

# INFORME DE AVANCE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO

---

G R U P O  
**faro**  
Ideas y acción colectiva

DEL **DICHO**  
AL **HECHO**

Quito, abril de 2019

<b>¿Quiénes somos?</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>La política laboral</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Política y objetivos</b> .....	<b>5</b>
<i>a. Regulación de las relaciones de empleo</i> .....	<i>6</i>
<i>b. Fijación de salario mínimo</i> .....	<i>6</i>
<i>c. Capacidad de negociación</i> .....	<i>7</i>
<i>d. Beneficios sociales</i> .....	<i>8</i>
<b>Situación del empleo en Ecuador</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Empleo/Desempleo</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Empleo adecuado/ no adecuado</b> .....	<b>13</b>
<b>3. Empleo joven</b> .....	<b>16</b>
<b>4. Calidad de empleo</b> .....	<b>17</b>
<b>Política pública de empleo en Ecuador</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Normativa en Ecuador</b> .....	<b>21</b>
<b>2. Programas, políticas y reformas del actual Gobierno</b> .....	<b>23</b>
<b>Posibles caminos a seguir</b> .....	<b>26</b>
<b>1. ¿Reforma laboral?</b> .....	<b>27</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>30</b>
<b>Trabajos citados</b> .....	<b>31</b>
<b>Definiciones</b> .....	<b>34</b>

**Directora Ejecutiva de Grupo FARO**  
Ana Patricia Muñoz  
**Directora del Área de Democracia, Transparencia y Ciudadanía Activa**  
Estefanía E. Terán Valdez  
**Especialista de comunicación**  
Juan Francisco Trujillo  
**Equipo de investigación**  
Camila Ulloa Torres  
**Diseño y Diagramación**  
Juan Villacís / Estudio Nueve  
**Edición**  
La Caracola Editores

Esta es una publicación de Grupo FARO

Quito, abril de 2019

Agradecemos a Augusto de la Torre, Director del Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales (CIEE) - Universidad de las Américas y profesor adjunto de la Universidad de Columbia (EEUU), Diego Mancheno, Decano de la Facultad de Economía - Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Santiago García, Investigador docente- Universidad Central del Ecuador por su colaboración en la revisión de este informe.

Se agradece la colaboración para la elaboración de este informe a Santiago Valdivieso, voluntario en Grupo FARO. Licenciado en Economía por la Universidad de Grenoble Alpes (Francia) y egresado de la de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador con formación y experiencia en liderazgo, desarrollo y organización de proyectos, análisis de coyuntura e investigación.

# ¿QUIÉNES SOMOS?

## GRUPO FARO

Es un centro de investigación y acción, independiente, apartidista, plural y laico, cuyo propósito es generar evidencia para incidir en políticas públicas, promover prácticas para la transformación e innovación social.

## ÁREA DE DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA Y CIUDADANÍA ACTIVA

Nace como una respuesta a la necesidad de reducir la brecha informativa que hay entre política y ciudadanía. Buscamos incorporar la innovación en incidencia como elementos claves de la participación ciudadana. Impulsamos los lazos, redes y proyectos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil regionales para la profundización de la democracia de América Latina.

## DEL DICHO AL HECHO

Este componente realiza un análisis de la situación actual del país en temáticas como Empleo, Emprendimiento y Lucha contra la Corrupción. Además, hace un análisis de la situación actual y seguimiento a la política pública de temáticas de relevancia tanto para la ciudadanía como para el gobierno.

## ANTECEDENTES Y LOGROS

A fin de: reducir la brecha informativa entre las acciones del Gobierno y lo que conoce la ciudadanía; asegurar la gobernanza estableciendo métodos de seguimiento a políticas específicas; entregar a la ciudadanía información verificada pero sobre todo analizada en un contexto político, social y económico determinado, «Del Dicho al Hecho» realizó el seguimiento de las propuestas de campaña del presidente Lenín Moreno durante su primer año de gestión.

Este seguimiento imparcial se realizó mediante un consorcio conformado por la academia, organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional. El trabajo de este grupo multiactor fue complementado por el continuo apoyo de las instituciones rectoras en las temáticas a las que se dio seguimiento: educación inicial, educación técnica, empleo, emprendimiento, lucha contra la corrupción y la reconstrucción de Manabí.

Al final de este proceso de acompañamiento, «Del Dicho al Hecho» desarrolló un total de 18 informes de seguimiento que fueron elaborados en tres períodos diferentes (100 días, 6 meses y 1 año de gestión). Adicionalmente, se generó una plataforma web en donde se comunicó a la ciudadanía los avances en cada temática.

# INTRODUCCIÓN

El empleo es vital desde el punto de vista económico y social ya que afecta de manera directa la vida de las personas. El informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las perspectivas sociales y de empleo en el mundo en 2018 muestra que el desempleo promedio mundial sigue elevado, al alcanzar casi 190 millones de personas sin trabajo. De las personas empleadas, se estima que el 42% se encuentra en situaciones de empleo vulnerable<sup>1</sup>. Según la OIT, este porcentaje permanecerá elevado en los países con economías emergentes, donde podría superar el 46%. Con respecto a América Latina y el Caribe, la OIT muestra que el porcentaje de trabajadores que se encuentra en empleos vulnerables ha aumentado por tercer año consecutivo, y se estima que la informalidad en la región sigue siendo una de las más elevadas del mundo, con una media de 58% de empleo informal con respecto al empleo total (OIT, 2018).

En Ecuador, el contexto es muy similar. La desaceleración de la economía en general debido a la reducción del precio de las materias primas (especialmente del petróleo), la disminución de la inversión pública y la baja en la inversión extranjera directa<sup>2</sup> han generado problemas visibles en el mercado laboral. En el último año, el escenario se caracteriza por un deterioro de la calidad del empleo, que se refleja en el aumento del porcentaje de empleo no adecuado<sup>3</sup>, en la caída de los ingresos laborales<sup>4</sup>, en el aumento de la informalidad, del empleo no remunerado e independiente, y en el aumento de la tasa de pobreza extrema por ingresos<sup>5</sup>.

El análisis del primer año del Gobierno realizado a través el componente «Del Dicho al Hecho», de la iniciativa Ecuador Decide, muestra que durante este tiempo no se cumplieron las propuestas de campaña con respecto a la generación de empleo adecuado, que buscaban crear 250 mil empleos al año, y específicamente 136 mil empleos con el programa emblemático «Casa para Todos». El informe analizó el avance de dicho proyecto así como los programas de empleo joven, y encontró que queda mucho por hacer. Para el segundo año, es importante entender la dirección que está tomando el Gobierno, más allá de los programas emblemáticos de la campaña, para atender las demandas laborales; por ello es necesario analizar la situación del empleo así como la política pública implementada.

El presente informe tiene como objetivo dar seguimiento a la política pública en materia laboral en Ecuador en el segundo año del Gobierno de Lenín Moreno, para sentar las bases de recomendaciones técnicas que permitan dinamizar el mercado laboral. Por tanto, se busca obtener un panorama del mercado laboral nacional, realizar un análisis de la respuesta del Gobierno ante el desempleo, generar preguntas sobre el funcionamiento de la política laboral, y proponer una aproximación metodológica para el análisis de estas políticas y su incidencia tanto en la oferta como en la demanda de empleo.

1 Según la OIT, en empleo vulnerable se encuentran los trabajadores por cuenta propia y aquellos que colaboran en la empresa familiar.

2 En el tercer trimestre de 2018, la inversión extranjera directa registró un flujo de \$200,4 millones, cifra inferior en \$9,1 millones con relación al segundo trimestre de 2018 (\$209,5 millones).

3 El empleo no adecuado agrupa a las categorías de subempleados (por insuficiencia de tiempo e ingresos), otro empleo no pleno y empleo no remunerado. Ver tabla de definiciones al final del documento.

4 Promedio mensual del ingreso laboral.

5 Según la ENEMDU, la tasa de pobreza extrema por ingreso para diciembre de 2018 era 8,4%, esto es 0,5 puntos porcentuales más que en diciembre de 2017.

# LA POLÍTICA LABORAL

La aproximación sobre lo que es deseable para los mercados laborales dependerá de los objetivos que se busque priorizar y de las dimensiones sobre las cuales se realice esta priorización (económicas, sociales, políticas, humanistas, entre otras). Es así que, por ejemplo, desde una dimensión económica, se buscará una serie de herramientas que permitan una mayor eficiencia de los mercados laborales, mediante la generación de incentivos para una mejor asignación de la fuerza laboral; desde una dimensión social, se fomentarán políticas que mejoren las condiciones laborales, igualdad salarial, un mayor desarrollo de destrezas, etc.; asimismo, desde una dimensión humanista se perseguirán objetivos de autorrealización de los individuos por medio del trabajo.

Todas estas aproximaciones parecen enfocarse en objetivos diferentes que pueden muchas veces estar contrapuestos. Así, uno de los desafíos más grandes para la política laboral es atender los principales problemas de los mercados laborales considerando sus diversas dimensiones, proponiendo una serie de políticas que alineen los incentivos tanto de los empleadores como de los empleados, sin desatender las condiciones laborales y sin obrar en detrimento de los beneficios sociales.

En América Latina, uno de los principales problemas que enfrentan los mercados laborales es la informalidad; al respecto, existe una amplia discusión. Por un lado, sobre los efectos negativos que tienen los altos niveles de informalidad para la productividad, haciendo importante combatirla a partir de una política laboral que incentive el empleo formal. Por otro lado, la informalidad se observa como una consecuencia de la baja productividad de los mercados de la región, de modo que para reducirla se deben generar políticas que estimulen el crecimiento y mejoren la asignación de recursos.

Otro de los problemas que se identifican es la sobrerregulación laboral: si bien esto no es igual para todos los países de la región, el Banco Mundial argumenta que para mejorar la estructura del mercado laboral se deben promover políticas más flexibles (Banco Mundial, 2004). Otro grupo identifica que uno de los mayores problemas de la región radica en el bajo nivel de educación y capacitación, y por tanto la inversión en esta área es fundamental (BID, 2003; De Ferranti et al., 2003). Enfoques como los poskeynesianos analizan el papel de la demanda efectiva en el mercado laboral. Esta corriente, al asumir la presencia más frecuente de desequilibrios que equilibrios automáticos, analiza el problema de la insuficiencia de la demanda efectiva como resultado de las desigualdades en la distribución del ingreso y por la presencia decisiva de monopolios y oligopolios (Lavoie, 2009).

Schneider y Karcher (2010) identifican que el mercado laboral de América Latina cuenta con condiciones específicas que deben ser atendidas en materia de política laboral, y las dividen en cinco secciones: 1) capital humano poco calificado, 2) regulaciones laborales muy duras, 3) alto grado de rotación laboral, 4) un sector informal grande, y 5) pequeños y muy politizados sindicatos con un bajo nivel de representatividad. Para esto, los autores establecen que es importante tomar en cuenta factores políticos para el cambio o modificación de estos elementos.

## POLÍTICA Y OBJETIVOS

De manera general, las políticas laborales buscan atender de al menos cuatro formas los problemas antes mencionados. La primera se refiere a la regulación del Gobierno en las relaciones laborales, a partir de las normas de contratación y despidos, modalidades de trabajo, incremento o disminución de horas de trabajo, entre otras. La segunda se enfoca en promover derechos básicos, como la

fijación de salarios mínimos. La tercera forma se enfoca en el poder de demanda y negociación que el Gobierno les otorga a los sindicatos y gremios de trabajadores. Por último, una cuarta forma es la provisión de seguros sociales de desempleo, salud, vejez, entre otros, que puedan beneficiar a la totalidad de población trabajadora (Botero *et al.*, 2004) A continuación se analiza cada una de estas políticas, así como su efecto en el nivel y calidad de empleo.

## Regulación de las relaciones de empleo

La discusión en torno a la regulación parte de la premisa de que el mercado laboral es imperfecto. La asimetría de información presente en las relaciones laborales puede redundar en abuso por parte de los empleadores, carencia de incentivos por parte de los empleados e informalidad, entre otras consecuencias.

La discusión sobre cuánto se debe regular el mercado laboral presenta un desafío constante, ya que por un lado se busca que los empleadores no abusen de sus trabajadores e inviertan más en la preparación de sus empleados, y por otro lado se busca fomentar que los empleados quieran quedarse en sus puestos de trabajo y que sean más eficientes.

Entre las políticas que intervienen en las relaciones de empleo, están las regulaciones de despidos (motivos, procesos, mecanismos de indemnización, etc.) y las modalidades de contratación (fijas, temporales, indefinidas), períodos de prueba y subcontratación (CAF, 2018). Este tipo de políticas es esencial, pues afecta directamente sobre el bienestar de los trabajadores, así como en los incentivos de los empleadores (Eliason y Storrie, 2006; Sullivan y Von Wachter, 2009; García-Pérez, Castelló y Marinescu, 2016).

**Efecto negativo:** Los economistas liberales argumentan que una legislación de protección laboral muy rígida es negativa, ya que puede aumentar el porcentaje de informalidad. Al respecto, la literatura empírica encuentra que la legislación de protección de empleo disminuye la capacidad de las empresas de ajustar su fuerza laboral, contrae su producto, inversión y productividad, y aumenta la informalidad empresarial y laboral (Heckman y Pagés, 2000 y 2004; Besley y Burgess, 2004). De igual manera, se sugiere que un mayor nivel de regulación también tiene un impacto en la promoción de economías informales, debido a que genera más costos dentro del empleo formal en comparación con el informal (Schneider, 2005; Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005; BID, 2003; Banco Mundial, 2004). En este sentido, en la medida en que los costos de salida y entrada entre el trabajo formal y el informal sean más altos, más se mantendrán las brechas.

Mortensen y Pissarides (1994) argumentan que aumentar los costos de despidos puede generar un proceso ineficiente de asignación de fuerza laboral para la empresa. Estos autores encuentran que existe una relación negativa entre un mayor nivel de regulación laboral y una mayor estabilidad en el puesto de trabajo, principalmente en el sector formal. Esto sucede porque en muchos países, al despedir a un trabajador, este tiene acceso a una mayor cantidad de beneficios a medida que pasa más tiempo (Cook, 2007; BID, 2003); por ello, los empleadores tienen incentivos para mantener a sus trabajadores por un período corto para evitar el costo del despido.

**Efecto positivo:** Desde la perspectiva de los trabajadores, una legislación mucho más fuerte en temas de protección puede ser positiva para la estabilidad de ingresos que en ausencia de mecanismos compensatorios: afecta a la seguridad económica de los empleados, especialmente la de aquellos con niveles educativos bajos y medios. Una legislación fuerte puede generar mayores incentivos para que los trabajadores busquen continuar una carrera ascendente dentro de la misma empresa, lo que evita altos niveles de rotación (Autor y Houseman, 2010; García-Pérez *et al.*, 2016). Incluso, existe un amplio debate en la literatura que asocia una mayor flexibilidad con un aumento

de precariedad laboral, por lo que al relajar las políticas de despido o contratación se podría derivar en abusos laborales<sup>6</sup>.

## Fijación de salario mínimo

Con respecto a las políticas laborales que promueven la fijación de un salario mínimo, también se observan visiones contrapuestas desde la literatura.

**Efecto negativo:** La literatura empírica inicial argumenta que los salarios mínimos pueden incidir de manera negativa en el nivel de empleo y formalidad. Sugiere un impacto negativo entre el aumento del salario mínimo y los niveles de desempleo, principalmente en los jóvenes y en trabajadores poco calificados. Además, se menciona que un salario mínimo demasiado elevado podría ocasionar el desplazamiento de los trabajadores de la economía formal a la economía informal (Brown, Gilroy y Kohen, 1982).

**Efecto positivo:** Los datos recientes de la OIT para el *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017* muestran que la fijación de salario mínimo no impacta necesariamente de manera negativa en el nivel de empleo. El informe menciona que, si se establece el salario mínimo en un nivel adecuado —es decir, que toma en cuenta tanto las necesidades de los trabajadores y de sus familias, así como las de los empleadores—, los ingresos de los trabajadores mal remunerados pueden aumentar sin que ello tenga efectos negativos significativos sobre el empleo (OIT, 2017). En este sentido, no solo la fijación del salario mínimo es inofensiva para el empleo sino también el aumento. Al respecto, Card y Krugman (1994) demuestran que, al contrario de lo que proponía la literatura clásica, el aumento del salario mínimo no genera efectos negativos sobre el empleo. Adicionalmente, los enfoques poskeynesianos argumentan que el aumento del salario mínimo, así como del salario real, podría generar efectos positivos sobre el empleo y la economía en general (Lavoie, 2009).

## Capacidad de negociación

Un tercer aspecto relevante que se debe analizar es el poder de demanda y negociación que el Gobierno otorga a los sindicatos y gremios de trabajadores, con el objetivo de definir parte de sus políticas laborales. La negociación puede abarcar una serie de políticas más allá del salario, incluyendo horarios de trabajo, reglas de contratación y despido, así como mecanismos específicos por tipo de industria (CAF, 2018).

La capacidad de negociación colectiva entre trabajadores, representantes de los trabajadores y empleadores es relevante, ya que puede generar una homologación salarial para una empresa o para varios sectores de la economía. También influye en las condiciones de trabajo, así como en los procesos de intercambio de información entre empleadores y empleados.

El éxito de los mecanismos de negociación depende en gran medida del alcance que tengan las negociaciones (por empresa o por sector) y el nivel de sindicalización, que influirá en la representatividad de las negociaciones alcanzadas. En este sentido, la forma de organizar la negociación puede generar distintos efectos.

**Efecto negativo:** Si la negociación se limita a la empresa o lugar de trabajo, el efecto se restringe a resolver la desigualdad salarial a su interior. Por esto, se puede observar que la desigualdad salarial tiende a ser menor en países que aplican un sistema de negociación colectiva incluyente

<sup>6</sup> Al respecto, ver OIT, *Economic Security for a Better World*, Ginebra, 2004; Echeverría, López, Santibáñez y Vega, *Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas*, 2004; Henríquez, Riquelme, Gálvez y Morales, *Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile*, 2006; y Bucheli y Furtado, *Impacto del desempleo sobre el salario: El caso de Uruguay*, 2002, entre otros.

(Álvarez et al., 2017; Engbom y Moser, 2017). Sin embargo, la negociación por sectores deja de lado los factores de productividad interna de cada una de las empresas; así, si el sector negoció un salario mínimo alto, las empresas que no puedan cumplir con ellos se verán afectadas, lo que favorecerá a las empresas grandes.

De igual manera, el nivel de politización de los sindicatos es un factor fundamental. Schneider y Karcher (2010) argumentan que uno de los problemas de América Latina es la baja representatividad de los sindicatos, ya que responden a partidos políticos específicos y no siempre resuelven las necesidades de los gremios mediante mecanismos democráticos y participativos.

**Efecto positivo:** Cuando la negociación se da en los planos «nacional, sectorial y/o de las ramas sectoriales, en entornos de varios empleadores coordinados entre sí, queda cubierta una gran proporción de los trabajadores y es probable que la desigualdad se reduzca en y entre las empresas» (OIT, 2017). Sin embargo, es importante que estas negociaciones vayan acompañadas de políticas que restrinjan la posibilidad que las empresas del sector puedan contratar nuevos empleados durante el proceso de negociación. Además, es importante que los sindicatos, en estos escenarios, tengan un nivel de representatividad alto, sean transparentes, cuenten en su interior con mecanismos democráticos que canalicen de mejor manera las demandas de los trabajadores, y lleguen a acuerdos sostenibles en el tiempo.

## Beneficios sociales

Por último, es importante analizar el conjunto de políticas que se asocian a los beneficios sociales. Estos mecanismos influyen en los incentivos que tienen los empleados para ingresar o mantenerse en el sector formal (CAF, 2018). De manera general, se pueden identificar políticas que otorgan beneficios sociales, ya sea al puesto de trabajo o al trabajador (seguro de salud, desempleo, vejez, transferencias monetarias por número de hijos, etc.)

**Efecto negativo:** La literatura sugiere que cuando los beneficios están enfocados a proteger el puesto de trabajo y no al trabajador, los mercados laborales generarán emparejamientos menos eficientes, debido a que el trabajador, al perder su empleo, perderá también los beneficios y buscará un empleo no necesariamente acorde a sus habilidades. En este sentido, los beneficios sociales deberían enfocarse a proteger al trabajador, incluso en situaciones de desempleo y en sus etapas de movilidad.

**Efecto positivo:** Otro grupo menciona la importancia de mantener los beneficios sociales en el empleo formal, pues, a medida que exista una mayor valoración de los beneficios sociales en este sector, va a existir una preferencia por ingresar o mantenerse en un empleo formal. Bergolo y Cruces (2014) observan que, para el caso uruguayo, la expansión de beneficios de salud para trabajadores formales tuvo un efecto claro en la reducción de la informalidad. Esto puede ocurrir en sentido inverso cuando los incentivos se encuentran en el sector informal; por ejemplo, cuando «el pasar de un empleo informal a uno formal supone la pérdida de una transferencia monetaria, que haga que los trabajadores de bajos ingresos prefieran la informalidad» (CAF, 2018).

La literatura aborda diversas perspectivas sobre los efectos que puede tener la política laboral. A partir de esto se observa la importancia del diseño de políticas públicas con incentivos adecuados que generen mercados laborales eficientes. En este sentido, el diagnóstico de la situación a nivel regional, y principalmente en el país, es fundamental para comprender los aspectos clave sobre los cuales se requiere un mayor grado de intervención por parte del Gobierno. A continuación se presenta un análisis de la situación actual del mercado laboral y algunos indicadores de empleo en América Latina y en Ecuador.



# SITUACIÓN DEL EMPLEO EN ECUADOR

En los últimos 20 años, América Latina ha vivido una época con un alto grado de prosperidad económica, lo que ha generado mayores oportunidades de trabajo<sup>7</sup>, aumento de salarios<sup>8</sup> y reducción del desempleo<sup>9</sup>. Sin embargo, el nivel de informalidad de empleo que todavía enfrenta la región es amplio<sup>10</sup>. Alaimo et al. (2016) sostienen que esta estructura de alta informalidad deriva en bajos niveles de productividad, desincentiva la formación y capacitación de los trabajadores, y produce un alto grado de rotación. Este escenario también genera un mayor porcentaje de trabajadores que no cuenta con la protección necesaria para permanecer en el desempleo buscando un trabajo adecuado a sus capacidades, lo que produce emparejamientos laborales incorrectos.

Si bien muchos de los indicadores laborales de la región fueron positivos durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la sostenibilidad de este crecimiento está en duda. Un gran porcentaje de la mejora de los mercados laborales se concentra en los países que experimentaron el *boom* de las materias primas. En este sentido, Alaimo et al. (2016) mencionan que casi el 90% del empleo formal que se generó en la región (30 millones de trabajos) fue en países que estuvieron expuestos al boom. En estos países también se incrementó la tasa de formalidad en 11 puntos porcentuales vs. 4 puntos porcentuales en el resto de los países. Además, los aumentos salariales fueron exclusivos para aquellos que experimentaron el boom (4% anual vs. 0,41% anual en aquellos países que no experimentaron el alza del precio de las materias primas).

García Álvarez (2016), a partir de un estudio en Ecuador desde 2007 hasta 2016, menciona que en este período se generó un crecimiento económico redistributivo y socialmente más equitativo. Esto se debió en parte a una estrategia de política laboral como, por ejemplo, el establecimiento del salario mínimo, denominado «salario digno», que permitió que el salario mínimo real se incrementara sostenidamente, alrededor del 46,2% entre 2007 y 2015. La dinámica del salario digno influyó en la tendencia de alza de los salarios reales medios de los ocupados en relación de dependencia, los cuales crecieron en un 25,8% entre diciembre de 2007 y diciembre de 2015 (INEC, 2016). Conjuntamente con las mejoras en las condiciones laborales antes mencionadas, Ecuador también experimentó una tendencia decreciente en los niveles de desigualdad salarial. Sin embargo, el autor argumenta que toda la estrategia que se implementó en este período podría carecer de sostenibilidad debido a la dependencia excesiva de los recursos del Estado.

Al respecto, Messina y Silva (2018) analizan la variación de la desigualdad salarial en América Latina y el Caribe, y encuentran que para ciertos países de la región, el aumento de los salarios de los trabajadores menos calificados estuvo condicionado por el aumento de gasto, que a su vez fue posible por el boom de los *commodities*. En este sentido, De la Torre, Beylis e Ize (2015) encuentran que la reducción de la desigualdad salarial en los 2000 fue mayor en América del Sur que en Centroamérica y México. Los autores observan que esta reducción tiene diversas características para cada subgrupo. En América del Sur, donde los términos de intercambio fueron más favorables, la demanda es una fuerte contribución para la reducción de la desigualdad salarial, mientras que en Centroamérica los efectos de la demanda fueron mucho menores. Así, la elevación del salario

7 Durante el período 1993-2013, la población ocupada en América Latina y el Caribe creció en 8 puntos porcentuales (BID, 2015).

8 El crecimiento salarial medio en América Latina y el Caribe fue de 2% al año durante el período 2003-2013, prácticamente igual a la tasa de crecimiento del PIB por trabajador (BID, 2015).

9 La tasa de desempleo promedio descendió de 9% en 2003 a 6% en 2013. En países como Bolivia, Ecuador, El Salvador y Guatemala, el desempleo es prácticamente inexistente, con tasas por debajo del 4% (BID, 2015).

10 Los niveles de informalidad más altos están en Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú, donde más del 60% de los trabajadores de clase media, y más del 78% de los trabajadores de clase media vulnerable, no contribuye al seguro social. En un segundo grupo, con un nivel de informalidad de la clase media de entre el 45% y 55% de los ocupados, se encuentran Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, República Dominicana y Venezuela. Por último, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay tienen la clase media con menores niveles de informalidad, entre el 20% y el 30% (BID, 2015).

mínimo no sería la causa de la caída de la desigualdad salarial. Más bien, tanto la elevación del salario mínimo como la caída de la desigualdad salarial fueron posibilitados por un tercer factor: el boom de gasto generado por los altos precios de las *commodities*.

Una vez finalizado el *boom*, la región se enfrenta a desafíos de sostenibilidad del crecimiento económico. En 2017, el país cerró con un déficit primario<sup>11</sup> de 2.3, lo que significa —incluso excluyendo los pagos de intereses de la deuda— que los gastos fueron superiores a los ingresos, lo que incrementó de manera importante la deuda pública. En la actualidad, el país enfrenta varios problemas importantes, incluyendo desequilibrios fiscales, alto endeudamiento y escasez de divisas. La deuda agregada (interna + externa) representa, a diciembre del 2018, el 45.2% del PIB<sup>12</sup>. Por ello, el gobierno central se enfocó en disminuir el gasto de inversión y el gasto primario, reduciendo el consumo interno, los multiplicadores del consumo y, por tanto, también las expectativas de crecimiento de su PIB de los años 2018 y 2019: para junio de 2018, la previsión era de 2.2% y 1.5%, mientras que para enero de 2019, la estimación de 2018 fue de 1% y la previsión del 2019 fue de 0.7%<sup>13</sup>. Por el lado de las reservas internacionales, estas se redujeron en un 45.32% entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018<sup>14</sup>. Esto se explica en parte por un saldo de balanza comercial negativo (-604 USD millones). Además, entre diciembre de 2017 y diciembre de 2018, los precios del crudo bajaron de alrededor de USD 60 a USD 49,5 por barril.

Para enfrentar el complejo escenario del país, el Gobierno implementó el Programa Económico de Estabilización Fiscal y Reactivación Productiva. Dentro de él se plantearon medidas para la reducción del gasto público. El Gobierno espera optimizar los recursos por un monto de USD 1 000 millones a partir de la reducción de diez instituciones de la Función Ejecutiva para 2019 y dos para 2020, así como la fusión de ocho entidades en 2019 y dos en 2020. Asimismo, se comprometió a la supresión de siete de las 22 empresas públicas a cargo de la Función Ejecutiva<sup>15</sup>.

Estas medidas plantean una reducción del tamaño del Estado, por lo que se espera una disminución importante del empleo en el sector público. Esto ya se ha venido evidenciando desde inicios de 2018. Al respecto, el gráfico 1 muestra la variación del empleo público y privado: se observa que el empleo público desciende 1,4 puntos porcentuales en 2018 con respecto a 2017, la mayor variación negativa desde 2008.

Paralelamente a las reducciones en el Gobierno central, el Legislativo anunció el recorte de \$ 4,1 millones en sus gastos y la supresión de los contratos de 257 servidores<sup>16</sup>. En junio de 2018, el Ministerio de Trabajo dispuso la terminación de los contratos ocasionales en el sector público. Además, se prohibieron nuevas contrataciones de personal bajo la modalidad de servicios ocasionales hasta el cierre del ejercicio fiscal del año 2018 y durante todo el ejercicio fiscal 2019<sup>17</sup>. Además, en octubre de 2018 se eliminaron las partidas vacantes en el sector público como parte de las medidas económicas<sup>18</sup>.

11 Saldo entre lo que ingresa un Estado vía impuestos y el gasto corriente. Este déficit no tiene en cuenta el coste del pago de la deuda.

12 Ministerio de Economía y Finanzas ([https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Bolet%C3%ADn-Deuda-P%C3%BAblica-Enero-2019\\_finalOK.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Bolet%C3%ADn-Deuda-P%C3%BAblica-Enero-2019_finalOK.pdf)). Accedido el 20 de marzo de 2019.

13 Perspectivas económicas mundiales: América Latina y el Caribe. Cielos cubiertos (Banco Mundial, 2019) (<http://pubdocs.worldbank.org/en/962541526414109985/Global-Economic-Prospects-June-2018-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>); Perspectivas económicas mundiales: América Latina y el Caribe. ¿La marea está cambiando? (Banco Mundial, 2018).

14 Banco Central del Ecuador.

15 Tomado de <http://www.planificacion.gob.ec/el-gobierno-nacional-anuncio-las-medidas-para-la-optimizacion-de-la-funcion-ejecutiva-del-estado>. Accedido el 20 de marzo de 2019.

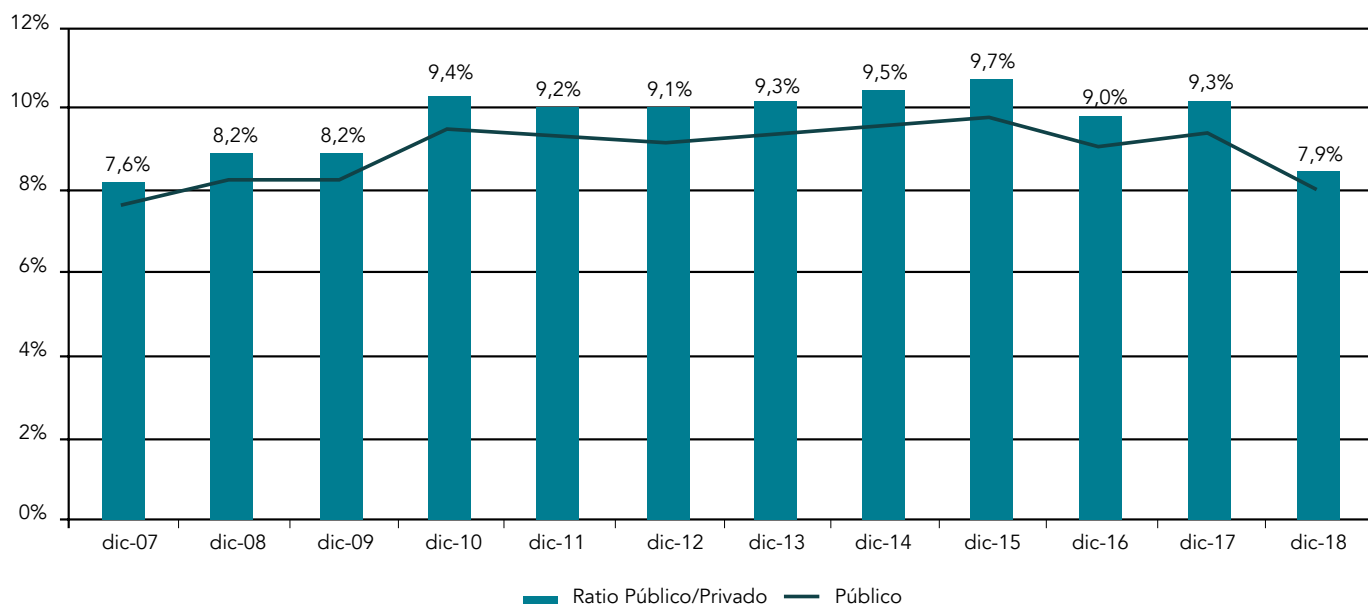
16 Tomado de <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/374091-asamblea-anuncia-recorte-41-millones-personal>. Accedido el 19 de febrero de 2019.

17 Circular MDT-DSG-2018- 0017.

18 Decreto Ejecutivo 135.

La ola de recortes de personal empleado en el sector público sigue aumentando en este año, principalmente en las empresas públicas. Al respecto, el presidente del directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO) dispuso que se emitiera la reducción de al menos el 10% de los empleados de 21 compañías estatales. Además, según las cifras entregadas por el Ministro de Trabajo en comparecencia ante la Comisión de los Trabajadores de la Asamblea, desde diciembre de 2018 a febrero de 2019 se ha desvinculado a 11 820 trabajadores del sector público<sup>19</sup>.

**Gráfico 1. Variación empleo público/privado**



Fuente: ENEMDU (2018)

Además del recorte de contrataciones y los despidos en el sector público, es importante observar los indicadores de la oferta y demanda del mercado laboral y los niveles de empleo adecuado, desempleo, subempleo, entre otros.

## EMPLEO/DESEMPLEO

La Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) muestra que ha existido un aumento progresivo de la población en edad de trabajar desde diciembre de 2014. De acuerdo con los datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la CEPAL (CELADE), este aumento sigue una tendencia a nivel regional: el porcentaje de población en edad de trabajar (PET) tiene un aumento denominado «bono demográfico». El incremento de la población en edad productiva representa una ventana de oportunidad para generar un mayor crecimiento económico. Sin embargo, también representa un desafío, en escenarios con mercados laborales con una alta oferta y una baja demanda laboral, donde la PET puede dirigirse a empleos no adecuados o al desempleo.

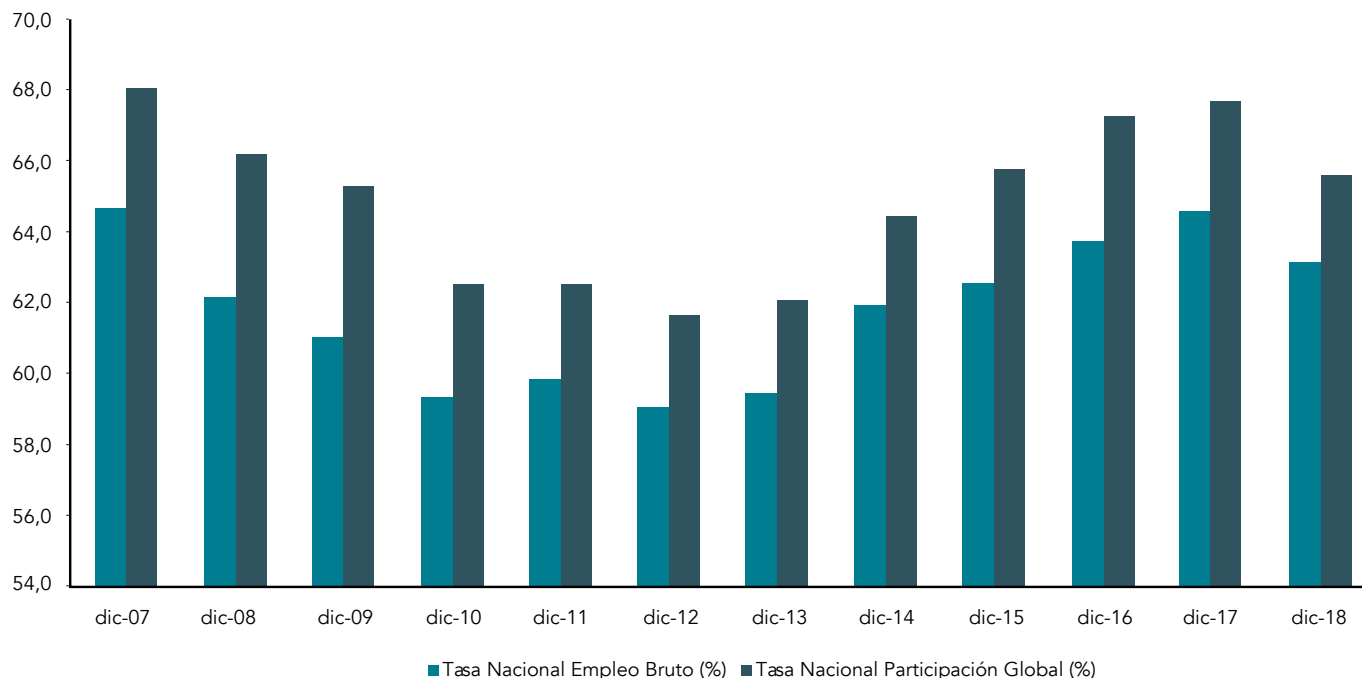
Puesto que no todos quienes están en edad de trabajar desean hacerlo (pueden preferir estudiar, por ejemplo), para observar la oferta del mercado laboral es importante comparar la evolución de la población económicamente activa (PEA)<sup>20</sup> con la población en edad de trabajar. Esto se traduce en la tasa de participación global (TPG). Para la demanda del mercado laboral se debe analizar

<sup>19</sup> Tomado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/trabajadores-desvinculados-sector-publico-ecuador.html>. Accedido el 19 de marzo de 2019.

<sup>20</sup> Ver tabla de definiciones.

la relación entre la población con empleo y la población en edad de trabajar, que es la tasa de empleo bruto (TEB). En un mercado laboral perfecto, la oferta y la demanda serían iguales; sin embargo, los datos en Ecuador dan cuenta de una distorsión, con un mayor nivel de oferta en función a la demanda. El gráfico 2 da cuenta de esta relación; se observa que los dos indicadores se han reducido en comparación con diciembre de 2017.

**Gráfico 2. Tasas nacionales de empleo bruto y de participación global (2007-2018)**



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

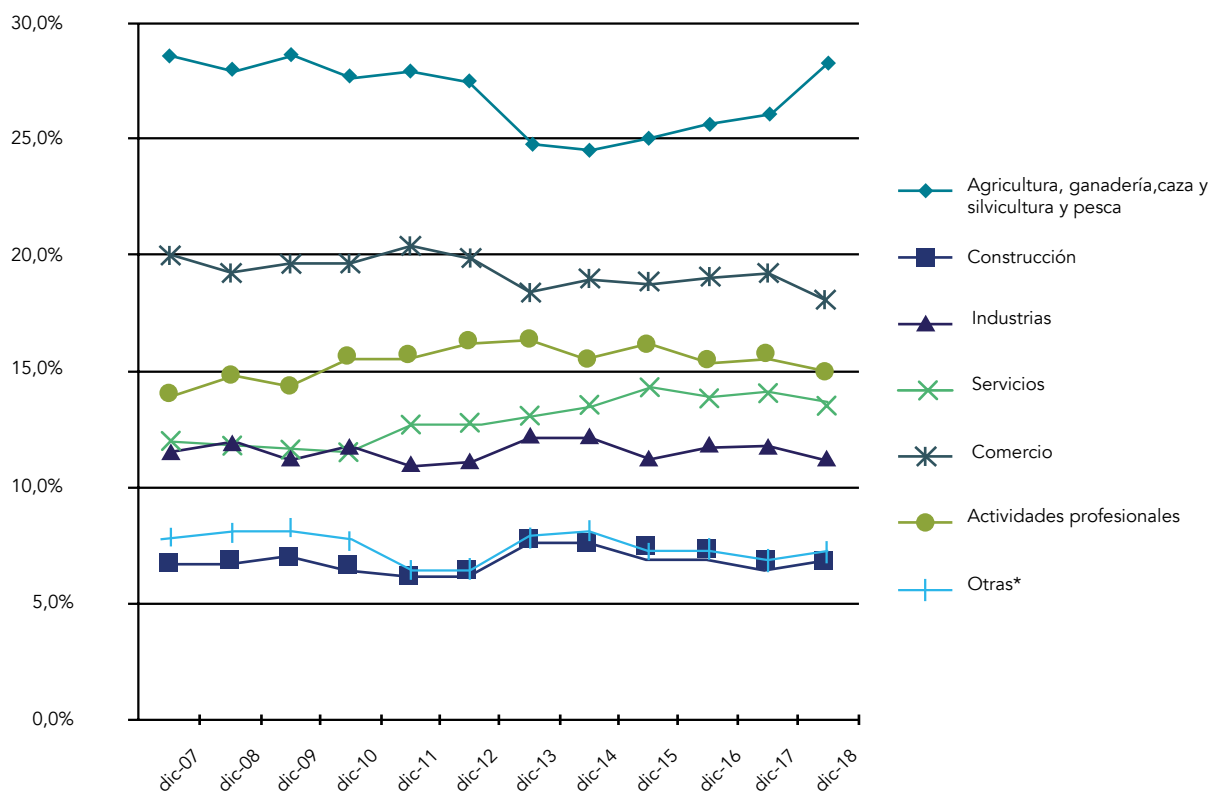
La evolución del empleo por sectores económicos muestra un aumento de 2,2 puntos porcentuales para el sector de agricultura, ganadería y pesca a diciembre de 2018 en relación a diciembre de 2017. Esta tendencia difiere con el resto de sectores, que presentan una disminución a diciembre de 2018. Históricamente, el sector agrícola es el que mayor empleo ha generado, seguido por el sector de comercio (ver gráfico 3). Sin embargo, apenas el 2,46% de los títulos registrados a nivel nacional entre 2007 y 2018 tienen relación con la agricultura, silvicultura y pesca, y solo el 1,46% tiene relación con industria y producción (empleabilidad en manufactura) (ENEMDU y Senescyt)<sup>21</sup>. En lo que sí parece haber concordancia es entre la formación en educación comercial y administración (24,19%) y el empleo ocupado en la rama de comercio (18,1%).

En cuanto a las perspectivas a futuro, no se observa un cambio favorable. Según el boletín de prensa N.º 116 de la Senescyt, el 62% de las postulaciones se centra en diez carreras, entre las cuales medicina, enfermería, administración de empresas, derecho y sociología fueron las más demandadas<sup>22</sup>. No se presenta evidencia de que el mercado laboral pueda favorecer a estas carreras en los años próximos.

21 ENEMDU-INEC, diciembre de 2018.

22 Tomado de <https://www.educacionsuperior.gob.ec/62-de-postulaciones-se-concentra-en-10-carreras>. Accedido el 28 de marzo de 2019.

**Gráfico 3. Empleo por tipo de actividad (2007-2018)**



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

\*Incluye las ramas servicios domésticos y otros servicios (Actividades inmobiliarias; Artes, entretenimiento y recreación; Actividades de organizaciones extraterritoriales; Otras actividades de servicios; No especificado)

Con respecto a la percepción del sector empresarial, el último estudio de opinión empresarial desarrollado por el Banco Central del Ecuador en enero de 2019 muestra que el índice de confianza empresarial (ICE) global<sup>23</sup> disminuyó 6,8 puntos en enero de 2019 comparado al mes anterior. El personal ocupado de todos los sectores se redujo con respecto al mes anterior<sup>24</sup>, y las expectativas empresariales prevén que el personal ocupado seguirá en descenso para el mes siguiente.

## EMPLEO ADECUADO/ NO ADECUADO

A 2018, la tasa de desempleo (3,7%) tuvo una reducción significativa de 0,9 puntos porcentuales en comparación a 2017, y fue la más baja desde 2007. Si bien esta es una cifra alentadora, es importante analizar con mayor profundidad este indicador, que no necesariamente refleja el tipo de empleo que tiene la población. Al respecto, De la Torre e Hidalgo (2017) mencionan que «en países que no tienen un sistema integral de seguro para el desempleo, la tasa de desempleo tiende a ser baja y relativamente estable a lo largo del ciclo económico, ya que la mayor parte de la población en edad de trabajar no tiene otra opción que hacerlo, aunque sea en condiciones precarias». Para tener una mejor idea del tipo de empleo, es importante observar la tasa de empleo adecuado<sup>25</sup> y la tasa de participación de la fuerza laboral en el sector informal.

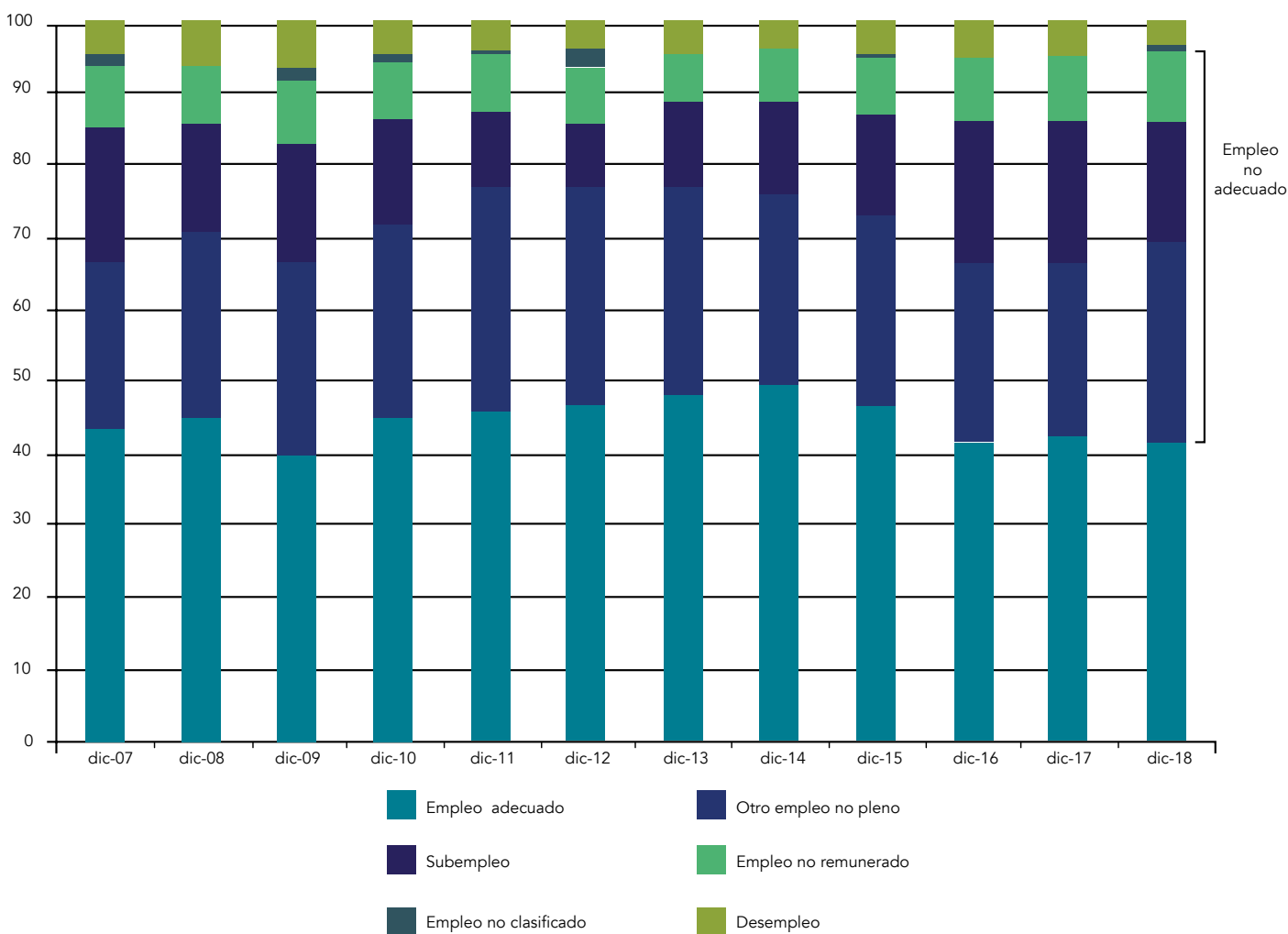
23 Sintetiza las expectativas de los empresarios respecto de la situación económica de su empresa y del país en general. Se conoce el criterio sobre el volumen de producción, el volumen de ventas, los precios de venta (asociados al IPP), el valor de las ventas, el personal ocupado y las expectativas cualitativas de inversión y de acceso al crédito para el comportamiento del mes corriente y de las perspectivas para el mes siguiente.

24 Industrial: -0,6%, Comercio: -0,6%, Construcción: -1,7% y Servicios: -0,2%.

25 Ver tabla de definiciones.

Más de la mitad de la población cuenta con un empleo no adecuado a diciembre de 2018, un aumento de 2,3 puntos porcentuales con respecto a diciembre de 2017. Esta tasa (55,2% de la PEA) es la más alta desde que se tienen registros comparables. Así, como muestra el gráfico 4, en diciembre de 2018 la tasa de empleo pleno adecuado es del 40,6% de la PEA, una reducción de 1,7 puntos porcentuales en comparación a 2017<sup>26</sup>. En este sentido, no hay evidencia de la mejora en la meta establecida en el Plan Toda una Vida, que busca «incrementar la tasa de empleo adecuado del 41,2% al 47,9% al 2021»<sup>27</sup>, puesto que, si anualizamos linealmente la meta, el 2018 debería cerrar con una ocupación plena de 43,8% de la PEA.

**Gráfico 4. Evolución de la PEA en Ecuador (2007-2018)**



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

La tabla 1 muestra la matriz de transición a nivel nacional. Se puede observar que, de septiembre de 2018 a diciembre del mismo año, el 76,4% de quienes tenían empleo adecuado se mantuvieron en esta categoría, y un 19,03% pasó a tener empleo no adecuado. Además, el 3,01% de las personas que se encontraban en el subempleo en septiembre de 2018 pasaron al desempleo en diciembre del mismo año, el 12,21% salió de la población económicamente activa y el 71,07% continúa en

26 PEA: Tasa de empleo adecuado (40,6%) + tasa de empleo no adecuado (55,2%) + tasa de empleo no clasificado (0,4%) + tasa de desempleo (3,7%) = 100%.

27 Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida, Metas 2021, pág. 83.

una de las categorías de empleo no pleno. En general, muy pocas personas que no tienen empleo adecuado en septiembre de 2018 lograron tenerlo tres meses más tarde.

Con respecto a quienes se encontraban en el desempleo, apenas un 10,9% pasó a tener empleo adecuado. El 27,67% se mantuvo en el desempleo y el 30,84% pasó a ser parte de la población económicamente inactiva.

**Tabla 1. Matriz de transición a nivel nacional-Condición de actividad de la población (septiembre-diciembre 2018)**

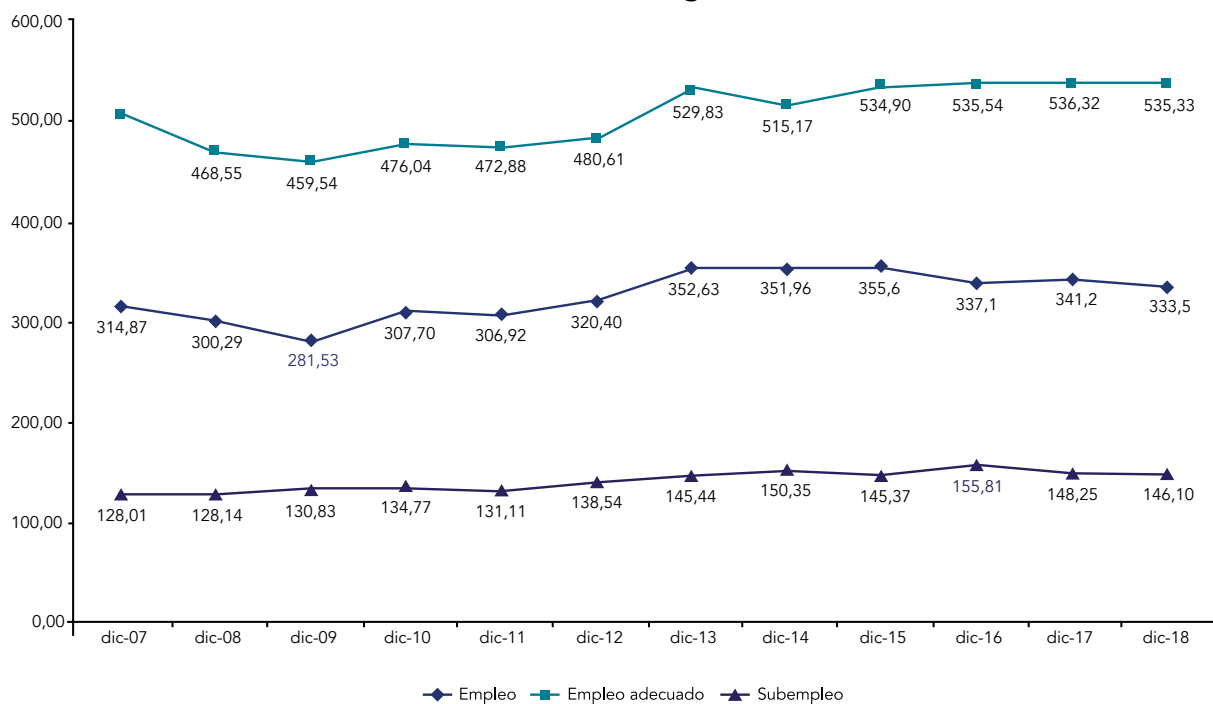
Condición de actividad		dic-18							Total (PET)	
		Subempleo	Otro empleo no pleno	Empleo no remunerado	Empleo no clasificado	Desempleo	Población económicamente inactiva			
sep-18	Empleo adecuado	76,41	6,08	11,41	1,54	0,49	1,35	2,72	100,00	
	Subempleo	13,68	35,30	30,61	5,16	0,04	3,01	12,21	100,00	
	Otro empleo no pleno	16,71	14,66	47,66	4,07	0,09	1,54	15,27	100,00	
	Empleo no remunerado	4,31	7,29	13,54	45,77	0,74	0,73	27,61	100,00	
	Empleo no clasificado	66,94	2,95	11,54	0,00	17,68	0,00	0,89	100,00	
	Desempleo	10,90	15,00	14,17	1,42	0,00	27,67	10,84	100,00	
	Población económicamente inactiva	2,00	3,36	6,75	4,24	0,00	1,82	81,83	100,00	
	<b>Total (PET)</b>	<b>26,65</b>	<b>10,82</b>	<b>18,90</b>	<b>6,52</b>	<b>0,28</b>	<b>2,42</b>	<b>34,41</b>	<b>100,00</b>	

Fuente: INEC, 2018<sup>28</sup>

Por último, con respecto al cambio en el ingreso, la ENEMDU muestra una reducción del ingreso promedio para la población con empleo. El ingreso en 2018 tuvo una disminución de 7,7 USD con relación a 2017. Además, para la población con empleo adecuado se observa una ligera reducción de 1,01 USD con respecto a 2017. En el sector de subempleo, el ingreso promedio llega a 146,10 USD en diciembre de 2018, una disminución de 2,15 USD con relación a diciembre de 2017.

28 Tomado del documento Metodología para el cálculo de la matriz de transición laboral. Septiembre 2018-diciembre 2018.

**Gráfico 5. Promedio mensual de ingreso laboral (2007-2018)**



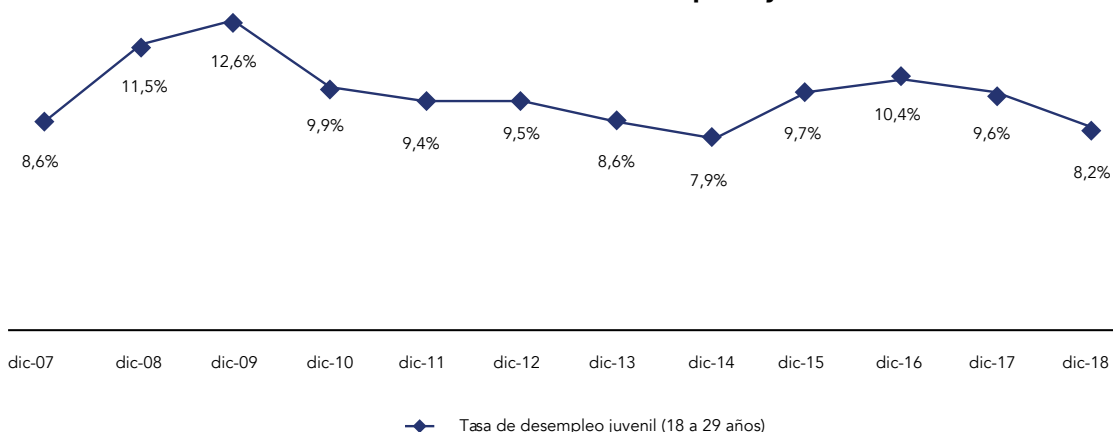
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

(Promedio mensual del ingreso laboral: se encuentra expresados en valores reales a diciembre de 2007).

## EMPLEO JOVEN

El fomento del empleo en este sector de la población ha sido una de las prioridades del Gobierno. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida establece como meta la disminución de la tasa de desempleo de jóvenes de 18 a 29 años de 10,4% en 2016 a 7,6% en 2021. El desempleo juvenil ha tenido una mejora desde diciembre de 2016, como se observa en el gráfico 6: hubo una disminución de 0,8 puntos porcentuales de diciembre de 2016 a diciembre de 2017, y una disminución de 1,4 puntos porcentuales desde diciembre de 2017 a diciembre de 2018. Si anualizamos la meta planteada por el Gobierno para la reducción del desempleo joven, se estima que 2018 debería cerrar con un tasa de desempleo de 9,28%. Al respecto, se observa que la reducción ha sido mayor: 8,2% en 2018.

**Gráfico 6. Evolución de la tasa de desempleo juvenil (18-29 años)**



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)



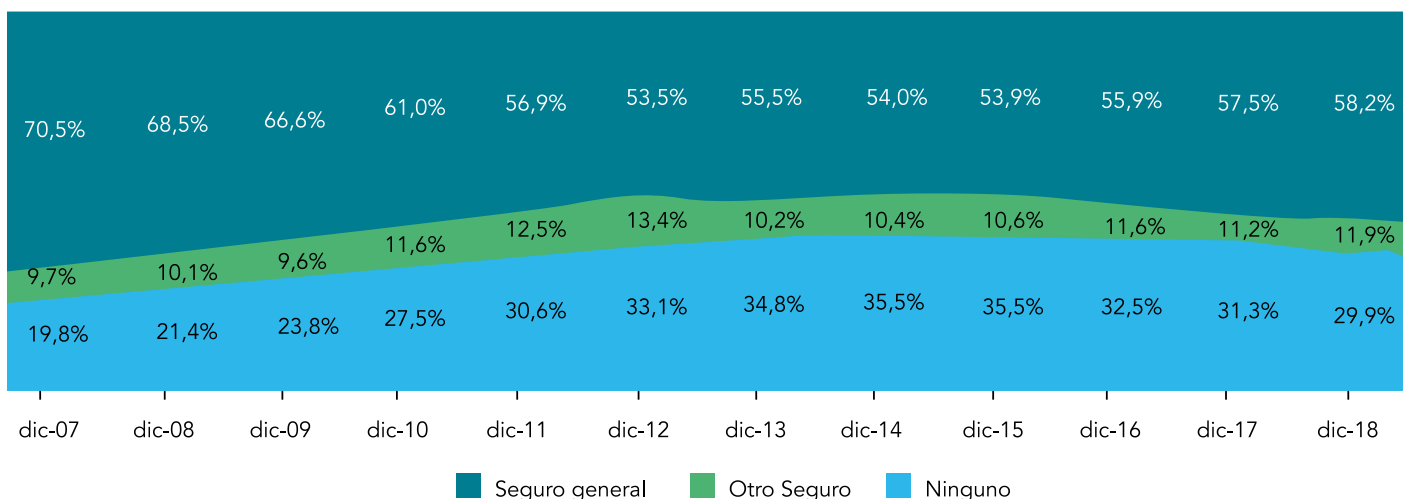
## CALIDAD DE EMPLEO

Para tener un mejor panorama de la calidad de empleo, es importante observar los beneficios de protección social del empleo formal. Solo el 29% de la población mundial está protegida por un sistema de seguridad social que incluya prestaciones, desde beneficios familiares hasta pensiones de vejez. La OIT estima que el 79% de la población mundial tiene solo una cobertura parcial o ninguna.

Según el *Informe sobre el Panorama Laboral y Empresarial del Ecuador en 2016*, elaborado por el INEC, «contar con una red de protección social como beneficio del empleado es otro determinante de la calidad de su empleo. En efecto, estar afiliado a la seguridad social aumenta la probabilidad de que los trabajadores se sientan contentos con su trabajo en 7% frente a quienes no están afiliados» (INEC, 2016).

La afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es obligatoria para todos los empleados en Ecuador. Sin embargo, todavía se observa que una parte importante de esta población no cuenta con este beneficio. El gráfico 7 muestra la evolución de la tasa de ocupados afiliados a la seguridad social. Se observa que en diciembre de 2018 llega al 29,9% del total de ocupados. El 11,9% tiene otro tipo de seguro. Por otro lado, el 58,2% no cuenta con ningún tipo de seguro a pesar de encontrarse empleado. Esta tasa ha tenido un aumento desde diciembre de 2015. A pesar del decrecimiento en los últimos años del porcentaje de personas con seguro general, la cobertura es mucho más amplia que hace una década. Así, cerca del 30% de personas cuenta con seguro general en diciembre de 2018, comparado con menos del 20% en 2007. En efecto, el número de personas sin ningún tipo de seguridad social decreció sostenidamente de 70,5% en 2007 a un mínimo de 53,5% en 2012.

**Gráfico 7. Evolución del empleo afiliado a la seguridad social (2007-2018)**  
(porcentaje del total de ocupados)

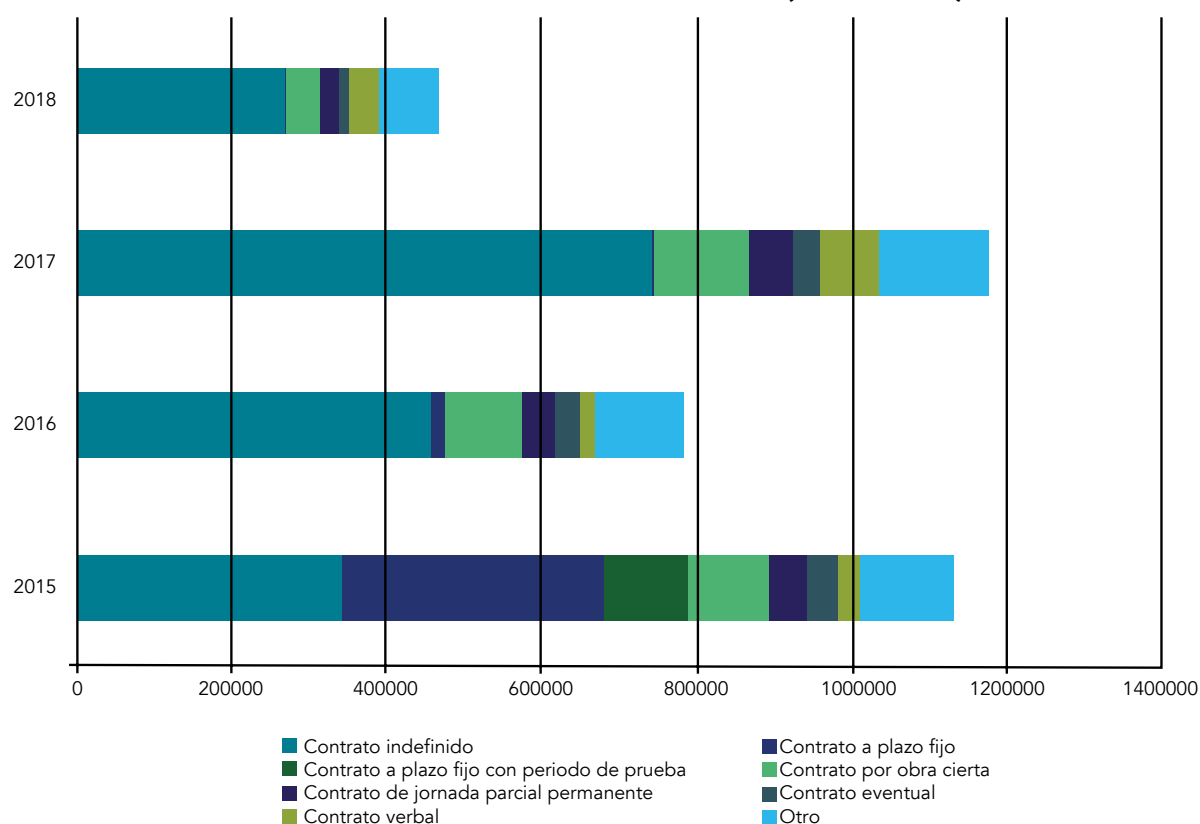


Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).  
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

La calidad de empleo también puede analizarse a partir del tipo de contratos que priman en el mercado. Bajo esta lógica, en un escenario en que los contratos a plazo fijo y a corto plazo son mayoritarios, los incentivos de los empleadores para invertir en sus empleados son menores. Este tipo de contratos también influye en los incentivos de los empleados, ya que tienden a desarrollarse menos en sus carreras laborales al interior de las empresas.

En el gráfico 8 se observa la variación de los tipos de contrato desde 2015: se observa que, en este año, el porcentaje de contratos fijos e indefinidos era similar. Una vez eliminado el contrato fijo<sup>29</sup>, el porcentaje de contratos indefinidos es el mayoritario para 2016, 2017 y 2018. Además, se observa una importante variación de número de contratos nuevos en 2017, el año con más contratos nuevos registrados.

**Gráfico 8. Estadísticas de contratos (2015-2018)**



Fuente: SUT, 2015-16 de mayo 2018<sup>30</sup>

El escenario del mercado laboral en Ecuador es el reflejo de un problema mayor que está enfrentando actualmente el país. La distorsión de los incentivos tanto para empleados como para empleadores se refleja en el aumento del empleo no adecuado y de la ocupación en el sector informal. El aumento de la pobreza extrema, principalmente en el sector urbano, da cuenta de la poca capacidad de absorción del mercado laboral. Además, la ralentización de la contratación desde el sector público presenta un desafío para el sector privado, el cual debe absorber a los trabajadores que han salido del sector público. Esto ha generado un malestar ciudadano, por lo que varias encuestas de percepción muestran que la principal preocupación de los ecuatorianos es la falta de empleo. En este contexto es necesario analizar el marco normativo de empleo en el país, así como los principales programas del Gobierno que buscan enfrentar este escenario.

29 En la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2014) se elimina el contrato laboral por tiempo fijo, por enganche y a prueba (al que se incluye como posibilidad dentro del indefinido), y se crea aquel por obra o servicio determinado dentro del giro del negocio.

30 [http://servicios.industrias.gob.ec/site\\_foro\\_empresarial/ponencias/Panel1/3Ppt\\_Ministro%20Ledesma.pdf](http://servicios.industrias.gob.ec/site_foro_empresarial/ponencias/Panel1/3Ppt_Ministro%20Ledesma.pdf). Accedido el 19 de febrero de 2019.

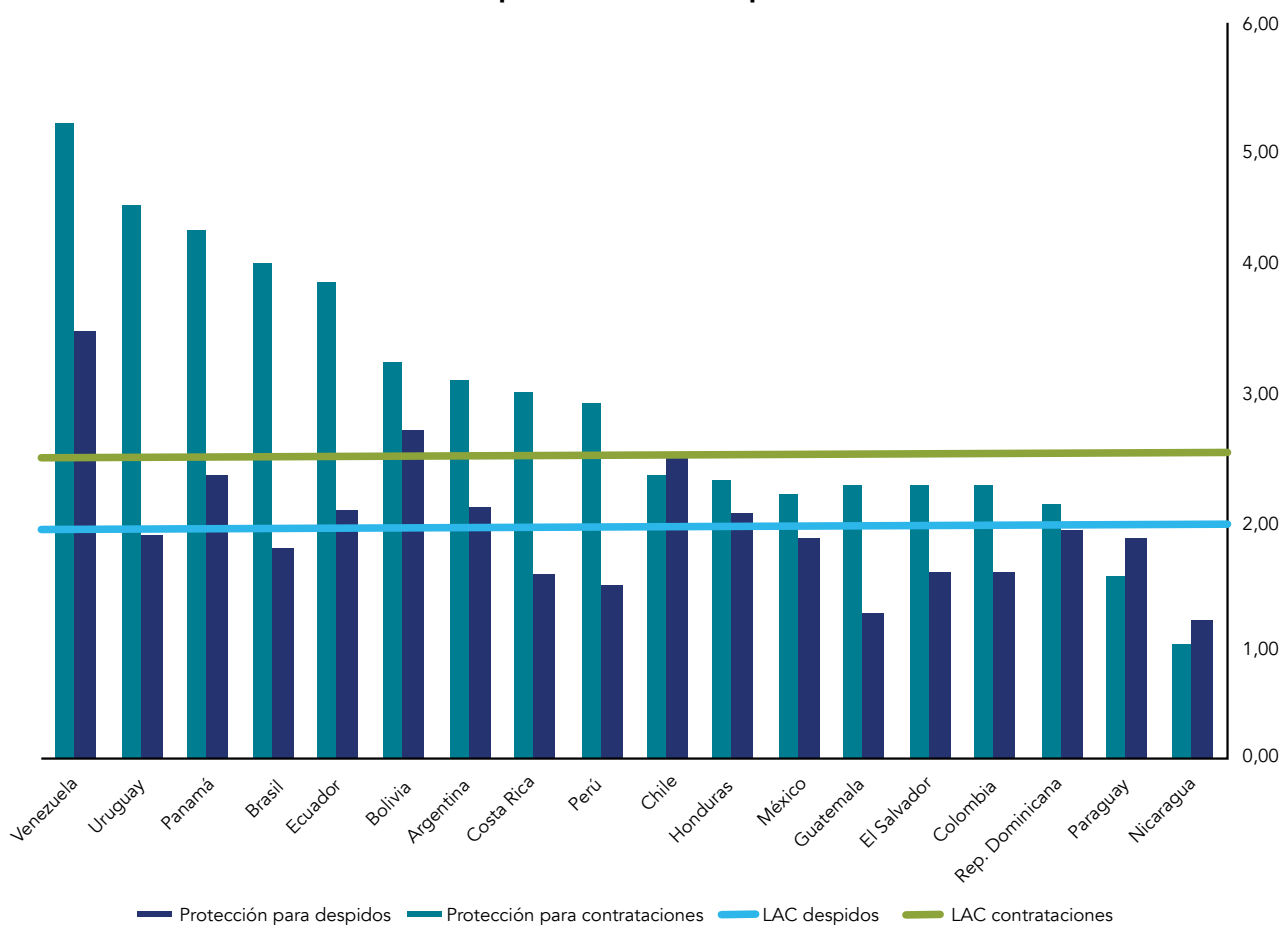
# POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO EN ECUADOR

¿Por qué unos países cuentan con mercados laborales más eficientes que otros, mejor emparejamiento entre empresas y trabajadores, mayores períodos de estabilidad laboral y formalidad? Si bien las fluctuaciones en el empleo son procíclicas, es decir que responden a los movimientos macroeconómicos, una política pública adecuada puede ayudar a mitigar los efectos negativos en el empleo en épocas de desaceleración económica, al mismo tiempo que considera el bienestar de los empleados. En este sentido, la literatura que aborda el análisis comparado se enfoca en la importancia de políticas públicas adecuadas, estables y sostenibles que generan los incentivos correctos tanto para empleadores como para empleados.

Existen variaciones en las políticas que regulan contrataciones y despidos en cada uno de los países de la región. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) implementó un índice para medir cuán flexible es un mercado laboral mediante una escala de 0 a 6, donde 0 es un mercado completamente flexible y 6 es un escenario totalmente regulado. Este índice toma en cuenta los procedimientos que tanto empleadores como empleados deben seguir en caso de un despido. De igual manera, toma en cuenta el costo de reparaciones o indemnizaciones debido a ellos. En relación a las contrataciones, el índice toma en cuenta los tipos de contratos que permite una legislación, principalmente en función de la temporalidad y de las características de terminación de los contratos.

Con relación a la legislación para protección ante despidos, la región muestra una media de 1,98. Con respecto a la regulación de contrataciones, es mucho más rígida, con un índice de 2,6. Ecuador se ubica dentro del grupo de países con regulaciones altamente restrictivas con relación a las contrataciones: se ubica por encima de la media regional, con un índice de 3,96. Por otro lado, con respecto a la regulación de despidos, Ecuador presenta un nivel de protección medio, con 2,10, es decir, sobre la media regional (ver gráfico 9).

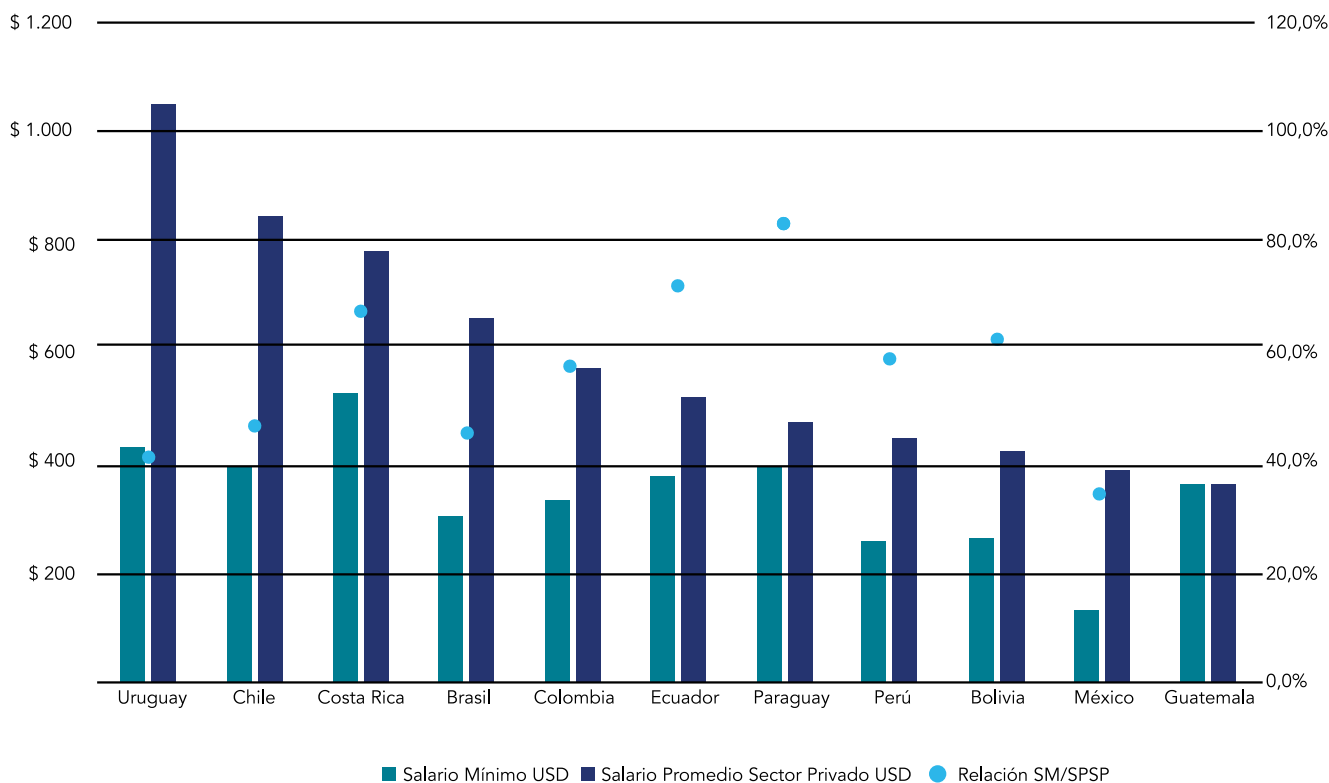
Gráfico 9. Índice de protección al empleo en América Latina



Elaboración propia. Fuente: *Indicators of Employment Protection* (OCDE, 2018)

El gráfico 10 presenta la comparación del salario mínimo entre los países de América Latina. Ecuador se ubica en el cuarto lugar, por encima de la media de los países incluidos en el gráfico (342,3 USD), en la que Costa Rica está a la cabeza (527 USD) y México, al final (132 USD). Con respecto al salario promedio del sector privado, Ecuador ocupa el sexto lugar (520 USD), por debajo de la media de la región (592,8 USD). Además, el ratio entre los dos tipos de salarios nos dice que, en Ecuador, quien percibe el salario mínimo está recibiendo el 72,2% de lo que recibe el promedio de trabajadores en el sector privado.

**Gráfico 10. Salario mínimo vs. salario promedio en el sector privado (2017)**



Fuente: OIT (2018)

Ver el eje derecho para las barras y eje izquierdo para los puntos

Si además de observar el salario mínimo y real de los países los contrastamos con las regulaciones de contratación y despido, tendremos una idea de cuán competitivo puede ser un mercado laboral. En este sentido se pueden contrastar por ejemplo, los mercados de Ecuador y Paraguay, los cuales tienen niveles de salario parecidos pero con políticas de regulación de despidos y contrataciones diferentes.

El índice de competitividad desarrollado por el Foro Económico Mundial y publicado en octubre de 2018 muestra que Ecuador se ubica en la posición 86 entre 140 países, con un índice de competitividad de 55,8 sobre 100; se ubica por debajo de la media regional (56,3). Según este índice, en el análisis de la competitividad del mercado laboral la posición del país es aún más baja (113 de 140), y los factores que más afectan a este indicador son las políticas de contratación y despido, y las políticas activas<sup>31</sup> de empleo (Schwab, 2018).

En este contexto, Ecuador se presenta como un mercado poco competitivo con relación a otros países de la región<sup>32</sup>. Esto responde no solo al nivel de protección laboral sino también al costo

31 Las políticas activas de empleo son aquellas orientadas a la creación de empleo, mientras que las políticas pasivas de empleo son aquellas dirigidas a la protección de los desempleados.

32 Según Alaimo et al. (2016), en Ecuador, en 2013, el costo de despido de un trabajador de cinco años de antigüedad y que ganaba el salario mínimo equivalía a 12% del PIB por trabajador, el doble del costo (en relación al PIB por trabajador) observado

salarial. Al respecto, De la Torre e Hidalgo (2017) mencionan que, «del mismo modo, entre 2012 y 2014, cuando las monedas de la mayoría de los países de la región se depreciaron frente al dólar, los salarios mínimos de Chile, Colombia y Perú, medidos en dólares, bajaron en 4%, 10% y 3% por año, respectivamente, mientras que en Ecuador registraron un incremento promedio anual adicional de 8%».

## NORMATIVA EN ECUADOR

Desde 2007, el Gobierno Nacional ecuatoriano planteó un cambio de relaciones en la estructura y el funcionamiento del mercado laboral, enfocándose en el trabajo digno y en la dinamización de la demanda de empleo en los sectores público y privado. De igual manera, a través del mandato 8 de la Asamblea Constituyente se establecen restricciones directas a la flexibilización, a la intermediación laboral y a la contratación por horas, con el objetivo de eliminar sistemas de precarización del trabajo.

Bajo esta lógica, la Constitución del Ecuador (2008) establece que el trabajo es un derecho y un deber social protegido por el Estado, y reconoce la existencia de varias formas de trabajo más allá de aquellas asociadas a la lógica de producción de mercado, incluyendo la economía del cuidado, las tareas domésticas y aquellas que coadyuvan a la reproducción social, y las distintas formas de autosustento y supervivencia familiar y vecinal.

Como parte de este conjunto de políticas se plantearon nuevos instrumentos legislativos que generaron reformas sustanciales en el mercado laboral.

**Tabla 2. Marco regulatorio de empleo en Ecuador**

Instrumento normativo	Objetivo
<b>Mandato Constituyente 2</b>	Se aplica una remuneración mensual unificada máxima para los trabajadores del sector público.
<b>Mandato Constituyente 4</b>	Se garantiza la estabilidad del trabajo.
<b>Mandato Constituyente 8</b>	Se prohíbe y elimina cualquier forma de tercerización e intermediación laboral, y cualquier forma de precarización laboral. Se prohíbe y elimina la contratación laboral por horas.
<b>Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010)</b>	Se establece el salario digno.
<b>Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social</b>	Beneficios de la seguridad social al cónyuge y a los hijos menores de 18 años.
<b>Ley Orgánica de Discapacidades (2012)</b>	Regulación de los derechos que tienen las personas con discapacidad, relacionados con salud, educación y trabajo.
<b>Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales (2012)</b>	Regulación del trabajo doméstico, con ampliación de sus derechos.

en Chile, Colombia y Uruguay (6%), aunque menor al costo observado en Perú (16%).

<b>Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (2014)</b>	<p>Obliga a depositar tales fondos, siempre que hayan recibido aportes estatales en las cuentas del Banco del Instituto de Seguridad Social.</p>
<b>Código Integral Penal (2014)</b>	<p>Penalización a la no afiliación a la seguridad social. Incluye tres artículos que castigan con reclusión la no afiliación a la seguridad social.</p>
<b>Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público (2014)</b>	<p>Se establece que los contratos de servicios ocasionales serán autorizados solamente para satisfacer necesidades institucionales no permanentes, y se elimina el tiempo máximo de la duración de este tipo de contratos.</p>
<b>Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2014)</b>	<p>Se elimina el contrato laboral por tiempo fijo, por enganche y a prueba (se lo incluye como posibilidad dentro del indefinido), y se crea aquel por obra o servicio determinado dentro del giro del negocio.</p> <p>Se establece un máximo de 24 SBU a lo percibido por los trabajadores por concepto de utilidades.</p> <p>Se establece que la décimo tercera remuneración será dividida proporcionalmente en doce meses, a no ser por petición escrita en la que se exprese el deseo del empleado de recibir este monto acumulado hasta el 24 de diciembre.</p> <p>La décimo cuarta remuneración se reduce de una remuneración básica mínima unificada a la doceava parte de la misma.</p> <p>Se otorga al Ministerio de Trabajo la facultad de imponer límites a las brechas salariales entre los gerentes generales o altos directivos y la remuneración más baja percibida dentro de las empresas.</p> <p>Se elimina al desahucio presentado por el empleador como una causal para la terminación del contrato individual.</p> <p>Se prohíbe el despido a embarazadas y directivos de organizaciones sindicales.</p> <p>Dictamina que los trabajadores no remunerados del hogar deberán estar afiliados a la seguridad social con una base de aporte proporcional a la situación económica del hogar y con el apoyo de un subsidio estatal.</p>
<b>Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo (2016)</b>	<p>Se elimina la disposición de pagar la remuneración al servidor hasta el último día del mes en que cesó sus actividades, independientemente del día en que dejó de trabajar. En consecuencia, las remuneraciones se vuelven fraccionables dentro del mismo mes entre dos personas, y el cesante percibe la remuneración por los días efectivamente laborados.</p>
<b>Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral (2016)</b>	<p>Tanto en la Ley Orgánica de Servicio Público como en el Código de Trabajo (CT) se incluye la definición de «acoso laboral» y se lo considera como una actitud discriminatoria si es motivado por una de las razones mencionadas en el art. 11.2 de la Constitución, incluyendo la filiación gremial y sindical.</p>

<p><b>Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo (2016)</b></p>	<p><b>Reforma a la Ley de Pasantías y en el Sector Empresarial</b></p> <p>Se les permite acogerse a ella también a las instituciones y fundaciones y a todos los estudiantes de las Instituciones del Sistema de Educación Superior que hayan optado y opten por una formación de al menos tres años.</p> <p>En la misma ley se establece que el Sistema de Educación Superior regulará la duración de las pasantías y que estas no pueden prolongarse más de seis meses sin generar relación de dependencia.</p> <p>Se disminuye el estipendio mínimo del pasante de un salario mínimo sectorial a un tercio de este y sin otras compensaciones o bonificaciones.</p> <p>Se establece que el Ministerio de Trabajo determinará un porcentaje mínimo de inclusión de pasantes en cada empresa, en función del tipo de actividad y del tamaño de la misma.</p> <p><b>Reforma al Código del Trabajo</b></p> <p>En el Código del Trabajo se incluye una definición del contrato de trabajo juvenil como una forma de promocionar el empleo de las personas entre 18 y 26 años, y se determina que el Ministerio de Trabajo impondrá un mínimo de personas contratadas de ese rango de edad en cada empresa, en función del tipo de actividad y el tamaño de la misma.</p> <p>El Estado pagará al IESS el aporte de las personas bajo esta última modalidad contractual, si el salario es menor o igual a dos salarios básicos y si la nómina de estos trabajadores es menor o igual al 20% de los trabajadores. Si estas condiciones no se cumplen, el empleador pagará la diferencia.</p> <p><b>Reforma a la Ley de Seguridad Social</b></p> <p>Se define el seguro de desempleo para los afiliados del IESS y los requisitos, la forma de aplicación, los montos y las protecciones de este mecanismo.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia. Fuente: García Álvarez (2016) y Ministerio de Trabajo

Todas estas reformas perseguían el enfoque planteado en la Constitución, con el objetivo de asegurar condiciones adecuadas de trabajo, así como remuneraciones justas. Aquí aparecen la inclusión del salario digno y mecanismos de cumplimiento para la afiliación obligatoria y la regulación del trabajo doméstico. Además, se planteó un conjunto de leyes para asegurar la estabilidad del trabajo. Estas políticas generaron un mercado laboral menos flexible. En este sentido, reformas sustanciales como la eliminación de cualquier forma de tercerización y los contratos por horas o estacionales generaron una mayor rigidez, lo que evitó la rotación de los trabajadores y, por ende, tuvo efectos sobre el emparejamiento.

Con el cambio de gobierno en 2017, el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021 mantiene la lógica de las relaciones de empleo, mencionando que el Estado debe garantizar a los trabajadores el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas, y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado (Senplades, 2017).

## PROGRAMAS, POLÍTICAS Y REFORMAS DEL ACTUAL GOBIERNO

En un escenario con una disminución de recursos públicos, la preocupación del Gobierno se ha enfocado en generar mecanismos de reactivación. En este sentido, se han planteado metas

puntuales para el empleo, como la disminución de las tasas de empleo no adecuado y desempleo joven. Al respecto, el gobierno de Lenín Moreno incluyó en su propuesta de campaña la creación de más y mejores empleos (250 000 plazas de trabajo por año). Sin embargo, durante el primer año de gobierno esto no se evidenció: de junio de 2017 a junio de 2018 hubo una reducción de 161 689 puestos de empleo adecuado a nivel nacional<sup>33</sup>.

A inicios de 2018, el presidente Moreno lanzó oficialmente la Política Nacional de Empleo<sup>34</sup>, que busca promover las oportunidades laborales y reducir el índice de desempleo, subempleo e informalidad en el país, poniendo énfasis en la inserción de los jóvenes en el mercado laboral<sup>35</sup> mediante, entre otras cosas, programas como "Empleo Joven"<sup>36</sup> y "Mi Primer Empleo" (ver gráfico 11).

A partir de ellos, el Gobierno busca promover la contratación de más de 60 mil jóvenes a partir de la entrega de incentivos a más de 250 mil empleadores. Otro aspecto del Plan Nacional de Empleo es la reinserción de la comunidad ecuatoriana migrante retornada, mediante alianzas entre los sectores público y privado, el impulso de emprendimientos productivos, el fomento de prácticas solidarias y asociativas de pequeños productores, y su vinculación con mercados públicos y privados (sobre todo en el campo)<sup>37</sup>.

El programa «Mi Primer Empleo» tiene como objetivo incorporar a jóvenes egresados o estudiantes del último año de instituciones de educación superior a su primera experiencia de empleo. Este programa propone un sistema de pasantías y prácticas preprofesionales a partir de alianzas entre las empresas del sector privado y las instituciones de educación superior, las cuales se benefician de un incentivo económico que corresponde a la devolución mensual del 50% del tercio del salario básico unificado (SBU) vigente, del aporte al IESS durante seis meses, y la devolución del 50% adicional una vez contratado al pasante, al séptimo mes de permanencia en la empresa<sup>38</sup>. Por otro lado, este programa también busca la ubicación de jóvenes en las instituciones del sector público. El objetivo del programa es ubicar a 19.473 jóvenes en pasantías en el sector privado, y 10.000 en prácticas preprofesionales en el sector público hasta 2021.

Según los datos del Ministerio de Trabajo, hasta diciembre de 2018 se ha ubicado a un total de 762 jóvenes: 444 en pasantías en el sector privado y 318 en prácticas preprofesionales en el sector público, y se ha evidenciado la contratación de nueve jóvenes a nivel nacional como parte del programa<sup>39</sup>.

El segundo programa es «Empleo Joven», vigente hasta 2021. Este programa busca promover la inserción de jóvenes (de 18 a 26 años de edad) sin experiencia laboral, mediante un esquema de incentivos al sector empleador, a través de la modalidad de contrato juvenil, que permite el reembolso del 50% del SBU, del 100% aporte patronal y del 100% de las vacaciones. Este programa también genera incentivos para los jóvenes beneficiarios a partir del fortalecimiento de las competencias laborales en habilidades blandas y derechos laborales, y orientación a servicios para culminación de estudios y capacitación.

33 A junio de 2017, 3 267 363; a junio de 2018, 3 105 674 (ENEMDU-INEC, 2018).

34 No se observa un decreto o norma de toda la política de empleo. Sin embargo, se compone de distintos programas como «Mi Primer Empleo», establecido en el decreto 489 de 2018, y «Empleo Joven», establecido en el decreto 516 de 2018.

35 Según los datos del Ministerio de Trabajo, el 40% de los jóvenes desempleados no cuenta con experiencia laboral previa. Tomado de [http://servicios.industrias.gob.ec/site\\_foro\\_empresarial/ponencias/Panel1/3Ppt\\_Ministro%20Ledesma.pdf](http://servicios.industrias.gob.ec/site_foro_empresarial/ponencias/Panel1/3Ppt_Ministro%20Ledesma.pdf). Accedido el 19 de febrero de 2019.

36 Tomado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/gobierno-fomentara-el-contrato-juvenil-y-los-emprendimientos>. Accedido el 19 de febrero de 2019.

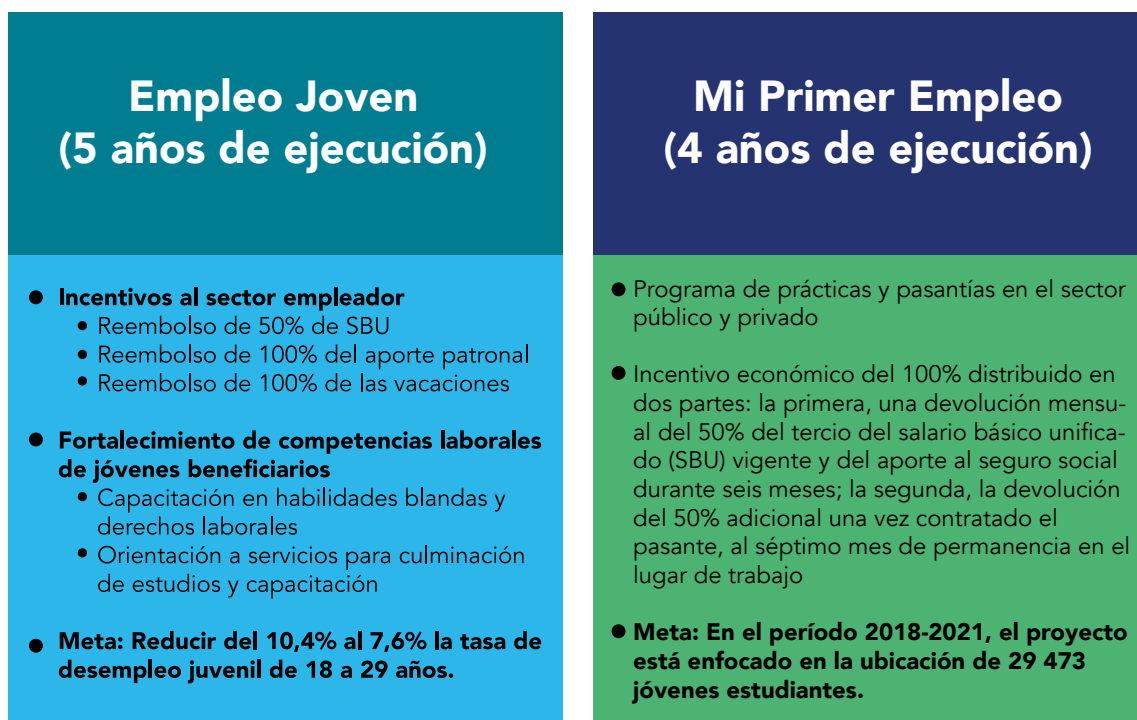
37 Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida, Ecuador 2030, pág. 33.

38 Ministerio de Trabajo. Programa «Mi Primer Empleo».

39 Tomado de la ficha informativa de avance de proyecto a diciembre de 2018, con fecha de actualización de 4 de enero de 2019. Elaborado por el Ministerio de Trabajo.



Gráfico 11. Programas de empleo joven



Fuente: Ministerio de Trabajo

Dentro de este contexto, además del fomento de empleo para la población joven, el Ministerio de Trabajo incluyó dentro de la Política Nacional de Empleo la implementación de nuevas modalidades contractuales para los sectores bananero, turístico, agrícola, acuícola, floricultor, ganadero, pesquero y de la construcción (Plan Casa para Todos). Se espera que mediante estas nuevas modalidades, más de 250 mil empleadores reduzcan sus costos de operación y formalicen el empleo requerido. Estos nuevos mecanismos contractuales permiten formas de empleo estacional y ocasional<sup>40</sup>.

Para el uso de estas modalidades es necesario el registro del contrato, así como la afiliación obligatoria al IESS. Estas modalidades no exoneran a los empleadores del pago de remuneraciones por horas suplementarias o extraordinarias, y establecen una jornada de trabajo mínima de cuatro horas y el pago completo de todos los beneficios sociales (décimos, vacaciones, fondos de reserva, etc.).

Estas nuevas modalidades se establecieron únicamente para contratos nuevos o para regularizar actividades informales. De estas ocho modalidades, cinco se encuentran reguladas.

Para el sector turístico se aplican dos modalidades: la primera es el contrato de trabajo especial por evento, con un máximo de 36 horas semanales durante seis días, y con la obligación de llamar a los empleados por cada evento; la segunda modalidad es la de contrato de trabajo especial permanente (contrato indefinido con una jornada de máximo 40 horas semanales por seis días).

En el caso del sector bananero, el contrato será de 36 horas semanales, distribuidas en seis días a la semana, siempre y cuando no supere las ocho horas diarias.

Para el sector florícola existen dos tipos nuevos de contratos: uno en que la jornada es de 40 horas semanales, durante seis días a la semana, sin superar las ocho horas diarias; en el otro se aplica por actividad específica y se renueva por cada ciclo de trabajo.

Para el sector ganadero, se plantea un tipo de especial a jornada parcial, que constituye un contrato indefinido con una jornada de trabajo de mínimo 20 y un máximo de 40 horas semanales,

<sup>40</sup>Tomado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/05/18/nota/6764652/nuevas-modalidades-contratos-dos-areas>. Accedido el 19 de febrero de 2019.

distribuidas en hasta seis días a la semana sin superar las ocho horas diarias. Por otro lado, el contrato de trabajo especial por actividad a jornada parcial para el sector agrícola tendrá vigencia por el tiempo que duren los períodos cíclicos o las fases del producto, y no podrá tener una duración menor de 180 días continuos o discontinuos dentro de un lapso de 360 días, sin que sea necesario especificar futuras contrataciones. Por último, se estiman nuevas modalidades para los sectores acuícola, pesquero y de construcción o proyectos. Sin embargo, estos todavía no se encuentran regulados a través de un acuerdo ministerial, a diferencia de las otras modalidades.

Desde el lanzamiento de estas nuevas modalidades, el Ministerio de Trabajo registra que apenas un 4% de los contratos de labores corresponden a las nuevas formas de contratación por sectores<sup>41</sup>. Este tipo de modalidades de contratación ha tenido un mayor grado de socialización a partir de talleres en las distintas ciudades del país y con los representantes de los sectores beneficiados. El análisis, no solo del uso, sino también del impacto de estas nuevas modalidades, es fundamental para entender cómo una política de flexibilización mucho más sectorizada puede o no tener un efecto sobre el mercado laboral.

**Figura 1. Nuevas modalidades contractuales**

Sector	Contrato especial discontinuo a jornada parcial	Contrato especial por actividades a jornada parcial (máx. 40 horas semanales)	Contrato de especial por evento (máx. 36 horas semanales y obligación de llamar a los empleados por cada evento)	Contrato de especial permanente (máx. 40 horas semanales)	No definido
Banadero	X				
Agrícola		X			
Turístico			X	X	
Florícola	X			X	
Acuícola	X				
Pesquero					X
Ganadero		X			
Proyectos (Casa para Todos)					X

Fuente: Ministerio de Trabajo

Al respecto, este informe busca plantear hipótesis alrededor de las posibles reformas laborales, así como una aproximación metodológica para el levantamiento de información.

## POSIBLES CAMINOS A SEGUIR<sup>42</sup>

El escenario actual está caracterizado por un importante aumento del empleo no adecuado. Así, solo el 40,6% de la población económicamente activa tiene empleo adecuado a diciembre de 2018. Esta tasa es la más baja desde que se tienen registros comparables. También se observan la reducción de contrataciones desde el sector público, la caída de los ingresos laborales, bajas

41 Tomado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/10/nota/6946853/poco-uso-nuevas-formas-contratacion>. Accedido el 19 de febrero de 2019.

42 Se agradece de manera especial al grupo de expertos en política laboral, Augusto de la Torre, Diego Mancheno y Santiago García, por su aporte en el diálogo para el desarrollo de las hipótesis de este informe durante la primera reunión llevada a cabo en enero de este año.

expectativas sobre la demanda laboral en todos los sectores económicos y un aumento de la tasa de pobreza extrema por ingresos.

Las medidas que ha adoptado el Gobierno para responder a esta situación se han enfocado principalmente, por un lado, en programas que subsidian el empleo joven. Sin embargo, es importante observar si este tipo de políticas genera un efecto sustantivo en el mercado laboral. Hasta el momento, el efecto que han tenido los programas «Mi Primer Empleo» y «Empleo Joven» en la colocación de jóvenes en puestos de trabajo resulta marginal; por ejemplo, se ha contratado a nueve jóvenes a partir del programa «Mi Primer Empleo» en 2018. En este sentido, es importante analizar si el programa está siendo lo suficientemente útil para las empresas y por qué este tipo de mecanismos no es ampliamente usado.

El funcionamiento del mercado laboral responde a situaciones sistémicas por lo que problemas como el desempleo o el subempleo pueden ser observados como un síntoma de la economía de un país ya que están estrechamente relacionados con las características fundamentales del aparato productivo e incluso de consumo. En una situación de ralentización económica, alto endeudamiento<sup>43</sup> y déficit fiscal<sup>44</sup>, los mecanismos de reactivación económica y productiva, especialmente aquella relacionada al empleo, están en constante discusión, por lo que el planteamiento de una solución integral que incluya una reforma laboral que evite la precarización y ayude a la reactivación económica es cada vez más necesario. En este sentido, la reactivación económica puede tener diversas aproximaciones.

Por un lado, hay quienes defienden la expansión vía consumo. Este tipo de soluciones se enfocan en políticas que generan una mayor capacidad adquisitiva, como el aumento de salarios y la disminución de impuestos al consumo. Este tipo de solución no requiere de una reforma específica de política laboral, ya que se enfoca en la reactivación del gasto y la reducción de impuestos. Sin embargo, esta propuesta podría abrir el déficit fiscal, lo cual tendría un efecto sobre el riesgo país. También podría tener un efecto negativo sobre la balanza de pagos, debido a que el consumo puede dirigirse a las importaciones y provocar la salida de dólares.

Por otro lado, se puede estimular el crecimiento a partir del aumento de la inversión en el sector transable. Para esto es importante aumentar la competitividad del país en comparación a la región. En este sentido, una reforma laboral puede ser una buena herramienta en un país sin política monetaria.

## ¿REFORMA LABORAL?

Como se observó en el análisis de la literatura, las aproximaciones sobre los diversos efectos que puede tener cada una de las políticas responden a los objetivos que se requiera priorizar y a las dimensiones que se estén abarcando.

Uno de los componentes que suele entrar en discusión al momento de plantear una reforma laboral es el salario mínimo. En Ecuador se ha promovido esta política desde 2007. Al respecto, la literatura ha encontrado que fijación de un salario mínimo no tiene efectos directos sobre el empleo; al contrario, cuando existen buenas dinámicas de negociación entre los empleadores, los empleados y el gobierno, se puede establecer un salario mínimo que permita el aumento de los ingresos de los trabajadores mal remunerados sin que ello tenga efectos negativos significativos sobre el

43 La deuda agregada representa el 45,2% del PIB a diciembre del 2018.

44 Déficit global: 1.092,7 USD millones de dólares a diciembre de 2018.

empleo (OIT, 2017). Adicionalmente, autores como Krueger, han demostrado que el incremento en el salario no tiene efectos adversos para el nivel de empleo.

En este sentido, la eliminación o la reducción del salario mínimo no parece ser una propuesta con efectos sobre el empleo. Por otro lado, De la Torre menciona que se pueden generar mecanismos para la reducción del salario promedio, que responde a una lógica diferente. Esta reducción debería estar pensada al interior de las empresas o sectores empresariales, con mecanismos que aumenten su grado de eficiencia y productividad y no necesariamente a partir de una política pública.

Otra de las aristas que se integra en la discusión de una reforma laboral son las regulaciones de las contrataciones. Como se observó, Ecuador cuenta con un alto grado de regulaciones para las contrataciones; esto se desprende de los cambios normativos como la eliminación de la tercerización, los tipos de contratos fijos, entre otros. Esto ha generado un nivel de rigidez alto comparado a la región, por lo que el mercado parece requerir nuevos mecanismos. De la Torre y Mancheno comentan que, para aumentar los niveles de flexibilidad en contrataciones y evitar la precarización, se deben direccionar estos mecanismos hacia el sector transable.

Al respecto, se ha observado el interés, por parte del Gobierno, de generar mecanismos más flexibles de contratación direccionados a sectores específicos. Sin embargo, no hay suficiente información sobre por qué se priorizaron estos sectores o cuál es el nivel de uso y conocimiento real de estas nuevas modalidades contractuales. Esto nos lleva a pensar si estas políticas están respondiendo a las demandas reales de los sectores focalizados o si se requieren nuevos mecanismos.

Otro de los problemas que presenta el mercado laboral del país son las altas barreras de salida de un trabajo. Según Alaimo et al. (2016), en Ecuador el costo de despido es el doble que en Chile, Colombia y Uruguay. Esta política puede generar incentivos distorsionados para el empleador, ya que puede preferir mantener a un empleado por un tiempo corto para evitar el pago de indemnizaciones. Esto deriva en mayores niveles de informalidad e impide un buen emparejamiento entre empleados y empleadores.

Con el fin de generar un mercado laboral más equilibrado, se plantea la importancia de los incentivos tanto para los empleados como para los empleadores. Una de esas herramientas son los seguros de desempleo. Esta política permite que los individuos puedan buscar un empleo adecuado si se encuentran en el desempleo, evitando que entren en el sector informal. Sin embargo, en países donde el nivel de informalidad es alto y el desempleo responde a choques sistémicos, un seguro de desempleo podría no ser sostenible en momentos de crisis. Así, se requieren alternativas viables que acompañen al trabajador en momentos de movilidad laboral; por ejemplo, fondos entre el trabajador y el empleador que estén destinados únicamente a una situación de desempleo.

Además, De la Torre menciona que es importante generar incentivos que fomenten relaciones laborales más duraderas y acorde a las necesidades tanto de los trabajadores como de los empleadores. Con respecto a la estabilidad, es importante generar mecanismos que hagan que los empleadores busquen invertir en sus trabajadores y que los trabajadores quieran desarrollar una carrera dentro de la empresa. Esto podría fomentarse a partir de los tipos de contratos indefinidos ya que generan expectativas sobre relaciones laborales a largo plazo. Adicionalmente y con el objetivo de mejorar las asignaciones de la fuerza laboral, se debe revisar la disponibilidad de tipos de contratos que se adapten a las necesidades de los distintos sectores (por ejemplo, sector agrícola, trabajo en el hogar, etc.).

Adicionalmente, al analizar los beneficios sociales, se observa que el país está priorizando la protección al puesto de trabajo y no al trabajador, por lo que, al perder un empleo, el trabajador pierde también sus beneficios. En este sentido, es importante que los beneficios también

acompañen a los trabajadores en momentos de movilidad, con el objetivo de evitar su ingreso a la informalidad.

Además de las políticas laborales específicas, García Álvarez argumenta que es necesaria una política laboral mucho más integral, enfocada a crear valor y acompañar al individuo durante los momentos clave de su vida laboral. En esta lógica se generan propuestas para estimular la capacidad productiva, observando variables estructurales como el nivel educativo, tomando en cuenta el efecto multiplicador del crédito y fomentando la inclusión financiera de los jóvenes. En este sentido, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo recomienda el aumento de la inversión en las capacidades de las personas, incluyendo el reforzamiento de la seguridad social, la generación de un modelo transformador para la igualdad de género, el apoyo a las personas a través de las transiciones y un mecanismo de aprendizaje permanente.

Por último, es importante señalar que la discusión de una reforma laboral debe incluir diversos sectores y posturas. En este sentido, es importante que existan espacios de diálogo que integren múltiples voces. Al respecto, García Álvarez comenta que existen asuntos importantes que no han sido abordados de la mejor manera dentro de la política pública en los últimos años, como la negociación colectiva. En este sentido, la percepción de los dirigentes sindicales es que las medidas gubernamentales han apuntado al debilitamiento de las organizaciones gremiales. Esta falta de representatividad deriva en políticas menos eficientes y sostenibles en el tiempo, pues no responden a las necesidades de los diversos actores.

A partir del análisis de la situación se desprenden las siguientes preguntas:

- ¿Qué efecto han tenido las nuevas modalidades contractuales promovidas por el Gobierno?
- ¿Qué mecanismos de modalidades contractuales deberían promoverse?
- ¿Qué posibles soluciones existen para que disminuyan las barreras de salida y permitan un mejor emparejamiento?

Para responder estas preguntas se plantea una aproximación metodológica de tipo cualitativo que permita observar las necesidades de manera más puntual. Al mismo tiempo se utilizarán datos de registros administrativos con el objetivo de observar el uso de las nuevas modalidades contractuales.

# CONCLUSIONES

En un escenario con una disminución de factores externos favorables, la importancia de políticas públicas sostenibles que fomenten el empleo adecuado y la productividad son sustanciales. En este sentido, las políticas laborales aparecen como un instrumento que debe ser analizado, debido a que pueden influir de manera positiva o negativa en los incentivos de los actores del mercado laboral. En el escenario actual, la preocupación del Gobierno ha sido generar mecanismos de reactivación.

El panorama actual del mercado laboral en el país representa grandes retos para la política pública. El alto grado de demandas desde los diversos sectores de la sociedad ha generado una discusión sobre la importancia de una reforma laboral. En este sentido, es importante establecer un diálogo con el objetivo de proponer soluciones al alto grado de informalidad, que deriva en un bajo nivel de productividad.

La respuesta del Gobierno ante esta situación se ha enfocado principalmente en el fomento del empleo joven y en reformas a modalidades contractuales parciales muy poco usadas y difundidas. El seguimiento a estos programas es fundamental para observar el impacto, así como para recomendar nuevas soluciones.

Conscientes de la complejidad e importancia de este tema, luego de haber descrito la situación actual del panorama laboral en Ecuador, el segundo informe de seguimiento al empleo de «Del Dicho al Hecho» tiene como objetivo profundizar en las preguntas más relevantes que permita generar recomendaciones basadas en el análisis de datos y de perspectivas diversas de expertos en la materia.

# TRABAJOS CITADOS

Alaimo, Verónica, Mariano Bosch, David Kaplan, Carmen Pagés y Laura Ripani. *Empleos para crecer*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

Álvarez, Jorge, Felipe Benguria, Niklas Engbom y Christian Moser. «Firms and the Decline in Earnings Inequality in Brazil». *Working Paper N.º 17/278*, 2017.

Autor, David y Susan Houseman. «Temporary Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from «Work First»». *American Economic Journal: Applied Economics*, 2010: 96-128.

Banco Mundial. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2004.

Belman, Dale y Paul Wolfson. «What does the minimum wage do in developing countries?: A review of studies and methodologies». *ILO Working Papers 994893283402676*. Organización Mundial del Trabajo, 2016.

Bergolo, Marcelo y Guillermo Cruces. «The Anatomy of Behavioral Responses to Social Assistance When Informal Employment Is High». *Discussion Paper N.º 10197*. IZA Institute of Labor Economics, 2016.

Besley, Timothy y Robin Burgess. «Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India». *The Quarterly Journal of Economics*, 2004: 91-134.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America (Economic and Social Progress in Latin America: 2004 Report)*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank y Johns Hopkins University Press, 2003.

Botero, Juan, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer. «The Regulation of Labor». *The Quarterly Journal of Economics*, 2004: 1339-1382.

Brown, Charles, Curtis Gilroy y Andrew Kohen. «The effect of the minimum wage on employment and unemployment». *Journal of Economic Literature*, 1982: 487-528.

CAF (Corporación Andina de Fomento). *Empleo y productividad*. Bogotá, 2018.

Card, David y Alan Krugman «Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania ». *The American Economic Review*, 1994: 772-794.

Cook, María Lorena. *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*. Philadelphia: The Pennsylvania State University Press/University Park, 2007.

Cunningham, Wendy. *Minimum wages and social policy: Lessons from developing countries*. Washington, DC: World Bank, 2007.

De Ferranti, David et al. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, DC: World Bank, 2003.

De la Torre, Augusto, Guillermo Beylis y Alain Ize. «Jobs, Wages, and the Latin American Slowdown».

Latin America and the Caribbean Semiannual Report (October). Washington, DC: World Bank, 2015.

De la Torre, Augusto y José Hidalgo. *La Trampa que Asfixia a la Economía Ecuatoriana*. Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 2017.

Eliason, Marcus y Donald Storrie. «Lasting or latent scars? Swedish evidence on the long-term effects of job displacement». *Journal of Labor Economics*, 2006: 889-927.

Engbom, Niklas y Christian Moser. «Earnings Inequality and the Minimum Wage: Evidence from Brazil». *CESifo Working Paper Series 6393*. CESifo Group Munich, 2017.

Fernández, Cristina y Leonardo Villar. «The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia». *Economía*, 2017: 125-155.

García Álvarez, Santiago. «El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas». En *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters (eds.). Universidad Andina Simón Bolívar/International Center for Development and Decent Work (ICDD). Quito, 2016

García-Pérez, J. Ignacio, Judit Castelló y Ioana Marinescu. «Can Fixed-term Contracts Put Low Skilled Youth on a Better Career Path? Evidence from Spain». *Working Paper N.º 22048*. National Bureau of Economic Research, 2016.

Heckman, James J. y Carmen Pagés. «The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets». *Working Paper N.º 7773*. National Bureau of Economic Research, 2000.

—. *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*. University of Chicago Press, 2004.

Lavoie, Marc. *Introduction to Post-Keynesian Economics*. Palgrave Macmillan, 2009

Lemos, Sara. «Minimum Wage Policy and Employment Effects: Evidence from Brazil». *Economía*, 2004: 219-266.

Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón. *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*. Washington, DC: World Bank, 2005.

Messina, Julián y Joanna Silva. *Wage Inequality in Latin America. Understanding the Past to Prepare to the Future*. Washington, DC: World Bank, 2018.

Mortensen, Dale T. y Christopher A. Pissarides. «Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment». *The Review of Economic Studies*, 1994: 397-415.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Labour Overview: Latin America and the Caribbean*. Lima, 2006.

—. Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017. *La desigualdad salarial en el lugar de trabajo*. Ginebra, 2017.

—. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018*. 2018.

Schneider, Ben R. y Sebastian Karcher. «Complementarities and Continuities in the Political Economy of Labor Markets in Latin America». *Socio-Economic Review*, 2010: 623-651.



-----

Schwab, Klaus. *The Global Competitiveness Report*. Colonia/Ginebra: World Economic Forum, 2018.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. Quito, 2017.

Sullivan, Daniel y Till von Wachter. «Job displacement and mortality: An analysis using administrative data». *The Quarterly Journal of Economics*, 2009: 1265-1306.

Terrell, Katherine y Rita Almeida. *Minimum Wages in Developing Countries: Helping or Hurting Workers?* Washington, DC: World Bank Employment Policy Primer, 2008.

Weller, Jürgen. «Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina.» *Nueva Sociedad*, 2011.

# DEFINICIONES

**Población en edad de trabajar (PET):** Comprende a todas las personas de 15 años y más.

**Población económicamente inactiva (PEI):** Son todas aquellas personas de 15 años y más que no están empleadas, no buscan trabajo ni están disponibles para trabajar. Típicamente, las categorías de inactividad son: rentistas, jubilados, estudiantes, amas de casa, entre otros.

**1. Población económicamente activa (PEA):** Son aquellas personas de 15 años y más que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (empleados); y aquellas personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar y buscaban empleo (desempleados).

**2. Población con empleo:** Son las personas de 15 años y más que, durante la semana de referencia, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios.

**2.1 Empleo adecuado/pleno:** Incluye a las personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, y trabajaron igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría las personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo y trabajaron menos de 40 horas, pero no deseaban trabajar horas adicionales.

**2.2 Subempleados:** Son aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal, a pesar de su deseo y disponibilidad para trabajar horas adicionales. Es la sumatoria del subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo y por insuficiencia de ingresos.

**2.2.1 Subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo:** Son personas con empleo que, durante la semana de referencia, trabajaron menos de 40 horas efectivas a la semana, percibieron ingresos laborales iguales, superiores o inferiores al salario mínimo y deseaban y estaban disponibles para trabajar horas adicionales.

**2.2.2 Subempleo por insuficiencia de ingresos:** Son personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos laborales inferiores al salario mínimo, trabajaron 40 o más horas, y deseaban y estaban disponibles para trabajar horas adicionales.

**2.3 Empleo no remunerado:** Lo conforman aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia, no perciben ingresos laborales. En esta categoría están los trabajadores no remunerados del hogar, los trabajadores no remunerados en otro hogar y los ayudantes no remunerados de asalariados o jornaleros.

**2.4 Otro empleo no pleno:** Son personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal, y que no tienen el deseo ni la disponibilidad de trabajar horas adicionales.

**2.5 Empleo no clasificado:** Son aquellas personas empleadas que no se pueden clasificar como empleados adecuados, inadecuados o no remunerados por falta de información en los factores determinantes. Se construye como residuo del resto de categorías.

**3. Desempleados:** Son personas de 15 años y más que, en el período de referencia, no estuvieron empleados y presentan ciertas características: i) no tuvieron empleo, no estuvieron empleados la semana pasada y están disponibles para trabajar; ii) buscaron trabajo o realizaron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores. Se distinguen dos tipos de desempleo: abierto y oculto.

**3.1 Desempleo abierto:** Son personas sin empleo que no estuvieron empleadas en la semana pasada y que buscaron trabajo e hicieron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores a la entrevista.

**3.2 Desempleo oculto:** Son personas sin empleo que no estuvieron empleadas la semana pasada, que no buscaron trabajo y no hicieron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas por alguna de las siguientes razones: tiene un trabajo esporádico u ocasional, tiene un trabajo para empezar inmediatamente, espera respuesta por una gestión en una empresa o negocio propio, espera respuesta de un empleador o de otras gestiones efectuadas para conseguir empleo, espera cosecha o temporada de trabajo, piensa que no le darán trabajo, o se cansó de buscar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos