



Organización
Internacional
del Trabajo

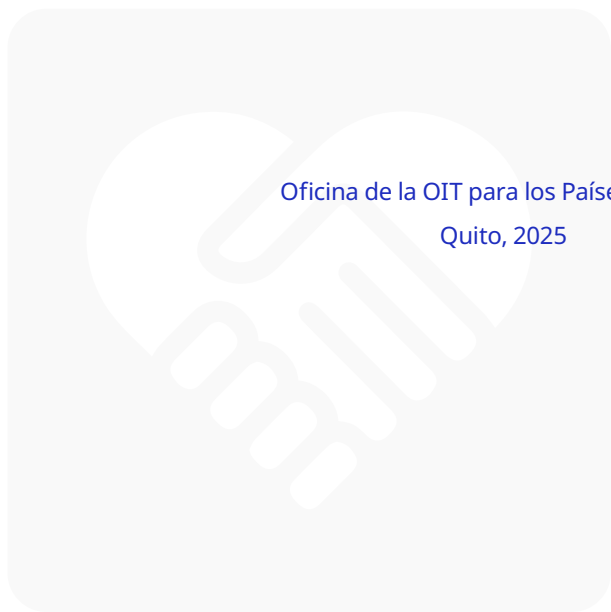
► Protección social en el sector pesquero del Ecuador

Retos y oportunidades



► Protección social en el sector pesquero del Ecuador

Retos y oportunidades



Oficina de la OIT para los Países Andinos
Quito, 2025



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Véase creativecommons.org/licenses/by/4.0. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: *Protección social en el sector pesquero del Ecuador: Retos y oportunidades*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2025, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a: rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220420348 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/MIYE3373>

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Véase: www.ilo.org/descargo-de-responsabilidad.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

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

Fotografía de cubierta: ©Freepik/HectorEmilio



Índice

► Siglas y acrónimos	9
► Agradecimientos	11
► 1. Resumen ejecutivo	13
► 2. Introducción	15
► 3. Panorama general de la estructura del sistema de protección social ecuatoriano	17
3.1. Constitución de la República	17
3.2. Ley de Seguridad Social	18
3.3. Descripción general del esquema actual del Seguro Social Campesino	19
3.4. Descripción general de las transferencias monetarias: bonos y pensiones	22
3.5. Revisión normativa de protección social según trayectoria laboral y pobreza	25
3.6. Sobre el registro de la población vinculada a la actividad pesquera	27
► 4. Análisis, con enfoque de género, de la cobertura y suficiencia de la protección social	31
4.1. Caracterización cuantitativa	31
4.1.1. Participación en el empleo total	31
4.1.2. Participación por género	32
4.1.3. Participación por grupo de edad	33
4.1.4. Participación por nivel de pobreza	33
4.1.5. Cobertura de la seguridad social	34
4.1.6. Empleo registrado en la seguridad social contributiva	35
4.1.7. Registros administrativos del Seguro Social Campesino	37
4.1.8. Registros administrativos de los servicios sociales (MIES)	41

4.2. Caracterización cualitativa	43
4.2.1. Condiciones de vida generales de la población pesquera	45
4.2.2. Percepción de los actores por tipo de prestación de la protección social	51
► 5. Conclusiones y recomendaciones	59
► 6. Referencias	67

Cuadros

Cuadro 1. Prestaciones según modalidad de afiliación al IESS	19
Cuadro 2. Disposiciones generales para la afiliación al Seguro Social Campesino	21
Cuadro 3. Transferencias monetarias (bonos y pensiones) entregadas por el MIES a población en situación de pobreza y pobreza extrema	23
Cuadro 4. Transferencias monetarias como respuesta a la crisis por COVID-19	25
Cuadro 5. Cobertura legal de ramas de la seguridad social para la población que trabaja en el sector pesca	27
Cuadro 6. Empleo registrado y total de personas afiliadas al IESS, 2017-2023	36
Cuadro 7. Total de jefes cotizantes pescadores, núcleos y beneficiarios, 2018-2022	38
Cuadro 8. Distribución territorial de jefas y jefes cotizantes, 2022	40
Cuadro 9. Hogares con un miembro dedicado a la pesca según transferencias monetarias del MIES, mayo de 2023	41
Cuadro 10. Servicios sociales del MIES por tipo de servicio dentro del perfil costero	41
Cuadro 11. Servicios sociales del MIES por tipo de servicio y modalidad dentro del perfil costero	42
Cuadro 12. Participantes en los grupos de discusión	44
Cuadro 13. Recomendaciones para el acceso a la protección social y a los servicios de salud de la población pesquera	65



Gráficos

Gráfico 1. Esquema lógico del diagnóstico de la protección social para personas trabajadoras de la pesca	16
Gráfico 2. Participación por género, 2022	32
Gráfico 3. Participación por grupo de edad, 2022	33
Gráfico 4. Participación por nivel de pobreza, 2022	34
Gráfico 5. Cobertura contributiva a la seguridad social, 2022	35
Gráfico 6. Empleo registrado en la seguridad social en el sector pesquero, 2017-2023	37
Gráfico 7. Evolución de jefes cotizantes por género, 2018-2022	38
Gráfico 8. Evolución de jefes pescadores por género, 2018-2022	39
Gráfico 9. Distribución del ingreso en la pesquería artesanal	46
Gráfico 10. Distancia desde Jaramijó al centro de salud del SSC más cercano	52

► Siglas y acrónimos

CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
OMI	Organización Marítima Internacional
RPIS	Red Pública Integral de Salud
SGO	Seguro General Obligatorio
SNIES	Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social
SSC	Seguro Social Campesino





► Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado en el marco del proyecto «Pesca Justa: fortalecimiento del trabajo decente en el sector pesquero de América del Sur», en estrecha colaboración con el Ministerio del Trabajo, el Viceministerio de Acuicultura y Pesca del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, y la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos del Ecuador. También hemos contado con la valiosa participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores del Ecuador.

Agradecemos, asimismo, los valiosos comentarios recibidos de nuestros colegas de la OIT, tanto a nivel nacional, regional, como en la sede. Y hacemos un reconocimiento especial a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, por brindarnos su apoyo y autorización en el uso de sus fotografías.

Este informe ha sido financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) en virtud del acuerdo de cooperación número IL-37322-21-75-K del proyecto «Pesca Justa: fortalecimiento del trabajo decente en el sector pesquero de América del Sur» (RLA/21/07/USA). El 100 por ciento de los gastos totales del proyecto «Pesca Justa» se financia con cargo a fondos federales, por un importe total de 10 millones de dólares de los Estados Unidos. Esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y la mención de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de los Estados Unidos los apruebe.





► 1. Resumen ejecutivo

Las políticas y los programas que operativizan el derecho a la protección social enfrentan el gran reto de procurar extender su cobertura de forma universal a toda la ciudadanía. En el caso del Ecuador, la Constitución del año 2008 creó el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) para avanzar en la construcción de un sistema que asegure protección frente a los riesgos a lo largo del ciclo de vida, en especial para la población más vulnerable. Por supuesto, **la puesta en marcha del SNIES se ha enfrentado a los límites propios de la falta de recursos y las dificultades para construir acuerdos de largo plazo.**

En el Ecuador, en las últimas décadas, se han ampliado las prestaciones del sistema de protección social no contributiva, a través de transferencias monetarias y servicios directos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema. A esto se suma el fortalecimiento de la red pública integral de salud, que, junto con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), institución rectora del sistema de protección social contributivo, forman parte de la institucionalidad del sistema de protección social nacional.

La pandemia de COVID-19 mostró los límites de la protección social en el país y puso en evidencia la necesidad de ampliar su cobertura y sus prestaciones, junto con un esquema de financiamiento suficiente y sostenible en el tiempo (OIT 2022a).

El objetivo de este estudio es analizar las condiciones de la protección social para las personas trabajadoras del sector de la pesca, tanto las que se dedican a la pesca artesanal como las que laboran en la pesca industrial y en la industria de procesamiento de productos del mar, **e identificar las barreras que tiene esta población para su acceso a la protección social y proponer recomendaciones para superarlas.**

Para empezar, el estudio realiza una revisión de la normativa del sistema de protección social ecuatoriano, iniciando por lo establecido en la Constitución como derecho a la seguridad social, y se avanza hacia la organización del sistema de protección social en el Ecuador, el SNIES, y lo que se relaciona con el Seguro Universal Obligatorio. En este punto se revisa la Ley de Seguridad Social para describir sus principales prestaciones y las características del Seguro Social Campesino (SSC). A continuación, se detallan las transferencias monetarias para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, condicionadas y no condicionadas, que cubren a un amplio rango de grupos vulnerables.

El estudio continúa con una caracterización cuantitativa que presenta los principales resultados provenientes de las fuentes oficiales de información estadística. Estos datos permiten observar que la población que se dedica al sector pesca en el país se distribuye entre la pesca artesanal, la pesca industrial y las actividades de procesamiento de productos del mar, formal e informal. A partir de la revisión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), se observa que alrededor de 180 000 personas trabajan directamente en ramas de actividad relacionadas con el mundo de la pesca. El 95 por ciento de la población ocupada en el sector extractivo de la pesca marina son hombres, mientras que en actividades de procesamiento de productos del mar el 50 por ciento de la población son mujeres. La edad promedio de quienes trabajan en la pesca marina está alrededor de los 35 años, mientras que en actividades de procesamiento está alrededor de los 25 años. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a diciembre de 2022, la pobreza a nivel nacional se ubicó en el 25,2 por ciento y la pobreza extrema en el 8,2 por ciento, y para quienes trabajaban en la pesca marina estos indicadores se ubicaron en el 26 por ciento y el 6 por ciento, respectivamente. Mientras que entre quienes laboraban en actividades de procesamiento la pobreza fue de 9 puntos menos que el promedio nacional.

El 23 por ciento de la población que se dedica a la pesca marina cuenta con la protección del IESS, que se distribuye entre el 11 por ciento en el Seguro General Obligatorio y el 11 por ciento en el Seguro Social Campesino, y un 0,9 por ciento de personas afiliadas en el Seguro Voluntario. En conclusión, el 77 por ciento de la población dedicada a la pesca marina no cuenta con cobertura de seguridad social contributiva en alguna de sus opciones, y este es uno de los retos fundamentales para el futuro del sector. En la actividad de procesamiento, si bien la tasa de cobertura del IESS es mayor, todavía se observa que casi cuatro de cada diez personas que trabajan en esa actividad no tienen cobertura de la seguridad social contributiva.

Los resultados de la investigación cualitativa particularmente caracterizan las condiciones de vida de quienes se dedican al mundo de la pesca. Esas características se pueden segmentar en tres distintos grupos de población, cada uno con desafíos diferenciados: *a)* las personas que trabajan en la pesca artesanal llevan una vida de pobreza, con dificultades tanto para financiar como para comercializar sus productos a buenos precios, que enfrentan riesgos de todo tipo y que actualmente son afectadas por la inseguridad y el cambio climático; *b)* los propietarios de embarcaciones pequeñas y medianas, conocidos como armadores, que asumen riesgos y soportan dificultades para formalizar su actividad, para el pago de impuestos y de sus permisos de operación; y *c)* un sector industrial, tanto en la pesca como en el procesamiento, enfocado en la exportación de sus productos y en incrementar su productividad para enfrentar el cada vez más complejo mercado internacional.

En una sección especial de este estudio, se analiza la protección social para las personas que laboran en el sector pesquero con perspectiva de género. Se revisan también las percepciones de los actores involucrados sobre la cobertura y suficiencia de las prestaciones, así como las barreras y dificultades de acceso a las nuevas ramas de la protección social establecidas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT.

Finalmente, se presentan una serie de recomendaciones relacionadas con la protección social y el acceso a servicios de salud para las personas que laboran en el sector pesquero en el Ecuador, que se organizan tanto por su temporalidad –corto, mediano y largo plazo– como por la viabilidad de su ejecución. Estas recomendaciones se organizan en cuatro ámbitos de aplicación: 1. ajustes en el modelo actual de las prestaciones del IESS, tanto el Seguro General como el Seguro Social Campesino; 2. cambios que mejoran las condiciones del trabajo de las personas pescadoras; 3. recomendaciones para mejorar la coordinación interinstitucional; y 4. la necesidad de un diálogo social permanente que fortalezca el compromiso de los diferentes actores para mejorar la protección social y las condiciones de vida de la población vinculada al mundo de la pesca.



► 2. Introducción

El presente diagnóstico toma como referencia lo estipulado en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que establece las siguientes nueve ramas que conforman la protección social:

1. asistencia médica;
2. prestaciones monetarias de enfermedad;
3. prestaciones de desempleo;
4. prestaciones de vejez;
5. prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
6. prestaciones familiares;
7. prestaciones de maternidad;
8. prestaciones de invalidez, y
9. prestaciones de sobrevivientes.

En este diagnóstico se abordan los elementos de la protección social considerados en la Constitución de la República y en la Ley de Seguridad Social del año 2001. El sistema contributivo está conformado principalmente por el IESS, aunque forman parte también el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional y los seguros privados.

Dentro del sistema no contributivo, se encuentran principalmente los programas de transferencias monetarias denominados «bonos», los servicios sociales y los servicios de cuidado a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

Además, la Red Pública Integral de Salud (RPIS), que incluye a proveedores públicos y privados, otorga cobertura sanitaria a la población, buscando avanzar hacia la universalidad del sistema de salud.

Precisamente en el marco de la estructura institucional que conforma el sistema de protección social en el Ecuador, se analiza la cobertura de la población que se dedica a la pesca, a fin de identificar potenciales barreras y recomendaciones para superarlas. El siguiente gráfico resume el esquema lógico de este diagnóstico.



©FAO/Max Valencia

► Gráfico 1. Esquema lógico del diagnóstico de la protección social para personas trabajadoras de la pesca



Fuente: Elaboración propia.

La información que se presenta a lo largo del documento tiene como fuentes principales el marco constitucional, legal y normativo; los instrumentos de política pública que se encuentran a disposición de la ciudadanía; entrevistas y grupos de discusión realizados; y la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).

De cada capítulo de este estudio, desde la revisión legal hasta la sistematización de las percepciones de los grupos de discusión, es posible extraer conclusiones que aportan a la comprensión de la compleja situación que enfrenta el sector pesca y las barreras que existen para alcanzar mayores niveles de protección social. En la sección final se propone un esquema de los principales hallazgos de este estudio en quince recomendaciones de acciones concretas y una recomendación general que las autoridades competentes se beneficiarían de llevar adelante.

► 3. Panorama general de la estructura del sistema de protección social ecuatoriano

3.1. Constitución de la República

La organización del sistema de protección social en el Ecuador parte de la Constitución de la República (Porras Velasco 2017). De acuerdo con el artículo 32 de la Constitución del Ecuador, el Estado garantiza el derecho a «la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes».

En lo relacionado con la seguridad social, en su artículo 34 especifica lo siguiente:

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

Adicionalmente, la Constitución avanza en operativizar el modo de poner en marcha el derecho a la seguridad social, para lo cual creó el SNIES, que, según el artículo 340 de la Constitución, es «el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, la garantía y la exigibilidad de los derechos». El SNIES se constituye entonces en el paraguas que cubre el régimen del buen vivir establecido en la Constitución y en el que la seguridad social es uno de sus componentes (Casalí *et al.* 2021).

Dentro del SNIES se incluyen doce subsistemas: educación; salud; seguridad social; hábitat y vivienda; cultura; cultura física y tiempo libre; comunicación social; ciencia y tecnología; gestión del riesgo; población y movilidad humana; seguridad humana, y transporte. Esto muestra la amplitud de dimensiones consideradas centrales para avanzar hacia un régimen del buen vivir.

Con relación a cómo poner en marcha el sistema, el artículo 367 de la Constitución refiere que la protección de las contingencias se hará efectiva a través del Seguro Universal Obligatorio y de sus regímenes especiales; y que el sistema se guiará por los principios del SNIES y los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

En el artículo 369, se establece que el Seguro Universal Obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral; sin embargo, el legislador constituyente no incluyó los elementos para financiar su puesta en marcha, limitando su viabilidad¹.

El artículo 370 encarga directamente al IESS la responsabilidad de brindar las prestaciones de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio a sus afiliados, siendo estas las de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte.

¹ Para una revisión sobre el principio constitucional de universalidad de la Constitución de 2008, véase el *Informe de análisis de la coherencia normativa del sistema de seguridad social administrado por el IESS* (OIT 2022b, 13).

El artículo 369 establece además que las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la Red Pública Integral de Salud (RPIS).

Para finalizar la descripción de la organización del sistema de seguridad social ecuatoriano, es posible dividir al Seguro Universal Obligatorio en sus componentes contributivo y no contributivo.

El componente contributivo tiene como institución a cargo de sus prestaciones al IESS junto con su Seguro Social Campesino y el Seguro Voluntario (OIT 2021) como regímenes especiales. En este componente se incluye la protección a quienes realizan trabajo no remunerado del hogar materializada a partir del año 2015.

En el componente no contributivo, está como principal actor el MIES y su red de servicios sociales para el ciclo de vida: primera infancia, adolescencia y juventud, población en condición de discapacidad, población pobre en edad de trabajar y personas adultas mayores en condición de pobreza. A este esquema debe sumarse la RPIS, en la que se vinculan los actores que complementan esta superestructura del sistema de protección social: el Ministerio de Salud Pública (MSP); la red privada de prestadores de salud; así como también el IESS, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, que también brindan servicios sanitarios a sus afiliados.

3.2. Ley de Seguridad Social

Según el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, **en el Seguro General Obligatorio (SGO) están cubiertas todas las personas trabajadoras que perciben ingresos por ejecutar una obra o por la prestación de un servicio**, con relación laboral o sin ella, frente a aquellos riesgos que afecten su capacidad de trabajo y la generación de un ingreso acorde con su actividad habitual (ver cuadro 1). **El SGO cuenta adicionalmente con regímenes especiales como el Seguro Voluntario (artículo 152 de la Ley de Seguridad Social) y el Seguro Social Campesino (artículo 128).** Tanto el SGO como el Seguro Voluntario son de carácter contributivo, esto es, son sistemas cuyo financiamiento depende de los aportes de sus beneficiarios. Mientras que el Seguro Social Campesino (SSC) puede ser considerado como un régimen semicontributivo, dado que se financia con una contribución pequeña del jefe o la jefa del núcleo familiar, más otros ingresos.



©Freepik/EmilyStock

► Cuadro 1. Prestaciones según modalidad de afiliación al IESS

Prestaciones	Seguro General		Regímenes especiales		Seguro General
	Con relación de dependencia	Sin relación de dependencia	SSC	Voluntario	Trabajo no remunerado del hogar
Prestaciones					
Pensiones (invalidéz, vejez y muerte)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Salud y maternidad	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Cobertura de salud a hijas/os menores de 18 años (sin pago adicional)	SÍ	SÍ	SÍ (Sin pago adicional)	SÍ	NO
Cobertura de salud a cónyuge (pago adicional del 3,41 %)	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Riesgos del trabajo	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Seguro de desempleo	SÍ	NO	NO	NO	NO
Cesantía	SÍ	NO	NO	NO	NO (opcional)
Auxilio de funerales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Adicionales					
Pensión (invalidéz, vejez y muerte)	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
Salud y maternidad	SÍ	SÍ	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Descripción general del esquema actual del Seguro Social Campesino

La Ley de Seguridad Social en su artículo 2 define como sujeto de protección de este seguro a aquellas personas trabajadoras que se dedican a la pesca artesanal y al habitante rural que labora «habitualmente»² en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado, ni tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

Según se establece en la misma norma, la jefa o el jefe de familia del SSC cuenta con la protección contra las contingencias de vejez e invalidez que abarca discapacidad, muerte y enfermedad, aunque esta última incluye solamente la atención médica. Precisamente la atención médica es extensiva a las personas dependientes de la jefa o el jefe familiar debidamente acreditadas, e incluye la atención en caso de maternidad. Del conjunto de riesgos cubiertos por el Seguro General, para el caso del SSC la ley no contempla las contingencias de riesgos del trabajo, paternidad, cesantía y desempleo, ni las prestaciones económicas por maternidad y enfermedad común (OIT 2021).

2 La palabra entre comillas «habitualmente» fue declarada inconstitucional de fondo por Resolución del Tribunal Constitucional N° 052-2001-RA, publicada en Registro Oficial, Suplemento 525, del 16 de febrero de 2005.

Los beneficiarios de las prestaciones del SSC son la jefa o el jefe de familia, su cónyuge o conviviente con derecho y sus hijos e hijas y familiares bajo dependencia. Se entiende como familiares bajo dependencia a los miembros de la familia solteros que cursan estudios hasta nivel universitario y que dependen de la jefa o el jefe de familia; personas con discapacidad sin importar su edad; las personas adultas mayores; así como hijas e hijos de la jefa o el jefe de familia que no han contraído matrimonio o unión de hecho y que continúan realizando actividades del campo o pesca artesanal. En caso de que una hija o un hijo de la jefa o el jefe de familia formen su propio hogar, perderá la cobertura y deberá registrarse como un nuevo núcleo.

La persona jefa familiar asegurada y sus personas beneficiarias mantendrán sus derechos aun en el caso de que la localidad rural donde se afiliaron inicialmente sea declarada zona urbana, siempre y cuando conserven las condiciones de trabajo establecidas en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social³.

Financiamiento del SSC

Todas las personas jefas de familia que ingresen al SSC aportaron 2,53 dólares de los Estados Unidos en el 2023⁴. Este régimen especial también recibe recursos solidarios de las personas trabajadoras dependientes y empleadores, quienes destinan el 0,35 por ciento de su aporte; así como de las independientes y afiliadas voluntarias que aportaron el 0,70 por ciento. Los funcionarios y las funcionarias de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional aportaron el 0,35 por ciento, al igual que el Estado como empleador (funcionarios públicos). A ello se suma el 0,5 por ciento de las primas netas de los seguros privados y de medicina prepagada y la contribución del Estado equivalente al 0,30 por ciento de la masa salarial de personas trabajadoras dependientes afiliadas al Seguro Universal Obligatorio más 280 000 dólares de los Estados Unidos fijos; y las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este seguro⁵.

Según la OIT (2021), entre 2014 y 2020 la principal fuente de ingresos de este seguro fueron los aportes de las personas afiliadas, con excepción de 2015. Para el año 2020, representaron el 45,5 por ciento de los ingresos del fondo total, mientras que las contribuciones del Estado y de las aseguradoras privadas y empresas de medicina prepagada representaron el 30 por ciento.

Procedimiento de afiliación/exclusión al Seguro Social Campesino

Para la afiliación de nuevos núcleos familiares, el Manual del subproceso de aseguramiento al Seguro Social Campesino señala que el procedimiento de afiliación debe realizarse en una unidad médica del SSC, presentando los requisitos ante la organización social responsable⁶. Posteriormente, se realiza una visita de la trabajadora social, quien efectúa una encuesta familiar que debe ser legalizada con la firma del representante de la organización postulante y finalmente aprobada por la instancia provincial de control.

Según lo establecido en el artículo 129 de la Ley de Seguridad Social, para la incorporación de nuevas personas afiliadas y beneficiarias de este seguro, se debe guardar relación directa con el crecimiento

3 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Resolución N° C.D. 625, artículo 103, del 31 de diciembre de 2020.

4 El aporte de 2,53 dólares de los Estados Unidos mensuales se basa en la Resolución del Consejo Directivo del IESS N°192, del 4 de diciembre de 2007, la cual se mantiene vigente y establece que la base referencial de aportes y prestaciones del Seguro Social Campesino se calcula de la siguiente manera: el equivalente al 22,5 por ciento del Salario Básico Unificado de la persona trabajadora en general y la aportación mensual por familia asegurada será igual al 2,5 por ciento de dicha base referencial. Ejemplo: Salario Básico Unificado al 2023, 450 dólares de los Estados Unidos x 22,50 (base referencial) = 101,25 dólares de los Estados Unidos x 2,5 por ciento (aporte mensual) = 2,53 dólares de los Estados Unidos.

5 Ley de Seguridad Social y Resolución C.D. 636 del 9 de abril de 2021.

6 En la práctica no se aplica la Resolución C.D. 625 que permite la afiliación directa al SSC en la página web institucional porque afecta al modelo de corresponsabilidad de la organización social que lidera cada dispensario.

del número de personas afiliadas al SGO y con las metas presupuestarias de gasto e inversiones para prestaciones de salud a las personas campesinas. En la práctica, este número de trámites y procedimientos establecido por el SSC podría formar una suerte de barrera para el acceso a la afiliación de nuevas personas (véase el cuadro 2) y ser utilizado discrecionalmente para limitar nuevos ingresos, según las prioridades de cada administración.

► **Cuadro 2. Disposiciones generales para la afiliación al Seguro Social Campesino**

1. La incorporación de nuevas personas afiliadas y beneficiarias de este seguro debe guardar relación directa con el crecimiento del número de personas afiliadas al SGO y con las metas presupuestarias de gasto e inversiones para prestaciones de salud a las personas campesinas.
2. El operador provincial efectúa las consultas al registro civil para rectificaciones y comprobación de datos de las personas afiliadas (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas/ Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional/Servicio de Rentas Internas).
3. La persona investigadora o trabajadora social realiza una visita domiciliaria obligatoria para preparar el diagnóstico comunitario, para efectuar una encuesta familiar y para todos los casos de duda y reingresos.
4. La persona investigadora o trabajadora provincial debe calificar las encuestas familiares para verificar que se cumplan las condiciones legales para acceder al SSC.
5. Para el caso de personas extranjeras naturalizadas, se debe solicitar copia de la documentación que sirvió de fundamento para alcanzar su naturalización.
6. Para los casos de jefas y jefes de familia con Registro Único de Contribuyente/Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano en actividades agrícolas, se debe verificar a través de la plataforma virtual del Servicio de Rentas Internas.
7. Las personas dependientes que mantengan Registro Único de Contribuyente/Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano no podrán pertenecer al SSC.
8. El presidente de la organización garantiza, con su firma en la encuesta familiar, las afiliaciones solicitadas.
9. Las organizaciones tendrán los derechos y las obligaciones que les señale el convenio de aplicación del SSC.
10. La incorporación de nuevas personas afiliadas y beneficiarias de este seguro deberá realizarse en los dispensarios rurales del SSC, entregando los documentos a dicha unidad para continuar con el proceso de afiliación.
11. Las visitas familiares serán realizadas con la finalidad de proceder a la actualización de los datos de la jefa o el jefe y/o integrantes de las fichas familiares.
12. Las personas servidoras que cumplen con el rol de auxiliares de enfermería brindarán el apoyo a las coordinaciones provinciales en temas administrativos, dando prioridad a sus funciones principales y el apoyo requerido será secundario, con el propósito de evitar afectaciones en el desempeño de cada unidad médica del SSC.

Fuente: Manual del subproceso de aseguramiento al Seguro Social Campesino, Disposiciones Generales, pág. 8.

Entre las causales para la exclusión de una jefa o un jefe de familia se encuentran: la decisión voluntaria de la persona afiliada, el fallecimiento, el cambio de jefa o jefe de familia, el cambio de la actividad de la persona campesina o pescadora artesanal que no corresponda con el objeto del SSC y encontrarse en mora en el pago de aportes. Es causal de salida cuando la jefa o el jefe de familia reciben la pensión de jubilación por vejez o invalidez, en cuyo caso los familiares que mantengan su actividad pueden designar a una nueva persona jefa de familia.

Sobre el pago de aportes

Quienes se hayan afiliado pueden pagar sus aportaciones individualmente o por intermedio de una organización campesina o pesquera. Pueden pagar mensualmente en la primera quincena o anticipar el pago anual entre enero y febrero. Con esto, el derecho al aseguramiento de la persona afiliada y su grupo familiar rige desde el primer día de calificación de la encuesta.

La jefa o el jefe de familia deben cumplir tiempos mínimos de aportación para acceder a las prestaciones del SSC. En caso de enfermedad, la jefa o el jefe de familia y sus familiares tendrán derecho a las prestaciones de salud cuando la persona afiliada haya aportado seis imposiciones mensuales ininterrumpidas. Las personas familiares beneficiarias de las prestaciones de salud deberán estar afiliadas con al menos tres meses de antelación. Por su parte, para tener acceso a la atención médica en caso de maternidad, la jefa o el jefe de familia debe aportar doce imposiciones mensuales ininterrumpidas anteriores al parto. Se exceptúa del tiempo de espera para contingencia de enfermedad a las personas campesinas o pescadoras artesanales jubiladas.

Para acceder a la pensión por vejez se deben cumplir requisitos de edad y número mínimo de aportaciones, según el siguiente detalle:

- ▶ 65 años de edad o más y diez años de cotización;
- ▶ 71 años de edad y nueve años de cotización;
- ▶ 72 años de edad y ocho años de cotización;
- ▶ 73 años de edad y siete años de cotización;
- ▶ 74 años de edad y seis años de cotización, y
- ▶ 75 años de edad o más y cinco años de cotización.

Además, para acceder a la pensión por invalidez se debe contar con al menos cinco años de cotización.

3.4. Descripción general de las transferencias monetarias: bonos y pensiones

El MIES es la institución responsable de diseñar e implementar las principales políticas para la población en situación de pobreza y pobreza extrema durante su ciclo de vida. Se destaca su responsabilidad de ejecutar la más importante red de servicios sociales para niños, niñas y adolescentes, población pobre en edad de trabajar y población adulta mayor, así como la entrega de las transferencias monetarias condicionadas (denominadas «bonos») y no condicionadas (denominadas «pensiones»).

Sobre los programas de transferencias monetarias

El Bono de Desarrollo Humano –programa de transferencia monetaria condicionada que ya cumple un cuarto de siglo de existencia– ha mantenido la estructura básica de estos programas que consiste en entregar recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos que contribuyen a mejorar sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga 2011). Alrededor de este programa insignia, se articularon buena parte de los programas de lucha contra la pobreza durante más de dos décadas, y ha sido el pilar central de la política de protección social no contributiva del país. **Desde la crisis socioeconómica provocada por la pandemia, se ratificó la importancia y el rol fundamental de este tipo de programas como apoyo a**

los ingresos de las familias ante situaciones de emergencia (BID 2021). Actualmente, el MIES entrega un total de diez transferencias monetarias.

► **Cuadro 3. Transferencias monetarias (bonos y pensiones) entregadas por el MIES a población en situación de pobreza y pobreza extrema**

Bono de Desarrollo Humano: dirigido a familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Entrega mensual de 55 dólares de los Estados Unidos.

Bono de Desarrollo Humano con componente variable: dirigido a familias en situación de pobreza extrema con hijas e hijos de nacionalidad ecuatoriana menores de 18 años, para garantizar que niñas, niños y adolescentes ejerzan su derecho a educación y salud.

Entrega mensual desde 55 hasta 150 dólares de los Estados Unidos, dependiendo de la conformación del núcleo familiar (número de hijas e hijos menores de 18 años de edad).

Pensión Mis Mejores Años: dirigida a las personas adultas de 65 años en adelante que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema según el Registro Social.

Entrega mensual de 100 dólares de los Estados Unidos.

Pensión para las personas adultas mayores: dirigida a personas de 65 años en adelante, previamente habilitadas con un puntaje superior a 34,67905 puntos de Registro Social 2014 hasta actualización de su información y verificación de su nivel de bienestar.

Entrega mensual de 50 dólares de los Estados Unidos.

Pensión para personas con discapacidad: dirigida a personas con un porcentaje de discapacidad igual o mayor al 40 por ciento (establecido por el MSP) previamente habilitadas con un puntaje superior a 34,67905 puntos de Registro Social 2014 hasta actualización de su información y verificación de su nivel de bienestar.

Entrega mensual de 50 dólares de los Estados Unidos.

Pensión Toda una Vida: dirigida a cubrir carencias económicas y gastos de las personas con una condición de discapacidad y que se encuentran en situación de pobreza extrema o pobreza según Registro Social.

Entrega mensual de 100 dólares de los Estados Unidos.

Bono Joaquín Gallegos Lara: transferencia que se le entrega al responsable legal de la persona con discapacidad severa, enfermedad catastrófica o menores de 18 años que viven con el VIH.

Entrega mensual de 240 dólares de los Estados Unidos.

Bono 1000 Días: transferencia que busca prevenir la desnutrición crónica infantil de niñas y niños desde la gestación hasta los 2 años de edad.

El valor del bono es de 60 dólares de los Estados Unidos mensuales fijos y tres pagos condicionados. Un primer pago de 90 dólares de los Estados Unidos al finalizar el embarazo, siempre y cuando se haya acudido a los controles prenatales en establecimientos y centros de atención del MSP e inscrito el nacimiento de la hija o el hijo en el Registro Civil, antes de los 45 días de vida. Los dos siguientes pagos, cada uno de 120 dólares de los Estados Unidos en el primer año y en el segundo año de la niña o el niño, siempre y cuando se hayan cumplido con sus controles de salud.

Bonos en caso de femicidio: dirigido a niñas, niños o adolescentes entre 0 y 18 años de edad que se encuentren en situación de orfandad por el fallecimiento de su madre o progenitora a causa de una muerte violenta o femicidio. El monto de la transferencia se determina en función del primer nivel de la tabla de pensiones de alimentos.

Además de lo descrito en el cuadro anterior, el MIES entrega transferencias monetarias no permanentes para personas o núcleos familiares en pobreza o pobreza extrema que presenten una calamidad en función de las siguientes nueve tipologías:

1. calamidades provocadas por desastres de origen natural;
2. incendios;
3. atención humanitaria por desaparición de personas;
4. niños, niñas y adolescentes que quedan en orfandad total a causa del fallecimiento de los padres;
5. gastos de sepelio por el fallecimiento de la persona que es fuente de ingreso y sustento familiar;
6. gastos de sepelio por fallecimiento de personas en accidentes de tránsito;
7. gastos de sepelio por muertes violentas;
8. gastos de sepelio por fallecimientos presentados en hospitales del MSP, y
9. personas damnificadas por situaciones extremas de protección especial.

Sobre la respuesta frente a emergencias

La experiencia acumulada en la operación de programas de transferencias monetarias en el país, y la existencia de un registro de población en condición de pobreza, facilitaron durante la pandemia la puesta en marcha de dos transferencias como mecanismo de respuesta frente a la crisis: el Bono de Protección Familiar por Emergencia y el Bono de Apoyo Nutricional. En el reporte «Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 Ecuador – marzo a diciembre 2020», preparado por el Gobierno del Ecuador y las agencias del sistema de las Naciones Unidas, se analizan los resultados de la respuesta del Gobierno para esos primeros meses y se recomienda que para el futuro se cuente con una política de protección social con estabilizadores del consumo de los hogares que sean activados con mayor rapidez, así como con una red de cuidados y nuevas metodologías y formas de integración de los servicios sociales.



©FAO/Marcelo Pavez

► Cuadro 4. Transferencias monetarias como respuesta a la crisis por COVID-19

Bono de Protección Familiar por Emergencia (BPF)

Transferencia monetaria de USD 120,00 pagaderos en dos partes iguales (USD 60,00), durante los meses de abril y mayo de 2020. El 24 de abril de 2020 estableció la segunda fase del Bono de Protección Familiar por Emergencia, a través de una transferencia monetaria única de USD 120,00. En total, la meta del BPF fue llegar a 950 mil familias, adicionales a los beneficiarios de los otros Bonos y Pensiones que se entregaban por el MIES. El presupuesto hasta diciembre de 2020 para el Bono de Protección Familiar fue de USD 89,6 millones. El 89,5% de los beneficiarios fueron mujeres y el 10,5% hombres⁷.

Bono de Apoyo Nutricional (BAN)

«Transferencia monetaria de USD 240 a través de un solo pago y por una sola ocasión, con carácter de emergente y excepcional, con la finalidad de apoyar el acceso a la compra de alimentos. Este bono se dirigió a unos 8.000 hogares usuarios de los servicios de desarrollo infantil».

Fuente: «Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 Ecuador – marzo a diciembre 2020», reporte preparado por el Gobierno del Ecuador con las agencias del sistema de las Naciones Unidas.

Dentro del sistema de protección social ecuatoriano, no se identificaron mecanismos institucionalizados de protección social reactivos a crisis que permitan suavizar episodios críticos a lo largo de la trayectoria laboral o el ciclo de vida. En este punto, el país solo cuenta con transferencias de respuesta a emergencias por riesgos frente a desastres.

Cabe señalar también que aquellas personas que se encuentran en el sector pesquero y que cumplen con los requisitos de las transferencias monetarias no contributivas descritas anteriormente pueden normativamente acceder a esos beneficios.

3.5. Revisión normativa de protección social según trayectoria laboral y pobreza

La población vinculada con el sector pesquero que trabaja en relación de dependencia en actividades formales ingresa al sistema de protección social como sujeto de protección según lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social. Una vez cumplidos los periodos respectivos, recibe del IESS las prestaciones de pensión; prestaciones económicas y atención médica por enfermedad y maternidad; cobertura de salud para hijas e hijos menores de 18 años (sin pago adicional); cobertura de salud para cónyuge (con pago adicional del 3,41 por ciento); riesgos del trabajo; seguro de desempleo; cesantía; y auxilio de funerales. Mientras que la población cubierta por el régimen especial del SSC recibe las mismas prestaciones, con excepción de prestaciones económicas de enfermedad y maternidad, riesgos del trabajo, seguro de desempleo y cesantía. Las prestaciones de salud cubren a todo el núcleo familiar sin pago adicional⁸ (véase el cuadro 1).

⁷ Para la provincia de Galápagos, el Bono de Protección Familiar por Emergencia fue entregado durante octubre, noviembre y diciembre de 2020, con un monto de 145 dólares de los Estados Unidos mensuales a los núcleos familiares y personas beneficiarias cuyas actividades fueron afectadas por la pandemia y que no contaban con seguridad social contributiva, a excepción de las personas afiliadas al Seguro Social Campesino y Trabajo no Remunerado en el Hogar. Se estableció que, para la entrega del bono, por lo menos un miembro del núcleo familiar debía ser residente permanente de Galápagos, según la base de datos del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.

⁸ Un análisis más pormenorizado de la cobertura, legal y efectiva de la protección social de la población en el sector pesca se presenta en el siguiente capítulo.

La población que trabaja en el sector pesca y que no se encuentra afiliada a ninguna de estas dos opciones tiene cobertura por atención médica a través de la Red Pública Integral de Salud del MSP. Por su parte, quienes según el puntaje del índice del Registro Social⁹ viven en condición de pobreza pueden recibir transferencias monetarias que contribuyen a asegurar un ingreso mínimo para familias pobres y pobres extremas, así como pensiones a las personas adultas mayores que no reciben prestaciones del Seguro General y pensiones para personas con discapacidad o para las personas que las asisten.

Adicionalmente, existen transferencias para este grupo que cubren auxilio de funerales o emergencia frente a desastres naturales, iniciativas de inclusión económica vinculadas a la economía popular y solidaria y el crédito de desarrollo humano. Para este grupo también está disponible la red de servicios de protección del MIES, que incluye servicios intramurales y extramurales de desarrollo infantil integral, juventudes, personas adultas mayores, discapacidades y protección especial (trabajo infantil y adopciones, principalmente); y, finalmente, vivienda de interés social para la población en situación de pobreza y pobreza extrema del Ministerio de Vivienda.

Como ocurre en otros sectores económicos, la población que vive de la pesca se mueve entre episodios de formalidad e informalidad durante su trayectoria laboral. Esto genera mayores dificultades para que puedan contar con niveles adecuados de protección frente a los riesgos más importantes a lo largo de su ciclo de vida.

Quienes entran y salen del Seguro General Obligatorio, por ejemplo, podrían no llegar a cumplir las aportaciones para recibir una pensión por jubilación, o durante sus episodios de informalidad sufrir accidentes en el trabajo dados los riesgos propios de su actividad. **Esta heterogeneidad entre las personas que laboran en la pesca, que limita sus opciones de protección, afecta en mayor proporción a quienes trabajan en la pesca artesanal, que se encuentran justo por encima de la línea de pobreza**, y, por lo tanto, no son sujetos de protección de las transferencias monetarias no

contributivas o los programas de inclusión económica y vivienda social.

El cuadro 5 muestra la cobertura legal¹⁰ de la población que trabaja en el sector de pesca según lo señala la normativa nacional para el efecto.



©OIT/G. Sziraczki

⁹ El índice del Registro Social permite la clasificación socioeconómica de los hogares del país según su nivel de pobreza. Fuente: «Lineamientos de la norma técnica para la aplicación e implementación del modelo de actualización permanente de la base de datos e información del Registro Social», Unidad del Registro Social, Quito, 2023.

¹⁰ La cobertura legal analiza la protección a la que tienen acceso las personas según lo establece la normativa y no evalúa si efectivamente están accediendo a esa cobertura.

► Cuadro 5. Cobertura legal de ramas de la seguridad social para la población que trabaja en el sector pesca

Ramas de la seguridad social – Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	Población que trabaja en la pesca según tipo de actividad y protección			
	Población que trabaja en relación de dependencia y cuenta con SGO	Población que trabaja en la pesca artesanal y cuenta con SSC	Población que trabaja en la pesca artesanal pobre sin SSC, según Registro Social	Población de pescadores artesanales no pobres y sin SSC
Asistencia médica	SÍ	SÍ *	SÍ **	SÍ **
Prestaciones monetarias de enfermedad	SÍ	NO	NO	NO
Prestaciones de desempleo	SÍ	NO	NO	NO
Prestaciones de vejez	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	SÍ	NO	NO	NO
Prestaciones familiares	NO	NO	SÍ ***	NO
Prestaciones de maternidad	SÍ	NO	NO	NO
Prestaciones de invalidez	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Prestaciones de sobrevivientes	SÍ	SÍ	NO	NO

Nota: Es posible que parte de la población de las personas que trabajan en la pesca se afilien al IESS como independientes o voluntarios, para este caso solo se incluye el régimen del SGO y el SSC porque son los dos más comunes para esta población. * Incluye al núcleo familiar y atención por maternidad. ** Provista por la Red Pública Integral de Salud del Ministerio de Salud Pública. *** El bono con componente variable y algunas transferencias monetarias no permanentes podrían asimilarse como prestaciones familiares.

Fuente: Constitución de la República, Ley de Seguridad Social, normativa secundaria del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; normativa que regula la entrega de prestaciones monetarias (bonos y pensiones); estudios publicados sobre el tema.

3.6. Sobre el registro de la población vinculada a la actividad pesquera

Según datos proporcionados por el Viceministerio de Acuicultura y Pesca del Ecuador, hasta el año 2023 se registraron 34 330 personas dedicadas a la pesca artesanal, 12 940 embarcaciones artesanales, 6 996 personas en la pesca industrial y 600 embarcaciones industriales.

Sobre el tejido social existente en el sector, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, con corte en septiembre de 2021, señala que en el Ecuador existen 414 organizaciones pesqueras artesanales que tienen como objeto social la extracción, el cultivo, el procesamiento y la comercialización de los recursos pesqueros¹¹.

11 Tomado del documento *Programa de fortalecimiento de las capacidades del sector pesquero artesanal*, Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, 2022.

El Seguro Pesquero en la legislación

En la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, se conceptualiza el seguro a los activos de la pesca.

Art. 114.- Seguro de embarcación artesanal. Las embarcaciones artesanales junto con sus motores, equipamiento, aparejos y artes de pesca podrán contar con un seguro que cubra robo, hurto y, en general, todos los siniestros a los que se expongan durante las faenas de pesca. El ente rector propondrá los parámetros de aseguramiento y riesgo de cobertura de las pólizas de seguro a las actividades de la pesca. El ente rector y las autoridades competentes fijarán valores porcentuales diferenciados sobre el monto de las primas que podrán ser asumidas a título de incentivo por el Estado.

Se establecen también en las Disposiciones transitorias de esta Ley las responsabilidades para la implementación de este seguro:

«Décima. El ente rector articulará con las entidades que conforman la Función Ejecutiva en el ámbito de sus competencias, la gestión de las acciones para el cumplimiento de la instalación de los Dispositivos de Monitoreo Satelital y la implementación del Seguro Pesquero. En el plazo de dos años, presentando informes técnicos con avances del 25%, en forma semestral a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial».

El propietario de la embarcación como responsable de la seguridad social

Así también, la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca establece la responsabilidad de los armadores artesanales, propietarios de las embarcaciones, en cuanto a –entre otras cuestiones– la seguridad social de las personas pescadoras artesanales:

«Art. 111.- Responsabilidades. El armador pesquero artesanal es el responsable de la navegación, operación y aprovechamiento sustentable y sostenible del recurso pesquero que generen las embarcaciones bajo su administración o propiedad. Es el responsable de las obligaciones de seguridad social, y demás dispuestas por el ordenamiento jurídico ecuatoriano para con los pescadores artesanales que realizan la actividad pesquera, utilizando sus embarcaciones».

Sobre el registro de la actividad pesquera artesanal e industrial

Mediante la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, se creó el Sistema Nacional de Información Acuícola y Pesquero con el objeto de «recopilar, almacenar, procesar y controlar información, dentro de sus competencias, para el desarrollo de las actividades acuícola, pesquera y conexas» (artículo 26). Dentro del contenido de este sistema, se establece «Información de registro y catastro acuícola y pesquero» (artículo 28)¹².

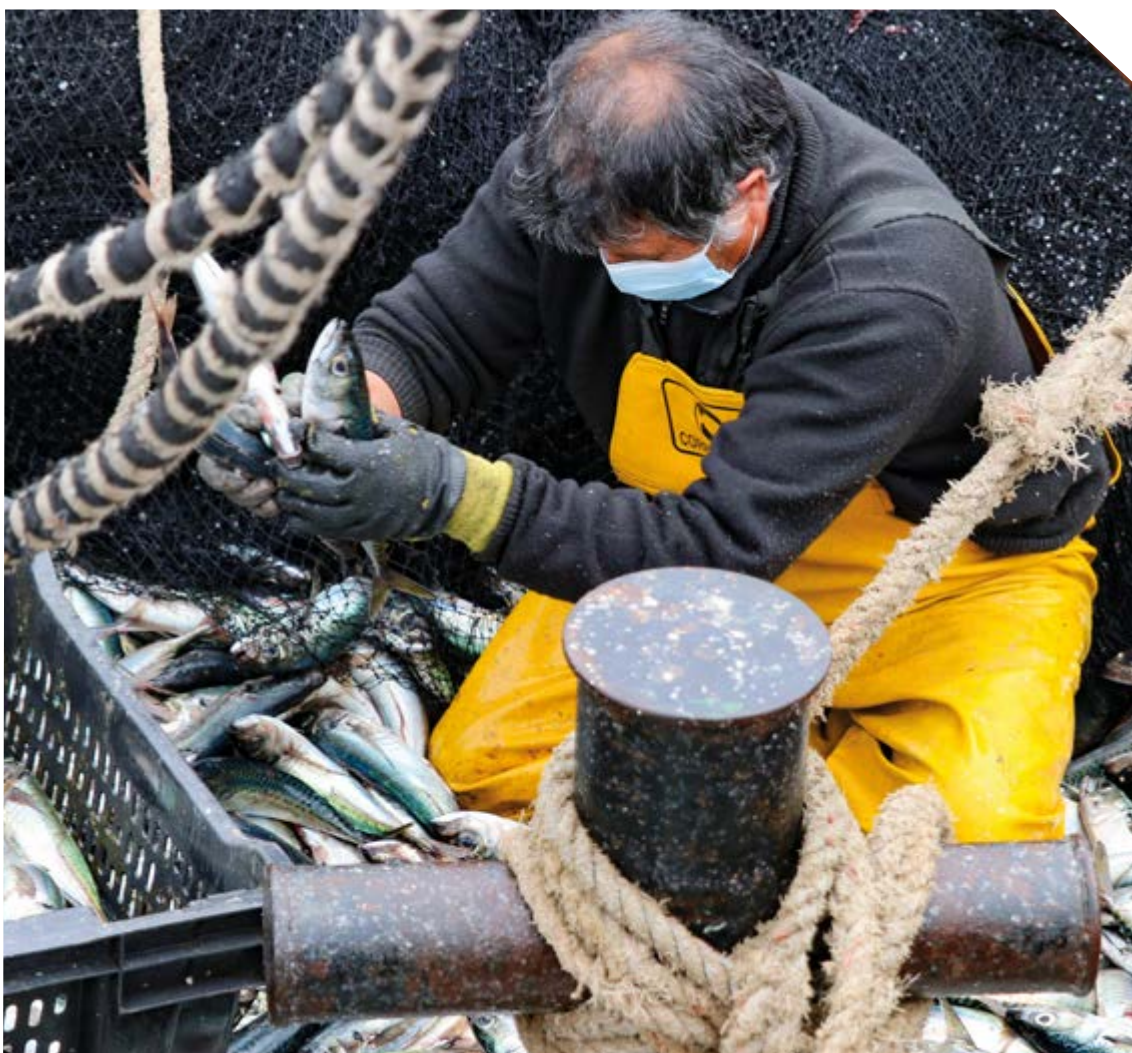
¹² En el artículo 7 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, la pesca artesanal se define como la «actividad de pesca y recolección que se realiza de manera individual, autónoma o colectiva, por hombres o mujeres, grupos familiares o asentadas en comunidades costeras, ribereñas y en aguas interiores e insulares, realizada predominantemente de forma manual, para mejorar su calidad de vida y aporte a la soberanía alimentaria, con o sin el empleo de una embarcación artesanal»; mientras que la pesca industrial se define como la «actividad extractiva realizada por embarcaciones con sistemas de pesca hidráulicos, mecanizados y tecnificados que permitan la captura de recursos hidrobiológicos».

En el Sistema Nacional de Información Acuícola y Pesquero se registra:

- ▶ información estadística de la actividad pesquera;
- ▶ información de autorizaciones administrativas, certificados de sanidad, inocuidad, calidad, origen y legalidad de los productos acuícolas y pesqueros;
- ▶ información de registro y catastro acuícola y pesquero, e
- ▶ información de investigación científica.

Mientras que, dentro del catastro acuícola y pesquero, se puede encontrar:

- ▶ El registro de quienes se dedican a la pesca artesanal, es decir, de las personas que trabajan en la pesca por cuenta propia, y de las diferentes actividades conexas.
- ▶ El registro de personas que laboran en la pesca industrial, es decir, de las personas empleadas por las empresas pesqueras.



©FAO/Max Valencia





► 4. Análisis, con enfoque de género, de la cobertura y suficiencia de la protección social

4.1. Caracterización cuantitativa

En este capítulo se analizan las condiciones de vida de la población que trabaja en el sector pesca, sobre la base de la información de la ENEMDU a diciembre de 2022 y 2023, así como de registros administrativos al 2023 de las instituciones responsables. En el caso de la ENEMDU, esta fuente de información, por su diseño y tamaño de la muestra, permite contar con una buena aproximación a la caracterización de la población objetivo. Para delimitar el marco de análisis, se revisó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), que es una herramienta básica para estudiar los fenómenos económicos, fomentar la comparabilidad internacional de los datos y proporcionar orientación para la elaboración de clasificaciones nacionales. Dentro del listado de actividades económicas, se identifica que las ramas de actividad pesca marina (A0311 según CIIU 4.0) permiten aproximarse a quienes realizan la actividad de pesca (extracción), tanto artesanal como industrial, y la rama elaboración y conservación de pescados, crustáceos y moluscos (C1020 según CIIU 4.0) aproxima a la población que trabaja en las actividades de procesamiento industrial y artesanal de los productos del sector pesca¹³.

Es importante destacar que la fuente de información utilizada (ENEMDU) no permite desagregar la actividad extractiva de pesca entre el sector artesanal e industrial y, por lo tanto, los datos presentados bajo la categoría de pesca marina incluyen ambos sectores. No obstante, es evidente que la realidad del sector pesquero artesanal e industrial es distinta y, por lo tanto, estos datos deben tomarse como tendencias generales sin ser representativas de un sector u otro. El documento procura diferenciar las realidades de cada sector, haciendo énfasis, cuando corresponde, en el sector al que el análisis se refiere.

4.1.1. Participación en el empleo total

La población económicamente activa a nivel nacional sumó 8,3 millones de personas, siendo la rama de actividad agricultura, ganadería, silvicultura y pesca una de las más importantes, pues representa el 26 por ciento del total. Dentro de esta rama se encuentra la actividad de pesca marina, que suma alrededor de 87 000 personas trabajadoras. Mientras que la actividad de elaboración y conservación de pescados y otros suma alrededor de 92 000. Con estas cifras es posible establecer un primer dato de relevancia:

En el sector pesquero ecuatoriano, tanto artesanal como industrial, existen alrededor de 180 000 personas que trabajan de forma directa¹⁴.

¹³ Por supuesto, estos resultados son estimaciones estadísticas con márgenes de error, por lo tanto, se recomienda su uso para una comprensión de tendencias generales y no como magnitudes o porcentajes específicos.

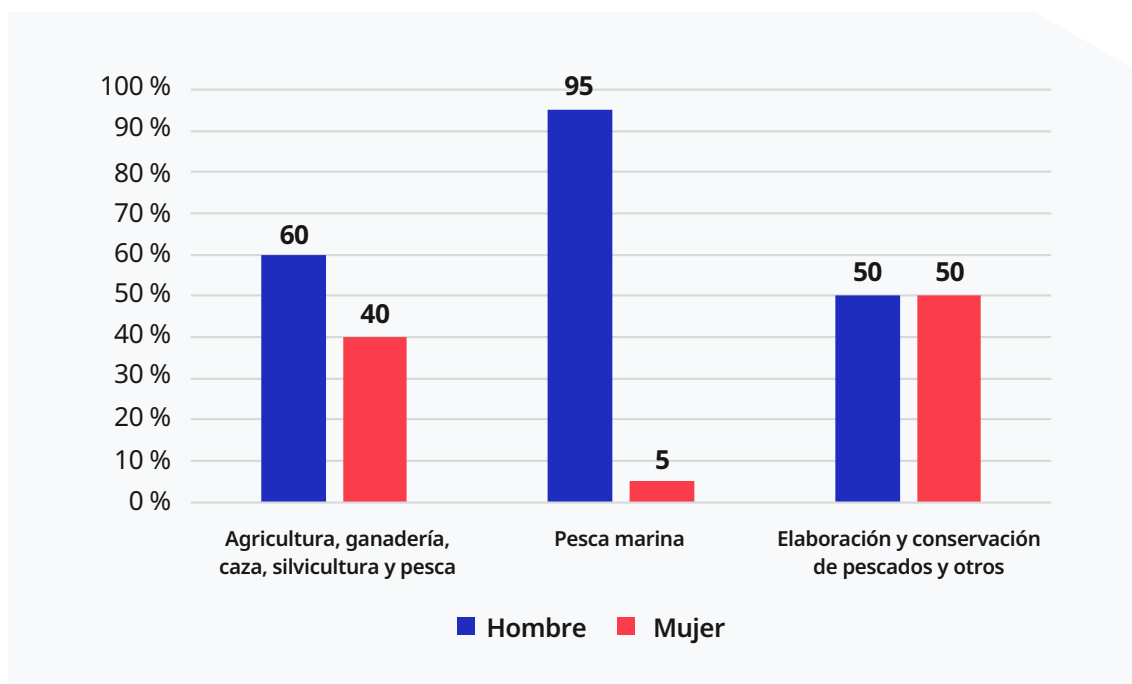
¹⁴ Sin incluir la actividad de cultivo de camarones, pero sí otras subramas más específicas del sector como la pesca ribereña o la pesca y recolección en estuarios.

4.1.2. Participación por género

Un 95 por ciento de la población ocupada en la rama de actividad pesca marina son hombres (véase el gráfico 2). Este resultado confirma que **se trata de una actividad cuyas características ha exigido una división del trabajo por género, aunque cada vez más mujeres se suman a esta actividad**, como se revisa con más detalle en capítulos siguientes. Además, en la rama de actividad de elaboración y conservación de pescados y otros, la participación es de 50 por ciento para hombres y 50 por ciento para mujeres. Cabe anotar que, al analizar esta información con mayor detalle, se identifica que el procesamiento industrial de los productos de la pesca tiene una presencia mayoritaria de mujeres, mientras que el procesamiento artesanal, realizado en los muelles y mercados de consumo masivo, es realizado por hombres¹⁵.

Por su parte, con base en los datos de registros administrativos de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros, se observa que hasta el 2023 en el sector artesanal el 83,5 por ciento de las personas registradas como pescadoras (dedicadas a la etapa extractiva) eran hombres, mientras que el 16,5 por ciento restante estaba conformado por mujeres. Por su parte, en el sector industrial prácticamente el 100 por ciento de pescadores registrados para la actividad extractiva eran hombres.

► Gráfico 2. Participación por género, 2022



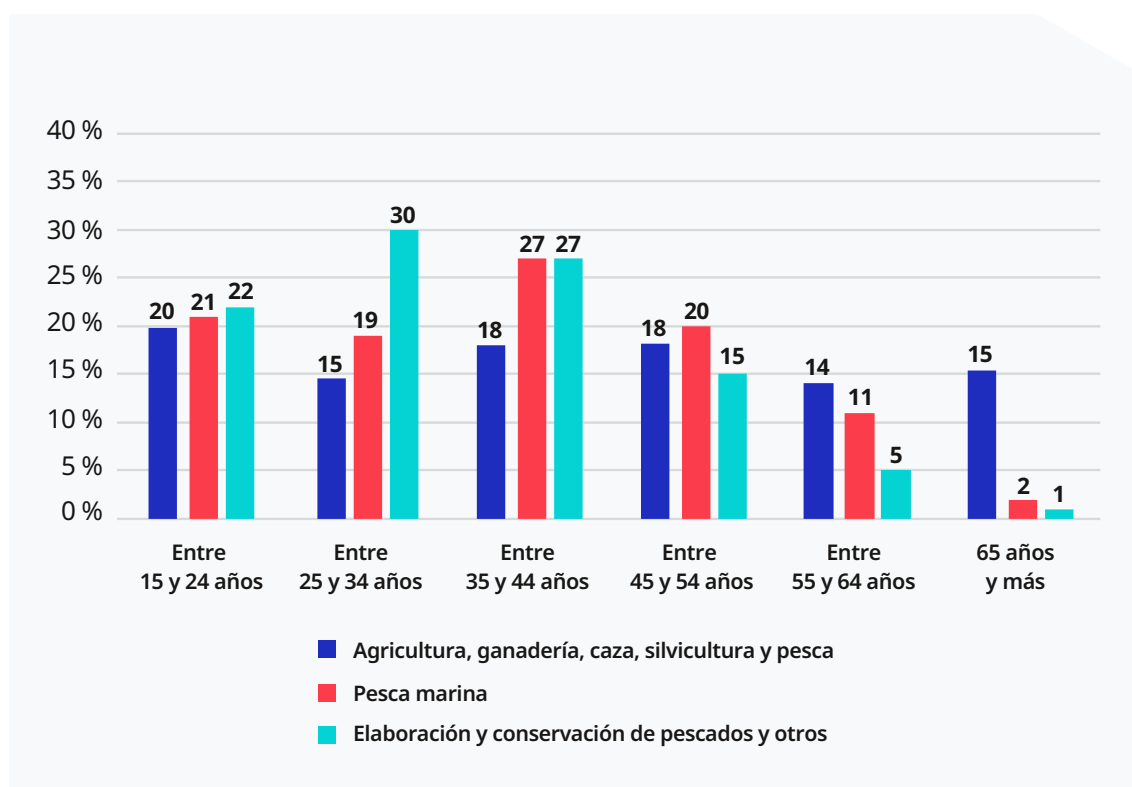
Fuente: INEC, ENEMDU (2022).

¹⁵ Al analizar estas ramas de actividad por grupo de ocupación y condición de actividad se puede constatar este hallazgo.

4.1.3. Participación por grupo de edad

Al considerar la variable edad, la rama de elaboración y conservación de pescados y otros tiene una mayor participación de menores de 34 años (52 por ciento del total), siendo el grupo de entre 25 y 34 años el que tiene mayor peso, por lo tanto, es una rama de actividad con una mayoría de población joven (véase el gráfico 3). Mientras tanto, en la rama pesca marina su población se concentra en el rango de edad mayor de 35 años (58 por ciento del total), por lo que su población envejecerá más rápido y generará presiones para que tengan una opción de protección social.

► Gráfico 3. Participación por grupo de edad, 2022



Fuente: INEC, ENEMDU (2022).

4.1.4. Participación por nivel de pobreza

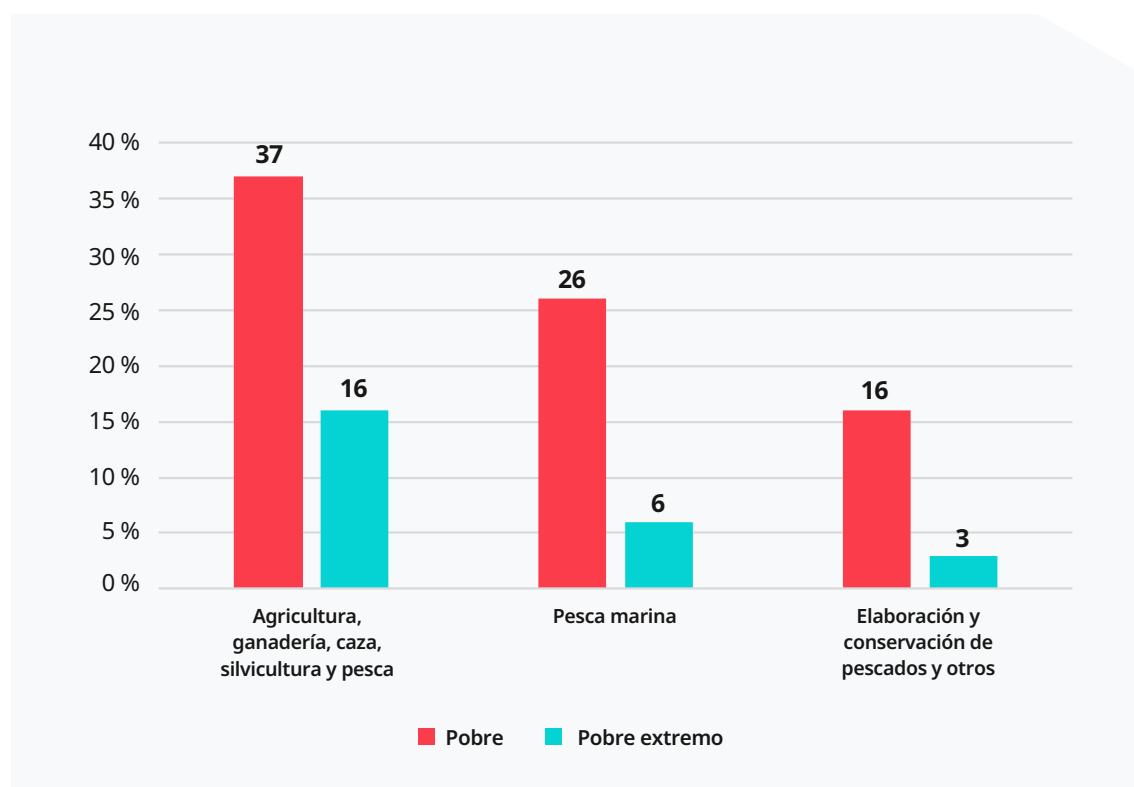
Según el INEC, a diciembre de 2022, la pobreza a nivel nacional se ubicó en 25,2 por ciento y la pobreza extrema en 8,2 por ciento. En el área urbana la pobreza llegó al 17,8 por ciento y la pobreza extrema al 3,9 por ciento. En el área rural la pobreza alcanzó el 41,0 por ciento y la pobreza extrema el 17,4 por ciento. En el gráfico 4, se observa que la pobreza afectaba a un 37 por ciento de la población activa vinculada a la rama agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, esto quiere decir que la población que trabaja en esta rama de actividad hoy registra 12 puntos porcentuales más de pobreza que el promedio nacional.

En el caso de la población vinculada con la rama de actividad pesca marina, el nivel de pobreza es cercano al promedio nacional; en cambio, en el caso de la rama de elaboración y conservación de pescados y otros, la pobreza es menor en 9 puntos porcentuales al promedio nacional, mostrando que en esta población existen mejores condiciones de vida.

Al revisar los datos de la tasa de pobreza extrema, se observa que la población vinculada con la pesca marina tiene un nivel de pobreza extrema 11 puntos porcentuales menor que la tasa nacional, y quienes están en la rama de elaboración y conservación de pescados y otros tienen una pobreza extrema 14 puntos porcentuales menor.

En conclusión, la población que trabaja en el sector pesca se encuentra en mejor situación relativa, considerando los promedios de pobreza a nivel nacional a diciembre de 2022.

► Gráfico 4. Participación por nivel de pobreza, 2022



Fuente: INEC, ENEMDU (2022).

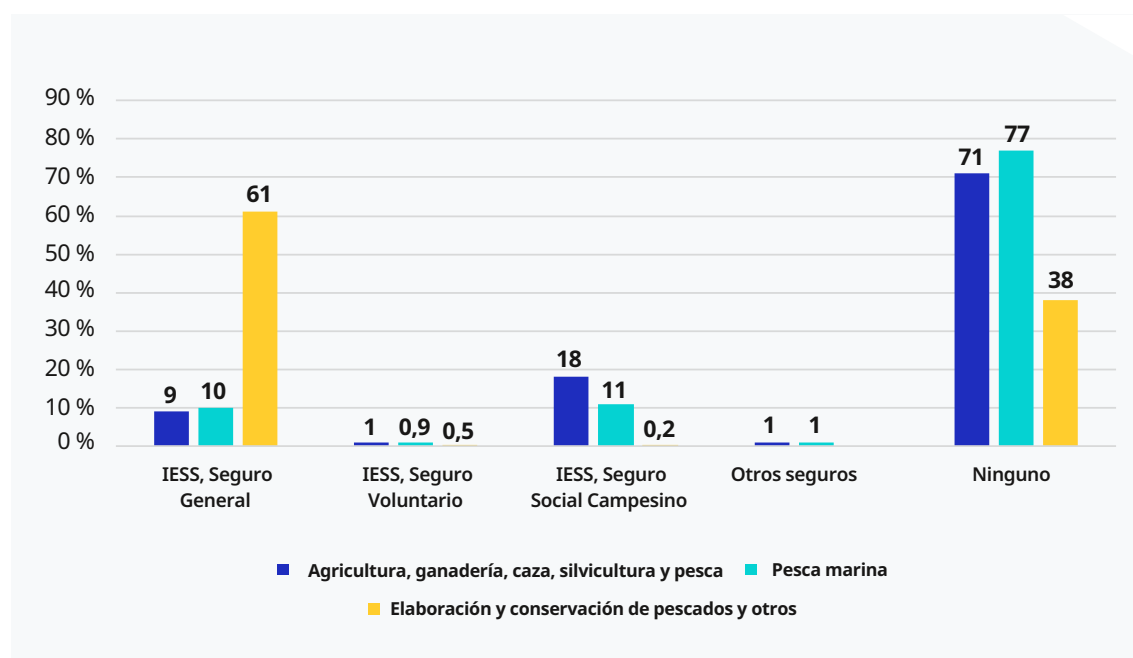
4.1.5. Cobertura de la seguridad social

En el gráfico 5 se observa que la cobertura del SGO para 2022 en la rama de actividad elaboración y conservación de pescados y otros era del 61 por ciento, mientras que en la rama pesca marina era del 10 por ciento. Para comprender mejor este resultado, es necesario diferenciar entre las actividades que se realizan de manera artesanal y las de tipo industrial, pero la fuente de información utilizada no permite esa desagregación. En todo caso, en las entrevistas realizadas a los gremios empresariales en pesca industrial y en procesamiento de pescado, las personas que participaron aseguraron que su población estaba completamente cubierta por el SGO.

En resumen, un 77 por ciento de la población dedicada a la pesca marina y un 38 por ciento de aquellas personas vinculadas con la elaboración y conversión de pescado no cuenta con cobertura de seguridad social contributiva, siendo este uno de los retos fundamentales para el futuro del sector pesquero en el país.

Un 18 por ciento de la población de la rama de actividad agricultura, ganadería, silvicultura y pesca y un 11 por ciento de la población de la rama pesca marina cuentan con la protección del Seguro Social Campesino; mientras que la participación del Seguro Voluntario y de los otros seguros que existen en el país no tiene mayor incidencia en este sector.

► **Gráfico 5. Cobertura contributiva a la seguridad social, 2022**



Fuente: INEC, ENEMDU (2022).

4.1.6. Empleo registrado en la seguridad social contributiva

En los últimos años se incrementó el total de personas afiliadas al IESS, que ha pasado en diciembre de 2017 de 3,63 millones a 3,75 millones en diciembre de 2023. Este crecimiento estuvo mayormente impulsado por la afiliación voluntaria y por las trabajadoras no remuneradas del hogar. La afiliación voluntaria creció de 148 000 personas afiliadas en 2017 a 215 000 en 2023, y de 211 000 en 2017 a 277 000 en 2023 para las trabajadoras no remuneradas del hogar; lo cual implica un crecimiento en ese periodo de tiempo de 45,5 por ciento y 30,9 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 6).

El indicador empleo registrado, en el Registro Estadístico de Empleo en la Seguridad Social del INEC, se refiere al número de personas trabajadoras registradas en el IESS, o el conjunto de personas en edad de trabajar que en el mes de referencia realizaron una actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de una remuneración o beneficios que se encuentran registradas en el IESS. Este indicador

se calcula como el total de personas afiliadas en relación de dependencia, independientes, empleo doméstico y Seguro Social Campesino, y se resta a quienes se hubieran afiliado voluntariamente y a quienes realizan trabajo no remunerado del hogar. Según esta fuente, el empleo registrado se ha reducido de 3,27 millones en diciembre de 2017 a 3,25 millones en diciembre de 2023, es decir, un 0,55 por ciento.

En el caso del Seguro Social Campesino, también se observa una reducción de más de 31 000 personas afiliadas (-8 por ciento) en el periodo analizado. Como se revisó en el capítulo anterior, el total de personal afiliado al SSC no puede crecer a un ritmo superior al del régimen de afiliación en relación de dependencia, pero esta restricción establecida en la Ley de Seguridad Social generará mayores presiones para ampliar los mecanismos de protección social de su población objetivo.

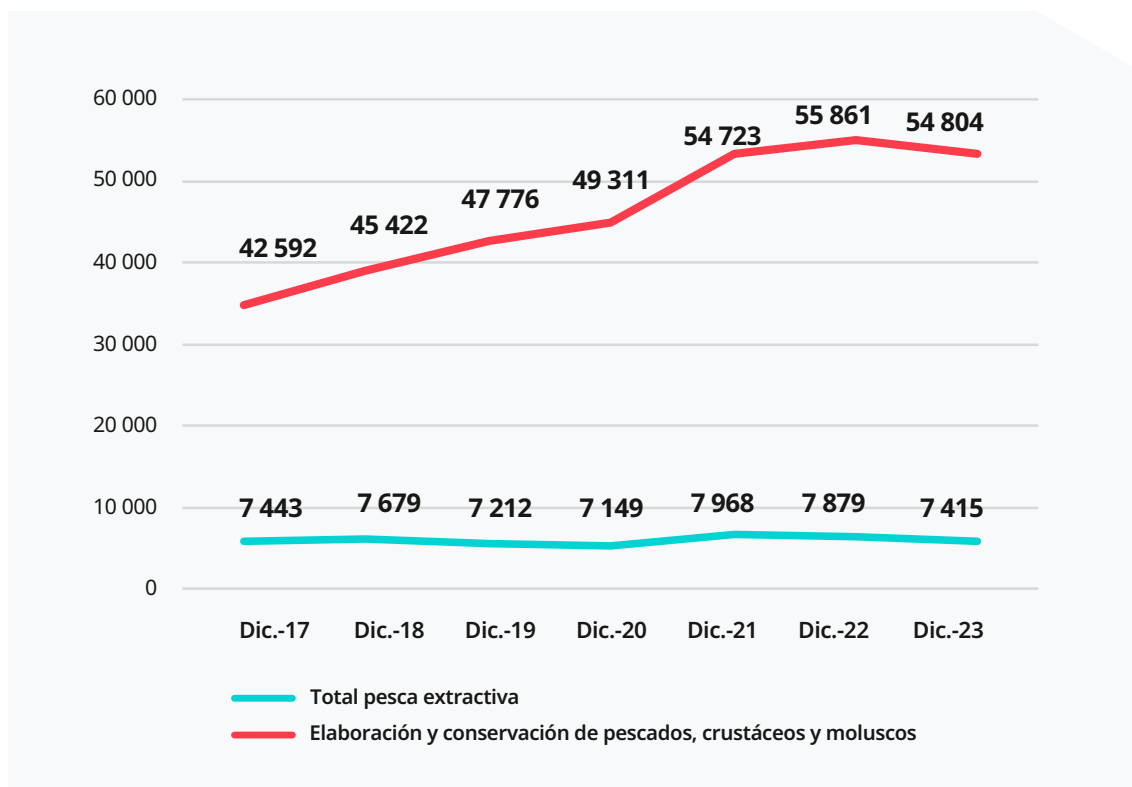
► Cuadro 6. Empleo registrado y total de personas afiliadas al IESS, 2017-2023

Categorías	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020	Dic. 2021	Dic. 2022	Dic. 2023
Afiliados en relación de dependencia, independientes y empleo doméstico	2 887 929	2 961 674	2 942 184	2 672 577	2 769 702	2 881 227	2 901 331
Seguro Social Campesino	389 640	387 550	386 249	377 480	372 609	363 401	358 133
Empleo registrado	3 277 569	3 349 224	3 328 433	3 050 057	3 142 311	3 244 628	3 259 464
Trabajadoras no remuneradas del hogar	211 899	194 600	235 704	308 427	329 800	304 362	277 514
Afiliación voluntaria	148 350	161 473	169 731	169 179	192 187	200 187	215 936
Total afiliados IESS	3 637 818	3 705 297	3 733 868	3 527 663	3 664 298	3 749 177	3 752 914

Fuente: INEC, Serie Histórica del Registro Estadístico de Empleo en la Seguridad Social.

En el Registro Estadístico de Empleo en la Seguridad Social, la información se encuentra desagregada para las ramas de actividad de pesca marina, pesca de agua dulce y elaboración y conservación de pescados, crustáceos y moluscos. En el gráfico 6 se puede observar que en los últimos años no existió mayor variación en la población afiliada que trabajaba en actividades formales en la rama de pesca marina y pesca de agua dulce (total pesca extractiva), puesto que el número de empleos registrados se movió alrededor de un promedio de 7 500 personas afiliadas. Mientras que, en la rama de elaboración y conservación de pescados, crustáceos y moluscos, se observa un importante crecimiento anual hasta el 2022 y un decrecimiento en el 2023 respecto al año anterior. En el periodo analizado, se han incorporado 12 000 nuevos empleos registrados, es decir que creció un 28,7 por ciento.

► Gráfico 6. Empleo registrado en la seguridad social en el sector pesquero, 2017-2023



Fuente: INEC, ENEMDU (2023).

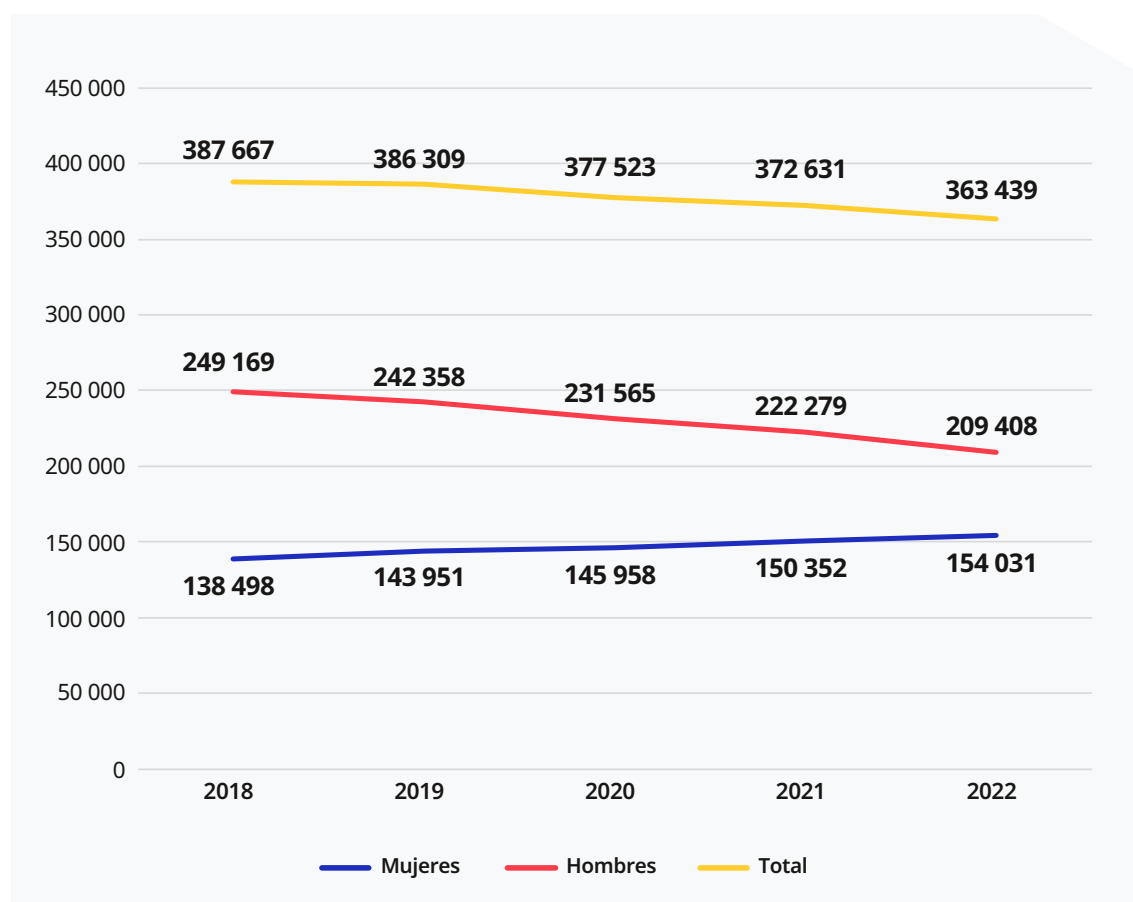
En las entrevistas realizadas al gremio de procesadores de pesca, argumentaron que en los últimos años han contratado a más personas para responder a una mayor demanda de procesamiento de barcos internacionales y debido a una renovada estrategia de comercialización con nuevos productos de mayor valor agregado, para recuperar mercado frente a nuevos competidores en el ámbito internacional.

4.1.7. Registros administrativos del Seguro Social Campesino

Según los registros administrativos del SSC, el número de jefes de familia ha caído desde 387 000 hasta 363 000 entre diciembre de 2018 y diciembre de 2022. Mientras que el global de jefes cotizantes ha caído un 6 por ciento, se observa una diferencia según género, con un crecimiento del número de jefas cotizantes del 11 por ciento, que ha pasado de 138 000 a 154 000, y una caída de jefes cotizantes del 19 por ciento, que decreció desde 249 000 jefes hasta 209 000. Este resultado podría estar relacionado con la crisis económica provocada por la COVID-19, que posiblemente presionó a un cambio de actividad económica de los hombres y su migración hacia la ciudad, tema que fue mencionado por los actores involucrados en las entrevistas realizadas¹⁶.

¹⁶ Esto se vincula con el pedido, sobre todo de las mujeres entrevistadas, de que se generen mayores facilidades para obtener el carné del pescador, porque es un requisito para solicitar el acceso al Seguro Social Campesino.

► Gráfico 7. Evolución de jefes cotizantes por género, 2018-2022



Fuente: Registros Administrativos del Seguro Social Campesino.

Un primer indicador importante es que, del total de jefes cotizantes, solo un 2 por ciento están registrados como pescadores (véase el cuadro 7). Dentro del grupo de jefes pescadores afiliados al SSC, también se observa una tendencia decreciente, pero con una diferencia: mientras que en el total de jefes cotizantes del Seguro Social Campesino la participación de las mujeres crece, en el caso de las jefas pescadoras se reduce (véase el gráfico 8).

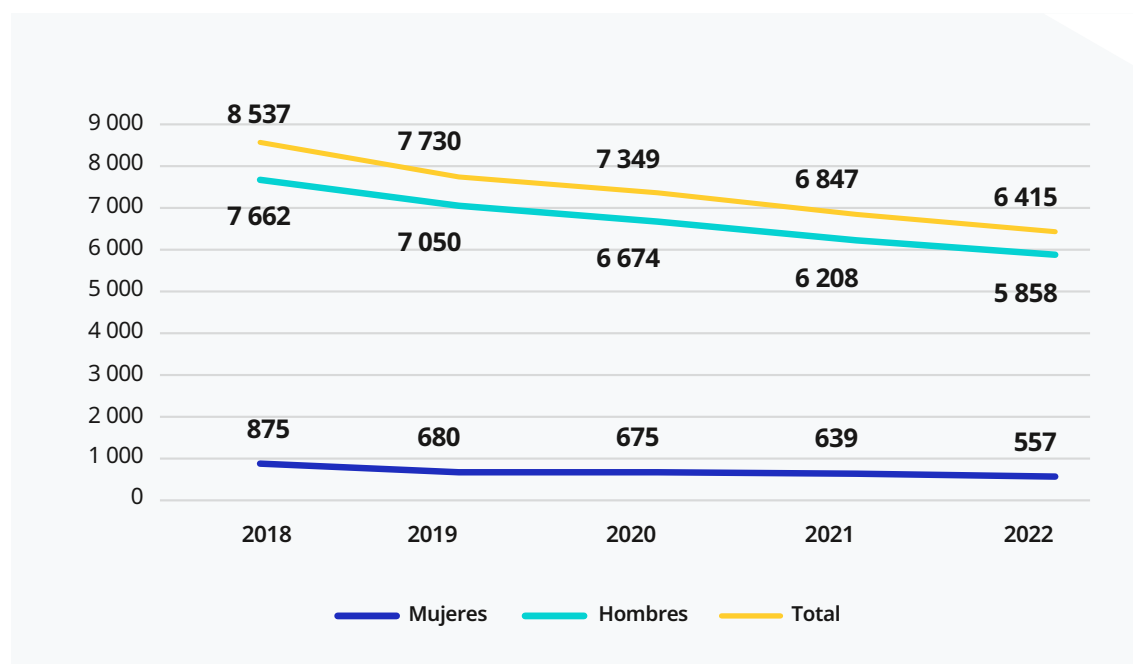
► Cuadro 7. Total de jefes cotizantes pescadores, núcleos y beneficiarios, 2018-2022

Año	Total jefes cotizantes SSC	Total de jefes cotizantes pescadores	Total de núcleos familiares de pescadores (dependientes)	Total de población beneficiaria de pescadores
2018	387 667	8 537	688	9 677
2019	386 309	7 730	663	9 048
2020	377 523	7 349	590	8 642
2021	372 631	6 847	498	8 118
2022	363 439	6 415	399	7 732

Fuente: Registros Administrativos del Seguro Social Campesino.

El total de jefes cotizantes pescadores pasó de 8 537 en 2018 a 6 415 en 2022, con una caída del 25 por ciento; mientras que, por género, se observa una caída de 24 por ciento en el total de jefes cotizantes y del 36 por ciento en el total de jefas cotizantes (véase el gráfico 8).

► **Gráfico 8. Evolución de jefes pescadores por género, 2018-2022**



Fuente: Registros Administrativos del Seguro Social Campesino.

Para el año 2022, la distribución territorial de jefes cotizantes señala que en la provincia de Manabí existía un total de 2 780 jefas y jefes, que representaban un 43 por ciento del total, seguido por la provincia de Santa Elena, con 1 425 (22 por ciento)¹⁷.



©OIT/Marcel Crozet

17 Los casos registrados fuera de las provincias de la costa (Napo y Carchi) son por movilidad del jefe cotizante.

► Cuadro 8. Distribución territorial de jefas y jefes cotizantes, 2022

Provincia	Número de jefas y jefes cotizantes	%
Manabí	2 780	43
Santa Elena	1 425	22
Guayas	1 024	16
Esmeraldas	838	13
El Oro	210	3
Galápagos	81	1
Los Ríos	55	1
Napo	1	0
Carchi	1	0
Total	6 415	100

Fuente: Registros Administrativos del Seguro Social Campesino.

Mientras que una revisión de la distribución de jefes cotizantes a nivel cantonal indica que el cantón del país con mayor número de jefas y jefes registrados es Guayaquil, con un total de 1 386 registros, distribuidos entre 628 jefes y 130 jefas cotizantes. En segundo lugar, se ubica Manta, provincia de Manabí, con un total de 675 jefes y 10 jefas cotizantes registrados; seguido por el cantón de Sucre en la misma provincia, con un total de 536 jefes y 27 jefas cotizantes. Un caso interesante es Santa Elena, en la provincia del mismo nombre, donde existe un registro de 1 008 jefes y 24 jefas.

Registros administrativos de las transferencias monetarias (MIES)

Considerando la base de datos del Registro Social, **se observa que de un total 1,4 millones de hogares que están habilitados para cobrar alguna transferencia monetaria en el país, en 16 000 hogares existe al menos una persona dedicada a la pesca, lo que representa un 1,1 por ciento del total¹⁸.** La mayor parte de este grupo recibe el Bono de Desarrollo Humano (9 806 personas, lo que representa el 61 por ciento); seguido del mismo bono con componente variable (3 666 personas, que representa el 22,6 por ciento); la pensión Mis Mejores Años (1 515, que representa el 9 por ciento) y la pensión Toda una Vida (540 casos, que representa el 3 por ciento). Existe solo un hogar registrado para la transferencia dirigida a personas con discapacidad.



©Pexels/Juan Carlos Meléndez

¹⁸ Según el MIES, la información sobre actividad económica es coyuntural y debe ser considerada como un valor referencial.

► Cuadro 9. Hogares con un miembro dedicado a la pesca según transferencias monetarias del MIES, mayo de 2023

Transferencia monetaria	Total	%
Bono 1000 Días	526	3,25
Bono de Desarrollo Humano	9 806	60,5
Bono variable	3 666	22,62
Mis Mejores Años	1 515	9,35
Pensión Toda una Vida	540	3,33
Pensión Toda una Vida menores	154	0,95
Personas con discapacidad	1	0,01
Total	16 208	100

Fuente: Subsecretaría de Aseguramiento no Contributivo, Contingencias y Operaciones.

4.1.8. Registros administrativos de los servicios sociales (MIES)

Los servicios sociales para la población vulnerable son responsabilidad principalmente del MIES¹⁹. Con los datos del sistema de información del MIES²⁰ (infoMIES), se identificó que, en las cinco provincias, 22 cantones y 77 parroquias ubicadas en el perfil costero del Ecuador, existen un total de 965 unidades que brindan atención a 41 203 personas para todo el ciclo de vida²¹.

► Cuadro 10. Servicios sociales del MIES por tipo de servicio dentro del perfil costero

Servicios	Total población atendida	Población atendida que consta en el Registro Social	% de población atendida (Registro Social)	Población atendida que no consta en el Registro Social	% de población atendida (no Registro Social)
Desarrollo Infantil Integral	29 704	25 756	87	3 948	13
Personas adultas mayores	6 710	6 281	94	429	6
Personas con discapacidad	3 395	3 252	96	143	4
Protección especial	1 394	868	62	526	38
Total	41 203	36 157	88	5 046	12

Fuente: InfoMIES, Información geográfica. Coberturas. Consultado el 1.º de agosto de 2023.

19 Los servicios sociales del MIES atienden principalmente a la población vulnerable en condición de pobreza a lo largo del ciclo de vida, y en los últimos años ha centrado sus esfuerzos en cubrir a la población que consta en el Registro Social, instrumento de focalización de los programas sociales. No fue posible identificar, entre la población atendida, a la población vinculada con la actividad de la pesca, pero la población atendida en las parroquias del perfil costero del Ecuador resulta una buena aproximación.

20 El infoMIES es un portal web que aloja información actualizada, generada y sistematizada por la Coordinación General de Estudios y Datos de Inclusión, en el que se visualizan dinámicamente estadísticas, indicadores, investigaciones, boletines informativos y otros productos de los servicios que ofrece el Ministerio en los ámbitos de la inclusión económica y social.

21 Consulta realizada el 1.º de agosto de 2023 en <https://info.inclusion.gob.ec/>. La selección de las parroquias del perfil costero del Ecuador fue realización propia.

- ▶ Los servicios de Desarrollo Infantil Integral, que incluyen acompañamiento familiar, Centros de Desarrollo Infantil y la modalidad de visita domiciliar denominada «Creciendo con Nuestros Hijos», suman 669 unidades, que atienden a un total de 29 704 menores de edad entre 0 y 3 años. Este es el servicio con mayor población atendida en el perfil costero del país.
- ▶ Los servicios para la población adulta mayor, que incluyen atención domiciliaria, espacios de socialización y encuentro y centros gerontológicos de atención diurna y residencia, suman 166 unidades para una población de 6 710 personas adultas mayores.
- ▶ Para las personas con discapacidad existe el servicio de Atención en el hogar y la comunidad, que registra 114 unidades y atiende a 3 395 personas.
- ▶ Finalmente, los servicios de protección especial, que incluyen los servicios de Erradicación del Trabajo Infantil y Movilidad Humana –ciudades de acogida–, cuentan con 16 unidades de atención para una población de 1 394 beneficiarios.

► **Cuadro 11. Servicios sociales del MIES por tipo de servicio y modalidad dentro del perfil costero**

Servicios de atención		Desarrollo Infantil Integral	Personas adultas mayores	Personas con discapacidad	Protección especial	Total
1	Acompañamiento familiar	28	-	-	-	28
2	Apoyo familiar y custodia familiar	-	-	-	5	5
3	Atención domiciliaria	-	129	-	-	129
4	Atención en el hogar y la comunidad	-	-	114	-	114
5	Centros gerontológicos de atención diurna	-	12	-	-	12
6	Centros gerontológicos residenciales	-	4	-	-	4
7	Centros de Desarrollo Infantil	164	-	-	-	164
8	Creciendo con Nuestros Hijos – Misión Ternura	475	-	-	-	475
9	Creciendo con Nuestros Hijos altamente disperso	2	-	-	-	2
10	Erradicación del Trabajo Infantil	-	-	-	9	9
11	Espacios de socialización y encuentro	-	21	-	-	21
12	Movilidad Humana – ciudades de acogida	-	-	-	2	2
Total		669	166	114	16	965

Fuente: InfoMIES, Información geográfica. Coberturas. Consultado el 1.º de agosto de 2023.

4.2. Caracterización cualitativa

La caracterización cualitativa permite complementar los datos cuantitativos mostrados en la sección anterior y realizar un análisis más integral para comprender lo que está detrás de esos números. Para ello, el estudio desarrolla las perspectivas de los participantes en los grupos de discusión realizados, para analizar el entorno en que se desarrollan sus condiciones de vida, de trabajo y de protección social, utilizando sus propias palabras o en algunos casos citas para fortalecer los argumentos. El estudio se concentra, en primer lugar, en describir el complejo escenario en el que viven las personas pescadoras, con el objetivo de identificar cómo interactúan, se refuerzan y multiplican sus riesgos y se convierten en barreras de acceso a la protección social. En una segunda parte, se analizan las percepciones que tienen los diferentes actores del sector sobre su protección social a partir de las nueve ramas de la seguridad social, con especial énfasis en el Seguro Social Campesino.

Metodología

Para la ejecución de las entrevistas y los grupos de discusión se preparó un formulario con base en los resultados de los capítulos anteriores y con preguntas diferentes según los actores.

Inicialmente, se consideró necesario utilizar el enfoque de trayectoria laboral, asumiendo que existían etapas de formalidad e informalidad en la vida de las personas pescadoras que afectaban a la continuidad de su protección social. También se evaluó emplear el concepto de riesgo, para analizar cómo gestionaban esta variable según su trayectoria, pero una vez realizadas las entrevistas no se encontró evidencia que soportara este itinerario de investigación. En su lugar, se halló un sector de pesca dividido entre la pesca artesanal, de inversión media y retorno incierto, con personas pescadoras desprotegidas que viven permanentemente en condiciones de pobreza e indefensas frente a los diversos riesgos de su actividad; el grupo de los armadores, que hace posible buena parte de la pesca artesanal, porque asumen la mayor proporción del riesgo al invertir en activos e insumos, pero que enfrentan muchas dificultades para formalizar su actividad por los costos adicionales que esto representaría en un escenario cambiante e incierto como el que será descrito en este capítulo. Además, hay un sector de la pesca industrial y de procesamiento orientado al mercado de consumo masivo y de exportación, con altos niveles de productividad y que se encuentra ampliando su inversión con programas de fortalecimiento de capacidades y de condiciones de vida de quienes trabajan en dicho sector para el cumplimiento de estándares internacionales que les permitan diferenciarse de sus competidores y abrir nuevos mercados. Un solo sector, dos mundos muy diferentes.

En las entrevistas realizadas con las instituciones del sector público, tanto las vinculadas con la parte productiva como de protección social, fue posible encontrar interés en ampliar las opciones para el sector de pesca artesanal y sus actores involucrados, pero no ha sido posible identificar ninguna iniciativa concreta en marcha.

Los grupos de discusión aportaron y enriquecieron el análisis de cada tema, lo que permitió llegar a recomendaciones más concretas para cada dimensión y variable de este estudio. La selección de participantes para los grupos de discusión siguió una lógica tripartita, en primer lugar, y luego una valoración de aquellas instituciones y organizaciones más representativas del sector. El cuadro final de entrevistas y grupos de discusión realizados es el siguiente:

► Cuadro 12. Participantes en los grupos de discusión

Actores involucrados en los grupos de discusión			
Organización	Modalidad	Lugar	Fecha
Instituciones del Gobierno			
Dirección de Política Pesquera y Acuicultura (DPPA)	Virtual	Manta	24.4.2023
Viceministerio de Acuicultura y Pesca	Presencial	Manta	17.5.2023
Subdirector de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS	Virtual	Quito	2.5.2023
Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca (IPIAP)	Virtual	Galápagos	11.5.2023
IESS – Seguro Social Campesino	Presencial	Quito	11.5.2023
Organizaciones de trabajadores			
Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE)	Virtual	Quito	2.5.2023
Coordinadora Nacional de Organizaciones Pesqueras y Afines del Ecuador (CONOPAE)	Presencial	Manta	17.5.2023
Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC)	Presencial	Manta	18.5.2023
Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE)	Presencial	Manta	18.5.2023
Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador (FENACOPEC)	Presencial	Guayaquil	19.5.2023
Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFUNASSC)	Presencial	Manta	18.5.2023
Organizaciones de empleadores			
Cámara Ecuatoriana de Industriales y Procesadores Atuneros (CEIPA)	Presencial	Manta	18.5.2023
Asociación de Atuneros del Ecuador (ATUNEC) y Cámara Nacional de Pesquería (CNP)	Virtual	Manta y Guayaquil	23.5.2023

Nota: Como parte de las organizaciones de personas trabajadoras, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) también fue invitado a realizar esta entrevista, no obstante, esta no pudo ser concretada en el periodo de realización del estudio. Cabe mencionar, sin embargo, que el FUT ha participado activamente en el proyecto y se ha tenido oportunidad de intercambiar percepciones sobre el tema de este estudio, así como otras temáticas relacionadas.

Fuente: Elaboración propia.

La investigación cualitativa basó su análisis en cinco entrevistas realizadas a instituciones del sector público; cinco entrevistas a dirigentes pesqueros y de organizaciones de trabajadores; y dos entrevistas a representantes de organizaciones de empleadores, lo que dio como resultado doce grupos de discusión.

A continuación, se presenta una sistematización de los aportes de las personas participantes utilizando citas para reforzar los hallazgos. En una segunda parte, se analizará la protección social a partir de las nueve ramas de la seguridad social y las dificultades para interactuar con la protección social no contributiva. Posteriormente, se examinará el Seguro Social Campesino, desde lo que representa en la vida de quienes laboran en la pesca artesanal y las críticas que desincentivan la afiliación. Finalmente, se abordarán las recomendaciones en un capítulo donde se resume la ruta del cambio desde el punto de vista de los actores involucrados.

4.2.1. Condiciones de vida generales de la población pesquera

La dinámica del trabajo en la pesca

La jornada laboral depende de las diferentes pesquerías, de la capacidad de los buques pesqueros, de las artes de pesca, de las zonas de pesca y de las especies objetivo de cada pesquería.

Los buques atuneros industriales salen a faenas de pesca por 60, 75 y hasta 90 días. Durante el periodo en el mar, existen tiempos de traslado, de extracción del producto pesquero y de otras actividades en altamar. Los tripulantes pueden trabajar por turnos, dependiendo de las funciones que cumplen.

Las personas que pescan en pequeñas embarcaciones artesanales salen durante la noche. Se embarcan en la tarde y regresan a la madrugada, y las faenas pueden extenderse hasta dieciséis horas diarias. Tanto las horas de embarque como de regreso son variables y dependen de las condiciones del mar, así como del resultado de la pesca.

«... la pesquería de peces pelágicos pequeños es una pesquería más costera que bordea las 8, 9, 10 [millas] y los barcos más grandes llegan aproximadamente hasta la milla 40, hacen una faena de ida y regreso. Salen a las 4 o 5 de la tarde y regresan a las 8, 9 de la mañana. Su actividad es nocturna».

Funcionario público de Manta, Manabí

Durante la fase lunar de «clara», varias pesquerías toman un descanso de una semana cada mes, trabajando 22 días al mes, debido a esta condición natural. Durante ese tiempo quienes laboran en la pesca permanecen en tierra. Asimismo, dependiendo de la pesquería, las embarcaciones tienen tiempos de inactividad obligatorios, con el objetivo de mantener los recursos. Las vedas pueden ser de 45 días anuales.

Para quienes pescan con red de cerco, las faenas pueden durar –«dependiendo de la suerte»– desde dos hasta cinco días, en función de cuándo se llene la capacidad de la embarcación y de la disponibilidad de provisiones. En las embarcaciones nodrizas y palangreras, orientadas a la captura de peces pelágicos grandes, los tiempos de faena son de más de 20 días.

Las embarcaciones que desplazan a las personas recolectoras de cangrejo salen unas horas en el día para realizar la recolección, el ensartado y el desplazamiento. Sus jornadas dependen de las condiciones del mar.

Las mujeres que trabajan en el manglar, recolectoras de bivalvos como la concha prieta y otras especies como el cangrejo azul, se desplazan en embarcaciones hasta las zonas de pesca. Por lo general, salen a las tareas de recolección acompañadas de sus hijos e hijas y también de las personas adultas mayores. Las tareas de recolección, lavado y empacado duran entre cuatro y ocho horas, dependiendo de las mareas y condiciones del mar. Hay casos en que también se recolecta durante la noche.

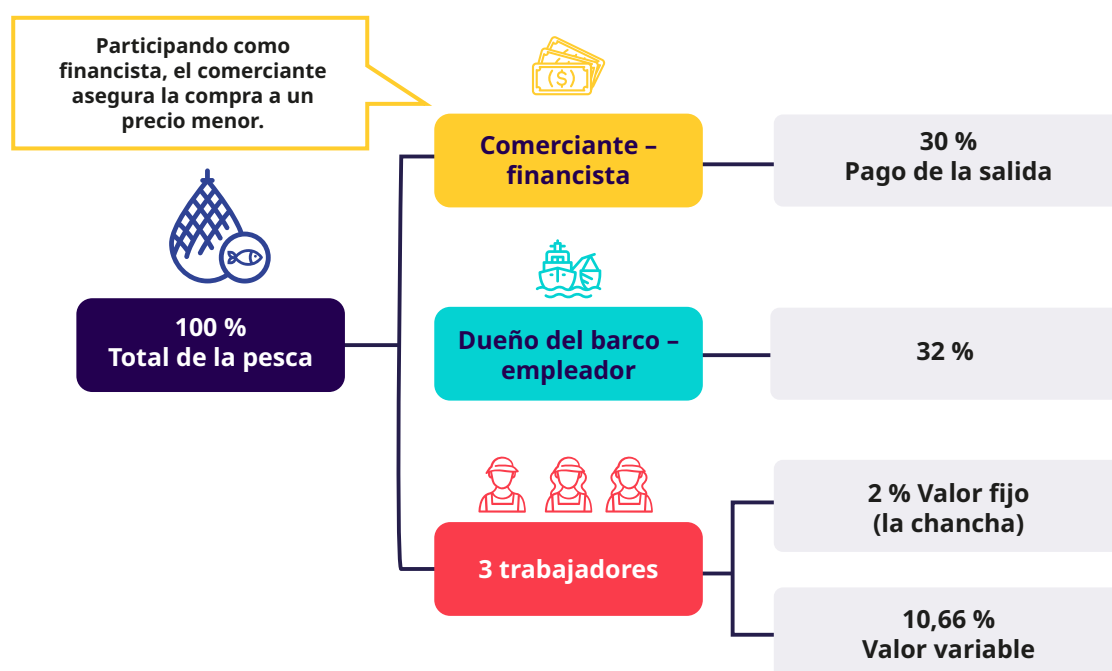
Sobre el ingreso de la actividad

La inversión promedio para una faena con una embarcación pequeña con tres tripulantes puede estar entre los 500 y los 1 000 dólares de los Estados Unidos. Cuando regresan, se descuenta la inversión inicial y se distribuye entre el dueño de la embarcación, a quien le corresponde un 50 por ciento del ingreso después de gastos. Dentro de los gastos está el pago fijo a los tripulantes. El otro 50 por ciento se distribuye entre las personas pescadoras. Con este ingreso deben mantener a sus familias hasta que se les presente la oportunidad de volver a embarcarse.²³

Se saca todo el gasto, se sacan esos 600 dólares [de inversión inicial]. Vamos a suponer que hay 2 000 [de ingresos de la venta de la pesca], quedan 1 400. De esos 1 400, son tres tripulantes, se les da la chancha²². Ahí ya va quedando menos, 40 cada uno, 120 menos, de ahí, del resto que queda, la mitad para la gente y la mitad para el dueño. Si le quedan 600 para el dueño y 600 para la gente²³. ¿Por qué se lleva 600 el dueño? Porque el dueño pone todos los implementos.

Armador de embarcación de pesca artesanal de Manabí

► Gráfico 9. Distribución del ingreso en la pesquería artesanal



Fuente: Grupos de discusión.

²² La «chancha» es el valor fijo por el pago de la faena pesquera por persona.

²³ Los números que menciona este pescador son solo un ejemplo.

Las personas que laboran en la pesca artesanal enfrentan gran incertidumbre en sus ingresos porque no saben cuándo volverán a embarcarse, ni cuánto tiempo, ni cuál será el ingreso que obtendrán de una faena o jornada. Por esta razón, en su búsqueda de opciones, cambian de embarcación con frecuencia por mejores condiciones, aunque lo que consigan sean cambios o diferencias muy pequeñas en su situación laboral o en la participación en el ingreso. Debido a esto, resulta complejo establecer un vínculo estable con los dueños de embarcaciones.

Sobre el precio de venta de la pesca

Los valores de la pesca son variables por temporadas y, en general, no existe estabilidad en los precios, que fluctúan en márgenes muy amplios, sin control. Cuando los comerciantes aseguran la compra de la pesca, financiando los costos de salida de la embarcación, ellos fijan el precio por debajo del mercado.

«Trabajas con un compromiso con los comerciantes. [...] La salida le piden al comerciante, y luego ellos ya no le pagan el precio que cuestan. [...] Los comerciantes pagan 10-15 centavos menos la libra».

Pescador armador de Jaramijó

En los mercados de comercialización de cangrejo, como en el mercado Caraguay, el precio de la plancha depende de la temporada. La oferta puede aumentar y afectar el precio cuando ciertos recolectores utilizan otros mecanismos no permitidos de recolección, por lo que las organizaciones presionan a sus agremiados para evitar este comportamiento.

Según las personas participantes, han existido esfuerzos para ampliar la participación de las cooperativas de quienes laboran en la pesca en todo el proceso, y por este medio mejorar las condiciones de trabajo y del precio de venta final.

«Entonces, los comerciantes se aprovechan. [...] Así la cooperativa pagaría un precio justo. [...] Y la cooperativa en general le daría el crédito».

Pescador armador de Jaramijó

Estos esfuerzos no han sido sostenibles en el tiempo por problemas de organización interna y por la falta de apoyo de parte del Estado.

Finalmente, otro momento en que las personas pescadoras se ven afectadas en sus precios de venta ocurre cuando la calidad de la pesca se degrada por errores en su transporte o almacenamiento, y se ven obligadas a entregar sus productos a las fábricas de elaboración de harina de pescado, por un precio muy por debajo de la pesca fresca.

Sobre los accidentes laborales

Durante su jornada de trabajo, las personas pescadoras enfrentan riesgos varios, que van desde accidentes de trabajo hasta el creciente y cada vez más complicado problema de inseguridad por robos y extorsión. Las personas participantes señalaron que frente a accidentes del trabajo generalmente reciben los primeros auxilios en altamar, y en caso de ser urgente, regresan a tierra para que les puedan brindar atención médica. Cuando se trata de accidentes laborales de quienes pescan sin protección, la opción es el sistema de salud pública, seriamente cuestionado por la calidad de su atención.

Sobre la inseguridad

Las personas participantes mostraron gran preocupación por los problemas de inseguridad. Señalaron estar completamente desprotegidos y que su única opción, cuando les resulta posible, es adentrarse en el mar e ir más allá del límite de millas exclusivo de la pesca artesanal. **La inseguridad y la piratería no solo deterioran la vida y la dinámica de las personas del mar, sino también directamente la actividad económica.** La producción decae, genera pérdidas y afecciones temporales o permanentes a la salud de las personas que laboran en la pesca. Esto las obliga a cambiar las herramientas de pesca, las zonas geográficas y jornadas de trabajo hacia zonas más lejanas, de más costoso acceso y con mayores riesgos en el mar, se enfocan en otras especies objetivo, e incluso deben convertir las estructuras de las embarcaciones pesqueras artesanales: de motores fuera de borda, bimotores a motores centrales.

No tenemos seguridad de ninguna clase. Hemos conversado y no se hace nada y el robo sigue aumentando, matando a la gente y la última: que vienen sin pesca y sin material, y esto es a diario. A un hermano mío, casi lo matan. [...] Estuvo unos cinco o seis meses sin trabajar por miedo. Hace quince días le roban de nuevo. No se los puede combatir porque andan muy bien preparados y con armas mejores, con fusiles, con ametralladoras, y ya no en una sola lancha, sino como en cuatro lanchas que se unen, es presa fácil para ellos. Por no sufrir ningún atentado, tienen que dejarse robar.

Dirigente de pesca artesanal de Jaramijó, Manabí

Ante el fortalecimiento del crimen organizado y la falta de oportunidades para las personas jóvenes, se evidencia un efecto social mayor. Muchas personas jóvenes desocupadas en las comunidades pesqueras se ven atraídas por los grupos delincuenciales que les ofrecen un ingreso estable para que se inicien con roles de informantes. **Las organizaciones de mujeres, en la provincia de Esmeraldas específicamente, procuran dar empleo en la pesca a la gente joven de su región para evitar que participen en bandas criminales.**

Esa es la preocupación de mi provincia. Los jóvenes, que son captados fácilmente por todos estos grupos de terroristas, estamos diciendo ahora, por no decirlos delincuentes. Entonces son captados porque no tienen una meta, un objetivo. Terminan el colegio y quedan ahí, y con eso de los puntos [para ingresar] a las universidades. [...] Entonces, para las comunidades de la Bocana, Olmedo y otras, que están en la pesca, es preocupante. [...] Entonces la preocupación de las mujeres, de la comunidad, es que sus hijos, sus hermanos, amigos, sobrinos vayan a estar en esas.

Pescadora artesanal de la comunidad Bocana de Lagarto, Esmeraldas

Las personas participantes recuerdan que en su momento existió un seguro para los activos de la pesca. La transferencia del riesgo –a través de seguros públicos o privados sobre los activos para la pesca– ha tenido dificultades por el elevado número de robos que afectaron a la aseguradora pública que inició el proceso.

«Nosotros ya hemos trabajado con el seguro, seguro que cubre a las embarcaciones, pero privado, no el del Estado. Sí trabajé con el seguro Sucre, [...] nosotros hicimos un convenio con el Estado, aseguramos las embarcaciones y los motores fuera de borda y los artes de pesca. Así arrancamos primero. Daban 5 000 por cada pescador que moría».

Dirigente de pesca artesanal de Guayas

Sobre los permisos para la persona pescadora

El Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, a través de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros, emite permisos para la persona que labora en la pesca como «pescador artesanal» o «pescador industrial». **Estos permisos la habilitan para el ejercicio de la actividad. El documento habilitante, y por tanto resultado de este proceso, es el carné de pescador artesanal y el carné de pescador industrial.** También se identifica a través de un carné a los comerciantes de la pesca. En la identificación como pescador artesanal, puede incluirse su pertenencia a una organización de pescadores artesanales. La emisión de esta identificación como pescador industrial no liga el ejercicio de su actividad a una determinada empresa, ni tampoco a una determinada embarcación.

Este permiso de pesca es emitido por la autoridad pesquera, con el cumplimiento de algunos requisitos, dentro de los que —en la práctica— se solicita la aprobación del curso OMI (Organización Marítima Internacional). Estos cursos tienen una vigencia de cuatro a cinco años. Además, la Escuela de la Marina Mercante, dentro de los requisitos para esta certificación, exige a las personas pescadoras presentar un certificado médico que obligatoriamente debe ser emitido por los centros de salud del MSP, y según las personas entrevistadas, no acepta un certificado médico del Seguro Social Campesino.

La emisión del permiso de pesca artesanal ha sido un requisito para la recepción de ayudas técnicas, subvenciones en artes de pesca, elementos de seguridad y accesorios para el trabajo (loncheras, chalecos y dispositivos de localización satelital). En la actualidad, además, es un requerimiento indispensable para la compra de combustible subsidiado para el uso de las embarcaciones pesqueras artesanales.

Sobre la educación formal y digital

Las escuelas de capacitación para las personas pescadoras ofrecen una serie de cursos destinados para las distintas categorías, desde pescadores hasta los diferentes grados de capitán.

A mí me cuesta casi 50 dólares, los dos días hay capacitación. Saco mi matrícula, a los cinco años tengo que sacar otra más, ya, y ahí viene la otra rama o jerarquía que es la de marinerio pescador. Ahí tengo que hacer dos cursos y el uno me vale 150 y el otro me vale 180, cada cinco años tengo que volver a renovar. [...] Para llegar, más o menos, ya tenemos de cinco a ocho cursos. [...] Primero pescador, después marinerio pescador, después oficial de cubierta, oficial de máquinas, navegador, capitán de pesca, de altura, patrón costanero, patrón de pesca y patrón de altura.

Armador de pesca artesanal de Manabí

Los pescadores relatan que iniciaron su actividad antes de los 14 años y aprendieron su oficio de sus padres. La técnica y las habilidades que se requieren para la pesca eran parte de la transferencia generacional de conocimientos. Hoy, con las políticas destinadas a erradicar el trabajo infantil, esto está más regulado y, por lo tanto, limitado.

La mayoría de las personas que se dedican a la pesca artesanal poseen bajo nivel educativo y presentan dificultades para el manejo de la tecnología.

Para las familias de la gente pescadora, la capacitación en temas más allá de la pesca se hace necesaria. Los puntos más mencionados fueron el uso de computadoras y herramientas informáticas, así como conocimientos para el manejo de sus negocios y la alfabetización.

«Le voy a contar algo: el 70 por ciento de los pescadores no saben usar un *zoom* ni la computadora, el 70 por ciento de los pescadores somos iletrados, por tener edad avanzada, entonces, ¿cómo le hacemos ver un *zoom*?, tenemos que hacer presencial. En caleta. [...] Si usted me va a dar a mí una charla de lo que sea, me dice tal día y yo programo las fechas».

Pescador artesanal de Manta

Sobre el rol de la mujer en el sector

El rol de la mujer varía de acuerdo con el tipo de pesquería y actividad. Según lo mencionado por las personas participantes, es muy baja la participación directa de las mujeres en las actividades de pesca artesanal y prácticamente inexistente en la pesca industrial.

En el caso de la industria de procesamiento, la participación femenina es significativa dadas las exigencias de sus procesos productivos; mientras que los hombres se dedican a las actividades complementarias de la industria, como el mantenimiento de las maquinarias y la limpieza. En el caso de la pesca artesanal, el rol principal de la mujer es realizar las tareas de cuidado del hogar.

Un caso diferente fue el analizado junto con las compañeras de la comunidad de La Bocana, en San Lorenzo, Esmeraldas. Las participantes explicaron que en su comunidad la pesca es liderada por mujeres pescadoras artesanales en la modalidad de pesca con chinchorro, y que a pesar de sus esfuerzos enfrentan dificultades como la falta de capital para no depender de los comerciantes de pescado y su rol de intermediación, así como la carencia de equipos y artes de pesca. Explicaron que su principal necesidad es poder contar con el carné de pescador para legalizar su actividad y posteriormente acceder directamente al Seguro Social Campesino como jefas de familia, sin que el intermediario sea su pareja. **Este caso muestra claramente a mujeres pescadoras con barreras para que se visibilice, formalice y proteja su trabajo sin intermediación de sus esposos o parejas varones.**

Otro caso sobre participación de mujeres en difíciles condiciones es el de Crucita, parroquia de Portoviejo, en Manabí, que se dedican a procesar la sardina. Su actividad se realiza a través de intermediarios que imponen sus condiciones de trabajo, en mesones improvisados para la limpieza del producto, sin horarios definidos ni relación laboral, e incluso, mencionaron que, en un pasado reciente, incluía trabajo infantil.

Los pescadores artesanales de Jaramijó, en Manabí, tuvieron una experiencia con apoyo estatal que les permitió incorporar el trabajo de las mujeres de su comunidad. Durante la pandemia de COVID-19, recibieron apoyos estatales para incorporar el procesamiento de su producto. Sus procesos incluyeron limpieza del producto, empaque, congelado y entrega, con buenos resultados. Este proyecto no tuvo continuidad.

Sobre el cambio climático

El cambio en las condiciones de la pesca está generando preocupaciones entre quienes se dedican a la pesca artesanal. En los últimos años, para alcanzar los niveles de pesca del pasado, deben alejarse más de la costa y salir de las 8 millas náuticas que corresponden al área exclusiva de la pesca artesanal. En la actualidad existe una escasez de recursos, visible especialmente en la pesca de peces pelágicos pequeños, la cual ha disminuido debido a la sobrepesca por la falta de control. Para las trabajadoras del manglar, los químicos que usan las camaronerías son una causa de esta disminución en los productos que recolectan. Y, en otro efecto derivado del cambio climático, según el Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca, la variación de la salinidad del mar debido a inundaciones y al fenómeno de El Niño impide el desarrollo o causa la muerte de ciertas especies, afectando a los pequeños pescadores, quienes no están preparados para estos cambios.

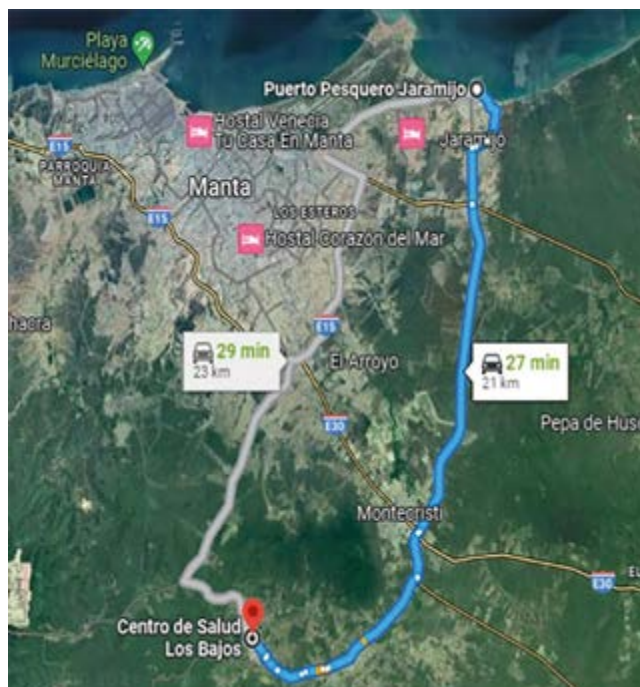
4.2.2. Percepción de los actores por tipo de prestación de la protección social

En función de la investigación cualitativa, en este capítulo se presentan las percepciones de los diferentes actores del sector pesca sobre la cobertura y suficiencia de las prestaciones del sistema de protección social, y en particular sobre las barreras, limitaciones y dificultades de acceso, en especial para el Seguro Social Campesino. Por facilidad explicativa se organizó la discusión a partir de las diferentes ramas de la seguridad social definidas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT. Dado que, para el caso del Seguro Social Campesino, la mayoría de las ramas de la seguridad social no están cubiertas, se presenta una revisión desde su necesidad en palabras de las personas entrevistadas.

Asistencia médica

La cobertura por asistencia médica fue identificada por las personas pescadoras artesanales como una de las motivaciones principales para la afiliación al SSC, en particular porque cubre a todo el núcleo familiar ampliado, pero con muchas observaciones sobre la cobertura, calidad y suficiencia de sus prestaciones. El Seguro Social Campesino cuenta con una de las redes de atención primaria en salud más grandes del país, en especial en la provincia de Manabí, pero su orientación ha sido atender a la población rural campesina, por lo que sus centros de salud están ubicados en el área rural, a gran distancia de los puertos pesqueros, dificultando el acceso al sistema por parte de quienes laboran en la pesca artesanal. Por ejemplo, las personas pescadoras de Jaramijó reciben la atención en el Centro de Salud Los Bajos de Pechiche, situado a 23 kilómetros.

► Gráfico 10. Distancia desde Jaramijó al centro de salud del SSC más cercano



Fuente: Google Maps.

En lo relacionado con la calidad de la atención de la salud, la dificultad para asignar citas y la carencia de medicamentos se presentan como argumentos que desincentivan la afiliación al IESS, sumado a una percepción negativa sobre la calidad de la atención.

Una preocupación adicional de las personas que trabajan en la pesca artesanal es la falta de adecuación del servicio a sus necesidades, puesto que, según mencionaron, la atención no se realiza los fines de semana. Además, las personas entrevistadas mencionaron que para recibir atención médica les exigen tener el recibo de pago en soporte físico, lo que puede convertirse en una barrera para acceder al servicio²⁴.

En este caso, nosotros tenemos algunos que son de este tipo de afiliados, pero hay algunos que se salieron porque no los pudieron atender, dicen que les piden presentar el recibo de pago, y hay personas que como están en el campo no encuentran al recaudador y lo que hacen es cancelarla. [...] Entonces por ese problema justamente cuando tenían una emergencia, no las atendían, mientras no llevaran el último recibo no eran atendidas, entonces han tenido muchas divergencias.

Armadora de embarcación para recolección de Guayaquil, Guayas

²⁴ El recibo físico de pago es el documento que verifica que la persona afiliada hizo el pago a la organización a través de la cual está afiliada al Seguro Social Campesino. Este recibo es ocasionalmente solicitado como un medio de control de la organización para sus afiliados, pero en ningún caso, la ausencia de su presentación es un impedimento para el acceso al derecho a la atención en salud.

Para el caso de las personas que trabajan en la pesca industrial, quienes sí cuentan con afiliación al Seguro General del IESS, tienen dificultades para recibir atención de salud por la divergencia entre la disponibilidad de citas médicas y su tiempo en tierra, puesto que pasan desde 60 hasta 90 días a bordo. En este caso, se recomendó contar con citas médicas virtuales.

Prestaciones monetarias de enfermedad

Esta no es una prestación que brinde el SSC. Pero al analizar este tema desde la necesidad de las personas pescadoras artesanales, se observa que sus ingresos se ven seriamente afectados en periodos de inactividad por enfermedad de la jefa o el jefe de hogar, pues sus familias no reciben ingresos. Esta realidad afecta seriamente sus condiciones de vida y la posibilidad de que puedan seguir aportando mensualmente para su protección. **En el caso de las actividades de pesca industrial y de procesamiento, este no fue mencionado como un tema central.**

Prestaciones de desempleo

No existe esta prestación en el SSC, pero es una necesidad real que se vincula con los periodos de veda y los periodos improductivos. La dinámica de las diferentes pesquerías, así como las acciones para la sostenibilidad de los recursos pesqueros, mantienen tiempos de veda y periodos improductivos relacionados con los propios comportamientos de las especies objetivo que migran durante el año.

Entre quienes laboran en la pesca artesanal, existen casos en que los armadores les pagan durante los tiempos de veda para el mantenimiento de las embarcaciones, con el objetivo de no perder el vínculo con su tripulación, pero estos casos no son la regla general. Los periodos de veda o periodos improductivos suelen ser momentos de gran dificultad económica para esta población. Las personas que se dedican a la pesca artesanal han buscado alternativas en otras pesquerías, pero no cuentan con apoyo para ponerlas en marcha.

Una cosa es la veda y otra la clara. Del mes tenemos ocho días de clara y son dos fases de veda en el año de 45 días. Para la veda, nosotros hicimos una propuesta para que estas embarcaciones no queden paradas, sobre la base de un compañero de nosotros de la península que hizo un estudio para coger camarón, calamar, pota o calamar gigante, calamar capullo, lo que sea, en cantidad. El Ecuador no lo está explotando el 100 por ciento.

Pescador artesanal de Jaramijó, Manabí

En el caso de la pesca industrial, los dueños de las embarcaciones prefieren invertir en pagar los meses de veda para evitar la pérdida de su tripulación, aunque están dispuestos a buscar opciones de mayor flexibilidad porque hay casos de atrasos involuntarios que ocasionan pérdidas, como demoras en renovación de permisos por problemas burocráticos.

Porque, por ejemplo, el otro día conocí el caso de un armador que tiene un tripulante que necesita hacer un curso porque ya se le venció, y la Marina no inicia el curso porque no tiene el número de personas mínimo para iniciarlo. Supongamos que sean 20 y tiene 18. Tiene este señor cuatro meses sin poder trabajar y el armador le está pagando sueldo, pero el tipo no se embarca y aquí todos pierden. Pierde él y también la empresa, porque no puede embarcar a un tripulante al que le está pagando sueldo. Pierde el tripulante, porque el sueldo es solamente una parte del ingreso.

Dirigente de pesca industrial de Manta, Manabí

Prestaciones de vejez

En el caso del Seguro Social Campesino, se aumentó la pensión para sus jubilados a 100 dólares de los Estados Unidos en mayo de 2018, y se actualiza su monto año a año según el incremento del Salario Básico Unificado²⁵. Algunas personas pescadoras ya están recibiendo esta pensión, lo que es bien evaluado por las personas que participaron de las entrevistas y puede incentivar la afiliación, aunque **existe un marcado desinterés de parte de las personas más jóvenes por contar con una forma de ahorro previsional**. Se considera que el monto de la pensión es insuficiente, pero los actores resaltan que forma parte de la solidaridad del sistema. Para quienes trabajan en el sector industrial y de procesamiento, cuya población es mayoritariamente joven, como se observó en el capítulo de caracterización cuantitativa, este tema forma parte de sus derechos adquiridos y no surgió como un tema central.

Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Dadas las características del trabajo en este sector, para todos sus involucrados este es un tema importante, particularmente para quienes no cuentan con ninguna cobertura de la protección social.

Las personas afiliadas al Seguro Social Campesino pueden atenderse en cualquier hospital del IESS en caso de emergencia, y esto es bien valorado por la gente de pesca. Sin embargo, la ubicación de centros de salud de este Seguro es un factor que dificulta su atención y desincentiva la afiliación. Además, el Seguro no entrega prestaciones monetarias en caso de accidentes del trabajo y enfermedad

profesional, con lo cual, en el caso de que una persona sufra un accidente derivado de sus actividades laborales y que la obligue a parar su actividad, no tendrá un ingreso que le permita sustituir lo que venía percibiendo por su trabajo.

En el caso de las actividades de pesca industrial y de procesamiento, estas prestaciones forman parte de sus derechos como personas trabajadoras en relación de dependencia.

Prestaciones familiares y del régimen no contributivo

El SSC no tiene restricciones para que las personas incluidas en sus núcleos familiares puedan recibir prestaciones monetarias no contributivas como el Bono de Desarrollo Humano, la pensión para la persona adulta mayor o la pensión por discapacidad entregadas por el MIES. No obstante, según las funcionarias del SSC entrevistadas, el MIES hace un cruce de información y excluye de sus prestaciones a quienes, por ejemplo, sean pensionistas del SSC. **Este es un desincentivo para la afiliación al Seguro, porque los hogares que viven en condiciones de pobreza prefieren desafiliarse para poder recibir transferencias monetarias mensuales en su núcleo familiar.**

«Nosotros no tenemos ninguna limitación cuando reciben las pensiones de adulto mayor. Cuando alguna persona está dentro de lo que es el sistema de protección del IESS, el MIES tiene un parámetro y automáticamente les quita [el bono], pero es un tema del MIES, porque, dentro de nuestra normativa, no tenemos ninguna prohibición».

Funcionaria del SSC de Quito

²⁵ Reforma a la Ley de Seguridad Social del 10 de mayo de 2018, publicada en el Registro Oficial N° 264, suplemento del 18.6.2018.

Prestaciones de maternidad

Esta es una prestación bien valorada por los actores, tanto de la pesca artesanal como industrial, que cuentan con protección social contributiva, porque tanto el Seguro General como el SSC incluyen la atención médica derivada de la maternidad. En el caso del SSC, no existen prestaciones monetarias por maternidad (que sí es el caso del Seguro General). Las mujeres que trabajan en la pesca sin protección social tienen cobertura por parte del MSP como opción para ser atendidas en lo relativo al parto.

Prestaciones de invalidez

En el caso del SSC, la pensión por invalidez total o parcial se entrega exclusivamente a la persona jefa de familia asegurada. En la normativa se considera inválido que esta persona, por enfermedad, alteración física o mental, padezca de incapacidad permanente y total, y tiene como requisito el contar con un mínimo de 60 imposiciones mensuales.

Las personas entrevistadas expresaron su **preocupación por el impacto de accidentes laborales que puedan ocasionar una discapacidad, en particular para aquellas personas pescadoras sin ninguna forma de protección social.** El MSP recibió por parte de las personas entrevistadas una mala evaluación en esta temática.

«Mire, nosotros tenemos un caso: hace un año dispararon delincuentes a un pescador. Ahora, este chico ya tiene las piernitas atrofiadas porque él no hace terapia. No hay una ayuda para él. Los familiares lo ayudan en lo que pueden».

Armadora de embarcación artesanal de Crucita, Manabí

En el caso del sector pesquero industrial, esta es una prestación a la que tienen acceso como parte de la cobertura del SGO. Dentro de las conversaciones mantenidas no fue mencionado como un tema en particular.

Prestaciones de sobrevivientes

En el SSC aún no se entregan prestaciones de sobrevivientes por problemas de reglamentación, a pesar de que en la ley esté establecido como una prestación que se debe otorgar al jefe de familia afiliado. En caso de fallecimiento de esta persona, el Seguro permite que otro miembro del grupo familiar asuma este rol para que el núcleo familiar no pierda su cobertura, siempre y cuando el nuevo jefe realice actividades de pesca certificadas en el correspondiente permiso de pesca. Pero en el caso de que la jefa de familia sea mujer, como se menciona anteriormente en el estudio, existen muchas complicaciones para que obtenga un permiso de pesca, lo que se convierte en una fuerte barrera de acceso.

«Con relación a viudez y orfandad, hay un problema dentro de nuestra reglamentación que no identificaba el monto que se tiene que pagar tanto a la viuda como a los hijos menores de edad. En un caso, por decirles, a una normativa dice 40:20 y en otra dice 60:40».

Funcionaria del SSC de Quito

Adicionalmente, se concede auxilio de funerales cuando fallece cualquiera de los miembros del grupo familiar protegidos por el Seguro y es equivalente al 25 por ciento del Salario Básico Unificado, de conformidad con el artículo 134, literal c) de la Ley de Seguridad Social.

En el caso del sector pesquero industrial, esta es una prestación a la que también tienen acceso como parte de la cobertura del SGO. Dentro de las conversaciones mantenidas no fue mencionado como un tema en particular.

Sistemas de cuidado

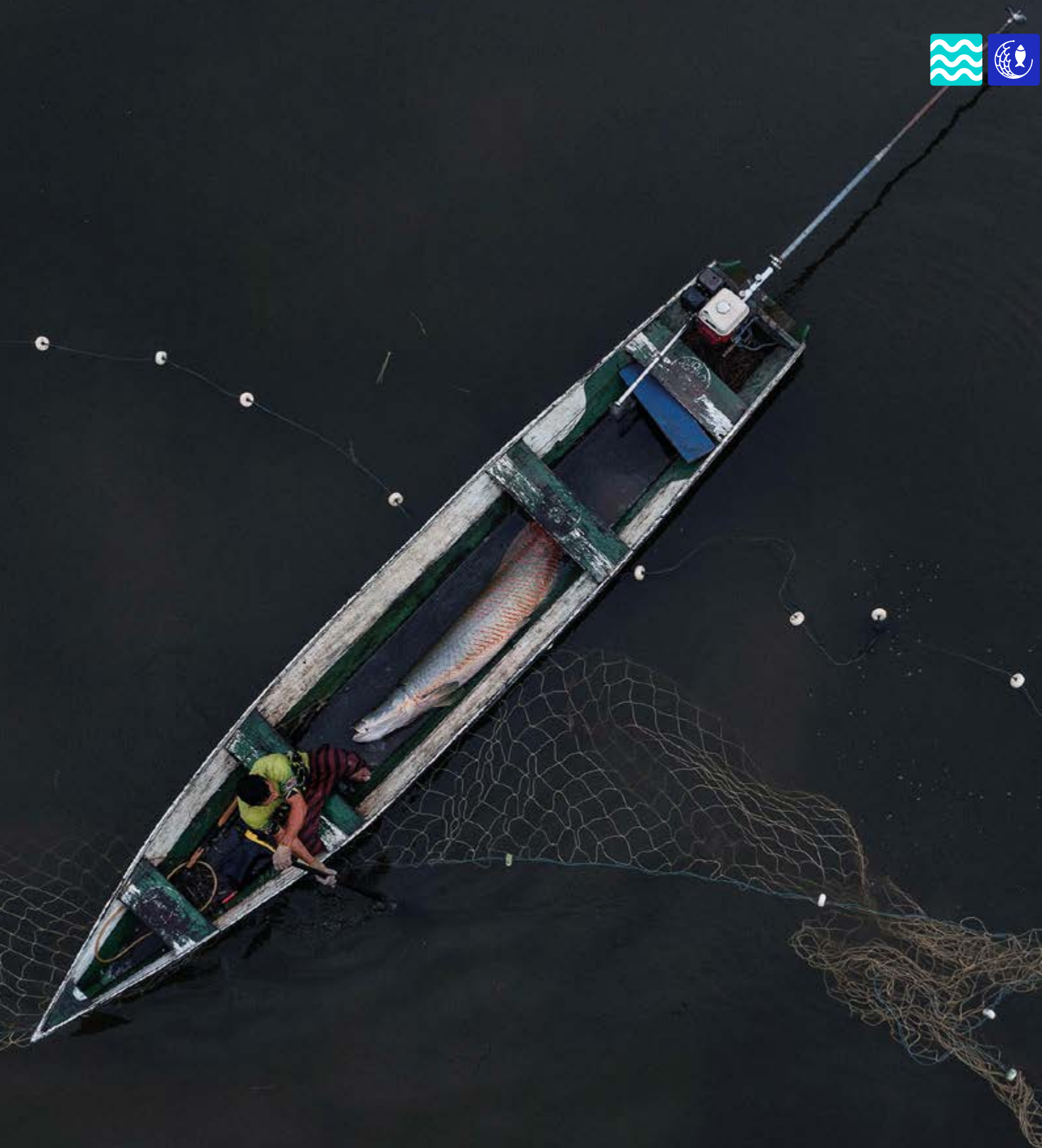
En las comunidades de gente que se dedica a la pesca artesanal, son las mujeres quienes se encargan del trabajo de cuidado de niños, personas adultas mayores y personas con discapacidades.

Como fue analizado en la caracterización cuantitativa, se cuenta con pocos centros de atención de programas de desarrollo infantil (dos en Manabí, uno en Guayas) y centros para personas adultas mayores (uno en el cantón Pedernales, Manabí). No se encontraron registros de otros servicios de cuidado para la población en situación de pobreza y pobreza extrema del MIES hasta el año 2021²⁶.



²⁶ Consultado en el sitio web del MIES el 2 de julio de 2023.







► 5. Conclusiones y recomendaciones

A continuación, se presentan las principales recomendaciones de este estudio, organizadas según el actor principal involucrado y su temporalidad, considerando corto, mediano y largo plazo. Se incluye una acción específica para cada recomendación.

Recomendaciones de corto plazo para el Seguro Social Campesino

► **Recomendación 1: Diseñar una política de acción afirmativa dirigida a la ampliación de oportunidades de afiliación de personas pescadoras al Seguro Social Campesino**

Las personas que se dedican a la pesca artesanal dicen no sentirse representadas por el SSC porque, en su entender, está dirigido únicamente al trabajador rural (campesino). Actualmente, no existe un criterio de distribución a favor de las personas pescadoras interesadas en afiliarse al SSC ubicadas en la zona rural. Por esa razón, se recomienda generar una política de afiliación que favorezca su incorporación, como una forma de acción afirmativa, manteniendo un mejor balance entre la proporción de personas afiliadas que provienen del campo y aquellas que se dedican a la pesca artesanal.

Acción de corto plazo: La Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino puede preparar una propuesta de normativa y revisarla con las instancias de control y supervisión del IESS para posteriormente remitirla a la Dirección del Seguro Social Campesino para su aprobación y puesta en marcha.

► **Recomendación 2: Construir una política de asignación prioritaria de turnos adicionales de atención médica de especialidad para la población que trabaja en la pesca**

Actualmente existen turnos adicionales en las unidades médicas que se utilizan para asignar casos de emergencia. Como una política de acción afirmativa, varios de estos turnos de atención médica de especialidad podrían ser asignados para la población que trabaja en la pesca y que no puede esperar varios meses por una cita dada la dinámica de su trabajo.

Acción de corto plazo: El SSC, de forma coordinada con el Seguro General de Salud Individual y Familiar del IESS, puede preparar un proyecto de asignación prioritaria de turnos para la atención en salud a las personas de estos grupos como es el caso específico de las y los trabajadores de la pesca.

Estas consideraciones pueden incluirse en el protocolo de asignación de turnos existente.

► **Recomendación 3: Construir una política de acción afirmativa para la visibilización de las personas trabajadoras del procesamiento de productos de la pesca y de actividades de recolección**

En este estudio se pudo corroborar que varios miembros de los grupos familiares de quienes laboran en la pesca artesanal están involucrados en la actividad del procesamiento artesanal, de limpieza y eviscerado de los productos de la pesca. Este trabajo, generalmente informal, tiene importante participación de mujeres. Las personas que realizan esta actividad no están registradas en los censos pesqueros ni reciben capacitación. La informalidad de este trabajo oculta, además, la actividad de las mujeres en la pesca. Esta situación también aplica para quienes realizan actividades de recolección.

Se recomienda que el SSC diseñe una política que facilite la incorporación de mujeres en calidad de jefas de familia en su sistema. Este cambio abre la posibilidad de que se incorporen nuevos núcleos con mujeres como jefas de hogar sin el requisito de presentar los papeles de su esposo, o la posibilidad de que, si el jefe de hogar consigue un empleo y pasa a un régimen en relación de dependencia, la esposa pueda asumir la jefatura de familia y asegurar la continuidad de la cobertura de salud del núcleo familiar ampliado.

Acción de corto plazo: La Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino puede preparar una propuesta de política y normativa que facilite la incorporación de mujeres como jefas de familia en su sistema y posteriormente remitirla a la Dirección del Seguro Social Campesino para su aprobación y puesta en marcha.

► **Recomendación 4: Reglamentar la distribución de beneficios para el otorgamiento efectivo de prestaciones de sobrevivientes para las personas afiliadas al Seguro Social Campesino**

En este estudio se ha evidenciado que, a pesar de que la Ley de Seguridad Social estipula como una de las prestaciones para el SSC la de sobrevivientes, en la práctica no se está entregando porque no existe la reglamentación que defina la distribución de beneficios entre sus derechohabientes, afectando directamente un derecho que tienen las personas afiliadas a este seguro.

Acción de corto plazo: La Dirección del Seguro Social Campesino se beneficiaría de iniciar, de forma urgente, la reglamentación de la distribución de beneficios para otorgar prestaciones de sobrevivientes a las personas afiliadas al SSC.

Recomendaciones de corto plazo para el IESS y el Seguro Social Campesino

► **Recomendación 5: Realizar campañas de sensibilización y socialización de los beneficios del Seguro Social Campesino**

Se recomienda que el SSC realice campañas de socialización de sus beneficios entre la población vinculada al sector pesca en el país. Existe desinformación sobre quiénes son posibles sujetos de protección, los trámites para afiliarse y, sobre todo, los beneficios de largo plazo de afiliarse al sistema de seguridad social.

Es necesario realizar campañas de sensibilización en los siguientes temas:

- Informar a las personas que viven en puertos y caletas pesqueras o áreas de pesca consideradas urbanas, como es el caso de Jaramijó, Manta o Esmeraldas, y que se encuentren realizando pesca artesanal debidamente autorizada por las autoridades competentes, que no tienen restricciones para ser consideradas por el SSC.
- Las personas que tienen Registro Único de Contribuyente o actividad comercial no tienen restricción para pertenecer al SSC.
- Las personas pescadoras más jóvenes deben ser sensibilizadas sobre los importantes beneficios a largo plazo de una atención médica oportuna, y de ahorrar a largo plazo para recibir prestaciones de invalidez, vejez y muerte, entre una población que está envejeciendo aceleradamente.
- Las organizaciones de atuneros y propietarios de embarcaciones, con personas afiliadas al régimen de relación de dependencia, deben ser informadas de que el sistema del IESS está abierto para reportar novedades, como el registro de planillas por compensaciones o pagos adicionales a las personas trabajadoras, así como la modificación de sueldos y otras novedades. Estas novedades pueden ser registradas en línea hasta 45 días después de ocurridas, y después de ese tiempo, el trámite es presencial pero ágil, según las autoridades del IESS.

Acción de corto plazo: La Dirección de Comunicación del IESS y del Seguro Social Campesino pueden liderar estas campañas de información entre la población del país vinculada al mundo de la pesca.

► **Recomendación 6: Realizar un estudio que permita la implementación de un piso de protección social para el sector pesquero**

Realizar un estudio completo que permita diseñar un piso de protección social para el sector pesquero a nivel nacional, teniendo como eje articulador la preocupación expresada por los actores sobre la cobertura de salud y la protección frente a accidentes de trabajo. Así también, este análisis debe incluir la necesidad urgente de pensar en mecanismos de protección social reactivos ante emergencias, como por ejemplo el fenómeno de El Niño, o prestaciones para los periodos de veda, así como fortalecer el sistema de cuidados para la población pesquera.

Para ello, se recomienda analizar las características propias del sector pesquero, sus condiciones socioeconómicas y la dinámica del trabajo en la pesca para establecer una prima vinculada al permiso de operación de la embarcación. El estudio podría estimar las primas óptimas y los posibles escenarios financieros.

Acción de corto plazo: La Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información del IESS y la Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino se beneficiarían de liderar la realización de un estudio para la implementación de un piso de protección social para el sector pesquero, partiendo del componente de salud y de protección frente a accidentes laborales. Deberían incluirse prestaciones reactivas ante emergencias, considerando elementos tales como las dinámicas propias del negocio, la rotación del personal, la duración de las jornadas, el bajo acceso a tecnologías de la información, la frecuencia de pago, el monto, el reporte de novedades al IESS, entre otros temas.

Recomendaciones de corto plazo para el Viceministerio de Acuicultura y Pesca

► **Recomendación 7: Habilitar el certificado de salud del IESS dentro de los requisitos para realizar el curso OMI**

La Escuela de la Marina Mercante provee el servicio de capacitación para las personas pescadoras. Dentro de los requisitos para acceder a la capacitación se incluye un certificado médico que obligatoriamente debe ser emitido por los centros de salud del MSP, pero no se aceptan certificados emitidos por el IESS o el SSC.

Acción de corto plazo: La Subsecretaría de Recursos Pesqueros podría gestionar un grupo de trabajo entre las instituciones vinculadas, a efectos de reconocer los certificados médicos del IESS o del SSC para los cursos de capacitación para las y los trabajadores de la pesca.

► **Recomendación 8: Desarrollar una política de acción afirmativa para la realización de cursos OMI para mujeres del sector pesquero que faciliten la afiliación al Seguro Social Campesino**

La principal barrera para el acceso de las mujeres a la licencia como pescadoras artesanales y, por consiguiente, a la afiliación al SSC, es la certificación del curso OMI. Los principales contenidos de estos cursos se relacionan con temas de comportamientos en el mar que son completamente pertinentes para las mujeres del sector pesquero. Por eso, se recomienda que se promueva la capacitación y obtención del curso OMI para las mujeres del mar en las organizaciones del sector con énfasis en pescadoras y recolectoras.

Acción de corto plazo: La Dirección de Pesca Artesanal de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros podría gestionar un grupo de trabajo entre las instituciones vinculadas para ampliar la oferta y facilitar la participación de mujeres en los cursos OMI.

► **Recomendación 9: Generar una comisión que integre los sistemas de información**

La integración operativa de los sistemas permite la consistencia, integridad, seguridad y actualización de la información, más el monitoreo de los resultados de las políticas, los programas y los proyectos del sector pesca. Se identifica que, con la integración de las bases de datos del Registro Pesquero y del Registro de Embarcaciones con el Seguro Social, es posible avanzar en la corrección de las barreras relacionadas con la emisión de permisos de pesca, certificados médicos, verificación de condiciones laborales, difusión de información directa, entre otras.

Acción de corto plazo: El equipo del Sistema Nacional de Información Acuícola y Pesquero del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca puede liderar la creación de un grupo de trabajo junto con la Dirección de Control e Inspecciones del Ministerio del Trabajo y la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS, así como del MIES (Sistema de Información del Registro Social), para avanzar en la integración de los sistemas de información.

Recomendaciones de mediano plazo para el IESS y el Seguro Social Campesino

► **Recomendación 10: Reglamentar la portabilidad de aportes entre el Seguro Social Campesino y el Seguro General Obligatorio del IESS**

Se recomienda reglamentar la portabilidad de aportes entre el Seguro Social Campesino y el Seguro General Obligatorio para las prestaciones del IESS. Cuando una persona afiliada al IESS transita entre diferentes modalidades de afiliación (Seguro Social Campesino y Seguro General), los años aportados en cada uno, de momento, no se computan y contabilizan para acceder a la prestación de vejez en el momento dado.

Acción de mediano plazo: La Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino, la Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información, la Dirección del Seguro de Pensiones, junto con la Dirección Actuarial, de Información y Estadística del IESS y demás direcciones relevantes, pueden preparar una propuesta de normativa que permita la portabilidad de aportes dentro del sistema del IESS en línea con la recomendación que la OIT hizo a este respecto²⁷.

► **Recomendación 11: Analizar la posibilidad de cambios en la frecuencia de aportes de personas pescadoras artesanales al Seguro Social Campesino**

Entre las propuestas de las organizaciones de la gente de pesca, está la necesidad de contar con mecanismos de recaudación que permitan anticipar los aportes, considerando la dinámica de la pesca. Las personas que laboran en la pesca artesanal expresan su disposición para hacer pagos anuales e incluso para incrementar el monto de su aporte, pero dependiendo del impacto directo que este cambio tenga en la calidad de las prestaciones que reciben. Se recomienda

27 La Oficina de la OIT para los Países Andinos, en el marco del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social, elaboró una propuesta de fórmula de cálculo para el otorgamiento de prestaciones de invalidez, vejez y muerte en el marco de la portabilidad de aportes que está a disposición del IESS para su implementación. Véase <https://www.ilo.org/es/projects-and-partnerships/projects/programa-de-asistencia-tecnica-para-la-seguridad-social-en-el-ecuador>.



©FAO/Marcelo Pavez



que los mecanismos de recaudación permitan, aunque no exijan, la posibilidad de la contribución anticipada de los aportes por un año, con un monto fijo.

Acción de mediano plazo: La Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino y la Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información pueden preparar una propuesta de normativa que facilite el pago en el régimen de relación de dependencia o en el SSC, con una frecuencia diferente, con base en los casos de la zafra y de gestores culturales.

► **Recomendación 12: Habilitar la telemedicina para atención médica del IESS y del Seguro Social Campesino**

Durante la pandemia de COVID-19, el Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS ejecutó un proyecto piloto de telemedicina, generando experiencia que puede ser aprovechada para la gente del sector pesca. Actualmente la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS ha presentado un proyecto para ampliar la atención médica por canales virtuales a población migrante, lo que suma experiencia para poner en marcha esta recomendación.

Se recomienda crear un proyecto de telemedicina para las personas pescadoras de embarcaciones con jornadas de una semana o más, desde pesca de mediano alcance hasta la de tipo industrial, lo que permitiría ampliar las prestaciones de esta población y hacer más atractiva la afiliación.

Acción de mediano plazo: La Subdirección Nacional de Prestaciones de Salud del SSC junto con el Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS pueden aplicar la experiencia adquirida durante la pandemia de COVID-19 y ejecutar un programa piloto de telemedicina entre la población de personas pescadoras afiliadas al SSC y al SGO, para posteriormente ampliarla a otros grupos objetivo.

► **Recomendación 13: Fortalecer la participación del IESS y del SSC en la Red Pública Integral de Salud para hacer más atractiva la oferta para la población que trabaja en la pesca**

La Red Pública Integral de Salud es el conjunto organizado de las instituciones públicas para prestar un continuo, coordinado e integral servicio de salud a la población ecuatoriana (MSP 2022). El IESS y el SSC forman parte de esta red y sus afiliados pueden recibir atención médica en unidades del MSP, cuya red tiene mayor presencia en las comunidades costeras del país. El objetivo de esta recomendación es fortalecer esta participación para crear los mecanismos que faciliten la mejora de la oferta de los servicios prestados por el MSP en sus unidades médicas ubicadas en el perfil costero, con apoyo del IESS y del SSC, y hacer más atractiva su oferta para la población pesquera.

Acción de mediano plazo: La Subdirección Nacional de Prestaciones de Salud del SSC y el Seguro de Salud Individual y Familiar deben analizar cómo ampliar la cobertura de salud a partir de la coordinación con la oferta de la Red Pública Integral de Salud, con el objetivo de hacer más atractiva la oferta de servicios de salud del MSP para las personas pescadoras.

Recomendaciones de largo plazo para el IESS y el Seguro Social Campesino

► **Recomendación 14: Repotenciar centros existentes dentro de la Red Pública Integral de Salud para que puedan ampliar sus servicios y capacidad de atención**

En los lugares donde no hay unidades médicas cercanas, es necesario repotenciar unidades médicas del SSC para que pasen de «puestos de salud» a unidades tipo A o B de la tipología del MSP y dotarlos de mayor capacidad resolutive.

Acciones de mediano plazo: La Subdirección General de Salud del Seguro Social Campesino, la Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar, en coordinación con el MSP, se beneficiarían de realizar un análisis y una propuesta para enviar al Consejo Directivo sobre aquellas unidades que deben ser repotenciadas y/o construidas, con su evidente impacto presupuestario.

► **Recomendación 15: Construir nueva oferta de unidades médicas donde no exista infraestructura de ningún operador de la Red Pública Integral de Salud**

El IESS y el SSC deben contar con una planificación de largo plazo de su oferta de salud, tanto para las unidades como para sus prestaciones y servicios. La población cambia en el tiempo, así como las enfermedades y las tecnologías aplicadas a la salud. Es fundamental contar con este instrumento de planificación para estimar los costos de largo plazo de estos necesarios ajustes a las características de su oferta.

Acción de largo plazo: La Subdirección General de Salud del Seguro Social Campesino, la Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar, en conjunto con el MSP, se beneficiarían de preparar un estudio de proyección de largo plazo de su oferta de servicios de salud.

Recomendación general

Recomendación final: Fomentar el diálogo social tripartito para la construcción de un pacto para la protección social en el sector pesquero

El sector pesquero enfrenta retos importantes para su presente y futuro: desde el cambio climático, las condiciones del trabajo, la disminución de los recursos pesqueros, un sector de alimentos cada vez más complejo y competitivo hasta los cambios en los patrones de consumo. En este contexto, el sector se enfrenta a la necesidad de construir consensos involucrando a sus principales actores a través de procesos de diálogo social tripartitos. En este diagnóstico se muestra que existen importantes retos para el futuro del sector pesca, en particular, es necesario construir mecanismos de protección social para las personas vinculadas a este sector, tanto en la parte de la pesca industrial y procesamiento de productos del mar como en la pesca artesanal e industrial en sus diferentes modalidades, hasta llegar a los recolectores y recolectoras. Está demostrado en la experiencia internacional que sistemas de protección social fuertes y estables aumentan la seguridad personal, familiar y comunitaria, y producen retornos positivos para la industria en su conjunto, porque mejoran la productividad y los ingresos a lo largo de toda la cadena productiva y aumentan la inversión en salud y educación de las familias de las y los trabajadores.

Acción de mediano plazo: El SSC y el IESS se beneficiarían de convocar a un proceso de diálogo social amplio y participativo para buscar propuestas que amplíen la cobertura de la protección social a la población del sector pesquero.

► Cuadro 13. Recomendaciones para el acceso a la protección social y a los servicios de salud de la población pesquera

Recomendaciones	Temporalidad	Organismos involucrados
1. Diseñar una política de acción afirmativa dirigida a la ampliación de oportunidades de afiliación de personas pescadoras al SSC	Corto plazo	Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino
2. Construir una política de asignación prioritaria de turnos adicionales de atención médica de especialidad para la población que trabaja en la pesca	Corto plazo	Subdirección Nacional de Prestaciones de Salud del SSC, Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS
3. Construir una política de acción afirmativa para la visibilización de las personas trabajadoras del procesamiento de productos de la pesca y de actividades de recolección	Corto plazo	Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino, Viceministerio de Acuicultura y Pesca
4. Reglamentar la distribución de beneficios para el otorgamiento efectivo de prestaciones de sobrevivientes para las personas afiliadas al Seguro Social Campesino	Corto plazo	Dirección del Seguro Social Campesino
5. Realizar campañas de sensibilización y socialización de los beneficios del Seguro Social Campesino	Corto plazo	Dirección de Comunicación del IESS y del Seguro Social Campesino
6. Realizar un estudio que permita la implementación de un piso de protección social para el sector pesquero	Corto plazo	Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información del IESS, Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino, Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del IESS
7. Habilitar el certificado de salud del IESS dentro de los requisitos para realizar el curso OMI	Corto plazo	Subsecretaría de Recursos Pesqueros
8. Desarrollar una política de acción afirmativa para la realización de cursos OMI para mujeres del sector pesquero que faciliten la afiliación al Seguro Social Campesino	Corto plazo	Dirección de Pesca Artesanal de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros
9. Generar una comisión que integre los sistemas de información	Corto plazo	Sistema Nacional de Información Acuícola y Pesquero del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Dirección de Control e Inspecciones del Ministerio del Trabajo, Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS, MIES
10. Reglamentar la portabilidad de aportes entre el Seguro Social Campesino y el Seguro General Obligatorio del IESS	Mediano plazo	Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino, Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información, Dirección del Seguro de Pensiones, Dirección Actuarial de Información y Estadística del IESS
11. Analizar la posibilidad de cambios en la frecuencia de aportes de personas pescadoras artesanales al Seguro Social Campesino	Mediano plazo	Subdirección de Control y Gestión del Seguro Social Campesino y la Subdirección Nacional de Afiliación, Cobertura y Gestión de la Información Dirección Actuarial, de Información y Estadística del IESS
12. Habilitar la telemedicina para atención médica del IESS y del Seguro Social Campesino	Mediano plazo	Subdirección Nacional de Prestaciones de Salud del SSC, Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS
13. Fortalecer la participación del IESS y del SSC en la Red Pública Integral de Salud para hacer más atractiva la oferta para la población que trabaja en la pesca	Mediano plazo	Subdirección Nacional de Prestaciones de Salud del SSC, Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS
14. Repotenciar centros existentes dentro de la Red Pública Integral de Salud para que puedan ampliar sus servicios y capacidad de atención	Largo plazo	Subdirección General de Salud del SSC, Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar, MSP
15. Construir nueva oferta de unidades médicas donde no exista infraestructura de ningún operador de la Red Pública Integral de Salud	Largo plazo	Subdirección General de Salud del SSC, Dirección del Seguro de Salud Individual y Familiar, MSP
Recomendación general - Fomentar el diálogo social tripartito para la construcción de un pacto para la protección social en el sector pesquero	Mediano plazo	IESS





► 6. Referencias

Banco Central del Ecuador. 2020. *Evolución de la Balanza Comercial*, enero de 2020.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2021. «Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19». <http://dx.doi.org/10.18235/0003795>.

Casalí, P., F. Vallejo, D. Jaramillo, R. Lucio y M. Velásquez. 2021. *Ecuador: Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-lima/documents/publication/wcms_815119.pdf.

Cecchini, S. y A. Madariaga. 2011. *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/27854>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36859/S1420175_es.pdf?sequence=1.

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

Cornejo, O., J. Waldmüller y N. Nogales. 2019. *Análisis y percepciones socio-económico y socio-ambiental de las capacidades individuales y colectivas de los pescadores artesanales de la costa ecuatoriana*. Universidad de las Américas.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2022. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura: Hacia la transformación azul*. <https://doi.org/10.4060/cc0461es>.

Ley de Seguridad Social. 2009.

Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. 2020.

Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. 2020. *Proyecto de inversión: Mejora en la competitividad del sector acuícola y pesquero*. <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/11/Proyecto-Mejora-Competitiva-del-Sector-Acu%C3%ADcola-y-Pesquero.pdf>.

———. 2021. *Acuerdo Ministerial N° 025: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*, Registro Oficial del 11 de enero de 2021.

———. 2022. *Programa de fortalecimiento de las capacidades del sector pesquero artesanal*.

MSP (Ministerio de Salud Pública). 2022. *Plan Decenal de Salud 2022-2031*. Quito: Ministerio de Salud Pública y Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud. https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2022/07/Plan_decenal_Salud_2022_ejecutivo.18.OK_.pdf.

OIT. 2022a. *Propuesta de un esquema innovador de afiliación para la inclusión de los trabajadores independientes en la seguridad social del Ecuador*. Ecuador: Oficina de la OIT para los Países Andinos. <https://www.ilo.org/es/publications/propuesta-de-un-esquema-innovador-de-afiliacion-para-la-inclusion-de-los>.

———. 2022b. *Informe de análisis de la coherencia normativa del sistema de seguridad social administrado por el IESS*. Ecuador: Oficina de la OIT para los Países Andinos. <https://www.ilo.org/es/publications/analisis-de-la-coherencia-normativa-del-sistema-de-seguridad-social>.

Pazmiño, G. 2018. «La implementación de políticas públicas como mecanismo para el desarrollo del talento humano y de los sectores pesqueros del Ecuador». *Comercio y Negocio* (7): 85-107. <https://revistasdigitales.upec.edu.ec/index.php/comercionegocio/article/view/441>.

Porras Velasco, A. 2017. «La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas». *Foro: Revista de Derecho* (24): 89-116. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/453>.

Reglamento General a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. 2020.

Waldmüller, J., N. Nogales, R. Cobey y M. C. Urigüen. 2018. «Respuestas pos-sísmicas con un enfoque del desarrollo humano y de derechos humanos: (in)visibilizar actores, derechos y capacidades». *Foro: Revista de Derecho* (30): 5-29. <https://doi.org/10.32719/26312484.2018.30.1>.



La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a Gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

Mediante el proyecto Pesca Justa, la Oficina para los Países Andinos de la OIT buscó fortalecer el trabajo decente en el sector pesquero en el Ecuador y el Perú y desarrollar acciones específicas a nivel regional. El proyecto proporcionó asistencia técnica a los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, teniendo como referente principal al Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), que busca promover y garantizar condiciones de trabajo decente a bordo de las embarcaciones pesqueras.

El presente documento fue elaborado en el marco de dicho proyecto y pretende analizar las condiciones de la protección social para las personas trabajadoras del sector de la pesca, tanto las que se dedican a la pesca artesanal como las que laboran en la pesca industrial y en la industria de procesamiento de productos del mar, e identificar las barreras que tiene esta población para su acceso a la protección social y proponer recomendaciones para superarlas. Asimismo, se presentan una serie de recomendaciones relacionadas con la protección social y el acceso a servicios de salud para las personas que laboran en el sector pesquero en el Ecuador, que se organizan tanto por su temporalidad –corto, mediano y largo plazo– como por la viabilidad de su ejecución.

www.ilo.org/es/ecuador

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