

Afiliación juvenil al IESS y postura de actores políticos en el Ecuador, en el periodo 2019 - 2022

Yamel Cedeño Cevallos*
Universidad Central del Ecuador

Recibido: 3 de agosto de 2022
Aceptado: 31 de agosto de 2022

Resumen

La evolución de la afiliación juvenil al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) durante el periodo 2019 a 2020, muestra retrocesos que reflejan problemáticas para la inserción de jóvenes en el mercado laboral. Así mismo, se identifica en el discurso del gobierno y de otros actores, ciertos planteamientos para abordar esta temática que no se han traducido en políticas concretas que impulsen la inserción laboral formal de los jóvenes. Para el análisis de la evolución de afiliados jóvenes dentro de la seguridad social, se empleó información oficial de los Boletines Estadísticos que anualmente publica el IESS. Para abordar la postura de los actores políticos públicos y privados se realizó el análisis de discursos al respecto en medios de comunicación. Finalmente, se reflexiona la importancia de los jóvenes como participantes activos en el sistema de seguridad social ecuatoriano.

Palabras claves: empleo juvenil, seguridad social, Ecuador

Abstract

The evolution of youth enrollment in the Ecuadorian Social Security Institute (IESS) during the period 2019 to 2020 shows setbacks that reflect problems for the insertion of young people in the labor market. Likewise, the discourse of the government and other actors identifies certain approaches to address this issue that have not been translated into concrete policies that promote the formal labor market insertion of young people. For the analysis of the evolution of young members within the social security system, official information from the Statistical Bulletins published annually by the IESS was used. To address the position of public and private political actors, an analysis of discourses on the subject in the media was carried out. Finally, the importance of young people as active participants in the Ecuadorian social security system is explored.

Keywords: youth enrollment, social security, Ecuador

Introducción

El presente artículo busca evidenciar la evolución de la afiliación juvenil al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) entre los años 2019 y 2020, utilizando para el efecto la información de cobertura de los Boletines Estadísticos anuales que son presentados por esta institución. La información ahí desplegada está desagregada en categorías como: grupo etario, género, y ubicación geográfica. El artículo también realiza un breve recorrido sobre las diversas posturas respecto a la problemática del empleo

* Politóloga de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (FCSH) de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Correo electrónico: yacedeno@uce.edu.ec

juvenil y su incorporación a la seguridad social, planteadas por los principales actores políticos públicos y privados.

La Constitución vigente en Ecuador, en su artículo 34, reconoce a la seguridad social como un derecho irrenunciable de toda persona en el país, siendo responsabilidad del Estado garantizar el ejercicio de este derecho. Adicionalmente, la Constitución, en su artículo 39, refiere que los jóvenes son “actores estratégicos” para lograr el desarrollo del país mediante su inserción al trabajo digno. Dicho reconocimiento es de suma importancia, no solo por la promoción de la incorporación de jóvenes a trabajos de carácter formal, sino también porque su incorporación al sistema de seguridad social del país contribuiría a su sostenibilidad.

Análisis

Partimos de reconocer al sistema de la seguridad social como una protección de los ciudadanos frente a las contingencias. Lo cual está en correspondencia con la perspectiva de William Beveridge, formulada en 1942, y recogida en un texto de Ricardo Nugent (1997), en el que los sistemas de protección social posibilitan una “seguridad que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando éstas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente [y] proveerán para el retiro ocasionado por la edad” (1997, p. 163). Se reconoce la necesidad de que la seguridad social sea universal cubriendo a todos los individuos, ya que es un derecho humano básico.

El integrar y aportar a la seguridad social genera la posibilidad para que sus afiliados puedan obtener acceso a diferentes prestaciones, como las de salud, invalidez, por desempleo, por jubilación, entre otras. Estas prestaciones o servicios tienen como uno de sus diversos objetivos el proteger a los afiliados frente a las contingencias que puedan suceder ya sean individuales como colectivas. Todo ciudadano que sea aportante al IESS goza de los servicios anteriormente nombrados.

Aunque no se ha logrado la universalidad del sistema de seguridad social en el Ecuador, incluso presentándose retrocesos a nivel de cobertura en los últimos años, las problemáticas que conlleva el sistema, principalmente para incorporar a población joven y por fuera del mercado laboral formal, es uno de los principales retos de política pública del país. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en sus diversas publicaciones e informes reitera que los sistemas de seguridad social de los países deben prestar sus servicios para todos sin discriminación a su situación laboral.

Este artículo se centra en la problemática del acceso de jóvenes al mercado laboral formal, que se refleja en su incorporación al sistema de seguridad social. Para analizar cómo ha evolucionado este acceso, a continuación, se presentan los datos de cobertura para los años 2019 y 2020 de las mujeres jóvenes, de acuerdo con diferentes grupos etarios en el Seguro General Obligatorio (SGO) y el Seguro Voluntario (SV)¹, del IESS.

¹ El SV se diferencia del SGO por dos elementos: la aportación es asumida en totalidad por el trabajador sin relación de dependencia y el segundo es que dentro del SV no se tiene el beneficio de subsidio por enfermedad y maternidad y el afiliado no puede realizar préstamos hipotecarios ni quirografarios.

Tabla 1. Afiliación femenina al IESS años 2019 y 2020

	2019			2020		
	Trabajo no remunerado del hogar	Seguro general obligatorio	Seguro voluntario	Trabajo no remunerado del hogar	Seguro general obligatorio	Seguro voluntario
Mujeres	234.824	1.237.855	104.344	306.790	1.109.212	109.030
18-20	1.692	20.343	1.632	6.218	13.106	1.572
21-24	14.134	82.418	2.729	20.380	62.665	3.144
25-29	34.875	191.229	4.526	43.163	161.645	5.187
Mujeres 18-29	50.701	293.990	8.887	69.761	237.416	9.903

Fuente: Boletines Estadísticos del IESS 2019-2020. Elaboración: Propia

Como se observa en la Tabla 1, entre 2019 y 2020 se presentó una reducción de afiliadas en el SGO mientras que el Trabajo no remunerado del Hogar y el Seguro Voluntario registraron un incremento de afiliaciones.

La categoría de Trabajo no remunerado del Hogar, permite la afiliación del trabajo de carácter no mercantil, principalmente de las amas de casa como explica Luis Cuarán (2020, pp. 15-16), lo que implica una ruptura entre trabajo y renta y se enfoca en el cuidado de niños y personas dependientes.

A simple vista parecería que las afiliadas al SGO tuvieron un traspaso a las otras categorías pero, los Boletines Estadísticos no revelan dicha información. Aun así, podemos ver que en la categoría etaria entre 25 y 29 años concentra la mayor cantidad de cotizantes en el sistema de seguridad social del IESS.

Se aprecia una reducción del 20% entre 2019 y 2020 lo que se significa que en ese año más de 56.574 jóvenes salieron del SGO y significa una pérdida de empleo formal de mujeres jóvenes. Una realidad inminente para este grupo, siendo un doble desafío puesto que ser mujer y joven genera barreras desde las maternidades tempranas, matrimonios, falta de acceso a recursos y el no reconocimiento de sus realidades genera el impedimento de acceso a las mujeres jóvenes en el sector laboral.

Además tomando en cuenta que en el Ecuador se registra una de las tasas de embarazos adolescentes más altas de la región. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a través de una investigación en el año 2020 en conjunto con el Ministerio de Salud del país, indican que las consecuencias del embarazo adolescente van más allá de lo social sino que también afecta a los ingresos fiscales del Estado ya que aproximadamente se pierde 9,6 millones de dólares por registro de inactividad, pérdida de ingresos, desempleo².

² “Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en Ecuador - Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad adolescentes en países de América Latina y el Caribe - Milena 1.0”

A continuación se muestra la Tabla que contiene los datos de afiliación masculina de los años 2019 y 2020 en Seguro General Obligatorio, Seguro Voluntario y Trabajo no remunerado del hogar.

Tabla 2. Afiliación masculina al IESS años 2019 y 2020

	2019			2020		
	Trabajo no remunerado del hogar	Seguro general obligatorio	Seguro voluntario	Trabajo no remunerado del hogar	Seguro general obligatorio	Seguro voluntario
Hombres	906	1.705.415	65.907	1.777	1.563.188	69.825
18-20	73	43.705	1.579	94	33.711	1.749
21-24	71	139.604	2.720	138	118.876	3.198
25-29	48	263.422	3.978	133	232.918	4.678
Hombres 18-29	192	446.731	8.277	365	385.505	9.625

Fuente: Boletines Estadísticos del IESS 2019. Elaboración: propia

La Tabla 2 representa a los datos cuantitativos de la afiliación masculina al IESS entre 18 a 29 años durante los años 2019 y 2020. La reducción de afiliados está mayormente presente en el SGO mientras que en la afiliación al Seguro Voluntario y Trabajo no remunerado del hogar se registran aumento de afiliados.

Los jóvenes entre 25 y 29 años representan mayoría de afiliados al igual que la afiliación femenina en ese rango de edad en el año 2019. En la afiliación del SGO masculina, 61.226 aportantes se retiraron de esta categoría de aportación en el IESS. Este decrecimiento puede ser causa de factores como la recesión económica que sufrió el país a causa del COVID-19 y que fue débilmente manejado por el gobierno de turno. Los jóvenes y en este caso los hombres jóvenes, son los primeros en ser despedidos cuando se realizan recortes de personal por motivos de falta de experiencia o de conexiones que ayuden a mantenerse en su puesto laboral.

Aunque en ambos géneros, femenino y masculino, la afiliación al SGO del IESS disminuyó, entre los hombres hubo un aumento del SV. Se puede mencionar que el traspaso entre categorías pero la realidad también supone que la reincorporación de hombres al mercado laboral es más sencilla que para las mujeres, sumando la realidad y dificultad que tienen las mujeres jóvenes para hacer el primer ingreso a un empleo formal.

En este sentido, un factor determinante, fue la aprobación de la Ley Humanitaria en el 2020 que introdujo nuevas modalidades de contratación en el sector laboral. Estas se crearon en respuesta a la pandemia del COVID-19 y fueron: especial emergente, por obra, productivo, emprendimiento, turístico y cultural, joven³ y de formación. Estas modalidades, que en esencia constituyen una precarización del trabajo, fueron

³ El contrato Joven y de formación es similar al contrato Productivo, en razón de que se puede utilizar por empresas que elaboren productos y es suscrito por un año con la opción de una sola renovación por el mismo tiempo (Coba, 2022). Lo que diferencia estos dos tipos de contratos, es que Contrato Joven está dirigido al grupo de edad de hasta 26 años, de lo mencionado se debe hacer referencia que dentro de la Ley Orgánica de la Juventud (2001) se estipula que se considera joven a la persona entre 18 y 29 años.

presentadas como alternativas que ayudarían a mitigar o controlar los efectos negativos que generó la pandemia en el país, contribuyendo al mismo tiempo a la inserción de ecuatorianos al sector formal. No obstante, la evidencia empírica analizada en las tablas anteriores refleja que tuvo el efecto contrario reduciéndose la afiliación de jóvenes en el SGO que está relacionado, principalmente, con el empleo formal

Cuando la juventud se vincula al mercado laboral se reconoce como “empleo juvenil”, ya sea mediante una actividad remunerada como empleados o por cuenta propia. Los jóvenes pueden entrar al sector informal de la economía, lo que sucede por dificultades de acceso a una educación de calidad, falta de programas públicos que faciliten su inserción al mercado laboral o limitación de oportunidades laborales.

A las dificultades de jóvenes a contar con un empleo formal, se podría sumar la promoción del emprendimiento que no siempre se articula con el sector formal. El emprendimiento se lo conoce como la actividad de impulsar un negocio desde cero. Los jóvenes ecuatorianos podrían emprender al no encontrar un trabajo.

En el año 2017, mediante decreto No. 11 se creó la Secretaría Técnica de Juventudes, para coordinar el programa Impulso Joven con la finalidad de concretar una “inclusión económica y productiva a través del fortalecimiento de emprendimientos en conjunto con la banca pública BanEcuador” (Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida, 2018).

El problema está en que el emprendimiento no siempre va asociado a la afiliación seguridad social, porque no hay la directriz que impulse al joven emprendedor a unirse a cualquiera de los regímenes. Esto puede tener consecuencias en el sistema a largo plazo cuando los cotizantes sean cada vez menos y se reduzcan los nuevos afiliados jóvenes.

Análisis de discursos acerca de jóvenes y seguridad social

Relacionando las variaciones que se demostraron en las tablas anteriores, existen discursos que demuestran las posiciones de actores políticos públicos y privados. Dichas connotaciones nos sirven para situar el accionar por parte del Gobierno y la percepción que se tiene desde espacios académicos de análisis e investigación. Se recolectó entre el año 2019 y 2022 disertaciones respecto a los jóvenes y su participación en el empleo formal o en la seguridad social.

El expresidente Lenin Moreno en el año 2019, impulsó el emprendimiento porque según él esta práctica laboral genera libertad y con la dificultad que hay en generar empleos se debería elegir este camino aun cuando se pueda ser menor de edad. Sus palabras fueron:

Somos un país de emprendedores, la necesidad obliga. Por eso ustedes ven en Guayaquil [...], perdónenme el término, no lo digo en términos despectivos, un monito de 5 años, ya se ha comprado una cola, unos vasos plásticos y está vendiendo [...] esto está en la esencia misma de los ecuatorianos. (Redacción, 2019)

En otro momento, en el año 2020, el Ministro del Trabajo Andrés Isch daba continuidad al discurso coyuntural de Lenin Moreno sobre la dificultad del país en materia laboral por la pandemia del COVID-19:

Los problemas históricos en política laboral, en un país donde “la mitad” de la mano de obra estaba “en la informalidad”, y donde aún existen “grandes brechas salariales entre hombres y mujeres” y “dificultades de los jóvenes para acceder al mercado formal de trabajo. (El Comercio, 2021)

El sucesor de este mismo Ministerio, Patricio Donoso, en calidad de representante del oficialismo de Guillermo Lasso determinó, en una entrevista con diario El Universo en agosto de 2021, que dentro del nuevo gobierno se estaba trabajando en una Ley de Oportunidad Laboral, misma que había sido ya mencionada por el presidente en declaraciones previas:

Hay 5,5 millones de desempleados o gente en la informalidad, en ningún proyecto de ley, ni Código de Trabajo se menciona a ese grupo de personas. Queremos promover una norma que ampare a esos desempleados y jóvenes, para que se incorporen a la formalidad. Hay que implementar sistemas de contratación productivos con temporalidad. (Redacción, 2021)

En el informe a la Nación 2022, el presidente Guillermo Lasso mencionó que “la tasa de desempleo juvenil se ha reducido de 13,6% en mayo de 2021 a 8,8% al primer trimestre del 2022, es decir cerca de 110 mil jóvenes encontraron un empleo” (Redacción, 2022) sin indicar si se trata de ocupación plena o no.

Pasando a actores privados o aquellos que se dedican a la investigación, estos sí visibilizan la relación entre jóvenes, empleo formal y seguridad social porque dicha concatenación en discursos por parte del Gobierno fue prácticamente nula. Wilma Salgado en una publicación de la Oficina de la OIT para los países Andinos sobre el resultado de un estudio cualitativo sobre el desempeño del IESS mencionó que en el país se necesita una reforma al Código de Trabajo en virtud de los jóvenes:

Sobre el Código del Trabajo, considera la importancia de varias reformas para promover la generación de fuentes de empleo y se permitan otras modalidades laborales con independencia de los elementos que determinan la existencia de una relación laboral. Todo esto con la finalidad de lograr la incorporación de todos los sectores, entre ellos los jóvenes, a la seguridad social (OIT, 2020).

Así mismo Augusto de La Torre como representante de un equipo de análisis del Banco Mundial en la Presentación del Diagnóstico del Sistema de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del Ecuador, promovido por el Ministerio de Economía y Finanzas, indicó que el sistema de IVM presenta un déficit de caja creciente entre aportes y pago de prestaciones que lo vuelve insostenible, fortaleciendo el discurso de inviabilidad del seguro social y en específico del sistema de pensiones:

El sistema está diseñado de tal forma que genera un gran subsidio intergeneracional porque si tú recibes beneficios muy grandes comparado con lo que aportas, son los jóvenes que están entrando al sistema los que de alguna manera están subsidiando a los de la tercera edad [...] cuando no haya suficientes jóvenes contribuyendo va a tener que ser absorbida por el fisco pero ya veremos por los números del fisco [que] no podrá hacerlo. (Economía y Finanzas Ecuador, 2021)

Mientras que la directora encargada del IESS, Kenia Ramírez, en agosto de 2022 informó que la crisis hospitalaria que atraviesan los hospitales de la entidad no es el único problema que se vive sino también la estabilidad del sistema de jubilación.

Entre cinco o siete años, si no se toman medidas, el sistema no va a poder sostener las pensiones de las personas que nos vamos a tener que jubilar en el tiempo. (Televistazo, 2022)

Se debe recalcar que los jóvenes son actores políticos claves dentro de la estabilidad del sistema de seguridad social de un país y ellos deben ser considerados como una pieza fundamental para lograr lo que se denomina “equidad intergeneracional” es decir,

mientras más jóvenes ingresen a cotizar dentro del sistema no sólo gozarán de los beneficios sino también ayudarán a sostener a las generaciones de adultos mayores que han finalizado el ciclo de aportación y se convierten en pensionistas jubilados.

Mediante los discursos que se han presentado podemos considerar que la limitación de incorporar a los jóvenes en el sistema de seguridad social responde a problemas de políticas públicas para generar empleo formal para este grupo etario. Misma limitación que se refleja en el poco interés de los jóvenes en aportar o considerar la opción de una afiliación voluntaria al IESS y optan por no tener seguro social.

Conclusiones

Los jóvenes tienen una particular importancia en la sostenibilidad de la seguridad social, por lo que son necesarias políticas que promuevan plazas laborales en el ámbito formal y así articular aportaciones y trabajo digno para ellos.

De acuerdo con los datos presentados en los Boletines Oficiales del IESS, la afiliación en el SGO tanto femenina como masculina, se redujo. Esto se podría explicar por el cierre de negocios y empresas que se vieron afectadas por la pandemia del Covid-19.

Las políticas para promover la empleabilidad de los jóvenes se han reducido a la promoción del emprendimiento y se han mencionado las dificultades estructurales del mercado laboral ecuatoriano. Esto se ha traducido en una agenda pública limitada y obstaculizada en temas de empleabilidad juvenil con afiliación a la seguridad social.

También se debe estimular la incorporación de mujeres jóvenes al empleo formal, haciendo respetar sus derechos al empleo digno sin importar el estado en el cual se encuentren. Su fuerza laboral es igual de importante que la masculina y complementaria al desarrollo del país.

Los programas públicos que generan habilidades o las refuerzan en los jóvenes para su desarrollo en el mercado laboral, son los primeros en ser afectados cuando existen reducciones de presupuestos a entidades públicas y así mismo, al momento de generar leyes que deban favorecer al joven en el mercado laboral formal se evidencia que el esfuerzo en construir estos cambios positivos no es realmente constituido.

Estas reflexiones deben ahondarse desde la academia para generar impacto sobre la formulación de políticas y programas públicos en beneficio de jóvenes ecuatorianos para su pronta inserción en el sector laboral formal.

Referencias

Coba, G. (2022, marzo 23). *Ecuador tiene 41 tipos de contratos laborales, pero solo seis son atractivos*. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/contratos-empleo-ecuador-ministerio-trabajo/>

Congreso Nacional. (2001). *Ley de La Juventud*. Registro Oficial 439 de 24 de octubre de 2001.

Cuarán, L. A. (2020). *Análisis y resultados de la política de aseguramiento de las amas de casa no remuneradas tras la promulgación de la Ley de Justicia Laboral (2015)*. Universidad Central del Ecuador.

- Economía y Finanzas Ecuador (Director). (2021, abril 23). *Presentación del Diagnóstico del Sistema de Pensiones (IVM) del Ecuador*.
<https://www.youtube.com/watch?v=DhUHcqgbG5w>
- El Comercio. (2021, abril 14). La transición de Gobierno se enfocará en salud y economía, según ministro de Trabajo Andrés Isch. *El Comercio*.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/transicion-moreno-lasso-salud-economia.html>
- Nugent, R. (1997). La seguridad social: Su historia y sus fuentes. En *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.
- OIT. (2020). *Resultados de un estudio cualitativo: Entrevistas a especialistas en seguridad social sobre el desempeño del IESS* [Resultados de estudio cualitativo].
- Redacción. (2019, agosto 2). Lenín Moreno pide a los jóvenes que emprendan y que prefieran libertad a seguridad. *El Universo*.
<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/08/02/nota/7452408/lenin-pide-que-emprendan-prefieran-libertad-seguridad/>
- Redacción. (2021, agosto 30). Proyectos Mi Primer Empleo y Empleo Joven llegan a su fin; Gobierno trabaja en nueva propuesta. *El Universo*.
<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/proyectos-mi-primer-empleo-y-empleo-joven-llegan-a-su-fin-gobierno-trabaja-en-nueva-propuesta-nota/>
- Redacción. (2022, mayo 24). *Este es el discurso textual de Guillermo Lasso del Informe a la Nación*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/discurso-textual-guillermo-lasso-informe-nacion.html>
- Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida. (2018). *Toda una vida Intervención Emblemática Misión Impulso Joven*. © Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida - 2018.
- Televistazo (Director). (2022, agosto 3). Directora encargada del IESS admite que peligra el pago de las jubilaciones dentro de «cinco a siete años». En *Contacto Directo*.
<https://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/iess-medicina-hospitales-seguro-social-HA2435584>