

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

Perspectivas de cambio para una adecuada protección social en el Ecuador de los vendedores informales en condición de vulnerabilidad

Santiago Fernando Ruiz Ramos

Tutora: Elisa Verónica Lanas Medina

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Santiago Fernando Ruiz Ramos, autor de la tesis intitulada **“Perspectivas de cambio para una adecuada protección social en el Ecuador de los vendedores informales en condición de vulnerabilidad”**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos, con mención en Exigibilidad Estratégica en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

02 de diciembre de 2021

Firma: _____

Resumen

En el Ecuador, la protección social de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad requiere el resquebrajamiento de los paradigmas actuales en materia de seguridad social y el establecimiento de otros nuevos que se sustenten efectivamente en principios como la universalidad, la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, dentro de un grupo de la población que históricamente ha sido marginado y mal visto.

La exigibilidad del derecho humano a la seguridad social cuya evolución histórica en materia de políticas públicas es reciente, consagrado en la Constitución y en diferentes instrumentos internacionales se muestra prioritaria y esquiva, así como el establecimiento de modelos y esquemas diferenciados no contributivos que permitan dar cobertura, a las personas más pobres y vulnerables, entre las cuales destacan las y los vendedores informales ambulantes de la tercera edad.

Tornándose en la práctica la exigibilidad del derecho humano a la seguridad social un problema de justiciabilidad, pues mientras no se logren establecer los medios e instrumentos jurídicos idóneos para hacer efectivo un derecho ante los tribunales, el mismo no pasa de ser un enunciado de buenas intenciones que se dilatan bajo una errada concepción de los derechos sociales, económicos y culturales.

Para lograr la universalización del derecho es indispensable una legislación coherente y progresista que permita que el Estado se haga cargo de una obligación que demanda la Constitución e instrumentos internacionales y que se pretende desvanecer de la mano de teorías que buscan diferenciar entre los derechos humanos de primera y segunda generación o a través de principios mal entendidos como la solidaridad, bajo esquemas contributivos que dejan de lado a quienes no pueden aportar económicamente con el sistema de seguridad social.

Palabras clave: protección social, seguridad social, seguro social, vendedores informales, vulnerabilidad, exigibilidad

Para las y los vendedores informales que, el capitalismo les hace creer emprendedores.

Agradecimiento

Agradezco a mi familia, especialmente a mi padre, por sus palabras de aliento y que desde el cielo me bendice. A mi hijo por su entrañable amor y por comprender mi ausencia.

Tabla de contenidos

Agradecimiento.....	9
Figuras	13
Introducción.....	15
Capítulo primero.....	19
Derecho humano a la seguridad social	19
1. Protección, seguridad y seguro social.....	19
2. Marco de protección internacional.....	24
3. La seguridad social como derecho humano	28
4. Marco de protección nacional.....	30
Capítulo segundo	43
Las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad en el Ecuador.....	43
1. Proceso histórico de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad en el Ecuador.....	43
2. La condición de vulnerabilidad como característica básica de las y los vendedores informales ambulantes en el Ecuador.....	51
3. Seguridad y protección social de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad en el Ecuador.....	58
Capítulo tercero	61
La exigibilidad del derecho a la seguridad social de los trabajadores informales en situación de vulnerabilidad.....	61
1. Contexto y justificación de la propuesta.....	61
2. Los aportes de la experiencia boliviana	62
3. Perspectivas para una adecuada protección social en el Ecuador.....	66
Conclusiones	73
Bibliografía	76
Anexos (entrevistas)	83

Figuras

Figura 1. Estructura y procesos del IESS.	40
Figura 2. Población ocupada en el sector moderno y el sector informar.....	45
Figura 3. Indicadores del mercado laboral ecuatoriano 2018-2019.	47
Figura 4. Evolución nacional de afiliados cubiertos al IESS, 2007-2019.	48
Figura 5. Pobreza y pobreza extrema por ingresos a nivel nacional, 2007-2019.....	54
Figura 6. Estado plurinacional de Bolivia, <i>hitos del sistema de pensiones</i> , 1997-2017..	63
Figura 7. Estado plurinacional de Bolivia, <i>cobertura efectiva (PEA) cotizantes</i> 2000-2017.....	64
Figura 8. Estado plurinacional de Bolivia, <i>beneficiarios sistema no contributivo</i> , 1997-2007.....	65
Figura 9. Estado plurinacional de Bolivia, <i>gasto público sistema no contributivo</i> , 2000-2007.....	65

Introducción

El Ecuador se registra un crecimiento de vendedores informales en condiciones de vulnerabilidad, más aún en tiempos de la Pandemia de la COVID-19, a este vasto grupo se han incorporado muchas personas que han perdido su trabajo, quebrado su negocio o simplemente no pueden acceder a otra fuente de sustento que no sea la venta informal de diversos productos en la calle; factores como la caída de empleo, la falta de fuentes de trabajo y el subempleo durante muchos años han sido una constante en la economía ecuatoriana, con altos y bajos la realidad resulta ser siempre la misma, falta de empleo, informalidad y pobreza.

Las ventas informales en el Ecuador no son nuevas y responden a procesos históricos que conviven con nosotros desde siempre, pero en la última década se percibe un proceso de masificación del trabajo informal sobre todo en las principales ciudades del país.

Siendo una característica esencial de las y los vendedores informales ambulantes, la falta de recursos económicos que en muchos de los casos apenas llegan a cubrir las necesidades propias y de su familia del día a día; sin embargo y paradójicamente son generadores de riqueza, pues el comercio informal moviliza grandes cantidades de productos y de dinero que implican una utilidad no solo para el comerciante informal que viene a ser el último eslabón de la cadena, sino también de proveedores, cadenas de distribución y grandes empresas comerciales e industriales y el propio Estado, que no se responsabilizan de este tipo de trabajadores.

La informalidad trae como consecuencia aspectos positivos como independencia, flexibilidad, mayores oportunidades de emprendimiento; sin embargo, para las y los vendedores informales ambulantes de calle se destacan aquellos negativos como son, pobreza, desamparo, inequidad e injusticia. Las condiciones de riesgo en las que desarrollan sus actividades las y los trabajadores informales les son inherentes, sin importar el grupo etario al que pertenezcan. Trabajan toda su vida, incluso desde su niñez, apoyando voluntaria o forzosamente a su familia, hasta su vejez, sin poder acceder y tener derecho a una pensión jubilar que le permita vivir dignamente los últimos días de su vida.

Su labor es de ocho horas diarias y más, de lunes a domingo, ganando una exigua cantidad de dinero que apenas les permite sobrevivir; sin derecho a prestación alguna; ajenos totalmente a cualquier tipo de protección y seguridad social. La seguridad social

es un derecho irrenunciable de todas y todos, reconocido y garantizado por el Estado ecuatoriano, a través de la Constitución de la República, así como por instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el Ecuador la seguridad social como derecho humano tiene un reciente desarrollo en base a un modelo contributivo que no ha dado respuesta a una efectiva garantía del derecho, por lo que se debe dar paso a nuevos modelos que rompan paradigmas y permitan la universalización del derecho, dada su trascendencia indiscutible cuando se lo vincula con la reducción de la pobreza y con muchos otros derechos, como el trabajo, la salud y por ende la vida, una vida que demanda ser asumida con dignidad y que debe ser garantizada por el Estado ecuatoriano.

Tomando esto en consideración esta investigación busca responder a la interrogante ¿cuáles son los requerimientos necesarios para garantizar el derecho a una adecuada protección social en el Ecuador a las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad dadas sus condiciones de trabajo en el marco de los derechos humanos?

Para dar respuesta a esta interrogante planteada se desarrolló una investigación basada en método analítico, mismo que permitió entender el marco teórico y normativo a partir de diversas fuentes bibliográficas; por otra parte el método descriptivo permitió el acopio de información vivencial a través de la aplicación de una entrevista a vendedores informales ambulantes en la ciudad de Quito.

Los resultados de este proceso de investigación se presentan en tres capítulos. El primero trata sobre el seguro social, la seguridad social y la protección social, su evolución histórica, los modelos que se han instituido como paradigmas en el contexto internacional y en el Ecuador, donde ha primado el modelo contributivo.

El segundo analiza la situación de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad su proceso histórico, la condición de riesgo como característica básica y las perspectivas de la seguridad social de este grupo personas.

Y, en el tercero se aborda la necesidad de la implementación de modelos diferenciados y no contributivos que rompan paradigmas que no han dado solución al problema de la seguridad social en el Ecuador desde un enfoque de igualdad y solidaridad haciendo un análisis comparativo de su implementación en economías afines como la Boliviana, las políticas sociales desde la exigibilidad estratégica de derechos que se muestran prioritarias y comprenden un aspecto social y otro jurídico que buscan

establecer una propuesta adecuada a la protección social en el Ecuador de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad.

Por último, se plantean una serie conclusiones y recomendaciones encaminadas a garantizar el derecho a la seguridad social de las y los trabajadores informales en el Ecuador.

Capítulo primero

Derecho humano a la seguridad social

Este capítulo ubica los alcances de la protección social, la seguridad social y el seguro social. Parte ubicando el marco conceptual básico orientador y diferenciador y establece los procesos de evolución histórica y los enfoques que se han venido gestando para su comprensión. A partir de ello, entra a determinar el marco de protección internacional y nacional, evidenciando el predominio del modelo contributivo.

1. Protección, seguridad y seguro social

Para el autor del presente trabajo, el concepto de protección social no se muestra claramente definido, se encuentra ligado a las políticas públicas que un Estado viabiliza para la concreción de objetivos mínimos en materia social que no solo abarca el seguro y la seguridad social con todas las prestaciones que esto demanda, sino que va mucho más allá, es algo así como hablar del buen vivir, concepto fácil de entender, pero difícil definirlo concretamente, viene a ser un ideal por conseguir cuya construcción aún se encuentra en desarrollo abarcando “una gama de políticas en que se promueven derechos económicos, sociales y culturales”.¹

La protección social, el seguro social y la seguridad social son conceptos ligados a un proceso histórico que ha permitido definir a la seguridad social como un derecho humano, proceso que se ha fortalecido con el apoyo de organismos e instrumentos internacionales que canalizan la actualización y perfeccionamiento de modelos contributivos y no contributivos así como sus planificaciones; entregando herramientas a través de diversos instrumentos legales como declaraciones, convenciones y resoluciones que permiten direccionar de forma idónea la manera de garantizar al interior de los estados los derechos de los trabajadores, entre los cuales se encuentran las y los vendedores informales ambulantes en situación de riesgo.

En un recorrido histórico se identifican cuatro etapas en el desarrollo de la seguridad social:

¹CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, 2019, 32. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf.

- Etapa uno: La asistencia social se desarrolla por hermandades y asociaciones privadas cuyo objetivo era dar ayuda social a personas necesitadas; estas asociaciones eran autofinanciadas y no tenían regulaciones legales.
- Etapa dos: En esta etapa el seguro social tiene a los trabajadores y sus necesidades como elementos comunes y exclusivos apartándose de esta forma del concepto de asistencia social concebido para el común de las personas relacionándose con el derecho laboral el vínculo obrero – patrono se muestra indisoluble, motivados por la vulneración de estas en la Segunda Guerra mundial, nace la Organización Internacional del Trabajo OIT como organismo de regulación y especializado en la materia.
- Etapa tres: En esta es cuando el derecho a la seguridad social se busca universalizarlo, es decir garantizar este derecho a todas las personas independientemente de que tenga o no un vínculo laboral, de esta forma se proclama la extensión de la seguridad social a todos los individuos de la sociedad y no solo a trabajadores, apareciendo el seguro voluntario, campesino, dando cobertura de salud a la familia del trabajador. Se desarrolla la cooperación internacional en temas de seguridad social
- Etapa cuatro: El enfoque de la seguridad social se vuelve un enfoque de proteccionismo social a toda la sociedad en la que se incluye seguridad para trabajadores informales y ayuda social, subsidios de pobreza, entre otros. En esta etapa se fortalece la justicia social que se desarrolla en la aplicación de normas por parte de cortes supremas.²

En el marco, de las políticas públicas, la seguridad social como derecho humano se muestra reciente y su desarrollo inicia hace poco más de un siglo en Europa, vendría a configurarse a partir de la segunda etapa señalada anteriormente bajo dos modelos europeos que han definido los sistemas de seguridad social internacionalmente.

Como por lo general sucede, resulta que dichos modelos o paradigmas fueron adoptados particularmente en América Latina sin tomar en cuenta nuestras realidades, distintas a las europeas en cuanto a temas como el mercado laboral, la economía y en fin, la sociedad en su conjunto, dando quizás en un primer momento una solución parche al tema de garantizar el derecho humano a la seguridad social con una cobertura, manejo de

²Gabriela Mendizabal, “Apuntes sobre el derecho internacional de la seguridad social y su relación con América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (2017): 27-37.

recursos y prestaciones que siempre han sido deficientes, más aún cuando la estructura del mercado laboral ha sufrido enormes transformaciones en los últimos tiempos.

Estos modelos son:

Por un lado, el bismarckiano basado en la estructuración de seguros sociales destinados a proteger sobre todo a quienes mantienen una relación de dependencia y que se sustenta con las contribuciones económicas de trabajadores, empleadores y Estado; y el modelo nacido con William Beveridge que, en cambio, busca la protección mínima de todos, con independencia de su relación laboral; básicamente se sostiene del presupuesto público derivado de las cargas impositivas.³

En 1889 en Alemania se establece el primer sistema nacional de pensiones estructurado bajo el modelo contributivo ideado por Bismarck, instrumento a través del cual se crea el seguro social alemán con la promulgación de la Ley de Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez, mientras en América Latina en las primeras décadas del siglo XX, Uruguay establece el primer sistema de pensiones no contributivo en 1919,⁴ estructurado bajo el modelo de Beveridge.

Si bien en la región latinoamericana no se puede hablar de un sistema común u homologado lo cierto es que ha primado el sistema contributivo ligado a una relación de trabajo formal que le permita al trabajador contribuir económicamente al sistema, innovador en su momento, pero que poco a poco ha caído en desuso dando paso a esquemas donde se procura primen principios como la universalidad, la solidaridad y el financiamiento público, sujetos a modelos de tendencia claramente no contributivos, que dadas sus características buscan brindar protección social a grupos de riesgo sin capacidad contributiva, ajenos a una relación de trabajo formal y condiciones mínimas que les permitan llevar una vida digna, que se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza, donde incluso el sustento diario llega a ser un desafío. Es así que con el tiempo se han desarrollado sistemas mixtos procurando ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social a toda la sociedad estableciéndose regímenes especiales; y sin embargo estas iniciativas se han quedado cortas persistiendo la deficiencia en la cobertura del sistema y la discriminación en la garantía del derecho.

Para Marco Proaño Maya el seguro social como mecanismo de ejecución de la seguridad social es un sistema de protección destinado a un segmento de la población, el

³Angélica Porras, “La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas” Núm. 24, (2015): p.90, DOI: 10.32719/26312484 ISSN:1390-2466.

⁴CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, 2019, 19. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf.

trabajador, siendo la seguridad social un derecho humano inherente a todas las personas, que busca protegerlas frente a diversas contingencias de la vida.⁵

Para 1935, aparece la seguridad social, concepto “que se entiende como la combinación de la seguridad económica y el seguro social”⁶ donde se desarrollan con más énfasis los sistemas contributivos y no contributivos con la incorporación de principios tales como el de la universalidad,⁷ la solidaridad y el financiamiento público, es en la Ley de Seguridad Social (Social Security Act) de los EEUU donde aparece por primera vez el término.

La transición del seguro social a la seguridad social se da con el apoyo de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que desde sus inicios ha promovido y tutelado la protección del trabajador y su familia, en primera instancia a través del fomento y desarrollo de los conceptos del seguro social y ahora de la seguridad social, es así que:

El seguro social se fundaba en el contrato de trabajo y era financiado por los trabajadores, empresarios y, en algunos casos, por el Estado. La concepción técnica del seguro social bismarckiano estaba radicada en los seguros privados; sin embargo, el avance hacia la solidaridad colectiva supuso hacerlos obligatorios para que cubrieran contingencias individuales que tuvieran impactos colectivos y, por ello, existió financiamiento del Estado. La transición a la seguridad social implicó que la cobertura de los riesgos sociales no fuera solo una responsabilidad del individuo, sino que la responsabilidad institucional de los sistemas de seguridad social le correspondiera al Estado. Además se consolidaron los principios de universalidad (extender la cobertura a toda la población) y solidaridad (redistribuir el ingreso).⁸

El concepto de protección social que se acuña en 1995, a finales del siglo XX, sigue en desarrollo involucrando diversos ámbitos culturales, sociales y económicos⁹ que van más allá de la estructura y funcionamiento de los sistemas contributivos o no contributivos de pensiones, sus prestaciones, y la propia seguridad social que no es más que uno de los instrumentos de los sistemas de protección social,¹⁰ es en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas donde se acuña el término que ha sido acogido ampliamente por organismos internacionales como la Organización

⁵Marco Proaño Maya, *Seguridad Social y Sociedad democrática* (Quito: Editora Americana, 2014), 85 y 86.

⁶CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, 2019, 28. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf.

⁷Ibíd., 26.

⁸Ibíd., 28.

⁹Ibíd., 26.

¹⁰Ibíd., 30-31.

Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), esta última definió a la protección social en los siguientes términos:

Protección basada en derechos que no se limita a promover respuestas asistenciales, sino que se extiende a políticas de desarrollo de capital humano y prevención de riesgos, y plantea que un sistema de protección social es más que una estructura institucional: es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia (CEPAL,2006).¹¹

En igual sentido, para la Organización Internacional del Trabajo -OIT- “el concepto de protección social quedó establecido sobre la base de los derechos que tienen los individuos a acceder a transferencias básicas y servicios esenciales”,¹² es así que el concepto de protección social va más allá que el del seguro social o la seguridad social, si bien el sistema que abarca éste último se instituye en uno de sus mecanismos básicos en procura de sociedades más justas, equitativas e incluyentes donde la lucha contra la pobreza y la mejor distribución del ingresos sean un objetivo común.

Respecto de la protección social, Porras señala que:

El alcance de esta noción no está del todo claro, pero puede decirse que es el conjunto de políticas gubernamentales encaminadas a dar respuesta a las contingencias que enfrentan los más pobres por la falta de ingresos o reducción sustancial de los mismos y se concreta en brindar “asistencia a familias con hijos u ofrecer atención médica y vivienda a la población” y a veces transferencias condicionadas de dinero.¹³

Para fundamentar y conocer más sobre el seguro social, la seguridad y protección social, debemos preguntarnos sobre términos utilizados en el tema, por ejemplo ¿Qué son las contingencias? Según Porras las contingencias son los peligros sociales inesperados que se pueden presentar en cualquier momento de la vida de un ser humano, estas eventualidades se relacionan con la salud, fallecimiento o falta de ingresos del individuo o el núcleo familiar.¹⁴ El artículo 3 de la Ley de Seguridad Social menciona a los riesgos como contingencias y reconoce contingencia de enfermedad, maternidad, riesgo de trabajo, vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad; y cesantía.¹⁵ Hunicken afirma que las contingencias sociales son sucesos que motivan una disminución en el ingreso y al mismo tiempo egresos no previstos.¹⁶

¹¹ *Ibíd.*, 31.

¹² *Ibíd.*, 32.

¹³ Angélica Porras, “La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas” Núm. 24, (2015): 92, DOI: 10.32719/26312484 ISSN:1390-2466.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, Registro Oficial 465, 30 de noviembre del 2015, art. 3.

¹⁶ Javier Hunicken, *Manual de Derecho de la Seguridad Social* (Buenos Aires: Astrea, 1989), 20.

Asimismo, ¿Qué son prestaciones? Según Porras las prestaciones se refiere a los instrumentos a través de los cuales el seguro social reacciona ante los riesgos y pueden ser económicos, asistenciales y adicionales.¹⁷ La seguridad social utiliza instrumentos para prevenir, compensar o mejorar eventualidades negativas que se presenten a lo largo de la vida.¹⁸

Así también, Porras señala que el sistema de reparto, es un sistema de financiamiento en donde los trabajadores activos financian a los trabajadores pasivos, y quienes más ingresos tienen más aportan. Además, menciona que “la capitalización individual, hace referencia a un fondo de ahorro que realiza el trabajador durante su vida laboral” esquema de capitalización introducido en la región por Chile hace cuatro décadas atrás.¹⁹

El sistema de reparto tiene como base principios rectores como la solidaridad en procura de la universalidad, el que más gana más paga. Los regímenes que tiene el seguro social son de carácter contributivo y semicontributivo (estado, trabajador y empleador interviene). La solidaridad como un principio del derecho a la seguridad social debe ser el valor humano por excelencia. Asimismo, el principio de la universalidad debe garantizar iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones de la seguridad social, sin importar su condición laboral, ingresos, nacionalidad o su condición migratoria, sexo, edad, entre otras, que permita una vida digna para su realización personal y de su familia.

2. Marco de protección internacional

En el ámbito internacional y latinoamericano varios organismos internacionales impulsan y dan seguimiento a las normas internacionales de seguridad social, entre los principales se encuentran:

Organización Internacional del Trabajo, OIT

Esta es una agencia especializada de las Naciones Unidas, que se encarga de la promoción y justicia social de los derechos humanos de los trabajadores, está conformada

¹⁷ Angélica Porras, “La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas” Núm. 24, (2015): 92, DOI: 10.32719/26312484 ISSN:1390-2466.

¹⁸ Seguridad social, *Acción protectora – prestaciones*, s/f, párr. 1, <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/12778#:~:text=Las%20prestaciones%20son%20un%20conjunto,las%20personas%20que%20los%20sufren>.

¹⁹ Angélica Porras, “La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas” Núm. 24, (2015): 90, DOI: 10.32719/26312484 ISSN:1390-2466.

de manera tripartita, es decir, reúne a los gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 estados miembros. Entre los logros más destacados de esta organización en materia de seguridad social se tiene el Convenio 48²⁰ sobre la conservación del derecho a pensión de trabajadores migrantes, Convenio 102²¹ que se considera la norma mínima sobre la seguridad social, el Convenio 118²² que aborda la igualdad de todos los individuos en cuanto a la seguridad social, Convenio 157²³ defiende los derechos a la seguridad social, Convenio 128²⁴ sobre prestaciones de vejez. Además ha emitido la Recomendación 202²⁵ que establece los pisos de protección social que promueve el Pacto Mundial para el empleo basado en el trabajo decente en el que se incorpora la seguridad social.

La OIT ha definido la seguridad social como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y a los hogares, ya sea en dinero o en especies, con los siguientes fines: i) garantizar la seguridad del ingreso en caso de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, edad avanzada o muerte de un familiar; ii) proporcionar acceso a la salud; iii) ofrecer acompañamiento frente a la falta de apoyo familiar (particularmente a niños y personas mayores), y iv) brindar protección social en situaciones de pobreza o exclusión social. En este sentido, la seguridad social tiene dos funciones principales: garantizar los ingresos frente a los distintos riesgos y proporcionar acceso a la atención médica.²⁶

²⁰ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes*, Ginebra, junio 22 de 1935, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C048.

²¹ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 102 sobre seguridad social (norma mínima)*, Ginebra, junio 28 de 1952, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO.

²² OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 118 sobre igualdad de trato (seguridad social)*, Ginebra, 28 de junio de 1962, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312263:NO.

²³ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*, Ginebra, junio 21 de 1982, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312302:NO.

²⁴ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 28 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*, Ginebra, junio 29 de 1967, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO.

²⁵ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Recomendación 202 sobre los pisos de protección social*, Ginebra, junio 14 de 2012, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO.

²⁶ CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, 2019, 30. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS: Su actuación tiene que ver con el avance de programas de desarrollo en temas relacionados a personas adultas mayores, igualdad de género, personas con discapacidad; velar por el cumplimiento y regulación de salud iberoamericana.²⁷

Asociación Internacional de Seguridad Social, AISS: Tiene por objeto promover de forma técnica y administrativa la seguridad social a nivel mundial, con el fin de alcanzar una mejora social y económica de la población en base a la justicia social.²⁸

Conferencia Interamericana de Seguridad Social, CISS: Impulsa relaciones de cooperación entre organismos internacionales en temas de seguridad social, se caracteriza por ser un ente técnico y especializado de carácter permanente que impulsa la seguridad social a través de capacitación sobre el tema.²⁹

Fondo Monetario Internacional, FMI: Si bien este organismo no tiene como objetivo temas relacionados con la seguridad social de forma directa, establece informes y directrices sobre edad de jubilación sistema de pensiones.³⁰

Banco Mundial: Ha elaborado el estudio “Los olvidados. Pobreza crónica en América Latina y el Caribe”,³¹ en el que hace referencia a la protección social.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE: Institución que realizó un estudio denominado “Pensions Outlook 2016”³² en el que presenta programas de pensiones, aportes y beneficios; mismos que se financian mayoritariamente por parte de los Estados.³³

En cuanto a los instrumentos internacionales del derecho al trabajo que han regulado la seguridad social, se debe señalar que para 1944, esta fue considerada una de

²⁷ España, *Estatuto de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social*, 9 de marzo del 2012, 7.

²⁸ Hermes Ahumada, *Manual de seguridad social*, (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1972), 105, en https://books.google.com.mx/books?id=vdunRWND_IUC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

²⁹ Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Estatuto y Reglamentos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, 1985, <https://library.co/document/y96gn9jy-informe-direccion-centro-interamericano-estudios-seguridad-social.html>.

³⁰ Alfredo Cuevas, Izabela Karpowicz, *La urgencia de la reforma de las pensiones en Brasil*, 1 de diciembre de 2016, párr. 1, en <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=6913>.

³¹ Vakis Renos, Jamele Rigolino y Leonardo Lucchetti, *Los olvidados Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2015, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21552/Left%20Behind%20Overview%20SPANISH.pdf>.

³² OECD (2016), *OECD Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2016-en.

³³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Pensions Outlook 2016*, <http://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-outlook-23137649.htm>.

las obligaciones esenciales de la OIT, de ahí que en la Declaración de Filadelfia, se la posicione en los siguientes términos:

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- (f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- (g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- (h) proteger a la infancia y a la maternidad.³⁴

Sin duda, uno de los instrumentos más importantes en materia de seguridad social es el Convenio 102 de la OIT, el cual determina el piso mínimo de protección social, a partir de la cobertura de las siguientes nueve áreas de protección: asistencia médica; prestaciones monetarias de enfermedad; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez; prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones familiares; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez; y prestaciones de sobrevivientes”.³⁵

Este convenio además se refiere al conjunto de políticas sociales que buscan garantizar el acceso a los servicios sociales de todas las personas a través de una seguridad de ingresos, por tal motivo resulta trascendental que accedan al derecho a una pensión jubilar las personas adultas mayores o con discapacidades; acceso a servicios básicos de educación y salud, entre otros.³⁶

El alcance de este espectro conceptual permite que la persona a través de una política pública tenga una respuesta a la falta de afiliación a pesar de su condición laboral y de ingresos, que la modalidad de afiliación sea diferente y el pago más flexible. Esto permitiría acceder a las prestaciones y beneficios del seguro social a un cúmulo de colectivos sociales que han sido marginados.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo señala:

Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad social que deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del

³⁴ OIT. CIT. *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)*, Resolución 26, 10 de mayo de 1944, numeral III.

³⁵ OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102).

³⁶ *Ibíd.*, 43.

ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.³⁷

Por otra parte, no se puede dejar de señalar que las mejores intenciones no suplen la falta de recursos siendo una realidad que el gasto o mejor dicho inversión ligada a los mecanismos y a la ejecución de las políticas de protección social determina que los sistemas de pensiones sean un desafío para cualquier economía dada la importancia en el requerimiento de recursos para su financiamiento, recursos que en su gran mayoría deben provenir del Estado en procura de garantizar la seguridad social como un derecho humano inherente a todo ser humano por su condición de tal, cuya exigibilidad que no está en discusión demanda hacer un sencillo análisis de costo beneficio cuando la mayor cobertura dentro de los sistemas de seguridad social significa menores índices de pobreza y extrema pobreza.

3. La seguridad social como derecho humano

La seguridad social se encuentra consagrada como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966.

El artículo 22, de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.³⁸

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, determina que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”³⁹, diferenciando la seguridad social del seguro social, este último entendido como un mecanismo destinado a la concreción del derecho.

³⁷ OIT Organización Internacional del Trabajo, *La iniciativa del piso de protección social*, 2012, párr. 7-11, <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-es/index.htm#:~:text=Los%20pisos%20de%20protecci%C3%B3n%20social,un%20acceso%20efectivo%20a%20lo3>.

³⁸ ONU Organización Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, diciembre 1948, Art.22, <https://www.google.com/search?q=declaraci%C3%B3n+universal+derechos+art.+22>.

³⁹ ACNUDH, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 diciembre 1966, art.9. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

El Comité de derechos económicos, sociales y culturales, que supervisa el cumplimiento de este tratado, ha emitido una Observación General específica sobre el derecho a la seguridad social,⁴⁰ en la que señala que este es un derecho de “importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos” (párr.1)

Este mismo Comité, afirma además que este derecho incluye: “el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo” (párr. 2). Tiene carácter redistributivo y desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social” (párr. 3)

Y en cuanto a su contenido normativo, determina que son elementos esenciales de este derecho: la disponibilidad al sistema de seguridad social, el cual debe contemplar nueve ramas: atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos; la accesibilidad; la asequibilidad, la participación y el acceso físico (párr. 10 al 27).

La observación general mencionada ubica también la relación que tiene este derecho con otros derechos humanos y establece la necesidad de consideraciones especiales a determinados grupos bajo el principio de igualdad y no discriminación, como son las mujeres, trabajadores insuficientemente protegidos por la seguridad social (trabajadores a jornada parcial, trabajadores ocasionales, empleados por cuenta propia y personas que trabajan en su domicilio), los pertenecientes a la economía no estructurada, poblaciones indígenas y grupos minoritarios, no nacionales, desplazados internos. (párr. 29 y 39).

El Comité ha sido enfático además en señalar que la realización de este derecho comporta el cumplimiento de las obligaciones estatales de respetar, proteger y cumplir, y que debe contemplar las siguientes obligaciones básicas:

- a) Asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo

⁴⁰ ONU. Comité DESC. *Observación General 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9) El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. E/C.12/GC/19. 4 de febrero de 2008.

menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación. Si un Estado Parte no puede proporcionar ese nivel mínimo para todos los riesgos e imprevistos hasta el máximo de los recursos de que dispone, el Comité recomienda que el Estado Parte, tras celebrar amplias consultas, seleccione un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales;

b) Asegurar el derecho de acceso a los sistemas o planes de seguridad social sin discriminación alguna, en especial para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados;

c) Respetar y proteger los regímenes de seguridad social existentes de injerencias injustificadas;

d) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad social;

e) Adoptar medidas para aplicar planes de seguridad social, en particular los destinados a proteger a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados;

f) Vigilar hasta qué punto se ejerce el derecho a la seguridad social (párr.59)

De esta manera el derecho a la seguridad social se considera un derecho universal que está incorporado en el *corpus iuris* internacional y que ello ha sido fruto de una conquista lograda por la clase trabajadora que se ha hecho extensiva a toda la población y que hace que la normativa legal de los países del mundo la recojan con un contenido mínimo de prestaciones.

En este sentido, es importante señalar que, al reconocer a la seguridad social como derecho humano, se debe tomar en consideración lo que señala Julio Prado Vallejo: “Los Derechos Humanos no son productos de una ley ni originarios de un sistema jurídico ni otorgados por un gobierno. Ellos valen por sí mismos y nacen de la naturaleza del hombre. Lo que hace un sistema jurídico es reconocerlos, garantizarlos, promoverlos”.⁴¹

4. Marco de protección nacional

En esta sección se ubica el recorrido histórico que ha tenido el seguro social y luego se pasa a ubicar el marco normativo, de políticas públicas e institucionalidad que caracterizan el modelo ecuatoriano de seguridad social.

a) Evolución histórica

En el Ecuador el seguro social se funda con Isidro Ayora en 1928 a través de la Caja de Pensiones que cubría pensiones de jubilación, montepío y fondo mortuario de trabajadores públicos, civiles y militares, para 1935 se dicta la Ley del Seguro Social Obligatorio y nace el Instituto Nacional de Previsión y en 1937 crea la Caja del Seguro Social de empleados privados y obreros.

⁴¹ Julio Prado Vallejo, *Documentos Básicos de Derechos Humanos (Civiles y Políticos)*, (Quito: Universidad Central del Ecuador, 1985), 1.

En 1945, la Constitución consagra a la seguridad social como un derecho irrenunciable de los trabajadores. En 1957 se crea la “Caja Militar que incluía al personal policial como ente independiente y cuya administración dependía de la Caja de Pensiones”⁴² y en 1963 se fusionan la Caja de Pensiones con la del Seguro Social para dar vida a la Caja Nacional del Seguro Social bajo la supervisión del Instituto Nacional de Previsión.

El Seguro Social Campesino fue creado en 1968 y en 1970 la Caja Nacional del Seguro social se convierte en el actual Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El seguro voluntario se crea en 1986 y en 1987 se establece la formación tripartita del Consejo Superior del IESS.

En 1998 la Constitución establece el Sistema Nacional de Seguridad Social y la obligación de extenderlo progresivamente a toda la población independientemente de su condición laboral, estableciendo como Régimen Especial al Seguro Social Campesino y permitiendo la participación en la prestación de la seguridad social a instituciones privadas atribución que más tarde será abolida.⁴³

Se constituyen además regímenes especiales de seguridad social amparada en la Constitución de la República, el ISSPOL y el ISSFA entidades de la Policía Nacional y las Fuerzas armadas que conforman el sistema nacional de seguridad social, creadas en 1995 y 1992 respectivamente.

b) Desarrollo normativo

La seguridad social ha sido reconocida constitucionalmente como uno de los derechos del buen vivir, con carácter irrenunciable y guiado por los principios de universalidad y solidaridad, entre otros. En ese sentido, el art. 34 de la Constitución de la República de Ecuador (CRE) dispone:

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.⁴⁴

⁴²ISSPOL Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, Historia. Párr. 1. <https://isspol.org.ec/historia/>.

⁴³OIT Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe*, 10 de diciembre del 2015, párr. 11 a 20, https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_435169/lang--es/index.htm.

⁴⁴Ecuador, Constitución de la República del Ecuador (CRE), Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Siendo deber y responsabilidad primordial del Estado ecuatoriano, éste debe garantizar y hacer efectivo su pleno ejercicio al tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del mismo artículo, que dice:

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

La noción de trabajo autónomo abarca a las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad, esto en concordancia con el art. 329 inc. 3 de la CRE, donde se reconoce y protege “el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos”.

Por otra parte, la CRE en lo inherente a los derechos a la libertad en el art. 66 num. 2, reconoce y garantiza a las personas:

El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

Por su parte, el art. 369 de la CRE, señala:

El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

En este contexto normativo, se debe entender primero que, el Estado debe cumplir con su obligación de garantizar, promover, proteger y respetar el derecho de seguridad social que comprende distintas prestaciones e incluir al seguro social a toda la población con independencia de su situación laboral.

El Ecuador al ser un Estado constitucional de derechos y justicia, tiene como su centro al ser humano como sujeto de derechos, sin embargo el desarrollo de la seguridad social se lo ha concebido primordialmente desde el modelo contributivo, en este sentido la norma constitucional se queda corta al momento de garantizar el derecho a la seguridad social en relación al principio de universalidad recogiendo el modelo tradicional europeo

de Bismarck y dejando de lado el espíritu de la teoría o modelo de Beveridge que tiende a la universalidad, derivada de una necesidad y no de una relación laboral o capacidad contributiva.

Por otra parte, la seguridad social como derecho humano y el seguro social como mecanismo de cumplimiento, van a permitir realizar ejercicios de exigibilidad al Estado, para que cumpla con la obligación de garantizar la protección del derecho dentro de un esquema que en la actualidad es básicamente contributivo, donde surgen interrogantes tales como: ¿Seguridad social universal? ¿Protección social sólo para la población en pobreza y extrema pobreza?

El dar respuesta a estas interrogantes va a permitir escudriñar respecto del problema de la falta de cobertura para las poblaciones de bajos ingresos, vendedores informales en situación de vulnerabilidad, gente pobre o en extrema pobreza que no pueden cubrir las aportaciones o mantener su afiliación al seguro social, o que simplemente se encuentran invisibilizados, recordando que la protección social va más allá del seguro o la seguridad social y la formalidad a la que puede estar sujeta el ejercicio del derecho, procurando establecer condiciones mínimas de vida en la población a través de políticas públicas de subsidios o bonos que muchas de las veces se confunden como una mala práctica, dádivas o despilfarro de recursos y que son mal canalizados, cuando en la realidad no llegan a la población que debería por la falta de planificación, un registro o la corrupción.

De conformidad con lo que dispone el art. 3 num 1 de la Constitución vigente, es deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes sin discriminación alguna el efectivo goce del derecho a la seguridad social, entendiéndose que la discriminación es

cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.⁴⁵

Esta discriminación, sin embargo, resulta evidente cuando se opta normativamente por un sistema contributivo que requiere de la persona para que tenga derecho a la seguridad social una relación laboral dependiente o trabajo autónomo que le

⁴⁵ OEA Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana de derechos humanos, Convención contra toda forma de discriminación e intolerancia (A-69)*, 6 de octubre de 1969, párr. 13, [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia .asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp).

genere ingresos que le permitan contribuir al seguro social o sistema de seguridad social, caso contrario el ejercicio del derecho se desvanece al amparo de la legislación vigente y la propia Constitución de la República que como ya se dijo se quedó corta al momento de garantizar el derecho a la seguridad social de los ecuatorianos.

En este sentido, el Estado está haciendo una gran distinción entre la condición laboral y económica. ¿Las personas que se dedican a una actividad económica informal pueden pagar la cotización al seguro social ecuatoriano? Esta situación evidentemente se debe analizar a la luz del derecho de igualdad y a la prohibición de discriminación.

La igualdad y la no discriminación es un principio fundamental del derecho. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que “ha ingresado en el dominio de *ius cogens*. Sobre el descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico”⁴⁶; por lo que el Estado tiene la obligación y el deber especial de erradicar toda actuación o práctica que genere o mantenga o favorezca la desigualdad y discriminación.

Según Ávila existe “tres elementos para configurar el trato discriminatorio: (1) La comparabilidad tiene que existir dos sujetos de derechos (2) la constatación de un trato diferenciado (3) la verificación de los resultados por un trato diferenciado”.⁴⁷

En 2001, se promulga la Ley de Seguridad Social,⁴⁸ vigente, que consagra el Seguro General Obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia. Además, se crea los regímenes especiales, como el Seguro Voluntario, al cual puede acogerse cualquier persona que éste en capacidad de contribuir con la aportación requerida. El Seguro Social Campesino, de carácter semi-contributivo, cuya carga recae en el Estado; el jefe de familia, a través de una pequeña contribución; los afiliados en general; y, otros ingresos por parte de la empresa privada.

La Ley de Seguridad Social en su art. 1 consagra como principios rectores; la solidaridad como ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio, lo cual de forma alguna significa que sean los afiliados que tengan

⁴⁶ Corte IDH, “Sentencia de 21 de noviembre de 2016, *Caso Duque vs. Colombia*. 21 de noviembre de 2016, párrafo 91, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_322_esp.pdf.

⁴⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario), 12 de junio 2019, 18.

⁴⁸ Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, Registro Oficial 465, 30 de noviembre del 2015.

que hacerse cargo de la obligación del Estado de garantizar el derecho humano a la seguridad social.

Asimismo, el principio de universalidad ligado a la cobertura que da el sistema de seguridad social es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos. Sin embargo, a renglón seguido en el art. 2 de la citada ley, establece que son sujetos de protección al Seguro General Obligatorio todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular el trabajador autónomo.⁴⁹

Por su parte, el art. 9 de la misma ley, define al trabajador autónomo como toda persona que ejerce un oficio o ejecuta una obra o realiza regularmente una actividad económica, sin relación de dependencia, y percibe un ingreso en forma de honorarios, comisiones, participaciones, beneficios u otra retribución distinta al sueldo o salario.⁵⁰

Bajo un esquema contributivo, al tenor de lo dispuesto por el art. 4 de la Ley de Seguridad Social, los recursos del Seguro General Obligatorio se financian con las aportaciones individuales del trabajador, empleador y Estado.⁵¹ Estableciendo además ésta Ley ciertas prestaciones no contributivas por vejez e invalidez, enfocadas en entregar una renta vitalicia a las personas que demuestren que carezca de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades vitales de subsistencia y esté incapacitado en forma absoluta y permanente para todo trabajo remunerado, que resultan inaplicables en un sistema netamente contributivo que procura alejarse del principio de universalidad y abusar del de proporcionalidad.

Esta ley ha tenido reformas importantes en relación a la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social, entre otras; en 2010 se establece la extensión de la asistencia de salud para los hijos de los afiliados menores de 18 años.⁵² Otra reforma importante ligada al mismo tema de la cobertura se da en 2012,⁵³ permitiendo la afiliación voluntaria de las personas con discapacidad, garantizando el derecho humano a la

⁴⁹ *Ibíd.*, art. 1 y 2.

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 9.

⁵¹ *Ibíd.*, art. 4.

⁵² Ecuador, *Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social*, Registro Oficial 323, 18 de noviembre de 2010, Suplemento.

⁵³ Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, Registro Oficial 796, 25 de septiembre de 2012, Suplemento, art.85.

seguridad social,⁵⁴ independientemente de su condición económica o laboral, pero siempre que tengan el valor monetario mínimo para ingresar al seguro social.

La determinación que hace la Ley de Seguridad Social, en relación a los ingresos económicos se basa en una categoría discriminatoria, ya que hace una diferencia de trato entre el que tiene una condición estable laboral e ingresos y el que no la tiene y/o sus ingresos son inferiores al mínimo requerido, es decir, el trabajador informal pobre o en extrema pobreza que se dedica a una actividad económica que sólo le alcanza para subsistir a él o ella con su familia, no tiene la capacidad contributiva que requiere el seguro social y por tanto no tiene derecho a la seguridad social. Además, se debe tomar en cuenta que a estas personas en algunos casos el Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES- no les permite ni siquiera registrarse para recibir algún tipo de asistencia económica por parte del Estado, ya que no cumplen un perfil de registro al que acceden en muchos casos personas que no requieren de asistencia por parte del Estado, quedando de esta forma ajenos a cualquier opción de seguridad y por ende de protección social simplemente porque el Estado en primera instancia hace una distinción de las personas en base al trabajo, ingreso y condiciones económicas, para que estas tengan acceso al derecho humano a la seguridad social.

Es así como la Ley de Seguridad Social vigente, se quedó a medias al no poder incorporar al seguro social un sistema no contributivo, para las personas que por su situación económica o por diferentes factores externos, no pueden acceder a los beneficios y prestaciones de la seguridad social ante el requerimiento de una determinada aportación.

c) Institucionalidad y políticas públicas

La protección social y la garantía del derecho humano a la seguridad social en el Ecuador han estado supeditadas a políticas públicas clientelares que no han permitido reducir sosteniblemente la pobreza y la extrema pobreza, alejadas de políticas laborales incluyentes, tributarias, de emprendimiento y producción, la seguridad social bajo el desarrollo de un esquema contributivo se muestra ajena para amplios sectores de la población ecuatoriana muchos de los cuales como se dijo anteriormente no tienen ni siquiera acceso a un registro que les permita aspirar a ser tomados en cuenta en algún momento en la ejecución de políticas públicas de protección social.

⁵⁴ Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, art. 11-20.

En la actualidad, la situación del seguro social en el Ecuador es compleja, debido a los factores, políticos, jurídicos, económicos y sociales, y sobre todo al mal manejo de sus recursos, así como la cobertura y las prestaciones.

El problema es la falta de cobertura para quienes no tienen relación laboral, pero que se encuentran insertos en el mercado laboral de manera informal y no alcanzan al sueldo básico unificado para poder cubrir una afiliación voluntaria, quedando fuera del sistema de seguridad social predestinados a la incertidumbre y al no poder cubrir con prestaciones básicas que les permitan tener una vida digna.

Dentro del título VII que trata sobre el régimen del buen vivir, capítulo primero de la inclusión y equidad, sección tercera de la seguridad social, la Constitución de la República vigente de 2008 se refiere al sistema de seguridad social en sus artículos 367 al 374, que determinan las premisas constitucionales sobre las cuales ha de desarrollarse el sistema de seguridad social en el Ecuador.

De conformidad con el artículo 370 de la Constitución de la República, el IESS es una “entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados”⁵⁵ que como mecanismo o instrumento operativo de garantía del efectivo goce del derecho humano a la seguridad social debe abarcar las contingencias y consecuentes prestaciones a todos los ecuatorianos, cuando el Estado ecuatoriano de acuerdo al mandato constitucional, tiene la obligatoriedad de garantizar el derecho humano a la seguridad social y por ende la protección social de su población.

Por otra parte, el Estado ecuatoriano según el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021, en su Objetivo 1, específicamente en el numeral 1.7 “Garantiza el acceso al trabajo digno y a la seguridad social de todas las personas”⁵⁶; pero no se encuentra progresividad en el derecho, debido a que en el Plan Nacional 2013-2017 Buen Vivir, en su Objetivo 2, literal 2.10 señalaba: “Garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona”⁵⁷. A su vez, en su literal a) indica: “Reforzar el marco normativo y la capacidad de gestión institucional, para alcanzar el derecho a la seguridad social universal y la

⁵⁵Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 370.

⁵⁶ Ecuador, *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017 – 2021*, 22 de septiembre de 2017, <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida/>.

⁵⁷*Ibíd.*, 55.

protección integral de calidad, a lo largo del ciclo de vida”⁵⁸. Finalmente, en su literal e) determina: “Generar e implementar mecanismos e incentivos que faciliten y promuevan la afiliación a la seguridad social de voluntarios y personas en las distintas formas de trabajo (voluntariado, autónomo, campesino, pescadores artesanales, autoempleo, de cuidados y doméstico no remunerado), especialmente la de los actores de la economía popular y solidaria y las personas en situación de movilidad humana”.⁵⁹

Es así como la seguridad social se la debe repensar como un derecho accesible para todas y todos, en las mismas condiciones e iguales oportunidades, sin discriminación, por edad, sexo, condición económica, entre otras. Esto permite un bienestar para el sujeto y su familia que por una u otra razón no pudieron o pueden contribuir al seguro social.

La baja cobertura de la seguridad social en el Ecuador⁶⁰ llevó al Gobierno de Lenin Moreno, a través de la Vicepresidencia y de la Presidencia del Consejo Directivo del IESS, a presentar el gran Acuerdo Nacional por la Seguridad Social, con la finalidad de buscar la sostenibilidad del IESS.

Representantes de la sociedad civil, movimientos sociales de trabajadores -FUT, CONFENSPE, FENTJE, FUT, Parlamento Laboral Ecuatoriano, entre otras-; representantes de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; representantes de la Confederación de Jubilados; y, el representante de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, Pablo Casali, participaron del diálogo social que tuvo cuatro líneas generales de acción. La primera acción, el fortalecimiento del modelo de salud; la segunda acción, la reducción del gasto corriente; la tercera acción, la creación de un Comité de Ética y Transparencia; y, como cuarta acción, la ampliación de la cobertura a la seguridad social.

De la misma manera, la Corte Constitucional⁶¹ declaró inconstitucional el descuento del 2,76% para financiar la décima tercera y cuarta pensión de los jubilados, de esta manera el IESS necesita \$ 550 millones para cubrir la totalidad de las pensiones extras, incluido el auxilio para funerales. El IESS demuestra con esta sentencia, falta de

⁵⁸ *Ibíd.*, 54.

⁵⁹ *Ibíd.*, 37.

⁶⁰ Ecuador en cifras, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo EDEMUM”, *Indicadores Laborales 2019*, marzo de 2019, 25, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/032019_Mercado%20Laboral_final.pdf.

⁶¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, 23-18-IN/19, Acción Pública de Inconstitucionalidad, http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/bf22767d-8a79-48c3-b799-c444252fb25f/0023-18-in-sentencia_2019111915335.pdf.

planificación, improvisación y un estudio actuarial a la conveniencia del Seguro Social, ya que incluso llegan a contrariar expresas normas legales y constitucionales; es así como termina desvaneciéndose la obligación del Estado que se traslada simple y llanamente a los afiliados que terminan financiando lo que es obligación del Estado.

Por otro lado, el reconocimiento del trabajo no remunerado del hogar o de tareas de cuidado que por mandato del art. 369 de la Constitución debía ser financiado por el Estado, no es así, en razón de que el Gobierno tiene una gran deuda con el IESS y no puede cubrir las prestaciones en caso de contingencias. Lo mismo sucede con el Seguro Campesino; el pago del 40% de los jubilados; y, el pago de las atenciones médicas que brinda el seguro social a las y los ciudadanos ecuatorianos y cuyo financiamiento se quiere cargar a los afiliados con un porcentaje más alto de cotización.⁶²

La estructura institucional, jurídica, política y económica de la seguridad social en el Ecuador muestra límites y deficiencias en temas de cobertura, prestaciones, sostenibilidad económica y el manejo de recursos tanto de afiliados como aquellos con los que contribuye el Estado que se muestran insuficientes para hacer realidad el principio de universalidad.

Esto implica la necesidad de un cambio estructural de manera urgente, a través de la reforma a la legislación vigente que debe adaptarse a nuestras realidades sociales y laborales, descartando o mutando modelos foráneos que no han dado solución al ejercicio pleno del derecho humano a la seguridad social en el Ecuador, siendo indispensable e inevitable la consecución de nuevas perspectivas que den respuestas a nuestras realidades.⁶³

Dentro del marco institucional en el siguiente cuadro se muestra el proceso operativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

⁶² Angélica Porras, “La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas” Núm. 24, (2015): 96, file:///C:/Users/diana/Downloads/453-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1756-1-10-20170207.pdf.

⁶³ *Ibíd.*, 91.

Procesos Operativos

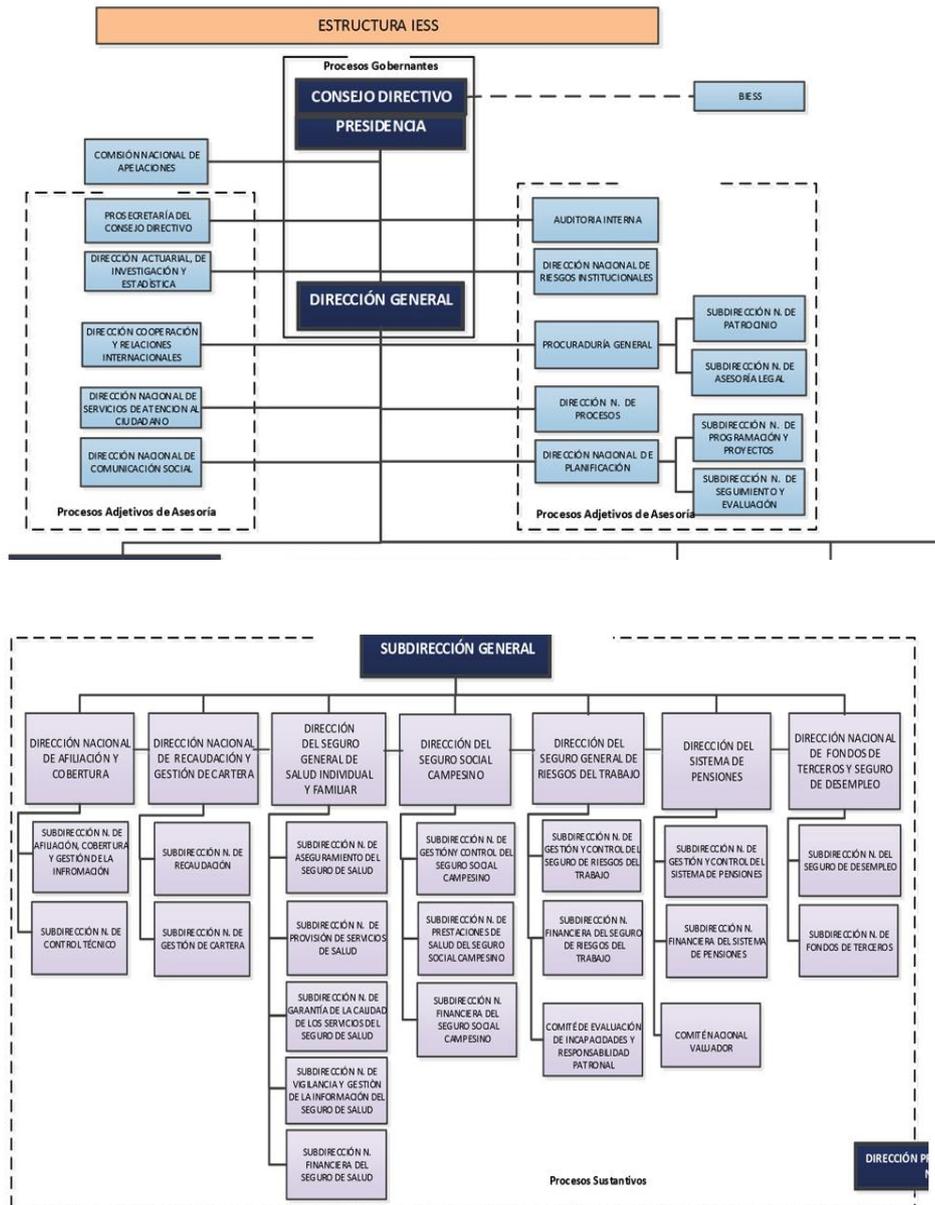


Figura 1. Estructura y procesos del IESS.

El organigrama insertado, se refiere al proceso gobernante, direccionamientos estratégicos de seguridad social y política pública normativa. El nivel gobernante, es decir, el Consejo Directivo, conformado por un representante del ejecutivo, un representante de los trabajadores y un representante de los empleadores son quienes toman decisiones en el seguro social por medio de resoluciones. En la actualidad, quien preside es el representante del ejecutivo; el segundo es el representante de los trabajadores; y, el tercer vocal es el representante de los empleadores. El representante legal del IESS, es el Director General y, bajo su estructura esta la Dirección Actuarial de

Investigación y Estadística, unidad administrativa que propone al Consejo Directivo nuevas modalidades de afiliación.

d) Evaluaciones internacionales a los avances nacionales

El Comité DESC, órganos de Naciones Unidas, que supervisa el cumplimiento del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales en las observaciones finales al último informe del Estado ecuatoriano, dejó establecida su preocupación por “la sostenibilidad del sistema de seguridad social, considerando el aumento de afiliación, y por las graves disparidades en el acceso efectivo de los sectores más desfavorecidos, así como por la falta de implementación de las recomendaciones del Comité en el caso Trujillo Calero c. Ecuador (párr. 37); y frente a ello recomendó expresamente:

- a) Implementar las recomendaciones generales del dictamen del Comité en Trujillo Calero c. Ecuador
- b) Implementar regímenes de seguridad social con miras a extender la cobertura de seguridad social de manera progresiva, en particular para los grupos no cubiertos;
- c) Adoptar medidas para incluir pilares no contributivos;
- d) Fortalecer el sistema de seguridad social para el trabajo independiente;
- e) Mejorar la cobertura y servicios para personas exclusivamente dedicadas al trabajo doméstico no remunerado;
- f) Promover una percepción positiva de la contribución de los trabajadores migrantes al sistema de seguridad social;
- g) Adoptar las medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar el derecho de todo afiliado a solicitar, recabar y recibir información con relación a su derecho a la seguridad social, incluyendo su pensión o futura pensión de jubilación. (lo destacado me corresponde).⁶⁴

Para la comprensión de estas recomendaciones se debe tener en cuenta de que en el Caso Trujillo Calero vs Ecuador, el Comité expresamente le recomendó al Estado: “formular, dentro de un plazo razonable, un plan para un sistema integral de pensiones no contributivo utilizando el máximo de recursos disponibles”.⁶⁵ Sin embargo, este plan hasta la culminación de este trabajo de investigación, no ha sido implementado.

Por su parte, el Comité CEDAW, en su último informe sobre Ecuador recomendó expresamente que “Apruebe, en consulta con el sector privado, un plan nacional de acción para que los sistemas de seguridad social abarquen a un mayor número de mujeres que trabajen en el sector informal”.⁶⁶

⁶⁴ ONU. Comité DESC. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador. E/C.12/EQU/CO/4. 14 de noviembre de 2019. párr. 38.

⁶⁵ ONU. Comité DESC. Dictamen aprobado por el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo del Pacto con relación a la comunicación núm. 10/2015. E/C.12/63/D/10/2015, 14 de noviembre de 2018.

⁶⁶ONU. CEDAW. Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador. CEDAW/C/EQU/CO/8-9. 11 de marzo de 2015. párr. 31 literal b.

Sobre la base todo lo analizado se puede concluir que el seguro social, la seguridad social y la protección social son conceptos vinculados a un proceso histórico reciente que aún sigue en desarrollo, su tratamiento se ha venido trabajando a partir de los modelos: el contributivo y no contributivo, evidenciándose una primacía del primero, el mismo que resulta insuficiente para la cobertura de todas las personas.

Adicionalmente, existe un marco internacional que reconoce a la seguridad como un derecho humano y fija sus características y marcos de protección. En Ecuador se registran avances en la evolución del marco constitucional, sin embargo, se evidencia el énfasis en el modelo contributivo, lo cual resulta mucho más palpable en la legislación secundaria y en el marco institucional, los cuales no han logrado un proceso de adecuación a las recomendaciones internacionales y al propio marco constitucional.

Capítulo segundo

Las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad en el Ecuador

El presente capítulo trata sobre las y los vendedores informales ambulantes, su proceso histórico, la condición de vulnerabilidad como característica básica y las perspectivas de la seguridad social de este grupo personas.

Lo cual hace necesario un cambio o resquebrajamiento de paradigmas que en materia de protección y seguridad social no han dado solución ni garantizado el derecho a la seguridad social concebido como un derecho humano y consagrado por la Constitución de la República y varios instrumentos internacionales de derechos humanos, que demandan que el Estado ecuatoriano determine las condiciones mínimas para hacer efectivo el derecho a la seguridad social de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad dadas sus condiciones de trabajo en el marco de los derechos humanos.

Requerimientos que se sintetizan en la búsqueda y el establecimiento de nuevas alternativas a través de modelos no contributivos o mixtos que permitan acceder a la seguridad social a quienes no pueden aportar en la misma medida que quienes tienen un trabajo bajo dependencia y mejores ingresos, además de la protección social de grupos etarios vulnerables como son las personas de la tercera edad independientemente de su condición de ingresos.

1. Proceso histórico de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad en el Ecuador

En el caso del Ecuador, en la época pre-colonial no existía la relación patrono-empleado pues los pueblos incaicos trabajaban en un sistema de bien común en donde el trabajo no era para incrementar la riqueza sino para sostener a toda la sociedad bajo relaciones fundamentadas en reciprocidad y redistribución; al llegar los españoles se da el uso del indígena como fuerza de trabajo en condición de explotación en un contexto de miseria; oprimen a los indígenas para trabajos en encomienda que subordina al indígena, luego con las mitas y el concertaje. Lastimosamente después de esta época no cambió la

situación de los indígenas, utilizados como mano de obra explotable en las peores condiciones, carente de cualquier derecho.⁶⁷

Entre 1895 y 1925, grupos de la clase trabajadora sin ningún tipo de protección social y cansada de que únicamente la clase burguesa tuviera beneficios y bienestar, comienzan a reunirse para buscar el amparo de sus derechos y salvaguardarse contra los riesgos de trabajo; así nacen las primeras ideas sobre la seguridad social de los trabajadores.⁶⁸

Las ventas informales históricamente ya se las practicaba en Quito que era un sitio estratégico en donde se unían varias rutas de comercio y se encontraba localizada en la red vial de los Incas; a la llegada de los españoles el comercio continúa según varios historiadores en el espacio denominado “tianguéz” o escenario de mercado, en él se realizaba el intercambio comercial social y cultural.⁶⁹

En la época republicana, las diferencias sociales enmarcaron la presencia de los indígenas como vendedores informales y su sitio de trabajo eran las plazas; lo que creó en el imaginario de la sociedad al comercio informal como una actividad de personas marginadas sin acceso a un trabajo formal y cuyo origen era el rural,⁷⁰ característica discriminatoria que ha persistido históricamente asociándolos con la pobreza y la marginación lo que da paso a su condición de vulnerabilidad.

En la década de los sesenta en el siglo XX principalmente en las ciudades de Quito y Guayaquil se hacen más presentes las ventas ambulantes debido a la crisis económica que se dio por factores como la caída de los precios internacionales de banano y cacao, aplicación de políticas neoliberales, la Ley de Reforma Agraria, el proceso de urbanización y desindustrialización, es así como las diferencias en las estructuras sociales se profundizan; estas circunstancias provocan un gran índice de desempleo, y las personas se ven obligadas a deambular por la ciudad buscando el sustento para ellos y sus familias

⁶⁷Juan Paz y Miño, *Trabajadores y movimiento obrero. Elementos históricos para una economía política sobre el trabajo.* (2016). *Historia y Economía Boletín dl The-Taller de historia económica.* PUCE. 5-8. <http://www.historiaypresente.com/hyp/wp-content/uploads/2016/11/trabajadores-movimiento-obrero.pdf>.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ Ángeles Granda, “Análisis de la situación de los comerciantes informales del Centro Histórico de Quito, después de su reubicación en los centros comerciales del ahorro, vista desde la perspectiva de los propios comerciantes” (Tesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Sede Ecuador, 2010) 22, <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2025>.

⁷⁰Eduardo Kingman, *La ciudad y los otros*, (Quito: Flacso, 2007), 87.

a través de las ventas informales.⁷¹ Se presenta estos datos de la década de 1960 que permitan establecer la incidencia y la forma en que se dio esta realidad.

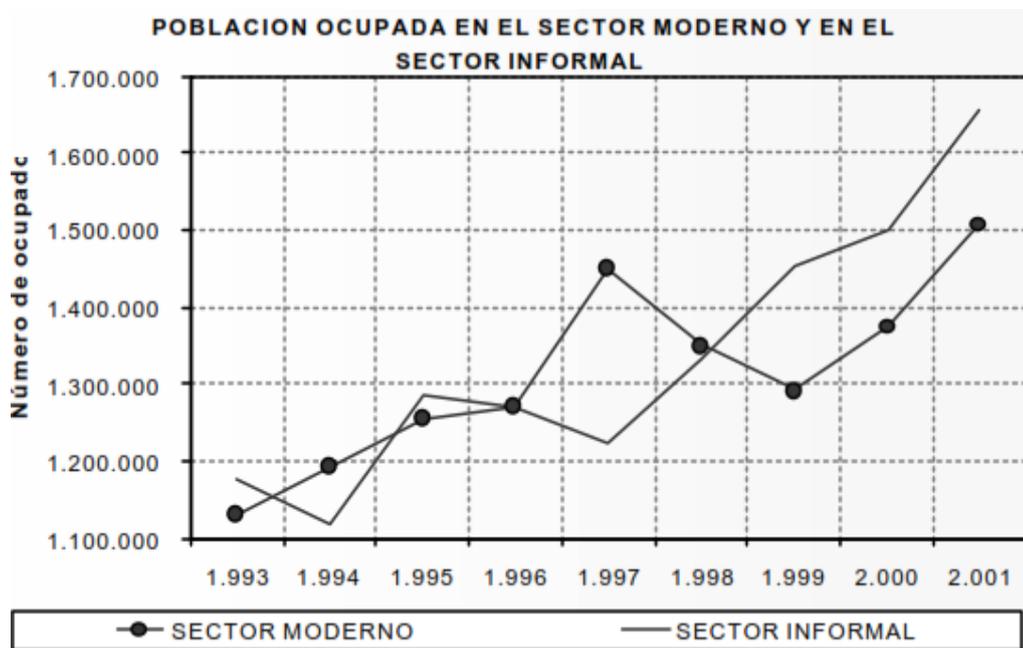


Figura 2. Población ocupada en el sector moderno y el sector informar. Fuente y elaboración: Banco Central, Ecuador.

Sin embargo, la presencia de vendedores informales en condición de vulnerabilidad con sus altas y bajas se masifica a partir de fines del siglo XX, las crisis económicas del país han determinado su crecimiento obligando a la población rural a salir a las grandes urbes en busca de un empleo que no hay, población a la que se suman las personas que en las urbes han perdido su empleo y se ven obligadas a salir a las calles en busca de un sustento.⁷²

De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para el caso ecuatoriano, entre 1988 y 2002, el tamaño del sector informal, expresado como porcentaje de la Población Ocupada (PO), fluctuó entre 41% y 45%. Además, desde 1998 se observa un crecimiento acelerado del sector informal: entre los años 1998 y 2001, el sector moderno o formal creció en 12%, mientras el sector informal lo hizo en 24%. Debido a esta dinámica, desde 1999 la población ocupada en el mercado informal supera a los ocupados en el sector moderno.⁷³

⁷¹ Patricia Vallejo, “Política pública municipal en el DMQ frente a la regulación del comercio informal y el uso del suelo urbano”. (Tesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Sede Ecuador, 2015) 74.<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/8726>.

⁷² *Ibíd.* 74.

⁷³ Baquero Marco, Belén Freire y Guillermo Jimbo, “Evolución de mercados laborales formales e informales en Ecuador: una definición alternativa 1988-2000. Apuntes de economía No.46”. Dirección

Esto como efecto de la crisis bancaria de hace 20 años quebró empresas y dejó sin empleo a muchas personas que incluso tuvieron que emigrar en búsqueda de días mejores y ahora en tiempos de pandemia, el fenómeno se ha replicado con una crisis económica semejante o peor que aquella, es así como mucha gente que perdió su empleo o vio quebrado su negocio o emprendimiento en razón del confinamiento forzado y el cierre de muchas empresas, se ha volcado a las calles en busca del sustento diario haciendo de la venta ambulante una forma de vida, algunos hasta conseguir un empleo que no hay y otros simplemente para formar parte de la informalidad y las ventas ambulantes con todo lo que esto implica, es así que de enero a marzo de 2021 el 46.5% de las personas con empleo a nivel nacional se encontraban en el sector informal de la economía al cual pertenecen las y los vendedores informales ambulantes.

Según la definición de 1993, sólo se cuenta una categoría de trabajadores asalariados informales, a saber, los trabajadores de empresas del sector informal; y cada país puede decidir a partir de qué tamaño las unidades no registradas serán incluidas en el sector informal y si el sector agrícola y los trabajadores domésticos deben incluirse. Resultan especialmente pobres las estadísticas sobre el tamaño y la contribución de varios importantes subsectores de la economía informal, como los trabajadores a domicilio, los vendedores callejeros y los trabajadores domésticos.⁷⁴

La gestión para regularizar la actividad de los trabajadores informales se ha presentado desde ordenanzas municipales que buscando organizar el desorden de las ventas ambulantes tratan de legalizar su actividad de comercio. En el Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Ordenanza 0280 se formaliza la venta informal con el fin de capacitar a las personas de este sector, otorgándoles permisos de trabajo y planteando proyectos de seguridad social que no han pasado de buenas intenciones,⁷⁵ proyectos a los cuales además no se ha podido tener acceso.

La presencia de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad, han acompañado las grandes urbes llegando a ser vistos como un problema que se debe resolver pero a favor del ornato y el orden de las ciudades; en donde el Estado y los gobiernos municipales buscan controlar la circulación en las calles de esta

General del Estudios, Mayo 2004. 5,
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae46.pdf>.

⁷⁴ El trabajo decente y la economía informal.
<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>.11—12.

⁷⁵ César Velva, “Ubicación de los mecanismos para la afiliación al seguro social de los trabajadores y/o comerciantes Autónomos Ambulantes” (tesis Universidad Central del Ecuador, SEDE Quito, 2014) 9-26, <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/3967/1/T-UCE-0013-Ab-206.pdf>.

gran cantidad de individuos, generándose un conflicto recurrente entre entidades de control y las/os vendedores que han llevado incluso al maltrato e incautación de los productos que se pretenden comercializar; sin embargo, la búsqueda de una solución a esta problemática no ha considerado un aparataje jurídico que proteja a éstas personas en su vejez pues no tienen acceso a una seguridad social ni si quiera en el tema de jubilación.

Mientras siga existiendo en el país carencia al acceso de un empleo pleno que le garantice seguridad social a todas las personas, seguirá creciendo el número de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulneración en el país; en cifras, los indicadores del mercado laboral ecuatoriano, septiembre 2018 – septiembre 2020, de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo -ENEMDU- del INEC nos muestra las siguientes cifras:

INDICADORES DEL MERCADO LABORAL ECUATORIANO
Nacional
septiembre 2018 – septiembre 2020
-en porcentajes-



CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL	ENEMDU						ENEMDU TELEFÓNICA*	ENEMDU**
	sep. 18	dic. 18	mar. 19	jun. 19	sep. 19	dic. 19	may/jun.20	sep. 20
Población menor a 15 años	28.9	28.9	28.9	28.9	28.9	28.9	28.9	28.9
Población en Edad de Trabajar (PET)	71.1	71.1	71.1	71.1	71.1	71.1	71.1	71.1
Población Económicamente Activa (PEA)	68.1	65.6	66.5	66.8	67.8	65.3	60.9	62.8
Empleo	96.0	96.3	95.4	95.6	95.1	96.2	86.7	93.4
Adecuado	39.6	40.6	37.9	37.9	38.5	38.8	16.7	32.1
Otro empleo no pleno	25.7	28.8	27.2	26.4	25.9	28.0	25.2	26.3
No remunerado	10.6	9.9	11.0	10.4	10.4	10.9	7.7	10.8
No clasificado	0.6	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	2.6	0.9
Subempleo	19.4	16.5	18.7	20.3	19.7	17.8	34.5	23.4
Por insuficiencia de tiempo de trabajo	15.7	13.4	15.6	16.7	16.3	14.7	28.6	20.8
Por insuficiencia de ingresos	3.7	3.1	3.0	3.5	3.3	3.1	5.8	2.5
Desempleo	4.0	3.7	4.6	4.4	4.9	3.8	13.3	6.6
Cesante	2.8	2.4	3.4	3.0	3.5	2.7	10.1	5.1
Nuevo	1.2	1.3	1.2	1.4	1.4	1.1	3.2	1.5
Abierto	3.4	3.0	3.9	3.7	4.1	3.4	7.9	5.7
Oculto	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.5	5.4	0.9
Población Económicamente Inactiva (PEI)	31.9	34.4	33.5	33.2	32.2	34.7	39.1	37.2

Fuente: INEC; Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) y ENEMDU telefónica.
*Los datos de mayo/junio 2020 no pueden ser metodológicamente una continuidad de la ENEMDU tradicional, se incluyen solo con fines de referencia.
**La metodología de levantamiento de la ENEMDU de septiembre 2020 fue 98.9% con encuestas cara a cara y 1.1% mediante llamadas telefónicas.

Figura 3. Indicadores del mercado laboral ecuatoriano 2018-2019. Fuente: Banco Central, Ecuador.

Por otra parte, el empleo y la seguridad social, en la evolución nacional con corte a diciembre 2019, señala que: “El 29,2% de empleados se encuentran afiliados o cubiertos al IESS, mientras que el 60,1% no tiene ninguna afiliación”.⁷⁶

⁷⁶ *Ibíd.*, 47.

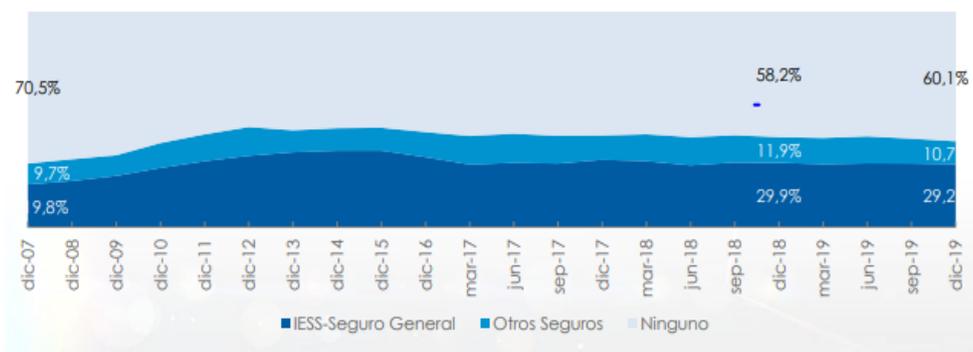


Figura 4. Evolución nacional de afiliados cubiertos al IESS, 2007-2019. Fuente y elaboración: Banco Central, Ecuador.

Las cifras muestran que las y los vendedores informales ambulantes son una gran parte de la población que trabaja sin ninguna seguridad social; es preocupante ver que son víctimas de grandes cadenas de mercado que proveen de productos a las y los vendedores diciéndole que son emprendedores con la venta de sus productos, sin conceder los beneficios y derechos que estén garantizados.

La tasa de desempleo a nivel nacional es del 3,8%; a nivel urbano la tasa es de 4,9% y a nivel rural es del 1,6%; lo que permite ubicar que el mercado laboral de Ecuador es variable y su tendencia es a la baja.

En abril de 2020 el número de afiliados al Seguro General Obligatorio, Seguro Voluntario, Trabajador No Remunerado del Hogar, Gestores de Cultura y Seguro Social Campesino asciende a 3'575.149 de personas, es decir, sólo el 29,2% de la población está cubierta de alguna forma, por lo que, existe una gran parte de la población que no tiene ninguna cobertura, entre la que se encuentran las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad.

De las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad se aprovechan grandes empresas y cadenas de mercado para comercializar sus productos de forma directa o indirecta, sin sostener relación laboral alguna con este tipo de trabajadores, casos palpables eran y siguen siendo, por ejemplo, las y los vendedores en calle de “bon ice”, helados pingüino, diario el comercio, la lotería nacional, etc., trabajadores que en algunos casos han comercializado estos productos por años, qué decir de aquellos que son totalmente invisibilizados y compran tal o cual marca de producto en bodega para revenderlo, ajenos al seguro social su derecho se muestra violentado pese a trabajar diariamente por el sustento propio y de sus familias, engañados y explotados, en algunos casos bajo la mal concebida concepción de “flexibilidad laboral”,

“emprendimiento” o “propia empresa” estructurada en estos casos únicamente con la finalidad de evadir cualquier tipo de relación laboral y sus consecuentes obligaciones como lo es la afiliación patronal.

El estudio actuarial de 2019, publicado en la página web del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS-, señala que tiene un déficit de \$ 4551,4 millones calculados al 2058 para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte⁷⁷ -IVM-, cálculo que considera el aporte del 40 % del Estado y una tasa de aportación de 11,03% que actualmente es de 9.74%. En un segundo escenario más desolador todavía, la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística, estima que sin la contribución del 40 % del Estado, el déficit sería de \$ 70.000 millones y la tasa de aportación subiría al 18,84%, estos dos escenarios permiten establecer la importancia que tiene la contribución del Estado que sin duda debe incrementarse para garantizar el derecho humano a la seguridad social en la forma que manda la Constitución de la República y no puede ser vista como una carga pues el cumplimiento de la obligación traerá consigo grandes beneficios directos e inmediatos, como son: la reducción de la pobreza y la extrema pobreza, su disminución u omisión significa la quiebra del seguro social y más pobreza para el Ecuador y su gente. La Corte Constitucional que mediante sentencia restituye dicha contribución que se pretendió dejar de lado y provocar el colapso del sistema de seguridad social.⁷⁸

Estas decisiones junto a otras como la extensión de asistencia en salud a los hijos de los afiliados hasta los 18 años, que sin duda han ampliado la cobertura del sistema de seguridad social que pese a ello se muestra deficiente han sido tomadas lastimosamente con las “mejores intenciones” pero sin los debidos estudios técnicos y actuariales o el seguimiento debido, lo que ha ahondado aún más la crisis del sistema de seguridad social en el Ecuador, a esto se suman las malas inversiones y que sus fondos se constituyan en caja chica para los gobiernos de turno que asumen una obligación crediticia que siempre se encuentra en mora aún cuanto la Constitución de la República determina que “Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio”,⁷⁹ que decir de la corrupción que en casos como los del ISSPOL sus

⁷⁷ Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Estudio actuarial del Fondo del seguro de invalidez, vejez y muerte del seguro general obligatorio*, Julio 2016, 15 https://www.iess.gob.ec/informacion/Estudios_Actuariales/Estudio_Actuarial_IVM.pdf.

⁷⁸ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio Nro. 16-18-IN/21*, 28 de abril de 2021, 15.

⁷⁹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 372.

matices han sido ampliamente difundidos por los medios de prensa y no se puede llegar a entender como los fondos de los afiliados son tan grotescamente dilapidados por quienes son llamados a resguardarlos sin que existan leyes, reglamentos, organismos de control que protejan dichos recursos el futuro de los afiliados.

La crisis económica generada por el COVID-19 es otro factor que ha incrementado las ventas informales, debido al cierre de muchas empresas; el BID estima para Ecuador la pérdida de 138.000 y 461.000 empleos formales; la cámara de Comercio de Quito basada en el número de afiliaciones al IESS calcula que a diciembre del 2020 la población informal representará el 49.4% de la población con empleo; esto en el mejor de los escenarios de la pandemia,⁸⁰ más aún el Estado ecuatoriano carece de datos para establecer con seguridad el número de personas que se encuentran en el trabajo informal.

Cabe destacar que resulta interesante ver como la Constitución de la República establece que el Estado financiara las prestaciones para las personas que realizan trabajo no remunerado y tareas de cuidado, cuando la realidad no es así existiendo una violación flagrante al texto constitucional, que en este caso no sólo se instituye en letra muerta.

Supeditada la garantía del derecho humano a la seguridad social a un esquema contributivo que depende tanto de la economía del sujeto de derecho como del Estado, el pronóstico es sumamente desalentador y no tiene solución, pues esperar que la economía del Estado ecuatoriano mejore para hacer efectivo un derecho es una falacia y atentatorio a cualquier principio que tutela los derechos humanos, es así como el pronóstico económico de organismos internacionales aun antes de la crisis mundial que vivimos por efecto de la pandemia del COVID-19, ya señalaban: para el año 2015 la OIT establecía que “las economías emergentes muestran una tendencia a la desaceleración”, esto quiere decir que en el Ecuador el mercado iba estar más fragmentado por un gran porcentaje de desempleo y subempleo, situación que se agudizó con la actual crisis mundial que vivimos. CEPAL, hablaba de una caída considerable en el crecimiento económico en América del Sur, lo cual significó problemas para la seguridad social, condiciones éstas endémicas en la región y de las cuales no puede depender la garantía de un derecho humano, pues la falta de recursos, su mal manejo e iniciativas inexistentes de los Estados, condenan al sistema de seguridad social a depender de la contribución monetaria de quien

⁸⁰ Luis Naranjo y Fernando Arévalo, “La informalidad es otro síntoma de la crisis laboral por el COVID-19, *Criterios digital*, 15 de julio 2020, párr. 5 y 9, <https://criteriosdigital.com/contexto/economistasccq/la-informalidad-es-otro-sintoma-de-la-crisis-laboral-por-el-covid-19/>.

no tiene y la dinámica del mercado laboral, alejándose del principio de universalidad; en este sentido aún frente a la falta de recursos, es importante que se discuta en la actualidad la protección y seguridad social en el Ecuador desde un enfoque de derechos humanos que no dependa del factor económico.

Para concluir, se dirá que las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad se muestran presentes a lo largo de la historia reciente del Ecuador, sin embargo, su incidencia en las últimas décadas obedece en lo principal a las crisis económicas que han votado a las calles a muchos trabajadores y trabajadoras que se han quedado sin empleo o quebrado su negocio o emprendimiento como lo sucedido con la reciente pandemia de la COVID-19 avocados a una modalidad de trabajo que tiene como característica principal la condición de riesgo en que realizan sus actividades sin derecho a prestación alguna y ajenos a la seguridad social que se postula como un derecho humano.

2. La condición de vulnerabilidad como característica básica de las y los vendedores informales ambulantes en el Ecuador

Para identificar a un vendedor informal en condición de vulnerabilidad en razón del trabajo que realiza se ha investigado varios factores que les caracteriza; sin embargo, es necesario indicar que en Ecuador no se encontró ningún documento oficial que haga referencia a este sector de la sociedad. A continuación se ubican varios elementos.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), se refiere a los trabajadores informales como personas que no contribuyen con el pago de impuestos pues carecen de un Registro Único de Contribuyentes (RUC) o de un registro en el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE),⁸¹ esta condición no hace referencia a las actividades que realiza un trabajador informal, menos aún a las y los vendedores informales ambulantes en condiciones de vulnerabilidad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) clasifica al vendedor informal como trabajador de cuenta propia, trabajadores urbanos o rurales carentes de un salario estable que les permita satisfacer sus necesidades; quienes conforman este grupo son pequeños comerciantes, micro emprendedores, empleados domésticos, trabajadores por

⁸¹ Líderes *La informalidad laboral, una condición arraigada en Ecuador*, 36.

cuenta propia, ocasionales, limpia botas, vendedores ambulantes,⁸² esta última categoría comprendería a las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad en razón de su trabajo de conformidad con lo estipulado en el artículo 329 de la Constitución de la República que se refiere al trabajo autónomo que se realiza en espacios públicos.

El Banco Mundial caracteriza a los trabajadores informales como personas que perciben ingresos bajos, se encuentran en alto riesgo de ser excluidos, así como también sufrir de enfermedades que se pueden prevenir.⁸³

En Colombia la Corte Constitucional Colombiana conceptualiza a las y los vendedores informales ambulantes o ambulantes como personas que realizan su actividad en espacios públicos que tienen como peculiaridad llevar consigo los productos o mercaderías que ofrecen, entre sus artículos de venta se encuentran caramelos, cigarrillos, goma de mascar.⁸⁴

En Perú los factores para que una persona se considere parte de los trabajadores informales es la exclusión y escape voluntario; y las condiciones con las que se los identifican son el trabajo por cuenta propia, que la unidad productiva pertenezca al sector informal, que no tengan seguridad social y que su labor se desarrolle en un entorno familiar.⁸⁵

Al momento de revisar estas características que establecen la condición de vulnerabilidad del vendedor informal, es importante definir ciertos términos:

- La marginalidad en las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad no es únicamente una condición económica, sino también humana pues se refiere al entorno en el que viven su cotidianidad, caracterizada por familias disfuncionales, problemas de género, falta de un empleo pleno, discriminación por su manera de subsistir, exclusión laboral.⁸⁶

⁸² OIT Organización Internacional del Trabajo, *Décimo séptima Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo*, diciembre de 2003, 2, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf.

⁸³ PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1999*, 15 de marzo de 1999, 4, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1999_es_completo_nostats.pdf.

⁸⁴ Colombia Corte Constitucional “Sentencia en juicio T-728123, 25 de febrero de 2003, 4. <http://www.corteconstitucional.gov.co/2003/T-772-03.htm>.

⁸⁵ Tatiana Pedraza, “Factores que inciden en el empleo informal en el departamento del Cusco” (Tesis Universidad Andina del Cusco, 2016), 49. http://190.119.204.72/bitstream/UAC/803/1/Tatiana_Tesis_bachiller_2016.pdf.

⁸⁶ Víctor Erazo. “El trabajo informal en el medio urbano de Quito, inestabilidad laboral y la reproducción económica de los vendedores ambulantes. (Tesis Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Quito, 2015), 17. <http://repositorio.puce.edu.ec>.

- La vulnerabilidad laboral se la toma como una parte de la vulnerabilidad social y se la relaciona con el trabajo informal; sin embargo, el concepto de vulnerabilidad social tampoco es muy concreto pues depende de las condiciones particulares de cada país, así como de los informes de la OIT y el tipo de trabajador al que se refiere.
- Se utiliza el término “vulnerabilidad social” tanto para referirse a trabajadores con empleos precario aquellos que no gozan de estabilidad ni de condiciones mínimas de protección social como también para referirse al trabajo informal.⁸⁷ En el 2010 la OIT sostiene que la dificultad de acceso al seguro social, y ausencia de un trabajo decente convierte el comercio informal en un empleo vulnerable.

Definimos como trabajadores en empleo vulnerable a la suma de los trabajadores con empleo independiente y los trabajadores familiares no remunerados. Es menos probable que estas personas tengan acuerdos formales de trabajo. Por lo tanto, es más probable que carezcan de condiciones de trabajo decente, seguridad social apropiada y una 'voz' a través de sindicatos y otras organizaciones similares. Con frecuencia, el empleo vulnerable está caracterizado por ingresos inadecuados, baja productividad y condiciones de trabajo difíciles, que socavan los derechos fundamentales de los trabajadores.⁸⁸

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe menciona que la pobreza y la vulnerabilidad son afines debido a la gran inseguridad social que tienen los individuos tanto de su futuro como el de sus familias.⁸⁹

Debido a que la pobreza es una de las razones principales para el ejercicio del comercio informal, es necesario definir a la pobreza como la incapacidad de generar ingresos para satisfacer las necesidades mínimas de las personas. “La pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos”.⁹⁰

A partir de lo expuesto para establecer la incidencia de pobreza en el Ecuador, el INEC utiliza el coeficiente entre el total de la población pobre y la población total,

⁸⁷ María Garzón, “Informalidad y vulnerabilidad laboral, *Saúde Pública* (2017) 11, <https://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/139628>.

⁸⁸ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Aumento del empleo vulnerable y la pobreza: entrevista con el jefe de la unidad de las tendencias mundiales del empleo de la OIT*, 26 de enero de 2010, párr. 1, http://ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120473/lang--es/index.htm.

⁸⁹ *Ibíd.*, 90.

⁹⁰ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, 8va. Edición. (Bogotá: Planeta, 2000), 114.

estableciendo como brecha de pobreza la distancia promedio de los ingresos de los individuos en condición de pobreza en lo que se refiere a la pobreza. Esta institución define a los pobres como individuos cuyo ingreso total per cápita es inferior a la línea de pobreza. La pobreza a diciembre del 2019 en el país llegó a 25% y la pobreza extrema al 8.9%.⁹¹

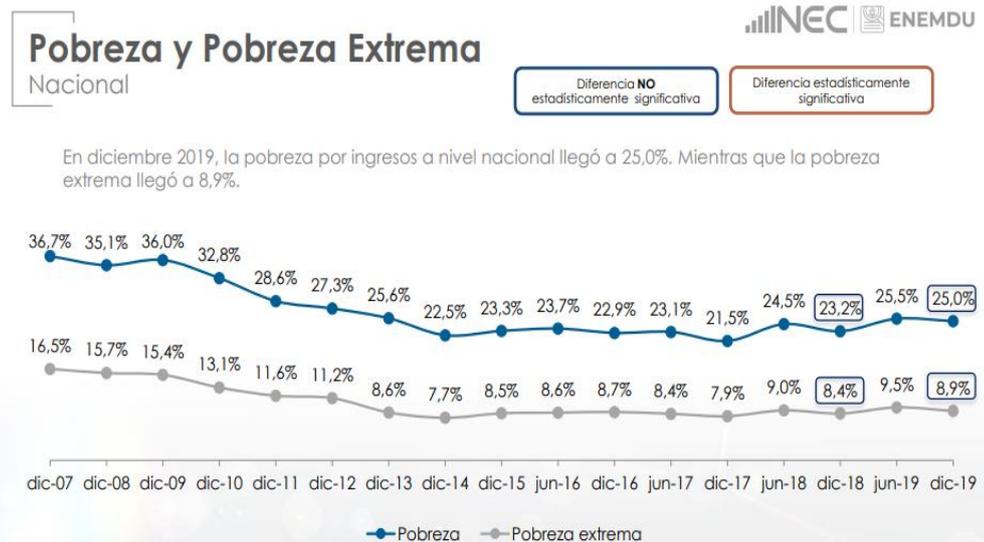


Figura 5. Pobreza y pobreza extrema por ingresos a nivel nacional, 2007-2019. Fuente y elaboración: INEC, Ecuador.

Dadas las características de subsistencia de las y los vendedores informales ambulantes que trabajan en las calles y aceras, obligatoriamente estos se enmarcan dentro del sector de la población pobre y se los identifica como un sector de la población laboral vulnerable, dadas las condiciones en las que realizan su trabajo. Sin embargo, no existe un concepto concreto de vulnerabilidad de las y los vendedores informales ambulantes, pues ni ellos mismos han sido claramente definidos por la Organización Internacional del Trabajo ya que de país a país se los define como “venteros”, trabajadores del sector informal, trabajadores con empleos precarios, trabajadores autónomos que realizan su labor en espacios públicos, etc., esto no permite visualizar condiciones y características únicas que identifiquen al vendedor informal.⁹²

El término de vulnerabilidad aparece al querer definir una característica de los trabajadores pobres con ingresos mínimos y con imposibilidad de prever o enfrentarse a

⁹¹ INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Pobreza y pobreza extrema*, 5 de diciembre de 2019, párr. 3-4, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf.

⁹²María Garzón, “Informalidad y vulnerabilidad laboral, *Saúde Pública* (2017), 11, <https://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/139628>.

situaciones riesgosas que se les presenta en la búsqueda de su subsistencia en las ventas de la calle.⁹³ Luego de lo analizado se puede concluir que el concepto de vulnerabilidad laboral relacionada con las y los vendedores informales ambulantes, hace referencia a trabajadores y trabajadoras, de distintas edades, que trabajan solos o en grupo familiar y que laboran para subsistir, trabajan el día para alimentarse en la noche, no poseen o son mínimas sus posesiones de activos,⁹⁴ no tienen posibilidades o recursos para prevenir o enfrentar situaciones y contingencias difíciles que se presentan en la cotidianidad, para alcanzar un sustento se enfrentan a peligros ellos y sus familias o personas a su cargo, son sujetos que viven en vulnerabilidad social y laboral.⁹⁵

Otra característica del trabajador informal es la precariedad laboral,⁹⁶ para entender este concepto se necesita un conocimiento previo sobre tres componentes que influyen en este factor, como son: desempleo, inseguridad y temporalidad. Precarización también asociada con la percepción que tiene la sociedad sobre las y los vendedores ambulantes; en el convivir diario se considera al vendedor informal como una persona peligrosa, muchas veces un delincuente, drogadicto o personas con malos hábitos.⁹⁷

El desempleo es un factor que provoca la precariedad laboral pues se asocia con problemas de salud, que van desde alteraciones en el sueño hasta alcoholismo, dependencia de fármacos e incluso un incremento en las tasas de mortalidad.⁹⁸ Además lleva a estados depresivos, estrés y ansiedad,⁹⁹ una persona desempleada debe cumplir ciertas condiciones como “estar en edad laboral, sin trabajo, buscando trabajo y disponibles para trabajar”.¹⁰⁰ Las cifras de desempleo a diciembre del 2019 en Ecuador

⁹³Ibíd., 22.

⁹⁴Carolín Moser, *The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies*. *WorldDev*, enero de 1998, pág.1-19, [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8)

⁹⁵María Garzón, *Informalidad y vulnerabilidad laboral*, 23.

⁹⁶ Marcelo Amable y Joan Benach, “La precariedad laboral y su repercusión sobre la salud”: *conceptos y resultados preliminares de un estudio multimétodos*, 30 de agosto de 2001, 69-84. Available from: http://www.archivosdeprevencion.com/view_document.php?tpd=2&i=1281.

⁹⁷ Víctor Erazo. “El trabajo informal en el medio urbano de Quito, inestabilidad laboral y la reproducción económica de los vendedores ambulantes. (Tesis Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Quito, 2015), 17. <http://repositorio.puce.edu.ec>.

⁹⁸ David Dooley, Jonathan Fielding y Lennart Levi, *Health and unemployment*. *Annu Rev Public Health*, (California: Universidad of California, 1996), 449-465.

⁹⁹ Roger Payne, *Being Unemployed: a review of the literature on the Psychological experience of unemployment*, (Chichester: Wiley & Sons, 1986), 127.

¹⁰⁰ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Concepto y medición de la desocupación: pasado y presente*, 13 de noviembre del 2019, párr. 8, https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_728284/lang-es/index.htm.

fueron del 17.8%.¹⁰¹ La percepción individual o global de una amenaza real de pérdida de un empleo, trae consigo depresión reflejando afectación a la autoestima y conducta.

Es necesario identificar las condiciones en las que se desenvuelve un trabajador informal y no encasillarlo únicamente como un generador de ingresos tributarios o no, pues son un extenso grupo que, si generan ingresos, aunque muy bajos que no les permiten cotizar al sistema y cubrir con una aportación que les permita mantener una afiliación al seguro social por lo que se puede calificar como precarios contributivos; a este grupo pertenecen personas de todas las edades incluso de la tercera edad que a pesar de sus largos años de trabajo no cuentan con un sistema de seguridad que les asegure una vejez digna.

Cuando se habla de responsabilidad social individual se hace referencia al comportamiento y obligaciones del individuo que se ve forzado a asumir ante sus necesidades y las de su familia; estas carencias se ven vinculadas con salud, protección en su vejez, fallecimiento. Estas circunstancias las debe conseguir sin apoyo del Estado y con su propio esfuerzo.¹⁰² La Responsabilidad Social Individual no es más que la conducta ética del ciudadano para consigo mismo y con su entorno, y va mucho más allá del cumplimiento de las obligaciones legales; entendiéndose como el trabajo que debe enfrentar la persona ante las consecuencias de sus decisiones en entorno laboral y económico de su futuro.¹⁰³

La individualización de responsabilidad es una singularidad de las y los vendedores informales ambulantes pues son estos quienes hacen frente a los factores de riesgo como enfermedades o accidentes que les puedan suceder, determinando la precariedad y vulnerabilidad en la que se desenvuelve su cotidianidad.¹⁰⁴

Otras de las características de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad, especialmente en los últimos años, está vinculada a la migración tanto interna como de nacionales y extranjeros que se han visto en la necesidad de dejar sus países dadas las condiciones económicas y de seguridad que se presentan en estos.

¹⁰¹ Ecuador INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Empleo – diciembre 2019*, párr. 7, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2019/>.

¹⁰² QAEC, “Responsabilidad Social Individual”, S/F, Párr. 1-3, <https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/responsabilidad-social-individual>.

¹⁰³ Perla Puterman, Responsabilidad Social Individual, *Diario Responsable*, 1 de septiembre del 2011, Párr. 2, <https://diarioresponsable.com/opinion/14334-rsechat-responsabilidad-social-individual/>.

¹⁰⁴ Celia Iriat et al, “Medicina social latinoamericana”: *aportes y desafíos*, 2012, 128-130, <https://doi.org/10.1590/S1020-49892002000800013>.

Las ventas informales se las lleva a cabo en espacios abiertos o transporte público, teniendo como actores a las y los vendedores ambulantes; los trabajadores informales no se encuentran debidamente organizados, su capital de trabajo es escaso o inexistente, utilizan a miembros familiares para cubrir más espacios de ventas, no tienen acceso a financiamiento, predominan las actividades unipersonales, sus salarios son menores a los del sector formal,¹⁰⁵ no cuentan con un patrono, sus ventas en ciertas ocasiones se las realizan a consignación o son obreros contratados por pocos días, en muchos casos son menores de edad, mujeres cabezas de hogar, madres solteras, con poca instrucción, o no capacitadas, carecen de un contrato de trabajo, sin seguridad social, sin esperanzas de recibir una pensión jubilar, sus ingresos son menores e irregulares, sus jornadas de trabajo pueden ser más extensas, no tienen ninguna estabilidad laboral, pertenecen a grupos sociales vulnerables y de pobreza, viven del día a día, no tienen vacaciones, derechos laborales, etc.¹⁰⁶

Este sector de trabajadores se encuentra desprotegido y no conoce sus derechos, ha sido un grupo al cual se lo discrimina y humilla debido a su condición y bajos ingresos, se los invisibiliza sometiéndolos a un trabajo peligroso, sin protección alguna por parte del Estado,¹⁰⁷ realizan su actividad caminando en espacios públicos como calles, esquinas, semáforos, parques, ferias libres, estadios, estaciones de buses, entre otros; o en medios de transporte público.

Las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad en general no tienen un sitio determinado de trabajo pues la decisión del comercio se la hace en base al flujo de personas, vehículos, esto dependerá muchas de las veces de las horas pico, de entrada y salida de empleados, sitios de comidas y diversión, etc., un trabajo que se lo realiza solo o en pequeños grupos familiares. Aunque es triste mencionarlo y todo el mundo los conoce, legalmente no son reconocidos; aun cuando este trabajo, contribuye al desarrollo del país, del comercio, y se muestra como un medio de subsistencia para propios y extraños ante la falta de oportunidades y la imposibilidad de encontrar un trabajo bajo dependencia.

Sin embargo, la cobertura de seguridad social en Ecuador es muy baja; esta situación aumenta la marginación, pobreza y extrema pobreza, desprotegiendo entre otros

¹⁰⁵ Mercedes Moreira, “Análisis de las características del sector informal en la Provincia de Los Ríos”, *DIALTEL: Revista Publicando* (2016):401-404.

¹⁰⁶ Líderes *La informalidad laboral, una condición arraigada en Ecuador*, 41.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, 11.

a vendedores informales en situación de vulnerabilidad, sin permitirles tener acceso a una forma de garantizar una vejez digna a través de una pensión jubilar, vulnerando también este derecho¹⁰⁸ condenándolos a una vida en incertidumbre, sin perspectiva alguna.

3. Seguridad y protección social de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad en el Ecuador

Es evidente que en el Ecuador existe una población que no está cubierta por el seguro social, siendo el seguro social un mecanismo por el cual se hace efectivo el derecho humano a la seguridad social, se debe analizar si el ente rector de la seguridad social, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cubre tales expectativas o frente a esta necesidad la Protección Social que va más allá de dicho mecanismo es la respuesta. Frente a esto la Organización Internacional del Trabajo, ente superior en materia de seguridad social, dice que “los Estados deben garantizar la protección social a la sociedad y proporcionar a sus miembros una serie de medidas públicas”.

Las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad no fueron reconocidos por la Ley de Seguridad Social como trabajadores lo que más se acerca a una concepción de ellos es lo ligado al trabajo autónomo y la afiliación voluntaria que comprende un sin número de actividades con características heterogéneas.

Lo que les deja fuera de la seguridad social a las y los vendedores informales ambulantes en condiciones de vulnerabilidad son sus características particulares, que tienen como antecedentes: informalidad, precariedad y falta de recursos; es así que la razón principal para no ser tomados en cuenta son los exiguos ingresos que perciben, mismos que no les permiten el requerimiento de aportación mínimo, no porque no quieran aportar con el sistema, sino porque no pueden, frente a la disyuntiva de comer o afiliarse al sistema de seguridad social.

Todo esto, aun cuando en el marco de la Constitución del 2008 se garantiza su derecho y se los reconoce como trabajadores autónomos al tenor de lo dispuesto por los artículos 34 que garantiza el derecho a la seguridad social “a toda forma de trabajo

¹⁰⁸ OIT Oficina Internacional del Trabajo, *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*, junio de 2008, párr. 21. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=vY1tYvwZjJYyPg2pkQPgJnCRWqelvdCq2hTnHDG1K2MPRj3TkBD!475858318?ressource.ressourceId=6093>.

autónomo”¹⁰⁹ y el 329 inciso 3º donde se reconoce y protege “el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones” aquí concretamente se habla de la o el vendedor informal ambulante en situación de vulnerabilidad reconociéndolo como un tipo de trabajador autónomo, sin embargo un trabajador autónomo en general bien puede ser el dueño de una empresa propia o familiar informal, emprendimiento que le puede generar ingresos muy superiores al de un trabajador bajo dependencia, por tales razones resultan insuficientes los mecanismos jurídicos que a las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad les permiten acceder a la seguridad social y sus prestaciones, por lo que son a la larga olvidados, pues no se trata solo de garantizar el derecho sino además se necesita establecer los mecanismos e instrumentos idóneos que lo hagan efectivo, de otra forma el mandato constitucional no es más que letra muerta.

Para dar respuesta a cuáles son los requerimientos necesarios para garantizar el derecho a una adecuada protección social en el Ecuador a las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad dadas sus condiciones de trabajo en el marco de los derechos humanos se debe entender en primer lugar que, el derecho a la seguridad social es un derecho humano consagrado por la Constitución y varios instrumentos internacionales, derecho humano inherente a todo ser humano independientemente de cualquier condición laboral o económica que lo acompañe, lo cual permitirá activar diversos mecanismos de exigibilidad estratégica desde lo jurídico, político, social y comunicacional que serán tratados en el siguiente capítulo, al igual que otros aspectos.

Dado que el trabajo informal y lo que se le acerca más como trabajo autónomo comprende un sin número de actividades es importante establecer que el presente trabajo al hablar de trabajo informal o autónomo se delimita a las y los vendedores informales ambulantes, un subsector de la economía informal.

La ruptura con los paradigmas actuales en materia de seguridad social se muestra esencial, dado que bajo el modelo contributivo que prevalece se desvanece el principio de universalidad lo que hace de necesario se trate diversos grupos poblacionales de acuerdo a sus necesidades y posibilidades, tal es el caso, por ejemplo, del seguro social campesino o para el trabajo del hogar no remunerado, donde las prestaciones no son las mismas, dado que obedecen a realidades distintas y hacen uso de modelos semi contributivos, lo cual requerirá de estudios actuariales para su financiamiento y la

¹⁰⁹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 34.

aportación del afiliado, es decir de las y los vendedores informales ambulantes hasta los 65 años de edad; de la empresa privada teniendo en cuenta el tipo de empresa, sus utilidades, actividad económica, etcétera; y, el Estado como el mayor contribuyente dado el grupo poblacional del que se trata. Para las personas mayores de 65 años se deberá establecer un modelo no contributivo, donde el Estado sea el responsable siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones como el hecho de que el adulto mayor no perciba ninguna otra renta.

Para las personas que están económicamente activas desde 15 a 64 años se propone modalidades flexibles de afiliación, tomando como base el sistema de aportación del seguro social campesino¹¹⁰ y el trabajo no remunerado del hogar.¹¹¹

¹¹⁰ Ecuador IESS, *Resolución Nro. C.D. 501*, Registro Oficial 703, Suplemento, 02 de marzo de 2016, art.1.

¹¹¹ *Ibíd.*, art.1, num.7.

Capítulo tercero

La exigibilidad del derecho a la seguridad social de los trabajadores informales en situación de vulnerabilidad

En este capítulo se aborda la necesidad de la implementación de modelos diferenciados y no contributivos que rompan paradigmas que no han dado solución al problema de la seguridad social en el Ecuador. Para ello, se parte ubicando el contexto y la necesidad de la propuesta, se pasa luego a ubicar los aportes de la experiencia boliviana, y sobre esta base, se plantean los principales lineamientos para impulsar una propuesta de exigibilidad estratégica desde el ámbito de las políticas públicas para la protección social en el Ecuador de las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad.

1. Contexto y justificación de la propuesta

Las condiciones actuales económicas, de migración y de salud han provocado una desaceleración económica macro, provocando el incremento del trabajo informal debido a la falta de demanda en empleo productivo, los cierres de empresas contribuyen al incremento de desocupación, los despidos en procura de mantener la empresa y reducir costos, los emprendimientos y actividades comerciales y artesanales que ya no generan ingresos, todo esto lleva a un trabajo precario.

Bajo este marco es importante que el Estado ecuatoriano desarrolle políticas públicas que permitan a este sector de trabajadores tener acceso a la seguridad social como derecho humano inherente a toda persona. Esto se hace indispensable, en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir relacionado con una mejora en la condición de vida de los trabajadores con igualdad de derechos que los actores formales laborales, por tanto se deben desarrollar políticas públicas que permitan acceder a un real reconocimiento de todas las modalidades de trabajo en las que se integran las actividades de auto sustento así como de sus actores productivos; valorando actividades informales y con ello

reconociendo su obligación de acceso a las mismas garantías del trabajo remunerado para los actores del sector informal.¹¹²

Aun cuando los Estados se encuentran ante una situación compleja donde la población adulta sigue creciendo, la pobreza incrementándose y las ventas informales proliferando,¹¹³ el garantizar y hacer efectivo un derecho humano no puede estar supeditado a una lista de espera y un orden de prioridades económicas del Estado donde los derechos sociales se muestran como simples enunciados políticos de buenas intenciones.

Partiendo de la premisa que la seguridad social es un derecho humano, cuyo objetivo es garantizar frente a diversas contingencias la protección de todos los individuos que pertenecen a una sociedad es importante que se garantice este derecho para las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad a través de modalidades diferenciadas con un sistema semi contributivo, y para el caso de las personas de la tercera edad a través de un sistema no contributivo.

Si bien, la afiliación depende de varios factores, el IESS tiene la obligación de incluir a la población pobre que está en actividad económica, esto se lograría con modalidades de afiliación flexibles que permitan la contribución de la empresa privada por una parte y en lo principal la del Estado cuando se la requiera para atender al menos prestaciones mínimas y diferenciadas, lo que permitiría al ser humano tener acceso a una vida digna. La política tributaria y laboral pueden garantizar en este sentido que los trabajadores que venden una marca o producto en las calles tengan algún tipo de afiliación al seguro social que al menos les permita tener acceso a una pensión jubilar cuando cumplan los requerimientos exigidos por la ley y sean personas de la tercera edad.

2. Los aportes de la experiencia boliviana

La tendencia en América Latina referente a los sistemas de pensiones entre 2008 y 2018, ha sido reformas referentes al aumento de cobertura de pasivos, la extensión de sistemas de pensiones no contributivos, dimensión de género en los sistemas de

¹¹² Angélica Porras, «*Constitución, sumakkawsayytrabajo*», 3 de diciembre del 2013, 257, <https://vlex.ec/vid/sumak-kawsay-trabajo-515946598>.

¹¹³ Conferencia Internacional del Trabajo 110ª. Reunión, 2011. *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa, 2011*, ISBN: 978-92-2-323118-7 (web pdf), 59. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf.

pensiones, inclusión de mecanismos de solidaridad, mayor participación y financiamiento público en los sistemas de pensiones.¹¹⁴

En este contexto, la experiencia boliviana es interesante pues permite ubicar y analizar la trayectoria que han tenido el establecimiento de sistemas de pensiones no contributivos. A continuación se presenta un resumen del mismo, a partir de los aportes de Alberto Arenas.¹¹⁵

El proceso se inicia en 1997, con la creación del sistema conocido como Bono Solidario (Bonosol) que fue reemplazado en 1998, por el programa Bolivida; en 2002 se potencia nuevamente el Bonosol a través de la financiación con recursos de la privatización de varias empresas públicas; en 2007 se da una reforma paramétrica del sistema de pensiones, estableciendo la pensión mínima y determinando las condiciones para acceder a esta pensión entre las que se encontraba 60 años de edad y quince de cotizaciones -pagos-.

De acuerdo al autor, en el 2008 se genera un sistema de pensiones no contributivo al que se le denomina Renta Digital, que logra un gran incremento de cobertura, así como de los beneficios financiados por el sector público; y en 2010 hay una reforma estructural al sistema y se crea un fondo de financiamiento de aportes solidarios a las pensiones más bajas del sistema contributivo.¹¹⁶

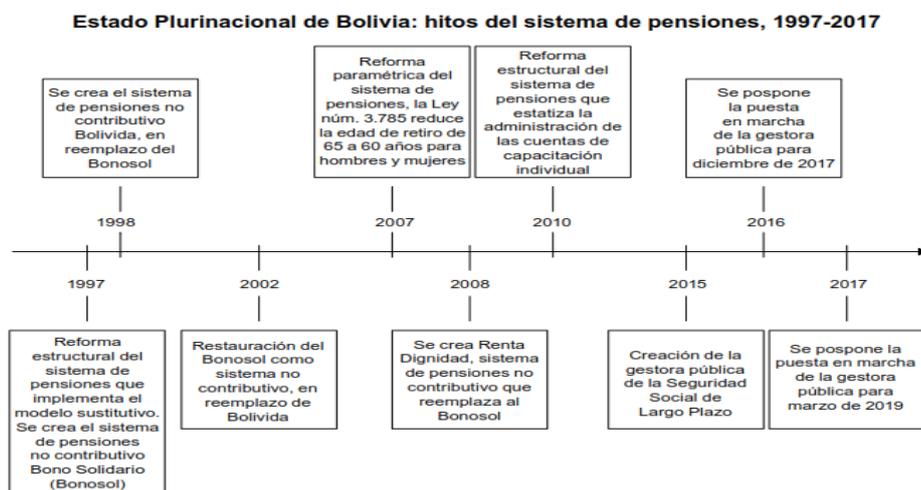


Figura. 6. Estado plurinacional de Bolivia, *hitos del sistema de pensiones, 1997-2017*. Fuente y elaboración: Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada*. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina, CEPAL, (2019): 83.

¹¹⁴ Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada*. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina, CEPAL, (2019): 129.

¹¹⁵ *Ibíd.*, 83.

¹¹⁶ *Ibíd.*

Según Arenas, las reformas a la Ley de Pensiones de 2010, permite un incremento en la cobertura de activos del sistema contributivo de pensiones pues los aportantes o cotizantes incrementaron en un 12,5% de la Población Económicamente Activa PEA en 2010 aumentando al 16.9% en 2017.¹¹⁷

Estado Plurinacional de Bolivia: cobertura efectiva (PEA) y número de cotizantes, 2000-2017^a
(En porcentajes y número de personas)

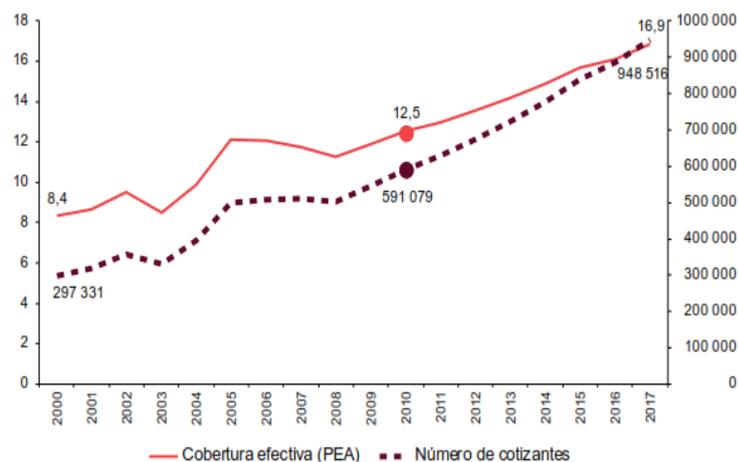


Figura 7. Estado plurinacional de Bolivia, *cobertura efectiva (PEA) y cotizantes 2000-2017*. Fuente y elaboración: Alberto Arenas de Mesa, Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina, *CEPAL*, (2019): 83

El sistema de pensiones no contributivo Renta Dignidad, tiene un enfoque universal porque abarca a toda la población de 60 años que sea boliviano residente en el territorio nacional, no perciba ninguna otra renta y se encuentre registrado en el sistema Renta Digital; la cobertura de este sistema creció sustantivamente llegando al 96.6% de la población de 60 años o más. Dato destacado es que luego del inicio de la aplicación de la Renta Digital en Bolivia la extrema pobreza disminuyó del 37.7% al 31.9%, lo que determina que el sistema de pensiones es un factor importante en la cobertura de personas que de otra manera nunca hubieran podido acceder a una prestación en su vejez.¹¹⁸

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ *Ibíd.*, 86.

Estado Plurinacional de Bolivia: número de beneficiarios del sistema de pensiones no contributivo, 1997-2017
(En miles de personas)

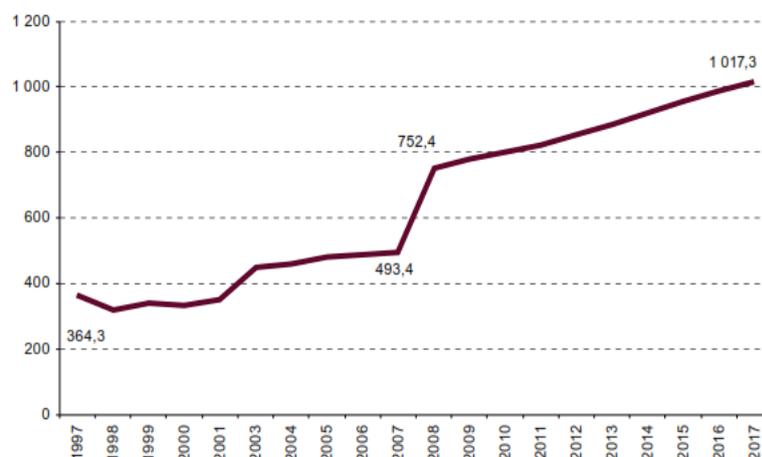


Figura. 8. Estado plurinacional de Bolivia, *beneficiarios sistema no contributivo 1997-2007*. Fuente y elaboración: Alberto Arenas de Mesa, Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina, *CEPAL*, (2019): 83.

El análisis de la evolución del sistema de pensiones en Bolivia no estaría completo sin un estudio del gasto público generado por el sistema; En porcentajes del PIB, en el 2000 el gasto representaba el 0,27; y al incrementar las prestaciones con el programa Renta Digital en 2017 se incrementó al 1,34.¹¹⁹

Estado Plurinacional de Bolivia: gasto público en el sistema de pensiones no contributivo, 2000-2017^a (En porcentajes del PIB)	
Año	Gasto
2000	0,27
2001	0,27
2003	1,31
2004	1,19
2005	1,13
2006	0,96
2007	0,86
2008	1,34
2009	1,39
2010	1,26
2011	1,08
2012	0,99
2013	1,07
2014	1,20
2015	1,24
2016	1,25
2017	1,34

Figura 9. Estado plurinacional de Bolivia, *gasto público sistema no contributivo 2000-2007*. Fuente: Alberto Arenas de Mesa, los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina, *CEPAL*, (2019): 88.

¹¹⁹ *Ibíd.*, 88.

Del análisis del sistema de pensiones de Bolivia se puede concluir que ha tenido un importante desarrollo en la cobertura de población de 60 años en adelante disminuyendo la pobreza extrema, aunque con un incremento importante del gasto público; siendo un ejemplo a seguir por otros países de la región con similares economías.

3. Perspectivas para una adecuada protección social en el Ecuador

Tomando como ejemplo el caso de Bolivia, es posible que el Estado ecuatoriano adopte un modelo no contributivo donde primen en primera instancia, las personas y la garantía del derecho humano a la seguridad social de las personas de la tercera edad, dejando de lado el factor económico como esencial para tener acceso al derecho, es decir un modelo no contributivo.

Sin duda que quien recibe algo del Estado tiene el deber moral y la obligación frente a la sociedad de dar algo a cambio o retribuir de alguna manera a fin de contribuir con la paz social y el desarrollo del país del cual forma parte, pero este dar algo y retribución, debe sujetarse a las circunstancias y posibilidades reales del individuo y no más allá, pues lo contrario podría conculcar el derecho.

En materia de seguridad social, principios como el de la solidaridad asociada al de la universalidad, deben articularse a través de políticas públicas coherentes que no miren en aquel una forma de desvanecer la responsabilidad del Estado en garantizar un Derecho inherente a todo ser humano.

La concreción del derecho a una pensión jubilar para vendedores informales, con el objeto de garantizar un piso mínimo de protección social que permita establecer condiciones básicas para la subsistencia procurando una vida digna de los individuos en los últimos años de su vida, es posible siempre y cuando el Estado se haga cargo de la obligación consagrada constitucionalmente de garantizar el derecho humano a la seguridad social, esto no implica de forma alguna que el Estado asuma toda la responsabilidad, siendo necesario e indispensable que también lo hagan los ciudadanos, pero de forma diferenciada en la medida de sus posibilidades, esto implica la necesidad de estudios técnicos y actuariales que determinen el monto de los respectivos aportes en un marco de igualdad y solidaridad donde el “Estado” sin duda alguna será el mayor contribuyente, aun cuando todos sus recursos a quien pertenecen y quien los genera es el ciudadano.

En este aspecto es importante en materia de seguridad social ahondar en sistemas de aportación y prestaciones diferenciados que miren las condiciones y necesidades de sus aportantes lo que va a permitir la extensión de la cobertura a grupos de la población hasta ahora excluidos, esto insisto en el marco de estudios técnicos y actuariales que se sustenten en una responsabilidad conjunta entre el Estado, el empleador y los ciudadanos que deben hacerse cargo de alguna manera de ellos mismos.

Las perspectivas para una adecuada protección social para las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad, involucra tanto al Estado como a la sociedad civil; el primero como gestor de un marco jurídico coherente y la instrumentalización de mecanismos idóneos que garanticen el derecho humano a la seguridad social; la sociedad civil que involucra a los ciudadanos como entes proactivos que demandan derechos y de igual forma asumen responsabilidades.

Bajo este marco, es importante preguntarse cuáles son los requerimientos para que las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad alcancen una mínima protección social.

La protección social requiere romper paradigmas en materia de seguridad social y buscar cambios estructurales en el sistema de pensiones, para una cobertura adecuada, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera; teniendo como base los principios de universalidad, solidaridad, igualdad y no discriminación, para que este grupo de población que históricamente ha sido marginado, invisibilizado e incluso mal visto, pueda acceder a una pensión digna en sus años de vejez.

Como ya se dijo anteriormente para las personas que están económicamente activas desde 15 a 64 años se propone modalidades flexibles de afiliación, tomando como base el sistema de aportación del seguro social campesino¹²⁰ y el trabajo no remunerado del hogar.¹²¹

Por otra parte, los adultos mayores que toda su vida trabajaron y que ahora en su vejez no tienen ni siquiera una pensión digna para que puedan descansar después de tantos años de trabajo para grandes empresas comerciales e industriales, pero jamás les afiliaron y por ello no tiene ninguna pensión.

Para explicar el sistema no contributivo para los adultos mayores tomando como referencia el modelo implementado en Bolivia la carga contributiva recaería

¹²⁰ Ecuador IESS, *Resolución Nro. C.D. 501*, Registro Oficial 703, Suplemento, 02 de marzo de 2016, art.1.

¹²¹ *Ibíd.*, art.1, num.7.

principalmente en el Estado ecuatoriano tomando como premisa el principio de universalidad, de solidaridad y la consagración de la seguridad social como derecho humano en el marco de la Constitución de la República y varios instrumentos internacionales de derechos humanos a los cuales ya ha hecho referencia el presente trabajo y de los cuales es parte el Estado ecuatoriano al haberlos ratificado, para lo cual se requiere de un estudio actuarial que permita establecer un financiamiento que tendrá como aportantes al Estado, los afiliados al seguro general y la empresa privada, a través de un sistema impositivo que permita en el largo plazo mantener y garantizar el derecho en una proporción que podría ser 80% de financiamiento para el Estado, un 15% para la empresa privada y 5% para los afiliados al seguro general.

Todo aquello implica realizar una reforma estructural al sistema de pensiones, por medio de una nueva Ley de Seguridad Social, que permita hacer exigible el derecho a la seguridad social en el marco de la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Ecuador, a través de un sistema de pensiones que tenga cobertura adecuada, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera.

Esta reforma debe incluir 3 ejes fundamentales para caminar hacia un sistema mixto de modelo contributivo y no contributivo i) cobertura adecuada, ii) suficiencia en prestaciones y iii) sostenibilidad financiera.

La propuesta apuntaría de esta manera a tres tipos de contribución: La primera sería de la o el vendedor informal ambulante en condición de vulnerabilidad –afiliado-. El pago sería el mínimo; tomando como base el modelo del trabajo no remunerado del hogar –paquete diferenciado-. La segunda contribución sería de la empresa privada, teniendo como base el principio de responsabilidad solidaria. Para delimitar la empresa privada que debe contribuir con los aportes a las y los vendedores informales ambulantes, se debe considerar los siguientes: su patrimonio, sus activos, los ingresos totales en el año, la utilidad neta del año y los puestos de trabajo. El pago sería directo al IEES, por contribución obligatoria, siguiendo el modelo del Seguro Social Campesino. Y, la tercera contribución sería del Estado con un mayor aporte y carga fiscal, retomando el modelo vigente sobre el trabajo no remunerado del hogar.

Por otro lado, el modelo no contributivo que tiene su cimiento en el modelo de Beveridge, asumido por el modelo boliviano, que está encaminado a la búsqueda de una pensión jubilar sin importar su condición laboral, que yo le llamaría pensión universal.

4. Estrategias de exigibilidad para viabilizar la propuesta

La exigibilidad, no es otra cosa que los “procedimientos de reclamación para que los poderes públicos cumplan sus obligaciones de actuar y que depende de aspectos relacionados con la técnica jurídica”.¹²²

Conforme lo han señalado Abramovich y Courtis, la exigibilidad puede ser directa o indirecta; la primera cuando se demanda los derechos sociales a través de su reconocimiento específico y activando garantías normativas reconocidas tanto a nivel nacional como internacional y ante tribunales; y la segunda cuando estos mecanismos se buscan invocando principios generales como los de igualdad, o no discriminación.¹²³

En torno al derecho que se analiza se pueden activar los dos tipos de exigibilidad, teniendo en cuenta el reconocimiento constitucional que existe de este derecho y la prohibición de condicionamientos discriminatorios de orden laboral y económico.

Por su parte, si bien los procesos de exigibilidad tradicionalmente se han asumido más desde una dimensión jurídica de justiciabilidad, es decir de reclamación ante tribunales de justicia nacionales e internacionales, también puede tener una de incidencia jurídica para el desarrollo normativo y estar articulada con acciones de incidencia que potencian procesos de exigibilidad social y política.

La exigibilidad social incluye la participación ciudadana, la protesta social, la movilización encaminada a promover procesos de incidencia o vigilancia política sobre programas y políticas del gobierno para su efectiva aplicación; y por su parte la exigibilidad política son todas las iniciativas de los actores sociales que buscan activar y articular el cumplimiento de determinado derecho social.¹²⁴

Cuando las estrategias y políticas del Estado en materia de aseguramiento no dan resultado, es momento que se involucren más miembros de la sociedad y en particular los directamente afectados como es el caso de las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad quienes pueden desarrollar perspectivas estratégicas y enfoques innovadores que les permita al menos proveerse de una pensión jubilar que les asegure una vejez digna.¹²⁵

¹²² Martínez de Pisón, Jesús, “Los derechos sociales: unos derechos controvertidos, 98.

¹²³ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, (Madrid: Trotta 2002), 76.

¹²⁴ Fespad, La exigibilidad Política de los derechos humanos y sus dos componentes, 1-2.

¹²⁵ Johnson Douglas, La Necesidad de Nuevas Tácticas, 16-Marzo-2004, <https://www.newtactics.org/sites/default/files/resources/entire-New-Tactics-book-ES.pdf>, 9-10.

Para que las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad alcancen su derecho a la seguridad social, se aplica el principio de exigibilidad, en el cual no solamente participa el Estado para garantizar su cumplimiento, sino también la sociedad civil a través del ejercicio tanto individual como colectivo de la ciudadanía.

La exigibilidad es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los derechos económicos, sociales y culturales no solamente ha de ser materia del escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía.¹²⁶

La sociedad civil, así se convierte en un actor dinámico en el desarrollo de las dimensiones de la exigibilidad; a través de una participación activa tanto en el proceso de evaluación como al contribuir con propuestas para desarrollar y adoptar una norma que permita a las y los vendedores informales ambulantes en situación de vulnerabilidad alcanzar una seguridad social acorde a sus posibilidades.

La manera básica de promover los procesos de exigibilidad jurídica, política, social y comunicacional se encuentran vinculadas a diversas instituciones y actores que van desde los propios involucrados y las escasas por no decir nulas organizaciones sociales que los representan hasta la asamblea y gobierno nacional de los cuales dependen la formulación y ejecución de leyes y políticas públicas.

La exigibilidad jurídica directa por la cual se demandan los derechos sociales a través de un reconocimiento normativo específico y activando garantías normativas reconocidas tanto a nivel nacional como internacional y ante tribunales depende del efectivo ejercicio de garantías jurisdiccionales como la acción de protección y efectivos procesos de cabildeo ligados a la exigibilidad política al interior de la asamblea y gobierno nacional que permitan la aprobación de un proyecto de ley que reforme la Ley de seguridad social y permita establecer los sistemas semi contributivos y no contributivos para garantizar el derecho a la seguridad social de los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad hasta los 64 años y desde los 65.

¹²⁶ Red-DESC, Declaración de Quito acerca de la Exigibilidad y Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y el Caribe (1998), 24-7-1998, <https://www.escri-net.org/es/recursos/declaracion-quito-acerca-exigibilidad-y-realizacion-derechos-economicos-sociales-y>.

Esto tomando como premisa la consagración de la seguridad social como derecho humano en la Constitución de la República y los diversos instrumentos de derechos humanos encaminados a garantizarlo.

Por otra parte, la exigibilidad jurídica indirecta mira más allá y no se sustrae o limita a un aspecto normativo que reconozca tal o cual derecho sino busca reconocer y garantizar el derecho a la seguridad social involucrando o invocando principios generales que si bien se encuentran consagrados en la Constitución y los diversos instrumentos de derechos humanos estos no se refieren de forma específica a tal o cual derecho en particular.

Dentro de tales principio se encuentran los de igualdad o no discriminación, mismos que se muestran vulnerados cuando la Constitución de la República consagra como un derecho humano a la seguridad social sin que el Estado tenga la logística, norma secundaria y medios esperados para hacerlo, haciendo una diferenciación de los trabajadores, a través de sistemas contributivos que miran como objeto de derecho solo a quienes aportan económicamente bajo determinados parámetros con el sistema de seguridad social, liberando de esta forma de tal responsabilidad al Estado que mira a los derechos sociales como simples programas políticos que son exigibles solo en la medida en que el propio Estado lo establezca sujetos a la disponibilidad de recursos económicos.

Es así como la exigibilidad jurídica se encuentra ligada a la norma jurídica y principios generales que garantizan el derecho haciendo uso de mecanismos jurisdiccionales ante las instancias judiciales correspondientes a diferencia de la exigibilidad política que busca el diálogo y el cabildeo en diversas instancias políticas e institucionales de las cuales depende regulación y reconocimiento normativo del derecho.

Por otra parte, la exigibilidad social tiene que ver con la participación activa de la sociedad civil en los procesos que buscan garantizar la exigibilidad del derecho, por medio de diversos mecanismos que van desde la organización gremial hasta la protesta social.

La organización gremial de las y los vendedores informales ambulantes se muestra casi nula en el Ecuador quizá porque se mira como imposible la tutela de sus derechos dentro de un grupo social que no se muestra ni siquiera claramente definido por ellos mismos, además del inconveniente que sería para las grandes corporaciones que hacen uso de su mano de obra, este tipo de organizaciones que los respalden y demanden sus derechos haciéndolos parte de procesos judiciales y normativos que busquen la tutela de sus derechos.

Resulta de trascendental importancia el promocionar y motivar la organización gremial de las y los vendedores informales ambulantes para que sean este tipo de organizaciones las que promuevan y se involucren en la elaboración, discusión y luego defensa del proyecto de la nueva Ley de Seguridad Social. La incidencia en la Asamblea Nacional, es procesos de exigibilidad política, el establecer procesos de asociación estratégica con actores sociales que se muestren a favor de sus demandas y de defensa en contra de quienes se opongan a ellas.

Por último, la exigibilidad estratégica comunicacional se muestra entrelazada con la jurídica, política y social cuando los medios de comunicación se hacen eco de los procesos judiciales, el tratamiento de los proyectos de ley, la protesta y participación ciudadana logrando el respaldo social e incluso un efecto contrario cuando los poderes fácticos se alinean por tal efecto. Dentro de la exigibilidad estratégica comunicacional una de las herramientas es el uso de un *frame* específico que permita promover la solidaridad y apoyo conjunto de la sociedad, es decir que hagan suya tal o cual frase que identifique el objetivo esperado. En este caso, podría adoptarse como un *frame* seguridad social igualitaria (vulnerabilidad + equidad = no contribución).

Conclusiones

El seguro social, la seguridad social y la protección social son conceptos vinculados a un proceso histórico reciente que aún sigue en desarrollo teniendo como características dos modelos donde ha primado aquel contributivo instituyéndose en paradigmas que requieren ser replanteados para dar respuesta a los principios de universalidad y solidaridad que busca que la seguridad como derecho humano sea inherente a toda persona indistintamente de sus condiciones laborales y de otra índole.

Las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad se muestran presentes a lo largo de la historia reciente del Ecuador, sin embargo, su incidencia en las últimas décadas obedece en lo principal a las crisis económicas que han votado a las calles a muchos trabajadores y trabajadoras que se han quedado sin empleo o quebrado su negocio o emprendimiento como lo sucedido con la reciente pandemia de la COVID-19 avocados a una modalidad de trabajo que tiene como característica principal la condición de riesgo en que realizan sus actividades sin derecho a prestación alguna y ajenos a la seguridad social que se postula como un derecho humano.

Las perspectivas para una adecuada protección social para las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad, involucra tanto al Estado como a la sociedad civil; el primero como gestor de un marco jurídico coherente y la instrumentalización de mecanismos idóneos que garanticen el derecho humano a la seguridad social; la sociedad civil que involucra a los ciudadanos como entes proactivos que demandan derechos y de igual forma asumen responsabilidades.

Partiendo de la premisa que la seguridad social es un derecho humano, cuyo objetivo es garantizar frente a diversas contingencias la protección de todos los individuos que pertenecen a una sociedad es importante que se garantice este derecho para las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad a través de modalidades diferenciadas con un sistema semi contributivo, para el caso de las personas de la tercera edad como grupo vulnerable amparado en la constitución a estos se les debería garantizar el derecho a través de un sistema no contributivo, siendo una obligación del Estado dar apoyo a personas de la tercera edad abandonadas o en situación de pobreza o exclusión social.

Como se dijo anteriormente el concepto de protección social se muestra aun en desarrollo y no está claramente definido, vinculado a temas como el seguro social y la

seguridad social como derecho humano su desarrollo demanda se enmarque en principios tales como la solidaridad y la universalidad, entendiéndose que uno de los principales problemas de la seguridad social es su deficiente cobertura dada la demanda de recursos que requiere el Estado y su orden de prioridades para hacer efectivo el derecho.

Las políticas públicas en el Ecuador en materia de seguridad social se han desarrollado en base a un modelo contributivo que no ha dado respuesta a problemas latentes, como su deficiente cobertura; sin embargo es tendencia en las últimas décadas la adopción de sistemas mixtos que comparten un modelo contributivo para quienes pueden contribuir con el sistema de seguridad social y no contributivo para quienes no tienen tales posibilidades, de igual forma bajo un principio de universalidad los sistemas de seguridad social ya no miran la relación formal de trabajo como un requerimiento indispensable, claros ejemplos de esta situación en el Ecuador constituyen el seguro social campesino y la afiliación voluntaria.

La seguridad social como derecho humano inherente a toda persona, consagrado en la Constitución de la República demanda de instrumentos jurídicos -leyes coherentes- y mecanismos -sistema de seguridad social- idóneos que permitan hacer efectiva la garantía y reconocimiento del derecho.

El derecho humano a la seguridad social aun cuando se encuentra consagrado constitucionalmente y reconocido por diversos instrumentos internacionales, es un derecho humanos, diríamos de segunda categoría si se lo puede clasificar así, entendiéndose que la garantía de su cumplimiento es sumamente vaga por diversas razones, dentro de las cuales destacan el hecho de que muchos estados los ven como simples enunciados o programas políticos difusos de buenas intenciones, lo que se sustentaría en el hecho de que el objeto del derecho no se encuentra claramente definido.

Además, la seguridad social siendo un derecho social comprende acciones positivas que demandan recursos, por tanto, un orden de prioridad en las arcas del Estado dentro de una sociedad en la que puede resultar mal visto que todos tengan acceso a un sistema de seguridad social aun cuando no todos contribuyan con el mismo.

Por su parte, las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad constituyen un grupo de la población ecuatoriana relacionado con nuestra historia cuya masificación se da en las últimas décadas y obedece a fenómenos sociales y crisis económicas que nos han marcado en las últimas décadas, más aún en tiempos de pandemia.

La condición de vulnerabilidad de este tipo de trabajadores/as está dada por sus propias características, dentro de las cuales destacan el ser una actividad de subsistencia que genera exiguos ingresos, teniendo a los adultos mayores como las personas que requieren mayor protección de parte del Estado, a través de políticas pública que les permitan al menos en sus últimos años de vida tener acceso a una pensión jubilar mínima.

Las y los vendedores informales ambulantes en condición de vulnerabilidad es un grupo importante de la población que se muestra invisibilizado en nuestra legislación aun cuando es parte del imaginario colectivo, requiriendo generar una voz propia que les permita exigir y alcanzar derechos inherentes a todo ser humano como el de la seguridad social. Dentro de este marco, el Estado ecuatoriano debe garantizar a este grupo, políticas de aseguramiento, a través de un sistema no contributivo y modalidades flexibles de afiliación, con la finalidad de promover, proteger y restituir los derechos de las y los vendedores, basado principalmente en tres principios: igualdad, solidaridad y universalidad.

La exigibilidad jurídica y social se muestran para las y los vendedores informales ambulantes en condiciones de vulnerabilidad como instrumentos idóneos para lograr alcanzar la garantía efectiva y ejercicio pleno del derecho humano a la seguridad social tomando como referencia modelos no contributivos que se han desarrollado en otras latitudes a fines social y económicamente a la nuestra como el caso de Bolivia, cuyo Estado apuesta y que no ha escatimado en invertir en seguridad social a través de una contribución que sin duda se muestra onerosa y cuantiosa pero que genera cuantiosos beneficios para su población relacionados en lo principal con la reducción de la pobreza.

Bibliografía

- Abramovich, Victor y Courtiss, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta 2002.
- ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados. *Comunicado de prensa conjunto ACNUR-OIM*. 14 de diciembre de 2018. <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>.
- Ahumada, Hermes. *Manual de seguridad social*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1972. https://books.google.com.mx/books?id=vdunRWND_lUC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Alegre, Silvina. “Cuaderno 05. Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales”. *El caso de los Derechos del Niño*, 5 de enero de 2014. http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_publicacion/cua_sipi_exigibilidad_05_01_14.pdf.
- Sánchez, Alfredo. La Seguridad y la Protección Social en México. *Revista latinoamericana de derecho social*. (2016): 5 y 6.
- Amable, Marcelo y Benach Joan. “La precariedad laboral y su repercusión sobre la salud”: *conceptos y resultados preliminares de un estudio multimétodos*. 30 de agosto de 2001. from: http://www.archivosdeprevencion.com/view_document.php?tpd=2&i=1281.
- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *Estatuto y Reglamentos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*. 1985. <https://1library.co/document/y96gn9jy-informe-direccion-centro-interamericano-estudios-seguridad-social.html>.
- CIESS Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *La Seguridad Social en Ecuador*. 10 de febrero de 1993. <http://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/582/ADISS2016-533.pdf>.
- Colombia Corte Constitucional. “Sentencia en juicio T-728123. 25 de febrero de 2003. <http://www.corteconstitucional.gov.co/2003/T-772-03.htm>.

- Corte IDH. “Sentencia de 21 de noviembre de 2016. *Caso Duque vs. Colombia*. 21 de noviembre de 2016. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_322_esp.pdf.
- Courtis, Christian y Abramovich, Víctor. “Justicia y Derechos Humanos”. *La protección judicial los derechos sociales*. octubre de 2009. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/116594-opac>.
- Cueva, Guido. “La sociedad civil en Ecuador como agente del desarrollo: aportes y desafíos actuales. *Estudios de Gestión: Revista Internacional de Administración*. (2018). <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/724/1025>
- Cuevas, Alfredo y KarpowiczIzabela. *La urgencia de la reforma de las pensiones en Brasil* 1 de diciembre de 2016. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=6913>.
- Durán, Augusto. *Seguridad Social y Seguro Social*. 25 de mayo de 2015. <https://www.derechoecuador.com/seguridad-social-y-seguro-social>.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario). 12 de junio 2019.
- Ecuador Defensoría del Pueblo del Ecuador. *Resolución No. D17-DPE-DPI-2017*. 17 diciembre de 2017. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/1625/1/IM-DPE-014-2017%20-%20Q-971-22-16.pdf>.
- Ecuador DPE Defensoría del pueblo. “Provee medidas de protección a vendedores ambulantes en Cuenca”. 1 de mayo de 2019. <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-provee-medidas-de-proteccion-a-vendedores-ambulantes-en-cuenca/>.
- Ecuador DPE. *Defensoría del pueblo provee medidas de protección a vendedores ambulantes en Cuenca*. acceso 1 enero 2020. <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-provee-medidas-de-proteccion-a-vendedores-ambulantes-en-cuenca/>.
- Ecuador en cifras. “Boletín Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo”. *Encuesta Nacional de Empleo, desempleo y subempleo marzo 2019*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-EMPLEO/2019/Marzo/Boletin_mar2019.pdf.
- Ecuador en cifras. “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo EDEMUM”. *Indicadores Laborales 2019*. marzo de 2019. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/032019_Mercado%20Laboral_final.pdf.
- Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “*Reporte de Economía Laboral*”. Quito: INEC, 2018.

- Ecuador Instituto Nacional Estadísticas y Censos. *Boletín Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*, acceso 25 agosto de 2019, Pág. 7, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/Boletin_mar2019.pdf.
- Ecuador Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. *Objetivos*. 11 de septiembre de 2013. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador#:~:text=1.1.,%2C%20social%2C%20cultural%20y%20territorial.&text=1.7%20Garantizar%20el%20acceso%20al,social%20de%20todas%20las%20personas>.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. *Estudio actuarial del Fondo del seguro de invalidez, vejez y muerte del seguro general obligatorio*. Julio 2016. https://www.iess.gob.ec/informacion/Estudios_Actuariales/Estudio_Actuarial_IVM.pdf.
- Ecuador. *Ley de Seguridad Social*. Registro Oficial 465. 30 de noviembre del 2015.
- Ecuador. *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017 – 2021*. 22 de septiembre de 2017. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida/>.
- El Comercio. “30.000 vendedores informales, en las calles de Quito”. 13 de agosto de 2018. <https://www.elcomercio.com/actualidad/vendedoresinformales-calles-quito-comerciantes-desempleo.html>.
- España. *Estatuto de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social*. 9 de marzo del 2012.
- Fespad Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. “La exigibilidad Política de los derechos humanos y sus dos componentes”: *La Exigibilidad Social y La Exigibilidad Jurídica*. (San Salvador: Fespad, 2005). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29935.pdf>.
- Garzón, María. “Informalidad y vulnerabilidad laboral: aplicación en vendedores con empleos de subsistencia”. *Revista Saúde Pública* vol.51 (2017): 11 <https://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/139628>.
- Giosa, Nohemí. *De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento Los*

- debates en América Latina y sus tendencias. Los debates en Argentina.* Buenos Aires: Centro Interdisciplinario Para el Estudio de Políticas Públicas, 2005.
- Hunicken, Javier. *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Buenos Aires: Astrea, 1989.
- INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Pobreza y pobreza extrema*. 5 de diciembre de 2019. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf.
- Jaume, Saura. “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: Especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales”. *Revista Catalanade dretpúblic*. (2011): 4, <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19294#preview>.
- Líderes La informalidad laboral “Una condición arraigada en Ecuador”, 26 de julio de 2015. <https://www.revistalideres.ec/lideres/informalidad-laboral-condicion-ecuador.html>.
- Martínez de Pisón, Jesús. “Los derechos sociales: unos derechos controvertidos”. *Cuadernos Democracia y Derechos Humanos*. febrero 2011. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=428952>.
- Mendizabal, Gabriela. “Apuntes sobre el derecho internacional de la seguridad social y su relación con América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (2017):20.
- Miño, Lenin. “Conferencia Interamericana de Seguridad Social”. *Evolución Histórica de la Caja del Seguro*, 1984. <http://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/582/ADISS2016-533.pdf>.
- Moreira, Mercedes. “Análisis de las características del sector informal en la Provincia de Los Ríos”. *DIALTEL: Revista Publicando (2016):401-404*.
- Moscoso, Piedad. “La afiliación voluntaria de los trabajadores informales al IESS y su afectación al derecho a la seguridad social”. Tesis: Universidad Técnica de Ambato, 2014.
- Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.
- Naranjo, Luis y Fernando Arévalo. “La informalidad es otro síntoma de la crisis laboral por el COVID-19”. *Criterios digital*. 15 de julio 2020. <https://criteriosdigital.com/contexto/economistasccq/la-informalidad-es-otro-sintoma-de-la-crisis-laboral-por-el-covid-19/>.

- Nugent, Ricardo. *La seguridad social: su historia y sus fuentes*, 1997, citado en Néstor de Buen Lozano, Emilio Morgado Valenzuela. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 29.
- Núñez, Jorge. *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, Quito: Universidad de las Américas. 1984.
- Núñez, Jorge. *Historia del Seguro Social Ecuatoriano, Segunda edición*. Quito: Artes Gráficas Señal, 1993.
- OEA Convención Interamericana de derechos humanos. *Convención contra toda forma de discriminación e intolerancia* (A-69). 6 de octubre de 1969. [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia .asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp).
- OEA Organización de los Estados Americanos. *Convención Interamericana de derechos humanos. Convención contra toda forma de discriminación e intolerancia* (A-69). 6 de octubre de 1969. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia .asp.
- OIT Oficina Internacional del Trabajo. *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*. junio de 2008. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=vY1tYvwZjJYyPg2pkQPgJJnCRWqclvdCq2hTnHDG1K2MPRj3TkBD!475858318?ressource.ressourceId=6093>.
- OIT Oficina Internacional del Trabajo. *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: incluido el conjunto completo de Indicadores de Trabajo Decente. Empleo vulnerable*. Ginebra: OIT. 1 de abril de 2015. from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/documents/publication/wcms_110513.pdf.
- OIT Organización Internacional del Trabajo, *Conferencia Internacional del Trabajo, 101. Reunión, Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, 13 mayo a 14 junio de 2012.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. *La iniciativa del piso de protección social*. 2012. <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-->.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. *Aumento del empleo vulnerable y la pobreza: entrevista con el jefe de la unidad de las tendencias mundiales del*

- empleo de la OIT*. 26 de enero de 2010. http://ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120473/lang--es/index.htm.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. *Convenio 102 OIT Norma Mínima de Seguridad Social*. 1952. http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/act_regionales/repdominicana_jul2011/partes_c102_ratificaciones.pdf.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. *Décimo séptima Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo*, diciembre de 2003. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. *Introducción a la Seguridad Social*. 1984. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Toolsandmodels/WCMS_SECSOC_13934/lang--es/index.htm.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. *Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe*. 10 de diciembre del 2015. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_435169/lang--es/index.htm.
- ONU Asamblea General. Declaración de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948. <https://es.humanrights.com/what-are-human-rights/videos/social-security.html>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Pensions Outlook 2016*. <http://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-outlook-23137649.htm>.
- Paz y Miño, Juan. “Historia y Presente”. *Seguridad Social: en la mira*. 14 enero del 2019. <http://www.historiaypresente.com/seguridad-social-la-mira/>.
- Pedraza, Tatiana. “Factores que inciden en el empleo informal en el departamento del Cusco”. Tesis Universidad Andina del Cusco. 2016. http://190.119.204.72/bitstream/UAC/803/1/Tatiana_Tesis_bachiller_2016.pdf.
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano 1999*. 15 de marzo de 1999. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1999_es_completo_nostats.pdf.
- Porras, Angélica. “*Constitución, sumakkawsaytrabajo*”. 3 de diciembre del 2013. <https://vlex.ec/vid/sumak-kawsay-trabajo-515946598>.

- Porras, Angélica. *La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2015.
- Proaño, Marco. *Seguridad Social y Sociedad Democrática* Quito: Editora Americana, 2014.
- Red-DESC La Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “Declaración de Quito acerca de” *la Exigibilidad y Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y el Caribe* (1998). 24 de julio de 1998. <https://www.escri-net.org/es/recursos/declaracion-quito-acerca-exigibilidad-y-realizacion-derechos-economicos-sociales-y>
- Seguridad social. *Acción protectora – prestaciones*. s/f. <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionados/Trabajadores/12778#:~:text=Las%20prestaciones%20son%20un%20conjunto,las%20personas%20que%20los%20sufren>.
- Sen Amartya. *Desarrollo y libertad*. 8va. Bogotá: Planeta, 2000.
- SIPI Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina. *Ley de Seguridad Social – Registro Oficial No. 465*. 2001. <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/normativas/104/ley-de-seguridad-social2001-ley-de-seguridad-social-registro-oficial-ndeg-465>.
- Velva, César. “Ubicación de los mecanismos para la afiliación al seguro social de los trabajadores y/o comerciantes Autónomos Ambulantes”. Tesis, Universidad Central del Ecuador, 2014.
- Wolter, Matilde. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *La Caja Nacional del Seguro Social (1963-1970)*, 1993. <http://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/582/ADISS2016-533.pdf>.

Anexos (entrevistas)

Caso uno:

Nombre: María Guálpa; Estado Civil: Soltera; Edad: 63 años; Ocupación: Vendedora ambulante; Estudios realizados: Primaria; Vivienda propia: no; Personas a su cargo: dos nietas menores de edad; Productos: Pozzo millonario, caramelos, chocolates, etc.

Relato de vida:

Yo me inicié en la venta en la calle desde muy niña cuando le ayudaba a mi mami, ñaña (no sé si es mi hermana o mi mami, pero ella siempre cuidó de mi); vivimos desde que me acuerdo en un cuarto con cocina arrendando en la Manabí en el Centro Histórico, vine a vender acá en el Norte de la ciudad porque no había tanta competencia como ahora, al principio solo acompañaba a mi mami, pero luego trabajábamos juntas y eso nos permitía tener un poco más de ingresos.

¿Hasta qué grado estudió?

Empecé a estudiar, pero seguí solo hasta tercer grado porque siempre terminaba bien cansada del trabajo y faltaba mucho, también no entendía bien las clases entonces mejor me salí para tener más tiempo para trabajar.

A los dieciséis años tuve a mi hija Johana, el papá mejor ni hablemos, mi mami y yo la sacamos adelante; le educamos en un buen colegio y ahora está trabajando en una oficina, pero lo que gana no le alcanza y me deja a mis sus dos hijitas para que las cuide, me deja pan leche y para el almuerzo y lo que les falta les pongo yo.

¿Tiene días de descanso?

No, yo trabajo de lunes a domingo y de ocho de la mañana hasta que reúno para cubrir los gastos, ya estoy cansada.

¿Tiene algún seguro social?

No, ni siquiera sé cómo será de hacer, me dicen que a mi edad ya me podría jubilar y pasar en mi casa descansando, pero yo estuve afiliada solo una vez por un año cuando trabaje en la limpieza de un colegio que cerro, desde ahí nunca más me afilié.

¿Qué va a hacer cuando ya no pueda trabajar?

Lo que a mi mami me ha de tocar, ella vive conmigo y tiene demencia senil tiene 88 años y tengo que dejarle encerrada con llaves para que no se escape, le hago atender

en el Hospital del Adulto Mayor ahí me dan algunas medicinas y todo lo demás le doy yo.

¿Pero cuando usted ya no pueda trabajar que hará?

Espero que mi hija me pueda cuidar y si no me tocará ir a un asilo en donde cuiden ancianos del gobierno porque no tengo con que pagar.

¿Le gustaría poder tener un seguro de vejez y médico?

Sí, yo incluso podría pagar una parte del Seguro como las trabajadoras del hogar; pero, no sé en dónde ni como sería o si hay.

Caso dos:

Nombre: Juan Ortega; Estado Civil: Unión Libre; Edad: 61 años; Ocupación: Vendedor ambulante; Estudios realizados: Primaria; Vivienda propia: no; Personas a su cargo: mi mujer y dos hijos con discapacidad; Productos: Ventas de temporada, pasas, tijeras, almendras, maní de dulce,

Historia de vida:

Yo me gradué en el colegio y trabajaba en una fábrica, pero las malas amistades me llevaron al vicio, estuve veinte años usando droga de todo tipo hasta que conocí a Dios y me compuse; pero ya era muy viejo y no pude volver a conseguir un trabajo que me permita mantener a mi familia.

Salgo a trabajar y lo que me alcanza es para mal comer y pagar el arriendo; los bonos que cobra mi mujer por mis hijos con discapacidad lo usamos para las medicinas de ellos, pero así muchas veces no alcanza.

¿Hasta qué grado estudió?

Sexto curso termine

¿Tiene días de descanso?

No, lo que sí trabajo desde el medio día porque en la mañana no hay mucha venta, pero trabajo hasta las ocho de la noche.

¿Tiene algún seguro social?

Cuando estuve trabajando en la fábrica estaba afiliado pero ese tiempo no me alcanza para poder jubilarme, pregunte para afiliarme voluntariamente y me dicen que el pago es setenta dólares, de donde voy a sacar tanto. Si fuera un poco menos si me afiliaría.

¿Qué va a hacer cuando ya no pueda trabajar?

En manos de Dios se deja todo, lo que me preocupan son mis dos hijos con discapacidad no sé qué será de ellos.

- **Derechos vulnerados**

Derecho al trabajo	En el Art. 325 de la Constitución se garantiza el derecho al trabajo tanto en relación de dependencia como las autónomas en las que se encuentran insertas las actividades de auto sustento y cuidado humano. ¹²⁷	En los literales del 1 al 16 del Art. 325 se hace referencia a la protección de los derechos de los trabajadores, el ambiente adecuado en el que debe desarrollar sus actividades, a la formación de agrupaciones de trabajadores entre otras; sin embargo, en ningún momento se especifica los derechos a los trabajadores autónomos o informales, aunque se entiende que todos los individuos de la sociedad tienen derecho a un trabajo digno.
Igualdad y discriminación	Art. 66 literal 4, reconoce y garantiza a las personas el derecho a la igualdad y no discriminación. ¹²⁸	Las y los vendedores informales ambulantes no tienen los mismos derechos que las y los vendedores con un salario mínimo y esto los excluye de una seguridad social digna que asegure su vejez.
Participación ciudadana	Art. 85 Estado garantizará las políticas públicas necesarias para asegurar buen vivir a todos, caso contrario reformularse o adaptarse para conciliar derechos en conflicto. ¹²⁹	Estos derechos se vulneran debido: - A la carencia de un estado legal como vendedor informal y falta de representación legal. - Ausencia de políticas públicas que les asegure un buen vivir.
Políticas Públicas	Plan Nacional del Buen Vivir	Al carecer de políticas que protejan al vendedor informal se incumple lo que establece el Plan del Buen Vivir. “implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, así como las de trabajo autónomo que se oriente a la generación y conservación de trabajos dignos y garantice la igualdad de oportunidades de empleo para la población”. ¹³⁰

¹²⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.325.

¹²⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.66.

¹²⁹ *Ibíd.*, art.85.

¹³⁰ Ecuador Plan Nacional del Buen Vivir, 282.