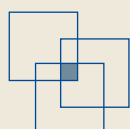


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Evolución del empleo informal en Ecuador: 2009 - 2012

Según indican diversas mediciones, el empleo informal en Ecuador se ha reducido en los últimos años, especialmente en el sector formal. Así, gracias a la puesta en marcha de un marco de cambios institucionales y políticas destinadas a promover un mayor cumplimiento de las obligaciones laborales, se ha favorecido a trabajadores asalariados públicos y privados, así como a empleados domésticos. El principal reto a futuro es disminuir el empleo informal en el sector informal.



Índice

Presentación	3
1. Evolución de la economía y del mercado de trabajo	4
2. Evolución de la informalidad	5
3. Cambios institucionales y políticas públicas	6
3.1 Ampliación de la afiliación a la seguridad social	7
3.2 Fortalecimiento de las inspectorías del trabajo	9
3.3 Homologación de condiciones laborales en el trabajo doméstico	10
4. Conclusiones e implicaciones de política pública	10

Presentación

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales.

Pero esto no significa que no haya habido avances en materia de formalización.

En América Latina y el Caribe ha habido aumento del empleo formal, del trabajo asalariado, de la cobertura en protección social. Ahora es importante acelerar este proceso pues durante mucho tiempo en esta región la informalidad creció y se consolidó.

No podemos olvidar que la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social.

La experiencia de estos últimos años confirma que el crecimiento económico es esencial para generar más empleos de mejor calidad, pero no es suficiente. Para reducir la informalidad hay que poner en práctica políticas y acciones deliberadas e integradas que articulen las económicas con las socio laborales y complementen el crecimiento económico, en el marco de una dimensión sostenible del desarrollo.

De hecho, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas implementadas en diversos países. Este proceso de formalización no ha sido uniforme. En algunos países se observaron procesos más acelerados y en periodos relativamente cortos. En otros, los avances han sido más lentos.

En 2013 la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició el **Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC**. Este programa tiene tres componentes: a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos y c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política.

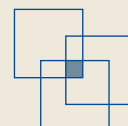
Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles.

La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

Elizabeth Tinoco
ADG
Directora Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe

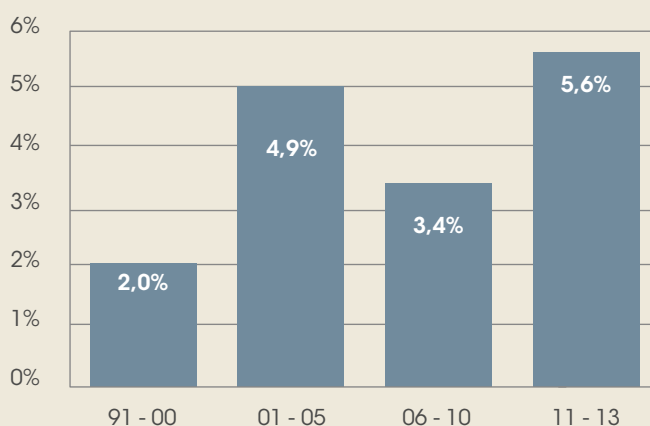


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

1. Evolución de la economía y del mercado de trabajo

Entre 2001 y 2012, la economía ecuatoriana creció un promedio anual de 4,5%, equivalente a 2,7% de aumento per cápita. La crisis de 2008-2009 afectó moderadamente este desempeño: durante 2009 se registró una tasa de crecimiento de 0,6%, seguida de una rápida recuperación de 3,5% en 2010 y de 7,8% en 2011. Pese al impacto de la crisis, en el periodo 2007-2012 la economía creció a una tasa media anual de 4,2%, liderada por el sector no petrolero de la economía.

Gráfico 1. Ecuador: Crecimiento económico 1991-2013
(en variaciones % anuales promedio para cada subperiodo)



Fuente: Elaboración propia según IMF (2013)¹.

Desde una perspectiva macroeconómica, la política monetaria mantuvo las tasas de interés en niveles bajos y amplió la liquidez, al establecer que los bancos mantuvieran al menos el 45% de sus reservas en Ecuador². Desde el lado fiscal, se aceleró un plan existente para aumentar el gasto en educación, cuya participación como porcentaje del PIB se duplicó entre 2006 y 2010; al mismo tiempo, se extendieron programas de asistencia para acceso a la vivienda a hogares de bajos ingresos, lo que duplicó la participación de este componente sobre el PIB entre 2006 y 2010. También amplió su programa principal de transferencias monetarias –el Bono de Desarrollo Humano–, cuyo presupuesto pasó de US\$ 190 millones a US\$ 760 millones entre 2004 y 2011, a través de la incorporación de familias elegibles no inscritas y la ampliación de la cobertura de la Pensión Asistencial a mayores de 65 años y personas con discapacidad³. Entre 2006 y 2010 se produjo un aumento importante del gasto social público como porcentaje del PIB, al pasar de un 4,76% a un 9,84% del PIB.

En el mercado de trabajo se produjo un incremento del empleo entre los asalariados públicos y privados cuya participación en el empleo total pasó de 54,3% en 2000 a 56,3% en 2012. También aumentó la participación de los trabajadores independientes, que pasó de 30% a 31% en el total del empleo. Destaca una disminución en la participación de los trabajadores auxiliares y trabajadores domésticos, categorías donde la incidencia del empleo informal tiende a ser más elevada. Igualmente se redujo la categoría de patronos de empresas o negocios.

¹ IMF (2013). World Economic Outlook Database. Octubre 2013.

² Hay que recordar que Ecuador es una economía dolarizada, con las implicancias que esta situación tiene en el uso de instrumentos de política monetaria.

³ El Bono de Desarrollo Humano es un programa de transferencia monetaria condicionada orientado a hogares pobres. Además de garantizar un nivel mínimo de consumo, tiene como objetivos adicionales contribuir con la disminución de la desnutrición crónica y las enfermedades prevenibles en niños menores de cinco años, así como promover la asistencia escolar y fomentar la reinserción escolar.

Cuadro 1. Ecuador: Empleo según categorías de ocupación 2000-2012 (% del empleo nacional urbano)

	2000	2011	2012
Asalariados	54,3	55,7	56,3
Independientes	29,9	32,3	31,0
Patronos	4,5	3,6	4,1
Trabajadores domésticos	4,7	2,7	2,8
Trabajadores familiares auxiliares	6,0	5,6	5,6
Otros	0,5	0,0	0,0

Fuente: OIT (2013). Panorama Laboral de América Latina y El Caribe. Lima: OIT.

2. Evolución de la informalidad

Para el análisis de la informalidad en el mercado de trabajo, es importante tomar en cuenta el concepto de 'empleo informal'. Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se estima que el empleo informal no agrícola ascendió a 60,9% en 2009 y se redujo a 50,1% en 2012, lo que representa un cambio significativo.

Aunque la reducción en este indicador se produjo en todas las categorías, la mayor parte de la disminución del empleo informal se produjo entre las empresas del sector formal. En estas, la informalidad pasó de 20% en 2009 a 14,4% en 2012. La reducción en el componente de trabajo doméstico también ha sido notoria⁴.

Cuadro 2. Ecuador: Componentes del empleo informal no agrícola 2009-2012 (en % del empleo total no agrícola)

	2009	2010	2011	2012
Empleo informal no agrícola	60,9	56,4	52,2	50,1
En sector informal	36,9	34,6	35,6	33,3
En sector formal	20,0	18,6	14,4	14,4
Servicio doméstico	4,1	3,2	2,2	2,4

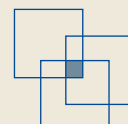
Fuente: SIALC OIT en base a Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).

Esto es consistente con el informe del Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2013), que muestra que el porcentaje de trabajadores en el sector informal no se alteró significativamente entre 2007 y 2012. Según León (2014), la formalización ocurrió más entre los asalariados –públicos y privados– y entre los trabajadores domésticos⁵.

Si se analiza el empleo informal según categorías de ocupación, se observa que –aunque se ha venido reduciendo– la mayor incidencia del empleo informal ocurre entre los independientes, trabajadores domésticos y los trabajadores auxiliares. En estas tres categorías se concentra el 60% del empleo informal no agrícola en el país.

4 Véase Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2013). "Políticas de formalización e indicadores de seguimiento a la economía formal". Presentación de la LIX Reunión del Grupo Técnico Permanente de la Comunidad Andina. Lima, 21 y 22 de marzo. http://www.comunidadandina.org/economia/GTP_marzo2013ecu.pdf

5 León, Mauricio (2014). *Políticas públicas para la reducción del empleo informal en Ecuador*. Documento preparado para la OIT.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Cuadro 3. Ecuador: Empleo informal no agrícola según categorías 2012
(en % del empleo total no agrícola y en % de cada categoría)

	% del empleo informal	Tasa de informalidad
Categoría ocupacional	100%	50,1%
Asalariados	39,8%	33,4%
Empresa de 1 a 10 trabajadores	31,1%	64,5%
Empresas de más de 10 trabajadores	8,7%	12,2%
Independientes	44,3%	70,0%
Servicio doméstico	4,9%	72,2%
Trabajador Familiar Auxiliar (TFNR)	11,0%	100,0%

Fuente: SIALC OIT en base a Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).

En relación con el efecto del ciclo económico sobre la reducción del empleo informal, no se ha encontrado una relación significativa entre el crecimiento promedio anual de las principales ramas económicas no petroleras y las tasas de variación promedio anual de la incidencia del empleo informal en ellas, al menos en el periodo de referencia. En otras palabras, no se observa que las ramas con mayor crecimiento hayan reducido relativamente más el empleo informal en el periodo señalado.

Al respecto, un estudio reciente plantea que el efecto neto del ciclo económico sobre la informalidad depende de los flujos de transición laboral que predominen⁶. Así, obtiene que la reducción de la informalidad entre el primer trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2010 estaría asociado a un efecto balanceado entre menores entradas relativas a la informalidad (53%) y mayores salidas relativas de la informalidad (47%). Igualmente, que el proceso de formalización entre los trabajadores asalariados está conducido por un incremento en las entradas relativas desde la informalidad y una contracción en las salidas relativas hacia la informalidad.

Los principales factores que habrían operado en la generación de tales flujos se analizan a continuación, considerando tanto los cambios institucionales verificados como la aplicación de un conjunto de políticas públicas en el periodo.

3. Cambios institucionales y políticas públicas

Desde 2007, el Gobierno ecuatoriano ha impulsado un conjunto de políticas en el ámbito laboral orientadas a mejorar las condiciones de trabajo⁷.

En 2008, la Asamblea Nacional Constituyente eliminó diversas formas de precarización del trabajo. En particular, eliminó la tercerización, la intermediación laboral y la contratación por horas, con el objetivo de suprimir fuentes de incumplimiento de los derechos laborales. Los cambios buscaban garantizar la jornada parcial con estabilidad, protección integral, remuneración proporcional y derecho a todos los beneficios de ley, incluida la afiliación a la seguridad social. A futuro será útil contar con una evaluación de estas medidas, especialmente para conocer las modalidades de ajuste utilizadas por las empresas ante estos cambios.

⁶ Goñi (2013). "Andemic Informality. Assessing Labor Informality, Employment and Income Risk in the Andes". Inter-American Development Bank. Citado por León (2014).

⁷ Esta sección se basa en León, Mauricio (2014). *Políticas públicas para la reducción del empleo informal en Ecuador*. Documento preparado para la OIT.

Por otro lado, se aplicó una política activa de salarios mínimos tendiente a alcanzar el denominado "salario digno"⁸. En este marco también se inscriben las políticas encaminadas a hacer cumplir la obligación de los empleadores de afiliar a sus trabajadores a la seguridad social, cuyo incumplimiento o fraude en materia laboral será penalizado según el artículo 327 de la nueva Constitución de la República.

3.1 Ampliación de la afiliación a la seguridad social

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 incluyó entre sus políticas impulsar la seguridad social, ampliar su cobertura, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales, y estableció la meta de alcanzar el 40% de personas con seguro social en 2013. El Ministerio de Relaciones Laborales también alineó sus políticas institucionales a dicho plan, cuya versión 2013-2017 cuenta con un objetivo –el noveno, "garantizar el trabajo digno en todas sus formas"– que plantea la meta de aumentar la PEA de 15 años o más, afiliada a la seguridad social contributiva, de 41,4% en 2012 a 60,0% en 2017, y a nivel rural, de 32,7% a 50,0%.

Adicionalmente, la Ley de Seguridad Social de 2001 obliga a las instituciones públicas a recabar las certificaciones de pago de aportes que las empresas constructoras hayan realizado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Es posible que esta normativa haya contribuido a la formalización de los trabajadores de la construcción en un contexto de importante impulso de la inversión pública en infraestructura, que pasó de 4,1% del PIB en 2007 a 12,1% del PIB en 2012.

A pesar de la demora en tipificar como infracción penal la no afiliación a la seguridad social, la expectativa de su penalización podría haber venido operando, en la práctica, como presión para formalizar las relaciones de trabajo desde la expedición de la nueva Constitución en 2008. Esto se habría visto reforzado por la Consulta Popular de 2011.

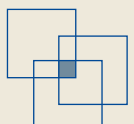
En efecto, el 7 de mayo de 2011 se realizó un referéndum y una consulta popular, convocados por el Presidente de la República. Consistió de cinco preguntas de referéndum y otras cinco de consulta popular. La décima pregunta –quinta de la consulta popular– consistía en lo siguiente: "¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?". El 55,02% de los votos válidos se pronunció a favor del Sí, y el 44,97%, del No.

El 10 de febrero de 2014, la Asamblea Nacional expidió el Código Orgánico Integral Penal, que incluye la tipificación de la infracción penal por la no afiliación al IESS mediante tres artículos. El artículo 242 se refiere a la retención ilegal de las aportaciones a la seguridad social y fija una pena privativa de libertad de uno a tres años; en caso de encontrarse responsabilidad penal de la persona jurídica, la pena consiste en la clausura del establecimiento hasta que cancele los valores adeudados al trabajador.

El artículo 243 establece que una empresa puede ser intervenida y sancionada con una multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador, en general, por cada empleado no afiliado⁹. Finalmente, el artículo 244 establece penas para los empleadores por la falta de afiliación a la seguridad social de sus trabajadores; la pena privativa de libertad va de tres a siete días. Las penas y multas de los artículos 243 y 244 se aplican siempre que no se abone el valor adeudado en un plazo de 48 horas después de haber recibido la notificación.

⁸ Entre 2007 y 2012, el salario mínimo en dólares corrientes aumentó anualmente un promedio de 10,6%; la inflación, un 4,8%; y el crecimiento de la productividad laboral media, un 4,1%. La política salarial consistió en aumentar el salario mínimo en el equivalente a la suma de la inflación más el crecimiento de la productividad laboral y más un factor de equidad, para cerrar la brecha con el salario digno. El salario digno se definió como el costo de la canasta básica familiar dividido por el número de perceptores del hogar, y sus componentes, entre otros, al sueldo o salario mensual y la parte proporcional del décimo tercero y décimo cuarto sueldos, participación en utilidades y los fondos de reserva.

⁹ El salario básico unificado, en general, corresponde al salario mínimo, y en 2013 asciende a US\$ 318 mensuales.

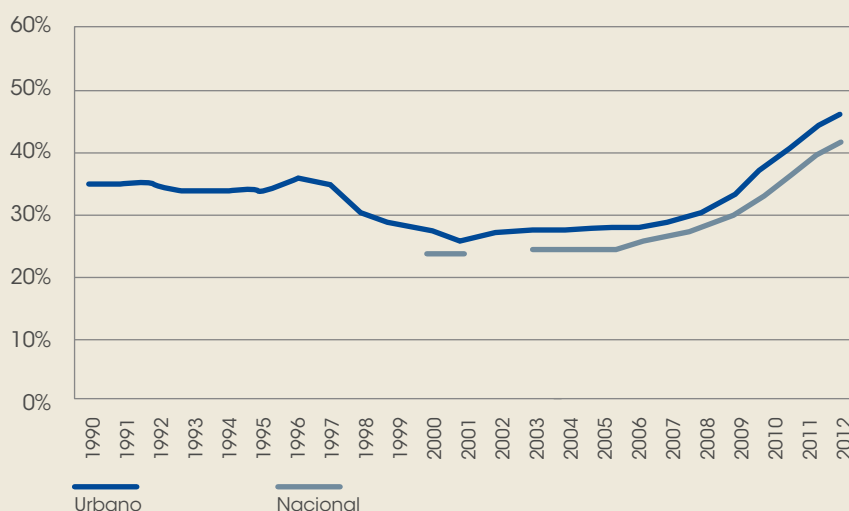


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

En relación al probable efecto que esta medida ha tenido sobre la informalidad, un estudio del Banco Mundial¹⁰ del año 2012 afirma que esta habría incrementado los costos de la informalidad, y que "aunque sería difícil atribuir todo el incremento [en el índice de afiliación de los trabajadores a la seguridad social¹¹] a un cambio legislativo que aún no ha entrado en vigor, el mensaje enviado por las autoridades en cuanto a la seriedad de la cuestión probablemente ha jugado un papel de estímulo en el repunte de las afiliaciones"¹².

Por otra parte, los beneficios de la formalidad se han hecho más atractivos y permiten explicar el aumento de coberturas, como se ilustra en el Gráfico 2; en particular, las del seguro de salud a los hijos menores de 18 años y a los cónyuges de los afiliados; la reducción del periodo de carencia para causar el derecho a las prestaciones del seguro de salud de seis a tres meses¹³; los cambios en los modelos de gestión (prestaciones de salud a través de la contratación de servicios a clínicas, hospitales y centros médicos privados); la reactivación de los créditos prendarios, quirografarios e hipotecarios para los afiliados¹⁴; y el mejoramiento de servicios, infraestructura y equipamiento¹⁵. Paralelamente, el IESS ha facilitado la afiliación y pago de obligaciones de trabajadores a través de trámites en línea¹⁶.

Gráfico 2. Ecuador: Población afiliada a la seguridad social (en % de la fuerza de trabajo)



Fuente: INEC, Encuestas de empleo, subempleo y desempleo.

De acuerdo con los registros administrativos del IESS, la ampliación de la cobertura legal del seguro de salud a hijos menores de 18 años y cónyuges, dispuesta en 2010 más que duplicó la población potencialmente asegurada, al pasar de un 20% de la población total en 2007 a 52% en 2013.

10 Banco Mundial (2012). Ecuador, las caras de la informalidad. Citado por León (2014).

11 Agregado nuestro.

12 Goñi (2013) señala que la "nueva Constitución de 2008, con claros mandatos sobre la protección del trabajador, junto con mecanismos fortalecidos de aplicación de la regulación laboral, muy probablemente predispuso a los mercados laborales a observar los arreglos formales".

13 La Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social estableció que "Los afiliados aportantes podrán gozar del beneficio de atención médica desde el primer día de su afiliación, en caso de accidente o emergencia; y luego del tercer mes de aportaciones gozarán de los beneficios que el sistema brinda en salud."

14 El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), banco público, otorga préstamos hipotecarios, quirografarios y prendarios a los afiliados al IESS. En años previos era el propio IESS el que entregaba los créditos directamente a sus afiliados, pero en una menor escala. El volumen de crédito total que entregó el BIESS en 2012 equivalió al 2,1% del PIB y es el principal actor en el mercado hipotecario, donde ha desplazado a la banca privada.

15 Goñi (2013) considera los préstamos hipotecarios en términos competitivos a los afiliados a la seguridad social como un incentivo novedoso para expandir voluntariamente la cobertura de los sistemas previsionales.

16 <https://www.iesg.gob.ec/empleador-web/pages/principal.jsf>

Es altamente probable que los recientes cambios que permiten la afiliación de trabajadores a tiempo parcial, exigencias menores para acceder a las prestaciones y la posibilidad de recurrir a servicios médicos, tanto en centros públicos como privados, hayan contribuido decididamente al aumento de la afiliación, junto con el control más estricto a los empleadores.

3.2 Fortalecimiento de las inspectorías del trabajo

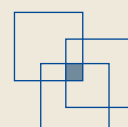
El Ministerio de Relaciones Laborales inició la reestructuración y fortalecimiento de las inspectorías de trabajo en 2009. Este proceso consistió en incentivar la renuncia de antiguos inspectores, la contratación de nuevos y una mejora salarial. El número de inspectores aumentó de 65 en 2006 a 245 en 2011. Además, se modificó el modelo de gestión de las inspectorías de uno pasivo, que estaba en función de la recepción de denuncias, a uno activo, en función de un plan de visitas a nivel nacional a través de siete direcciones regionales.

En 2010 se emprendió la campaña "Trabajo Doméstico Digno", dirigida a promover y controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales en la contratación de empleadas domésticas. Desde 2011, en coordinación con el IESS, esta campaña se amplió a todos los trabajadores y se denominó "Trabajo Digno". El programa de inspecciones tiene como objetivo concientizar a los trabajadores y empleadores sobre sus derechos y obligaciones, y eliminar las formas precarias de trabajo. Para lograrlo, se basa en información, prevención, verificación y control, en viviendas y empresas, del cumplimiento de las disposiciones laborales de la Constitución y el Código de Trabajo. En un primer momento se realizaron campañas de comunicación a través de los principales medios de comunicación televisivos, radiales y escritos, acompañadas de brigadas de información ubicadas en las principales vías de las ciudades. El incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores conlleva la aplicación de sanciones pecuniarias establecidas en el Código del Trabajo, y la regularización de la situación de los trabajadores¹⁷. Adicionalmente, el IESS emprende acciones coactivas para el cobro de los valores adeudados.

Así, el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) ha aumentado significativamente el número de inspecciones respecto de años anteriores, y el IESS ha señalado que el número de empleadores registrados aumentó de 140.759 en 2008 a 320.823 en 2011¹⁸. Además, el número de afiliados al seguro general obligatorio, que es el régimen general de la seguridad social, subió 81,4% entre 2007 y julio de 2013.

El estudio del Banco Mundial (2012) encontró que el 8,5% de las empresas declararon haber sido inspeccionadas en el último año por el Ministerio de Relaciones Laborales, y un 11,1%, por el IESS. Afirma, además, que "cuando una empresa ha sido inspeccionada por una institución, aumenta sustancialmente la probabilidad de recibir la visita de otros inspectores", y encuentra una correlación de 0,50 entre las inspecciones del MRL y el IESS.

Señala también que "las inspecciones incrementan significativamente la probabilidad de que las empresas cumplan las normas, pero no garantizan el pleno cumplimiento". Encontró, por otro lado, que un 50% de las empresas que fueron inspeccionadas en el último año cumplen con la afiliación de sus trabajadores a la seguridad social, frente a cerca del 20% de las empresas que no tuvieron una inspección en el último año. Con un análisis de regresión que controla una serie de características del propietario y de la empresa, obtiene que el impacto marginal sobre el porcentaje de empleados afiliados a la seguridad social de las inspecciones del MRL es de 0,15, mientras que el de las inspecciones del IESS es de 0,17.



¹⁷ <http://www.elmercurio.com.ec/286441-22-empresas-sancionadas-por-incumplir-obligaciones/>

¹⁸ <http://www.iesg.gob.ec/documents/10162/83914/DIRECCION+GENERAL.pdf>

NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

3.3 Homologación de condiciones laborales en el trabajo doméstico

Para el grupo de las empleadas domésticas, se ha impulsado la mejora y equiparación del salario mínimo con el de los trabajadores en general¹⁹, así como la exigencia de su afiliación a la seguridad social, el goce de vacaciones y el pago de horas extra, fondo de reserva, y los décimo tercero y décimo cuarto sueldos.

En el marco de la campaña "Trabajo Doméstico Digno" del MRL, los inspectores visitaron, puerta a puerta, las viviendas de los barrios urbanos de clase media y alta y entrevistaron directamente a las empleadas domésticas sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de sus empleadores (afiliación a la seguridad social, horario de trabajo, pago de horas extra, goce de vacaciones, pago de décimo tercer y décimo cuarto sueldos, y fondo de reserva)²⁰. Luego de la visita, los inspectores colocaban un sello de "Trabajo Digno" en la entrada de las viviendas. Adicionalmente, el Ministerio realiza capacitaciones de las empleadas domésticas y promueve su asociatividad.

En el marco de las políticas señaladas, el empleo informal en el servicio doméstico se redujo significativamente, aunque su nivel sigue siendo considerable (Cuadro 2). Si bien aumentó la proporción de empleadas domésticas con afiliación a la seguridad social, disminuyó el número total de trabajadoras, lo que sugiere la existencia de hogares que prescindieron de estos servicios, sea porque no estuvieron en capacidad de financiar los gastos relativos al pago de salario mínimo y la afiliación a la seguridad social, o por el rol de la penalización²¹.

4. Conclusiones e implicaciones de política pública

Entre 2007 y 2012, la reducción del empleo informal en Ecuador se produjo especialmente en el sector formal de la economía. La evidencia descrita sugiere que esto probablemente se debió al efecto conjunto de cambios institucionales e implementación de políticas destinadas a promover y exigir el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Tales cambios incluyen, primero, las reformas constitucionales y legales que fortalecieron los derechos de los trabajadores y las obligaciones de los empleadores, incluida la penalización por la no afiliación a la seguridad social; segundo, las políticas para promover el aumento de la cobertura de la seguridad social, junto con reformas administrativas del IESS, que hicieron más atractiva la afiliación y facilitaron a los empleadores los trámites de afiliación y pago de sus obligaciones; y, tercero, la reactivación de las inspectorías del trabajo para verificar en empresas y en viviendas el cumplimiento de la afiliación y de las obligaciones laborales.

No obstante, aun cuando existe margen para que estas políticas sigan ampliando la afiliación a la seguridad social y reduciendo el empleo informal en el sector formal, se observan signos de agotamiento de su eficacia, ya que al mismo tiempo han aumentado el sector informal y los trabajadores por cuenta propia, y han disminuido los patronos y las empleadas domésticas²².

El problema señalado también puede ser observado al considerar la relativamente alta incidencia del subempleo en la economía ecuatoriana. Este indicador incluye "a cualquier

19 Los salarios mínimos de las empleadas domésticas, operarios de artesanía y colaboradores de la microempresa se equipararon con el de los trabajadores privados en general desde enero de 2010. En 2007, el salario mínimo de las empleadas domésticas fue de US\$ 120 mensuales; en 2008, US\$ 170; en 2009, US\$ 200; y en 2010, US\$ 240.

20 <http://www.relacioneslaborales.gob.ec/en-septiembre-mrl-inicia-inspecciones-para-verificar-cumplimiento-laboral-a-trabajadores-remunerados-del-hogar/>

21 Bosch et al. (2013) señalan, respecto a este programa en Ecuador, que: "...si bien es cierto que la iniciativa logró que un mayor porcentaje de trabajadores domésticos se afiliara a la seguridad social, también es verdad que se destruyeron muchos empleos para personas que no tienen demasiadas opciones en el mercado laboral...". Bosch, Melguizo y Pagés (2013). "Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Citado por León (2014).

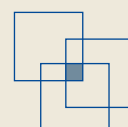
22 Goñi (2013) encuentra que en las ciudades más expuestas a cambios en salarios mínimos (aquellas con una mayor masa de trabajadores entre el viejo y el nuevo salario mínimo), se reduce la probabilidad de pasar de desempleado a asalariado formal, aumenta la probabilidad de permanecer como asalariado informal y aumenta la probabilidad de pasar de asalariado formal a asalariado informal.

persona que está trabajando, pero dispuesta y capaz de cambiar su arreglo de trabajo para mejorar la duración o la productividad de su trabajo”²³. En efecto, en diciembre de 2013 el subempleo alcanzó un nivel nacional de 52,49%, no obstante haber registrado una disminución desde el 57,2% que registraba en diciembre de 2008²⁴.

Considerando lo expuesto, es importante contar, a la brevedad posible, con evaluaciones de impacto de las medidas señaladas, para identificar sus efectos sobre el empleo y características, y sobre esta base perfeccionar, si así fuese necesario, el instrumental de políticas actualmente empleado.

Del mismo modo, debería otorgarse especial atención al monitoreo y evaluación de la implementación del Código Orgánico de la Producción de 2010, que forma parte de la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013 del Consejo Sectorial de la Producción. En este se ha establecido un amplio conjunto de incentivos tributarios, la creación de zonas especiales de desarrollo económico y contratos de inversión que otorgan estabilidad jurídica, entre otros. A partir del presente año, es altamente probable que esta iniciativa sea implementada integralmente, y así se puedan conocer sus efectos en las inversiones y en la generación de empleo formal y productivo.

Finalmente, pese a los avances señalados, el reto de continuar disminuyendo el empleo informal está plenamente vigente; para ello se requerirá de la aplicación de al menos tres tipos de iniciativas: primero, de un crecimiento económico que amplíe el sector formal y que reasigne trabajadores desde el sector informal hacia el sector formal; segundo, de una reforma a la seguridad social contributiva que genere regímenes especiales de aseguramiento o incentivos para ampliar la cobertura en los trabajadores no asalariados²⁵; y tercero, del aumento de la productividad laboral de los micro, pequeños y medianos emprendimientos económicos, de modo que puedan absorber al menos los costos del pago de salarios mínimos y de la afiliación a la seguridad social de sus trabajadores.



23 Ray y Kozameh (2012). *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research.

24 Véase INEC en http://aplicaciones.inec.gob.ec/emp-portal_15/main.html#

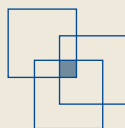
25 El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social está elaborando una nueva Ley de Seguridad Social.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS S O B R E FORMALIZACIÓN

Oficina Regional para América Latina y el Caribe