caso de los trabajadores agrícolas);
- Instituir mecanismos específicos para determinar los niveles de cotización de los empleados y los trabajadores independientes cuando los ingresos reales son difíciles de evaluar (capitación o pago de una suma fija sobre la base de la magnitud de la actividad económica, la superficie cultivada, etc.);
- Reducir los costos del registro; y ofrecer a los contribuyentes en pequeña escala “régimenes simplificados” en función tanto del registro como del cumplimiento de las obligaciones impositivas (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Lo que busca este enfoque es fomentar niveles más altos de empleo formal, un mejor desempeño económico y espacio fiscal ampliado, incorporando a los trabajadores no cubiertos bajo el paraguas de los esquemas de protección social existentes o establecer nuevos esquemas, centrándose en gran medida en los mecanismos contributivos. Los ejemplos incluyen la inclusión de trabajadores domésticos en seguros de maternidad y desempleo, fondos mutuos basados, facilitando el registro y la recaudación de impuestos y cotizaciones a través de mecanismos monotributarios (Argentina, Uruguay).

Conviene concluir con lo que manifiesta la OIT:

La falta de acceso a la seguridad social suele ser a menudo una consecuencia directa del empleo informal, y las estrategias para ampliar la cobertura social pueden desempeñar una función

¹² Un fondo mutuo es una compañía que reúne dinero de muchos inversores y lo invierte en acciones, bonos y otros valores. Esto crea una cartera de activos, de la cual los inversores pueden comprar acciones. Cada acción representa la titularidad parcial de un inversor sobre la cartera del fondo y el derecho a obtener una ganancia o ingreso proporcional sobre aquellos activos.

decisiva en la transición a la economía formal, en particular, en el caso de las mujeres. A largo plazo, mediante la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores más vulnerables, y de la población en su conjunto, la ampliación de la cobertura de la seguridad social no sólo ayuda a hacer realidad dicha transición, sino también a generar ingresos y aumentar la productividad y la prosperidad. (Organización Internacional del Trabajo, 2014, pág. 54)

Ampliar la protección social independientemente del estatus

En otros países, la extensión de la cobertura de la seguridad social a grupos más grandes de la población independientemente de la situación laboral, se persiguió a través de una extensión a gran escala de mecanismos de protección social no contributivos, financiados en gran medida a través de ingresos gubernamentales derivados de impuestos, ingresos de recursos minerales o subvenciones externas. Lo que busca este enfoque es establecer un piso de protección social definido a nivel nacional a través de una combinación de mecanismos no contributivos y contributivos, dicho piso de protección social garantiza un nivel básico de seguridad social para todos, consistente al menos en acceso efectivo a la atención de la salud y un nivel básico de seguridad de los ingresos.

Este enfoque se basa en la expectativa de que “invertir en las personas” a través de la protección social ayuda a facilitar el acceso a la salud y la educación, mejorar la seguridad de los ingresos y permitir que los trabajadores asuman mayores riesgos, mejorando así productividad y facilitando la formalización del empleo en el mediano y largo plazo.

Los ejemplos incluyen la introducción y expansión de programas de transferencia de efectivo para niños y familias (Brasil, México, Mongolia, etc.), personas con discapacidad (por ejemplo, Sudáfrica) y personas mayores (pensiones sociales en Lesotho, Mauricio, Namibia, Nepal, Timor Leste, Sudáfrica, etc.) y los servicios nacionales de salud.

Estos enfoques no son mutuamente excluyentes, y pueden apoyarse mutuamente de muchas maneras. De hecho, muchos de los países que han ampliado con éxito la cobertura de la protección social han combinado los dos enfoques en estrategias integradas de protección social de doble vía que persiguen el principio de protección social universal, teniendo en cuenta las capacidades contributivas de los diferentes grupos de la población, esto incluye, por ejemplo, la extensión de la protección de la salud en Ghana mediante un sistema nacional de salud, subsidiado para grupos vulnerables. Otros ejemplos incluyen la combinación de programas de protección social contributivos y no contributivos en Argentina, Brasil, entre otros.

Estos enfoques responden a las iniciativas para lograr la cobertura universal de protección social para todos, planteadas en las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo No. 202 y No. 204 sobre los pisos de protección social y sobre la transición de la economía informal a la economía formal; la Recomendación No. 202 pide el establecimiento de pisos de protección social definidos a nivel nacional como parte de sistemas de seguridad social progresivamente integrales. La Recomendación No. 204 enfatiza en particular los importantes vínculos entre las diferentes áreas de políticas, que idealmente deberían combinarse en un enfoque integrado. Este enfoque integrado facilita la combinación de intervenciones de protección social con intervenciones de políticas complementarias para abordar las barreras para ingresar al sector formal y apoyar la transición a la economía formal; estas intervenciones de políticas complementarias podrían incluir, en particular, políticas de empleo y del mercado laboral, regulación del mercado laboral y políticas de contratación pública, ya que la experiencia de muchos países ha demostrado que las intervenciones políticas aisladas tienen pocas posibilidades de éxito, si persisten las barreras en otras áreas políticas. Las estrategias integradas de formalización, en varias áreas de política, han conducido a una verdadera transformación de los patrones de empleo y han llevado a una marcada extensión de la cobertura de la seguridad social. Por ejemplo, Brasil ha combinado políticas para extender la cobertura de la protección social facilitando el acceso a esquemas contributivos para trabajadores en áreas rurales (pensiones rurales), trabajadores por cuenta propia y trabajadores en microempresas, etc.

2.4 Beneficios de la ampliación de la cobertura de la protección social

La extensión de la cobertura de la protección social mejora la situación de los trabajadores de la economía informal y contribuye a facilitar su transición a la economía formal. Esto implica beneficios para los trabajadores, las empresas y las sociedades en general.

2.4.1 ¿Cómo se benefician los trabajadores?

Garantizar el acceso a la protección social aborda una de las principales brechas de trabajo decente para los trabajadores de la economía informal y puede marcar una diferencia importante en sus vidas.

Si los trabajadores pueden contar con un acceso efectivo a la atención médica en caso de enfermedad, sin tener que pagar de su bolsillo el costo del tratamiento, marca una diferencia importante para preservar y mejorar su salud (y la de su familia), considerando que los riesgos

para la salud también constituyen un enorme riesgo económico para los trabajadores de la economía informal. Si los trabajadores pueden contar con al menos un mínimo nivel de seguridad de ingresos en caso de enfermedad, lesión, discapacidad, maternidad y durante la vejez, pueden planificar mejor para el futuro y aprovechar mejor las oportunidades económicas (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Por lo tanto, la cobertura de la protección social contribuye a mejorar las capacidades productivas de los trabajadores de la economía informal y puede ayudar a facilitar su transición a la economía formal.

Existe una importante dimensión intergeneracional con respecto a los efectos de la protección social en los niños: la protección social contribuye a romper el círculo vicioso de la pobreza al promover mejor acceso a la nutrición, la salud, la educación y las competencias (OIT, 2017a), la prevención del trabajo infantil (OIT, 2013b) y la garantía de mejores oportunidades de vida para la próxima generación.

2.4.2 ¿Cómo se benefician las empresas?

Las empresas se benefician de la cobertura de sus trabajadores de varias maneras. Una mejor protección social para los trabajadores impacta positivamente en la productividad laboral y la competitividad a través de un mejor acceso a atención médica, menores tasas de ausentismo, mayor retención de empleados y mayor motivación (Organización Internacional del Trabajo, 2017). Por ejemplo, un estudio reciente encontró que, en Vietnam, las empresas que aumentaron la cobertura de la seguridad social en un 10 por ciento entre 2006 y 2011, experimentó un aumento de ingresos por trabajador de entre 1,1 y 2,6 por ciento y un aumento de ganancias de alrededor de 1,3 a 3,0 por ciento (Sangheon & Torm, 2017).

El seguro social es un instrumento importante para mancomunar los riesgos financieros de las empresas, en particular para cubrir los riesgos de accidentes laborales (indemnización laboral), maternidad (permiso de maternidad remunerado) y despido (indemnización por despido). Cuando los empleadores pueden confiar en los mecanismos de seguridad social en lugar de ser individualmente responsables de la compensación de los trabajadores (responsabilidad del empleador), pueden planificar y administrar mejor los flujos financieros y manejar los riesgos de una manera más predecible. Por esta razón, el seguro social ofrece beneficios importantes a los empleadores, como en el caso de las prestaciones por maternidad, el seguro de accidentes del trabajo y el seguro de desempleo (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

Por lo tanto, garantizar una cobertura de protección social completa para los trabajadores tiene sentido desde el punto de vista comercial, ya que ayuda a fortalecer la productividad laboral, la competitividad y ofrece más oportunidades comerciales.

Además, el cumplimiento mejora aún más el acceso a los servicios financieros y de seguros, los servicios comerciales, la contratación pública, el cumplimiento de los contratos comerciales y la protección de derechos de propiedad (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

2.4.3 ¿Cómo se benefician las sociedades en general?

Extender la cobertura de la protección social a los trabajadores de la economía informal también conlleva una serie de beneficios para la sociedad en general, en particular cuando contribuyen a facilitar la transición de la informal a la economía formal a corto o largo plazo. La protección social constituye una inversión en las personas, y sus impactos en el capital humano, el desarrollo humano y la productividad laboral generan beneficios no solo para los trabajadores y empleadores, sino también beneficios agregados para las sociedades en su conjunto (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

Muchos países extienden la cobertura a quienes se encuentran en la economía informal a través de una combinación de esquemas contributivos (generalmente seguro social) y no contributivos (generalmente financiados con impuestos).

La expansión de los mecanismos de seguro social a grupos más grandes de trabajadores previamente no cubiertos puede ayudar a lograr una mejor combinación de financiamiento para el sistema de protección social al movilizar fuentes de financiamiento adicionales de categorías de trabajadores previamente informales (siempre que tengan la capacidad contributiva necesaria), lo que alivia presiones sobre las prestaciones de asistencia social financiadas con impuestos. Esto permitiría también repartir la carga de financiar el sistema de protección social a través de cotizaciones e impuestos de una forma más equitativa entre quienes tienen capacidad contributiva, y asegurando que las cotizaciones e impuestos estén en consonancia con los niveles contributivos. (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Esto también ayudará a garantizar que la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas de protección social a largo plazo (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

En términos más generales, los niveles más altos de formalidad también ayudan a ampliar la base impositiva disponible para las inversiones públicas en desarrollo económico y humano. También se espera que esto aumente la capacidad de generar ingresos de los estados y la competitividad internacional a través de una mayor productividad de los trabajadores y las

empresas, brindar más oportunidades de empleo, mejorar la distribución del ingreso e impulsar el crecimiento inclusivo. La ampliación de la cobertura de la protección social también contribuye, por lo tanto, a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, fortaleciendo la capacidad económica nacional y la estabilidad macroeconómica¹³.

¹³ El término "Estabilidad macroeconómica" describe una economía nacional que ha minimizado la vulnerabilidad a los choques externos, lo que a su vez aumenta sus perspectivas de crecimiento sostenido.

Capítulo 3: Derecho comparado: Políticas públicas orientadas a extender la cobertura de la seguridad social

En América Latina, existe una brecha de protección social en cuanto a los derechos y obligaciones de los trabajadores independientes y del asalariado.

La protección social, en general, y la seguridad social basada en esquemas de seguro social, en particular, han tenido un sesgo en su organización y financiamiento hacia los asalariados. La preeminencia de los esquemas de naturaleza Bismarkiana ha llevado a que los trabajadores asalariados cuenten con mayor y mejor protección que los independientes. Sin embargo, si bien las brechas de cobertura entre asalariados y no asalariados son importantes, existe interés en cerrarlas. (Bertranou, 2007)

La definición de trabajador del sector informal, utilizada por la Organización Internacional del Trabajo, abarca un grupo muy heterogéneo en términos de los mecanismos de inserción laboral, nivel educativo, organización social, composición por sector de actividad económica y de nivel de ingresos abarcando un conjunto tan amplio, que es posible ubicar en su interior desde un profesional que ejerce una profesión liberal desde una lujosa oficina, pasando por un pequeño propietario agrícola de ingresos medios, hasta un vendedor ambulante urbano pobre (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

En este ámbito, muchos trabajadores tienen trabajos precarios, lo que se traduce en poca o ninguna oportunidad de contribuir a los planes de seguridad social. La dificultad de extender la cobertura a estos trabajadores puede explicarse por una serie compleja de factores, entre ellos: la irregularidad de los ingresos, la heterogeneidad del mercado laboral, la precariedad del empleo, el escaso grado de organización y asociación así como la constante desconfianza existente por parte de los trabajadores informales hacia las instituciones públicas y de seguridad social, así el escenario en el que se implementa el sistema de seguridad social a través del seguro social es bastante complejo y amplio (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Además, hay un elemento fundamental y distintivo de la informalidad a tener en cuenta, se trata de la movilidad, dado el carácter temporal del trabajo, la posibilidad de cotizar a la seguridad social no forma parte de las decisiones del día a día de estos trabajadores, porque no saben si las condiciones de trabajo en las que se encuentran, junto con sus ingresos, se mantendrán en el tiempo (Gómez, 2012); en un sistema de afiliación contributiva como el existente en nuestro país, la incertidumbre de la temporalidad del empleo informal dificulta la continuidad de las

aportaciones, así como dos objetivos específicos: la recaudación y el control contributivo (Bertranou, 2007).

La OIT en su último informe Panorama Laboral para América Latina 2013, menciona que un gran grupo de trabajadores informales son independientes, pero a su vez microempresarios, por lo que la cobertura a la seguridad social necesita un espacio mucho más amplio de políticas e instrumentos orientados a la promoción, fortalecimiento y formalización de las micro y pequeñas empresas (OIT, 2013).

Teniendo en cuenta que estos trabajadores no están cubiertos por el sistema de protección social o lo están parcialmente, lo que los deja en una situación de alta vulnerabilidad, existe un interés generalizado en extender la cobertura de la protección social a este grupo lo que ha generado un importante debate sobre la forma más adecuada de hacerlo (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

En América Latina países como Colombia, Brasil, Uruguay y Costa Rica, han mostrado una creciente preocupación por el tema de la cobertura de protección social de los trabajadores independientes, lo que los ha llevado a proponer diferentes estrategias para expandir la cobertura hacia este grupo de trabajadores. Todos estos países comparten el hecho de que, en la actualidad, el sistema de cotización a la seguridad social es obligatorio para los trabajadores por cuenta propia, sin embargo, los sistemas de seguridad social de cada país tienen características específicas, las mismas que tienen relación con el diseño del sistema, la forma de pago de las contribuciones y los medios de recaudación de éstas (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Los sistemas de protección social vigentes en la región han intentado cerrar las brechas de cobertura entre los trabajadores asalariados e independientes, razón por la que es necesario conocer los mecanismos que están siendo utilizados por estos países y los principales resultados que se observan hasta el momento en relación a la protección social y laboral de estos trabajadores.

Razón por la cual a continuación, se analizarán distintos mecanismos de políticas públicas realizados por estos países, los cuales han sido agrupados de la siguiente manera para un mejor análisis: sistemas de seguridad social con categorías contributivas diferenciadas, sistemas de afiliación colectiva a la seguridad social, mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas y mecanismos especiales de recaudación de contribuciones (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

3.1 Categorías contributivas diferenciadas

Las categorías contributivas diferenciadas hacen mención a sistemas de seguridad social en los cuales los trabajadores independientes realizan pagos diferenciados de las aportaciones al seguro social, comparados con los aportes realizados por parte de los trabajadores asalariados. Ecuador tiene una alta proporción de trabajadores en el sector informal para quienes la única forma de ingresar y acceder al sistema de seguridad social es a través de las contribuciones voluntarias al seguro social, pero no existe una división en categorías bajo este sistema y todos pagan la misma cantidad.

Hay países en la región que realizan una diferenciación de categorías de aportación para los cotizantes y han logrado resultados significativos al implementar este tipo de sistema, como Brasil y Costa Rica. A continuación, se analizará las políticas públicas aplicadas.

3.1.1 Brasil: El plan simplificado de previsión social

La Constitución Federal de 1988 es uno de los hitos más importantes para la seguridad social brasileña, ya que introdujo varios cambios para consolidar el sistema de seguridad social, en particular se establecieron las disposiciones generales del sistema de seguridad social, los principales aspectos como universalidad de cobertura, uniformidad y equivalencia que deben tener las prestaciones y servicios destinados a la población urbana y rural, así como otros elementos vitales del marco de la seguridad social (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

A pesar de la importante contribución de la Constitución Brasileña de 1988, el sistema de seguridad social siempre se vio vinculado al trabajo asalariado, lo que dificultaba la cobertura de ciertos grupos con características específicas, como los trabajadores agrícolas y los trabajadores por cuenta propia; ante esta situación, Brasil inició el Plan Simplificado de Previsión Social a principios de 2007, con el cual se desarrollaron propuestas e iniciativas orientadas a aumentar la cobertura de la protección social a segmentos de la población que aún no habían sido alcanzados (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

El sistema de seguridad social brasileño se articuló en tres regímenes fundamentales, a saber, el Régimen General de Previsión Social, el Régimen de Previsión Social de los Servidores Públicos y el Régimen de Previsión Complementaria, distinguiéndose también otras formas de ahorro personal voluntario, así como programas de asistencia social dirigidos a grupos más vulnerables. No obstante, para efectos de este apartado nos centraremos en el análisis del

Régimen General y sus opciones de extensión de cobertura para los trabajadores independientes.

El Régimen General de Previsión Social

Este régimen brinda cobertura tanto a los trabajadores como a los empleadores del sector privado, dentro de este régimen se identifican cuatro grandes grupos de actividades según las cuales se definen las modalidades de contribución: los asalariados, los contribuyentes individuales, los contribuyentes facultativos y los contribuyentes especiales.

- En el caso de los “trabajadores asalariados” es decir aquellos trabajadores que tienen un contrato, la afiliación al sistema es automática y de carácter obligatorio.
- En el caso de los “contribuyentes individuales”, en donde se incluyen a los trabajadores por cuenta propia, los empresarios o socios de microempresas, aquellos que prestan servicios de manera eventual a empresas (pero que no mantienen un vínculo contractual con ella), el Plan Simplificado de Previsión Social, con el objetivo de adaptar los sistemas de protección social a las características particulares de este grupo en especial considerando la baja capacidad contributiva que estos pueden tener, determinó que su afiliación al sistema es obligatoria y además redujo el valor de la cuota de contribución exigida, previo a la reforma, la contribución mínima para todos los asegurados era del 20% del salario mínimo mensual, la misma que se redujo al 11% del salario mínimo mensual para los contribuyentes individuales. Es importante señalar que cada contribuyente tiene la potestad de decidir el porcentaje de contribución que desea realizar, ya sea la contribución reducida del 11% o la contribución del 20%; la única diferencia radica en que al afiliarse con el 20% los contribuyentes individuales pueden acceder a todos los beneficios disponibles en el sistema previsional, como: el derecho a recibir una pensión por razones de vejez o invalidez, aportes monetarios en el caso de accidentes o enfermedades que les signifiquen más de quince días fuera de su trabajo, el pago del salario por razones de maternidad, pensión por muerte del asegurado y aportes monetarios por causas de reclusión del asegurado, y si la afiliación es con el 11% los trabajadores no pueden acceder a la jubilación por tiempo de contribución al sistema (CTC). De igual forma, los contribuyentes individuales que aportaron el 20% del salario mínimo, también pueden pasar a aportar el 11% del mismo en cualquier momento, sin embargo, como ya se había mencionado los períodos contributivos del 11% del salario

mínimo mensual no se toman en cuenta para su jubilación por tiempo de contribución (CTC). (Saravia, 2009, pág. 117)

Como parte de las políticas utilizadas en este contexto, se destaca el hecho de que el sistema brinda a los contribuyentes un mayor margen de flexibilidad permitiendo que los mismos tengan la potestad de elegir el porcentaje de contribución que desean aportar y cambiarlo, es decir en función de las condiciones económicas y laborales en la que se encuentren pueden aumentar o disminuir su tasa de contribución desde el 11% hasta el 20%.

- En cuanto a los “contribuyentes facultativos”, el sistema también toma en cuenta a aquellos que no obtienen ingresos propios (estudiantes, dueñas de casa, desempleados, entre otros), quienes pueden participar voluntariamente.
- Además, existe una categoría denominada “contribuyentes especiales” dirigida a los trabajadores que laboran en las áreas rurales, economías familiares y sin empleados permanentes (tal es el caso de pequeños agricultores, pescadores artesanales, actividades de micro comercio, etc.). Lo que se destaca de este sistema es que la contribución se realiza en base al valor del producto vendido, para que el trabajador pueda pagar en base a los ingresos esperados de su negocio; siendo el porcentaje de contribución el 2.3% del valor de la comercialización bruta de la producción (Saravia, 2009). Los cotizantes tienen acceso a las mismas prestaciones del Régimen General de Previsión Social, incluidas las pensiones, con el beneficio de estar cubiertos por un seguro incluso durante los períodos de improductividad temporal o en el caso de los trabajadores agrícolas en función de sus tiempos de cultivo y comercialización (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Si bien la forma de cotización es diferente en cada una de las categorías consideradas, las prestaciones para el asegurado son las mismas. Además, es importante tener en consideración que este tipo de mecanismos de diferenciación en el nivel de pago, además de otras medidas implementadas por el INSS de Brasil, ha permitido que uno de cada cuatro trabajadores independientes esté cubierto por el sistema de seguro social (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

3.1.2 Costa Rica: El subsidio estatal a las cotizaciones de los trabajadores independientes de bajos ingresos

Costa Rica es un país con un sistema de seguridad social que ha logrado alcanzar altos índices de cobertura para la población no asalariada (Organización Internacional del Trabajo, 2009). A partir de la Ley de Universalización de Seguros Social del año 1961 quedó garantizada la obligatoriedad de la seguridad social tanto para los trabajadores independientes, así como para los asalariados; este mandato legal se ha ido complementando con las leyes de los años 1975, 1984 y 1995 en las cuales se aprueba el reglamento para la extensión del seguro social a los trabajadores independientes, se crean convenios colectivos de asociación y se obliga a una afiliación voluntaria al seguro de salud conjunta al seguro de pensiones (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

La Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS ha sido la encargada de la adecuación del sistema de seguridad social a las necesidades del trabajador independiente, tomando en consideración tanto la irregularidad de sus ingresos como su alta heterogeneidad, existiendo así un conjunto de políticas públicas que se analizarán a continuación (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

La principal innovación del sistema de seguridad social en Costa Rica, en lo que se refiere al esquema contributivo de los trabajadores independientes de bajos ingresos, es el subsidio estatal de las cotizaciones y el aporte estatal del 0,25% sobre la masa cotizante de los trabajadores independientes; así, una vez determinado actuarialmente un porcentaje de contribución global, éste se reparte entre el cotizante titular y el Estado, de manera que, a menor capacidad contributiva, mayor subsidio estatal y viceversa, de acuerdo con este arreglo, los trabajadores por cuenta propia con rentas medias y altas no reciben ayuda estatal (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Por su parte, el “porcentaje de contribución global” que aplica a los trabajadores independientes está determinado por una escala contributiva según una categoría de ingreso presuntivo, determinada por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, la que a su vez se fija y se ajusta técnicamente en función de las recomendaciones actuariales (Organización Internacional del Trabajo, 2013). De esta forma se evidencia que el esquema de cotizaciones está regido por disposiciones relativas a contribuciones mínimas, determinadas con base en una escala ingresos presuntivos, que a su vez guarda una relación con el salario mínimo vigente; de tal manera que, al igual que para los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes

deben ajustar su cotización según se ajusten periódicamente las escalas de ingreso presuntivo y salarios mínimos.

Además, en Costa Rica las acciones se han complementadas con un proceso de control y fiscalización de evasiones, poniendo en todas las zonas del país un plan de inspecciones, específicamente distribuidas en las zonas con mayor actividad económica registrada en el inicio de proceso de inscripción, con periodos de control diurno y nocturno.

En ese sentido, puede afirmarse que en Costa Rica los trabajadores independientes y en general, los trabajadores no asalariados, poseen condiciones muy especiales de aportación a la seguridad social siendo la principal innovación de la seguridad social costarricense, la presencia estatal en el subsidio de las cotizaciones en beneficio de los trabajadores de bajos ingresos.

3.2 Sistemas de afiliación colectiva

Una alternativa de afiliación que incentiva la asociatividad, formalización y afiliación a la seguridad social es a través de sistemas de afiliación colectiva (Durán, 2010). Esta alternativa de cotización se da en esquemas contributivos en los cuales los trabajadores independientes se pueden asociar por tipo de rama de actividad, económica o tipo de prestación de servicios a fin de que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones – principalmente bajo la figura de asociaciones de productores o cooperativas – firmen convenios de aseguramiento colectivo o grupal con un programa de seguro social.

El esquema resulta muy práctico para los trabajadores independientes quienes, en ausencia de una afiliación colectiva, tendrían que invertir mucho tiempo y dinero para el desplazamiento que implica la relación con la institución de seguro social, pero en este sistema de afiliación colectiva una de las principales ventajas reside en las facilidades que ofrece en términos simplificar las relaciones del trabajador con la institución de seguridad social, ya que la organización de los trabajadores se encarga de agruparlos, de firmar un acuerdo mediante el cual se compromete con la institución aseguradora a registrar periódicamente los afiliados, a recaudar las contribuciones y transferirlas (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

A continuación, se analizarán los casos de afiliación colectiva de Costa Rica y Colombia.

3.2.1 Los convenios colectivos en Costa Rica

En Costa Rica la CCSS ha venido impulsando la creación de convenios de afiliación colectiva con organizaciones de productores agrupados en asociaciones y cooperativas.

A través del “Régimen de Convenios de Aseguramiento Colectivo”, los trabajadores independientes especialmente rurales forman asociaciones y cooperativas autónomas las cuales se inscriben en la CCSS y adquieren diversas obligaciones como preparar una planilla o nómina mensual, recaudar las cotizaciones entre sus afiliados y transferirlas al seguro social (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Las cuotas que serán pagadas por los miembros de la organización, se fijan en función de la actividad productiva específica que realizan los trabajadores afiliados a dicha organización, así como en función de la capacidad contributiva del grupo afiliado, para lograr este propósito se definen ingresos de referencia puntuales y uniformes para los diferentes miembros de la organización, en vez de intervalos de ingresos como se aplica en el caso de la afiliación individual. Dentro de la misma organización se establecen niveles distintos de cotización, para que la cuota sea la misma para cada nivel de ingresos, además la organización se encarga de ubicar a cada afiliado en la escala que mejor se ajuste a sus ingresos; esta situación es confirmada posteriormente por los inspectores del seguro social (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Es importante tener en consideración que estos convenios no son de tiempo indefinido, deben tener un plazo mínimo de un año el cual se pueden ajustar periódicamente.

Como sostiene Fabio Durán (2009): “Los elementos indispensables para el éxito de este esquema lo constituyen tanto el sentido de apropiación de las organizaciones participantes, como la fuerte participación estatal a través del subsidio a las cotizaciones que pagan estos grupos” (p.59)

3.2.2 Los convenios colectivos de Colombia

En Colombia, la afiliación por parte de los trabajadores al sistema de salud está a cargo de las Entidades Promotoras de Salud llamadas comúnmente EPS, estas entidades se encargan del registro y recaudación de los aportes de los trabajadores a los seguros de salud, además de contratar a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que proveen los servicios directos de los hospitales, clínicas, y laboratorios clínicos, entre otros servicios. Con el sistema de afiliación colectiva, una organización está facultada por la ley para establecer un convenio de afiliación colectiva con una EPS, de igual forma los miembros de las organizaciones tienen la posibilidad de cambiar de EPS de manera individual, incluso si inicialmente la selección se realizó de manera colectiva. Estas EPS asumen ante la Superintendencia Nacional de Salud, las obligaciones y

derechos habitualmente reconocidos a los empleadores (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Colombia implementó este sistema de afiliación colectiva en el año 2005, y ha tenido una implementación gradual hasta el año 2007; muchos gremios, especialmente de agricultores, se han beneficiado de este sistema y lo han visto como un incentivo para organizarse y formar agrupaciones formales legalmente establecidas. En general podríamos decir que los mecanismos de afiliación colectiva fortalecen la capacidad institucional de las organizaciones que participan en el sistema de seguridad social, lo cual se traduce en un efecto secundario positivo (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

3.3 Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas

En Ecuador, así como en muchos otros países de América Latina, en el contexto del empleo informal, está presente un amplio porcentaje de micro y pequeñas empresas las cuales no encuentran ningún incentivo para afiliarse a la seguridad social, por la forma en la que están contruidos los sistemas de seguridad social; ni mucho menos pretender ser empresas formales, existiendo por tal razón ausencia de seguridad social, así como evasión tributaria para el caso de las empresas informales (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

En ese escenario, se han implementado mecanismos para incorporar este tipo de empresas al sistema de seguridad social; por ejemplo, existe un solo mecanismo de contribución de cotizaciones de la seguridad social y pago de impuestos estatales.

Tal es el caso de Uruguay y su Régimen Especial denominado Monotributo, así como el Sistema Integrado de Pagos de Impuestos en Brasil.

3.3.1 El caso del monotributo en Uruguay

El régimen tributario especial denominado “Monotributo”, establece un tratamiento de carácter especial para las empresas de muy pequeña dimensión económica, en cuanto a la cantidad de trabajadores, la amplitud de los locales y el monto de las ventas. Este régimen no constituye solamente un sistema de aseguramiento personal, sino que se trata de un régimen tributario global, especial para pequeñas empresas; en términos generales, el régimen de Monotributo permite que estas empresas paguen un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales y de los aportes al Sistema de Seguridad Social y permite que los trabajadores puedan acceder a todos los servicios de Seguridad Social excepto al Seguro de Desempleo, por considerarse ésta como una actividad de tipo patronal .

El Monotributo Uruguayo inicio en el año 2001 y en sus inicios cubría tipos especiales de actividades económicas como: empresas unipersonales que desarrollaran su actividad comercial en la vía pública, espacios públicos, tanto ambulantes como estables.

Debido a su nulo éxito en cuanto a la inclusión de trabajadores que se desempeñaban en este tipo de actividades de tipo informal, se introdujeron con la Ley de Reforma Tributaria de 2006 diversos cambios los cuales buscaban flexibilizar las condiciones exigidas, con el objetivo de lograr una mayor inclusión de estos trabajadores. Dentro de los cambios instaurados con la Ley de Reforma Tributaria de 2006 se pueden destacar los siguientes:

- la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad, ya que anteriormente solo se podía ser monotributista si es que el trabajo se realizaba en espacios públicos, ahora también se incluye a los pequeños locales.
- la ampliación del tipo de actividades, ya que anteriormente solo se cubría a las empresas con actividades de comercialización, ahora también se incluye a las pequeñas empresas productoras de tipo artesanal.
- la ampliación del tipo de sociedades, ya que anteriormente solo se incluían a las sociedades unipersonales familiares, ahora también se incluyen a las sociedades de hecho.
- la ampliación de las condiciones de venta, se habilitan las ventas a crédito, se incrementó el límite máximo de facturación; y en el caso de algunas actividades, se amplió la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado (Organización Internacional del Trabajo, 2009).

La implementación del Monotributo Uruguayo ha repercutido en grandes beneficios para estas empresas, un estudio realizado por la OIT en conjunto con el Banco de Previsión Social de Uruguay, demuestra que han existido importantes logros en cuanto el incremento de afiliados a la seguridad social así como nuevos registros de empresas formales, sin embargo la fiscalización también ha aumentado a efectos de controlar a aquellas empresas que se declaran pequeñas y de menores ingresos para ingresar a este sistema y tratar de evadir así el pago de impuestos que en realidad deberían pagar.

3.3.2 El caso de los súper simples en Brasil

En Brasil, en 1997 entró en vigencia la Ley de Simples que instituyó el “Sistema Integrado de Pagos de Impuestos Simples de Brasil”, el cual se considera una alternativa similar al monotributo uruguayo, la incorporación de este sistema tributario es de carácter obligatorio y simplificado para las micro y pequeñas empresas. La Ley de Simples centralizó el pago de los impuestos que gravan las actividades económicas de estas empresas y las contribuciones al sistema de seguridad social que realizan los trabajadores de estas empresas.

Si bien la Ley de Simples logró incentivar tanto la formalización de las micro y pequeñas empresas, así como también la contribución al sistema de la seguridad social de parte de los trabajadores que laboran en ellas, es importante recalcar que esta ley se enfocó en la regulación de la situación de las personas jurídicas y sus empleados, lo que implicaba que los trabajadores por cuenta propia, no podían acogerse a este régimen por no cumplir con los requisitos básicos, en especial debido a que sus ingresos son fluctuantes y permiten a los individuos mantener un salario únicamente de subsistencia, entonces aun tratándose de empresarios de pequeñas unidades económicas, no podían acogerse a esta Ley por no tener capacidad de pago. Considerando los elementos antes mencionados, a comienzos del año 2007, en Brasil se dio inicio al Plan Simplificado de Previsión Social (Plano Simplificado da Previdência Social), mencionado en anteriores acápite

3.4 Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones

Muchas veces las tecnologías de la información y los procesos de gestión de recaudación no están acorde a la realidad de los contribuyentes; así, por ejemplo, la automatización de los procesos, la simplificación de pagos y registros por internet no son necesariamente el medio más idóneo para recaudar contribuciones en el caso de los trabajadores independientes y mucho menos informales, quienes en su mayoría no cuentan con acceso a o no están familiarizados con este tipo de procesos. La OIT, en su Informe de Panorama Laboral del 2013, observó un patrón común en cuanto a la importancia que tiene la recaudación de las contribuciones, es decir mientras más se adapte el mecanismo de recaudación de contribuciones de la seguridad social a la situación del trabajador, más eficiente serán los pagos.

A continuación, se presentan algunos mecanismos que buscan que la recaudación de las contribuciones a la seguridad social sea efectiva, estas son: la planilla integrada de Colombia y las medidas de recaudación adoptadas en Costa Rica.

3.4.1 La planilla integrada y el registro único de Colombia

Colombia se presenta como un país referente en cuanto al ámbito de recaudación de contribuciones, al tener dos mecanismos que permiten establecer un método de recaudación eficaz de contribuciones a la seguridad social: el primero es la Planilla Integrada de Liquidación de Aportantes (PILA) y el segundo es el Registro Único de Aportantes (RUA).

La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) (2013) es: “es una plataforma electrónica por medio de la cual se realizan las liquidaciones y el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, tanto para los trabajadores asalariados como independientes” (p.43).

La principal ventaja que presenta este esquema es la denominada “Planilla asistida”, el cual se constituye en un mecanismo por medio del cual las personas que carecen de los medios electrónicos necesarios como computadora e internet pueden liquidar sus aportes por vía telefónica con la asistencia de un operador telefónico humano (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

El Registro Único de Aportantes, al contrario, se consolida como:

Una herramienta mediante la cual es posible cruzar la información contributiva de los afiliados a los distintos subsistemas de seguridad social (Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales), con el objetivo de detectar irregularidades tales como la evasión de aportes y multi-afiliación. Cuando se detectan casos anómalos, la información se entrega a las autoridades correspondientes y a los diferentes órganos de control con el fin de gestionar la recuperación de recursos omitidos, cuando así amerita. (Organización Internacional del Trabajo, 2013)

Tanto La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes El Registro Único de Aportantes han permitido grandes avances en la eficacia y eficiencia de las recaudaciones del sistema colombiano de seguridad social.

3.4.2 Las medidas de recaudación adoptadas en Costa Rica

Costa Rica cuenta con varios mecanismos exitosos en cuanto a la recaudación de las contribuciones al seguro social de los trabajadores independientes y empresas. En cuanto a las medidas de recaudación adoptadas en Costa Rica destaca principalmente la alta inversión en capital humano evidenciada en la contratación de personal administrativo e inspectores para reforzar la tarea de seguimiento de los casos de evasión de cuotas por parte de los empleadores y los trabajadores independientes, ellos tienen asignado un pequeño número de personas a

monitorear a las cuales se les controla la evasión y se garantiza la continuidad de los pagos, especialmente para los trabajadores independientes que migran de una categoría de cotización a otra según el estado de sus ventas o ingresos (Organización Internacional del Trabajo, 2009). Si bien estos mecanismos especiales para garantizar la contribución a la seguridad social pueden tener un costo alto en cuanto a su planificación e implementación, el logro generado en cuanto a recaudaciones, aproximación con los contribuyentes, información y cultura en seguridad social y cohesión social generan réditos valiosos y que compensan las inversiones realizadas en este sentido (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Conclusiones

1. La informalidad es un fenómeno de gran magnitud que contrario a las previsiones esperadas no se ha reducido con el paso del tiempo; si bien se esperaba que el sector formal crezca y absorba al sector informal hasta que este desapareciera la realidad es distinta, la economía informal está más extendida en los países en desarrollo y existe en todas las regiones del mundo. De esta forma el sector informal se consolida como una de las principales fuentes de empleo de muchas personas pobres mediante el cual pueden satisfacer sus necesidades básicas de supervivencia; como característica básica del sector informal podemos mencionar el hecho de estar fuera de las estructuras jurídicas de protección laboral principalmente en lo que se refiere a la protección de la seguridad social.
2. Tal como está estructurado el sistema ecuatoriano, el aporte que tiene que pagar un afiliado voluntario es alto y asumido por el trabajador en su totalidad, teniendo esto en cuenta, se ha encontrado que la contribución del estado para subsidiar aportes de trabajadores de bajos ingresos es un factor importante porque permite establecer un sistema de afiliación progresiva en función de la capacidad de cotización, y este marco solidario a su vez incentiva la afiliación de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social. La creación de regímenes especiales de prestaciones (diferenciadas) no parece ser un requisito indispensable para aumentar la cobertura de trabajadores independientes, pero puede funcionar en aquellos países donde este tipo de trabajadores tienen muy baja capacidad contributiva, y, por ende, permite asociar niveles de pago de contribuciones más bajos a prestaciones diferenciadas más bajas, sin embargo, estos regímenes tendrían que ser transitorios y tender hacia su articulación o consolidación con los regímenes generales conforme mejoran las condiciones económicas y del mercado de trabajo.
3. Los países estudiados han utilizado una serie de estrategias para lograr incluir a los trabajadores del sector informal en la seguridad social, entre ellas podemos destacar que, al diseñar estrategias de expansión de cobertura para grupos específicos de trabajadores, por ejemplo, trabajadores por cuenta propia o trabajadores informales es importante determinar la distribución geográfica, la capacidad de contribución y los mecanismos de inserción laboral del grupo. El establecimiento de una alianza administrativa entre las autoridades fiscales y el organismo responsable de la seguridad social, el IESS, para

establecer un marco para la recaudación uniforme de impuestos y contribuciones sociales, como en el caso de un impuesto único, podría ampliar la cobertura. a aquellas pequeñas empresas que habitualmente pagan impuestos, pero se encuentran fuera de la cobertura de la seguridad social. Este mecanismo de pago unificado tiene la ventaja de reducir los costos de transacción, como el papeleo, tiempo y costo de transporte hasta el lugar de pago. El monotributo en Uruguay, el Simples Nacional en Brasil representan mecanismos exitosos en esa materia. En nuestro país existe algo parecido al monotributo, el Régimen Simplificado RIMPE, que reemplaza el pago del IVA y el impuesto a la renta a través de un pago único, pero no está ligado a la seguridad social, podría aprovecharse este sistema e incluir un aporte fijo de la seguridad social de quienes están adheridos a este régimen simplificado y tratar así de lograr más afiliados cotizantes. De la misma forma el uso de mecanismos para simplificar los procesos de afiliación, recaudación y prestación de servicios puede lograr una mayor afiliación al sistema, especialmente en el caso de los trabajadores independientes, para quienes abandonar su negocio temporalmente con el fin de realizar trámites en las instituciones de seguridad social representa un alto costo económico. La simplificación administrativa también puede mejorar la eficiencia administrativa y reducir los costos administrativos.

Recomendaciones

Es importante recordar que no hay una solución para ampliar la cobertura de la seguridad social a los trabajadores del sector informal, las estrategias no son mutuamente excluyentes y en la práctica tienen diversos matices.

En realidad, muchos países que han ampliado con éxito la cobertura de la protección social utilizan una combinación de medidas y enfoques en lugar de seguir un solo método. Las intervenciones muestran éxito particularmente cuando se llevan a cabo dentro de un marco de política o estrategia integral.

Para que las políticas sean eficaces, es fundamental contar con instituciones de diálogo social sólidas en las que participen las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluidos los representantes de la economía informal. La mayoría de las experiencias exitosas de extensión de la cobertura de la seguridad social supusieron el reconocimiento de que la extensión de la protección social a grupos no cubiertos de una población es un objetivo político prioritario en sí mismo.

Aunque no existe un enfoque único para la expansión de la cobertura de la protección social, se pueden ofrecer algunas recomendaciones generales:

- Introducir estrategias de extensión integrales e integradas, en consonancia con las prioridades nacionales;
- Adaptar planes, programas y medidas políticas a las necesidades de los trabajadores;
- Seguir una estrategia de extensión gradual;
- Hacer que la extensión de la cobertura sea obligatoria (idealmente);
- Reducir las barreras legales, incluida la extensión de la cobertura legal;
- Promover un diálogo social efectivo

Básicamente lo que se requiere es adaptar el sistema de protección social a las características de la fuerza laboral junto con una mayor asignación de recursos financieros y fortalecer los mecanismos ya existentes para lograr una cobertura de seguridad social efectiva.

Referencias

- Asamblea Nacional. Registro Oficial, Suplemento 465. (2011). *Ley de Seguridad Social*.
- Bertranou, F. (2007). *Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Chile.
- (2020). *Boletín Estadístico Numero 24*. Quito: Dirección Actuarial, de Investigación y Estadísticas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Callinicos, A. (2011). *Contra el posmodernismo*.
- Comision Europea, FMI, OCDE, & Banco Mundial. (1993). *Sistema de Cuentas Nacionales*. Bruselas, Luxemburgo, Nueva York, París, Washington DC.
- Consejo Directivo - IESS. (2014). *Reglamento de Afiliacion al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las personas sin relacion de dependencia o independientes y ecuatorianos domiciliados en el exterior*. Quito.
- Durán Valverde, F. (2009). La cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social de Costa Rica. En O. I. Trabajo, *Trabajadores Independientes y proteccion social en América Latina* (pág. 169).
- Larrea Maldonado, C. (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporacion Editora Nacional.
- Laurie, A. (1998). *Informe de la Comisión del Subempleo de la 16ta CIET*. Ginebra.
- OIT. (2021). *Transición de la economía informal a la economía formal - Teoría del cambio*.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (1957). *Measurement of Underemployment - Adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Ginebra.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (1993). *Resolucion sobre las estadisticas del empleo en el sector informal, Adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (1994). *Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida*. Filadelfia.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (1998). *Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado*.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (1998). *Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado - Adoptadas por la Décimo Sexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (2003). *Directrices sobre una definición estadística del empleo informal - Adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Ginebra.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2003). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. Ginebra.

- Organizacion Internacional del Trabajo. (2009). *Trabajadores Independientes y Proteccion Social en América Latina*. Uruguay.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2013). *Estadísticas del trabajo, el empleo y la subutilizacion de la fuerza de trabajo - Adoptadas por la Décimo Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Ginebra.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2013). *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes*. Ginebra.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2013). *La economía informal y el trabajo decente: Una guia de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Turín.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2013). *La Medición de la Informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Turín: Centro Internacional de Formacion de la OIT.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2013). *The Informal Economy and Decent Work: supporting transitions to formality: a resource guide*. Ginebra.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2014). *Enterprise formalization: Fact or fiction? Germany*.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2014). *La transición de la economía informal a la economía formal. Informe V elaborado para la 103.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra.
- Organizacion internacional del Trabajo. (2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Ginebra.
- Organizacion Internacional del Trabajo. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra.
- Peña Montalvo , A. (2021). *Movilidad laboral y dinámica económica en el Ecuador, 2013-2016*. Flacso.
- Porras Velasco, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. *Revista de Derecho - UASB*.
- Revista de Estadística y Metodologías - INEC. (2015). *Actualización Metodológica: El empleo en el sector informal*. Quito.
- Revista de Estadística y Metodologías - INEC. (2015). *Actualización Metodológica: Empleo en el sector informal y la clasificación de los ocupados según sectores*. Quito.
- Revista de Estadística y Metodologías del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). *Empleo y condición de actividad en Ecuador*.
- Sangheon, L., & Torm, N. (2017). *Social security and firm performance: The case of Vietnamese SMEs*.

Saravia, L. (2009). Trabajadores Independientes y cobertura previsional en Brasil y Chile. En O. I. Trabajo, *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina* (pág. 169).