

SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



© Jess Kraft

Contenido

Características principales y desafíos

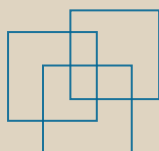
Programas activos del mercado de trabajo

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Regulación de las agencias de empleo privadas

Anexo: Evolución institucional del servicio público de empleo en Ecuador

Bibliografía



Ecuador

Características principales y desafíos¹

- Situación del mercado de trabajo y del empleo

Desde la reforma constitucional de 2008, Ecuador ha establecido un sistema político más estable y predecible, y ha pasado a formar parte de las economías de ingresos medianos del mundo. La adopción de reformas fiscales y monetarias, asociadas a la dolarización de la economía en 2000, impulsó el crecimiento del

¹ Este documento forma parte de una iniciativa conjunta entre el Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo, y el Equipo de Trabajo Decente y Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina de la OIT para la elaboración de una serie de Notas sobre el Servicio Público de Empleo de países seleccionados de América Latina y el Caribe. Este número fue preparado por Zulum Avila, Especialista en Servicios de Empleo de la OIT y contó con las aportaciones del MT-Ecuador, Julio Gamero y Juan Chacaltana (OIT). Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la OIT.

PIB, que pasó de los niveles negativos de mediados de la década de 1990 a unos promedios anuales de alrededor de 4,5 por ciento hasta 2014. Los resultados económicos positivos han favorecido niveles más altos de inversión en gasto social y han contribuido a reducir la desigualdad en los ingresos. No obstante, las tasas de pobreza siguen siendo altas y alrededor del 35 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza, en particular en las zonas rurales (Banco Mundial, 2015). Desde 2007, el Gobierno central ha implementado un conjunto de medidas de política con objeto de mejorar las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la legislación laboral, especialmente en lo relacionado con las horas de trabajo y los salarios mínimos. Entre 2009 y 2012 se observó una reducción del trabajo informal en los sectores no agrícolas del 60,9 por ciento al 50,1.² Ecuador tiene una de las tasas de desempleo más bajas de la región, del 4,47 por ciento en junio de 2015, sin embargo, el subempleo por insuficiencia de horas y el déficit de trabajo decente se mantienen altos, registrando en junio de 2015 un 13,16 y un 49,07 por ciento respectivamente (INEC, 2015).

- **Un impulso hacia la diversificación y una economía más intensiva en competencias**

La economía del Ecuador se ha apoyado tradicionalmente en la exportación de productos primarios. En los últimos años, el crecimiento económico ha experimentado un escaso aumento de la productividad, a excepción de en los sectores intensivos en capital, como el petróleo y la energía. El plan nacional de desarrollo para 2013-2017, llamado Buen vivir, establece la doble prioridad de erradicar la pobreza y transformar la estructura productiva del país en una economía diversificada y creciente que mantenga los niveles de gasto social en el futuro. Ello exige la creación de actividades más intensivas en competencias y el aumento de los niveles de productividad, planteando el desafío adicional de mejorar los niveles de calificación de los trabajadores afectados por la segmentación ocupacional, en particular los jóvenes, las mujeres, los empleados poco calificados, las personas con discapacidad y los trabajadores pertenecientes a grupos étnicos minoritarios.

El Plan Estratégico Institucional (2015-2018), formulado por el Ministerio del Trabajo (MT) establece medidas diseñadas con el fin de eliminar los obstáculos para acceder al mercado de trabajo y los desajustes de competencias entre los empleos disponibles y las personas que buscan empleo (MT, 2015). El Plan

también se centra en el desarrollo de una formación profesional y un sistema de formación más orientados a la práctica con objeto de aumentar la oferta de mano de obra, en particular en ámbitos profesionales como el sector de la salud y la ingeniería tecnológica, en los que las empresas tienen dificultades para encontrar trabajadores calificados. Parte de este enfoque incluye la mejora de las transiciones entre educación, formación y el mercado de trabajo. En este contexto, se necesitan unos servicios de empleo más eficaces para ayudar a los trabajadores a prepararse para un entorno de trabajo más intensivo en calificaciones.

- **Mejora de la disponibilidad de servicios de empleo financiados con fondos públicos**

La Red Socio Empleo se creó en 2010 sobre la base de políticas de activación inclusivas, destinadas a lograr una prestación de información sobre empleo y servicios de puesta en relación de la oferta y la demanda más efectivos, acceso a formación y readaptación profesional, apoyo en la adquisición de experiencia laboral, y derivación a servicios sociales relacionados y otras medidas de empleabilidad. La Red cuenta con una estructura descentralizada, formada por centros de empleo distribuidos por todas las provincias del país. La estrecha colaboración entre el MT y los gobiernos provinciales ha facilitado la expansión de

² Esta disminución en la proporción de trabajo informal fue más evidente en las empresas del sector formal, donde pasó del 20 por ciento en 2009 al 14,4 por ciento en 2012, que en el propio sector informal. Los trabajadores asalariados observaron mejoras en su acceso a la protección social, las horas de trabajo y los salarios. No obstante, el trabajo informal sigue aumentando entre las tres categorías de trabajadores que, juntas, representan el 60 por ciento de todo el trabajo informal, a saber, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos y los trabajadores familiares auxiliares no remunerados (OIT, 2014).

la Red en los cinco últimos años a un total de 25 centros de empleo en 2015: uno en cada una de las 24 provincias, más una oficina satélite en la provincia de Pichincha. Ecuador también ha invertido en otros canales para acceder a los servicios de empleo, incluido un portal de empleo en línea y un número de teléfono gratuito, que proporcionan información sobre empleo y facilitan el registro de las personas que buscan empleo y las vacantes.

Como parte del esfuerzo global para modernizar el servicio público de empleo, los centros locales de empleo se equiparon por igual, con un nivel de instalaciones estándar fijado por el MT, con fondos proporcionados por los gobiernos provinciales durante 2010-2015. Tras la reforma en 2011 de la administración pública del Ecuador y el programa concommitante de profesionalización del servicio público, diseñado para establecer un sistema de contratación y de proyección de carrera para los funcionarios basado en los méritos, se ha contratado y formado gradualmente a personal nuevo. En el curso de este proceso, el MT ha iniciado acuerdos de colaboración con otras partes interesadas a fin de ampliar el acceso a los servicios de empleo y promover el recurso a los

mismos. Entre estos nuevos asociados se incluye la Cámara de Comercio de Guayaquil y la Cámara de Pequeña y Mediana Empresa, que en la actualidad alberga una oficina de empleo satélite en la provincia de Pichincha, donde se encuentra la capital, Quito. El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) es otro importante asociado de la Red Socio Empleo que ayuda a mejorar la empleabilidad de los trabajadores a través de una red de diez centros y unidades móviles de formación con capacidad para atender a una media de 2.000 personas al año. Se organizan cursos de formación en los sectores con mucha demanda de trabajadores con calificaciones medias, como el comercio, la industria, tareas administrativas, los servicios y la construcción. Los graduados del SECAP se derivan a la Red Socio Empleo para que reciban asistencia en la búsqueda de un trabajo.

En septiembre de 2015 el MT abrió el primer centro de empleo ubicado en el mismo edificio que el SECAP en Cuenca, una de las tres principales ciudades del país. Este modelo de prestación conjunta de servicios tiene por objeto reducir las brechas existentes en la prestación de servicios y alentar a los usuarios a utilizar los servicios disponibles, sucesivamente,



desde la información sobre el empleo y la asistencia en la búsqueda de empleo, los diversos tipos de capacitación a los servicios de colocación y asesoramiento sobre cuestiones legales que proporciona la oficina provincial del MT. El diseño de las nuevas instalaciones también favorece el recurso a sus servicios por parte de las personas con discapacidad y de los empleadores del parque industrial vecino. Estas instalaciones más integradas para la prestación de servicios contribuyeron a aumentar la tasa de colocación del centro de empleo de Cuenca a un 66 por ciento de las personas que buscaban empleo registradas hasta abril de 2014.

- **Una red socialmente inclusiva de servicios de empleo**

Un nivel básico de asistencia está disponible para todas las personas que buscan empleo y los trabajadores interesados en mejorar sus competencias y perspectivas profesionales. Además, con objeto de conseguir un mercado de trabajo justo e inclusivo, se concede prioridad a los jóvenes socialmente desfavorecidos de hogares con ingresos bajos y a las personas con discapacidad. También existen protocolos de servicios y formación especiales para los trabajadores domésticos y los trabajadores y peones del sector de la construcción y de oficios calificados. Estas categorías comprenden gran número de trabajadores vulnerables, la mayoría de los cuales han migrado de zonas rurales y empobrecidas a ciudades más grandes del Ecuador; carecen de competencias y a menudo se enfrentan a problemas adicionales, por ejemplo deudas o problemas de salud (MT, 2015).

Los apoyos específicos proporcionados a estos grupos objetivo incluyen la certificación de las competencias por el SECAP y la emisión del carnet de trabajo por los centros de empleo. El carnet de trabajo acredita la identidad de la persona que lo detenta, así como sus calificaciones y su experiencia laboral, y le otorga acceso a formación profesional y apoyos complementarios, como atención básica de salud, asesoramiento legal, orientación y acceso a centros de trabajo social. Por su parte, el SECAP ha puesto en marcha programas de formación específicos de corta duración destinados a mejorar las competencias básicas asociadas al

perfil profesional de los trabajadores domésticos (por ejemplo, limpieza y cuidado del hogar, cuidado de adultos y niños, y prestación de primeros auxilios) y de los trabajadores de la construcción (por ejemplo, albañilería, lectura de planos, electricidad y carpintería).

Cambiar las prácticas de contratación actuales para estas categorías específicas de trabajadores pone de relieve algunos retos, habida cuenta de las elevadas tasas de informalidad y rotación que registran estos sectores. Se calcula que en Ecuador, aproximadamente 300.000 personas son trabajadores domésticos, de las cuales el 95 por ciento son mujeres. Desde 2008, se han desplegado esfuerzos para hacer cumplir a los empleadores las disposiciones relacionadas con el salario mínimo y las prestaciones de seguridad social para los trabajadores domésticos. No obstante, en 2013 solo una cuarta parte de estos trabajadores tenían cobertura de seguridad social y solo dos de cada cinco cobraban el salario mínimo (OIT, 2013).³ Una encuesta realizada en 2014 entre los trabajadores domésticos en la ciudad de Guayaquil reveló que los empleadores tenían dificultades para aplicar las condiciones de trabajo mínimas debido a que no contaban con ingresos suficientes o por falta de información sobre los mecanismos de protección social aplicables a la contratación; en algunos casos preferían despedir a los trabajadores que cumplir las disposiciones (CEAP, 2014). Esto refleja que, además de sensibilizar a los trabajadores sobre los apoyos que tienen a su disposición, es igualmente importante aumentar el nivel de compromiso de los empleadores para cumplir con las normas mínimas de trabajo, ofreciendo, por ejemplo, incentivos al cumplimiento.

Los trabajadores de la construcción que aspiran a un trabajo indefinido se enfrentan a dificultades particulares, habida cuenta de la prevalencia en la industria de los contratos temporales cuya duración está limitada a la ejecución de un proyecto determinado. De igual modo, el nivel de empleo en el sector de la construcción está fuertemente vinculado a los cambios que registra la economía del país. Durante 2014-2015, la actividad en este sector se ha contraído y los niveles de empleo han disminuido en consecuencia, propiciando, para compensar, una mayor inversión pública en infraestructuras y vivienda. La Red Socio Empleo ha respondido intentando colocar a más

3 En 2013, el Ecuador ratificó el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

trabajadores de la construcción en obras públicas y proyectos de construcción de viviendas a cargo de los gobiernos municipales y del Gobierno central, respectivamente.

Para aumentar el número y la calidad de las vacantes que se ofrecen a las personas que buscan empleo, la Red ha iniciado acuerdos de colaboración con otros organismos gubernamentales, incluido el Ministerio de Transportes y Obras Públicas, los consejos provinciales y municipios, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y el cuerpo de policía nacional. No obstante, por lo general la relación entre la Red y los empleadores

sigue siendo insuficiente, por lo que genera pocas oportunidades para colocar a los trabajadores (en particular los pertenecientes a grupos socialmente desfavorecidos) en puestos de trabajo indefinidos. La promoción de una colaboración más dinámica y la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos a los empleadores locales son ámbitos que es preciso desarrollar. La mejora de los métodos para ampliar los servicios a los empleadores implica conocer mejor las necesidades de éstos; con este fin, los consejeros de empleo organizan visitas semanales a las empresas locales.

Programas activos del mercado de trabajo

La inestable situación política nacional que prevaleció en la década anterior a la reforma constitucional de 2008 debilitó la capacidad de planificación a largo plazo y la continuidad de las políticas. A pesar de estas limitaciones, se implantaron programas de compensación social basados en transferencias de efectivo y mecanismos de protección social con objeto de reducir la pobreza y ampliar el acceso a la salud, la educación básica y los programas de alimentos. En la actualidad, Ecuador se basa en esta experiencia pasada para promover intervenciones en el mercado de trabajo orientadas a los grupos socialmente desfavorecidos a través de la prestación de formación para el trabajo, asistencia en la búsqueda de empleo y del desarrollo de microempresas.

- **Desarrollo de capacidad institucional para mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes**

La Red Socio Empleo apoya este proceso con la puesta de marcha de programas orientados a los jóvenes, habida cuenta de que el desempleo juvenil es uno de los problemas más graves a los que se enfrenta el país. En 2014, las tasas de desempleo urbano de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad era cuatro veces mayor (15,2 por ciento) que las de la población de 25 años y más (3,8 por ciento).⁴ Los hombres tienen más probabilidades de estar empleados que las mujeres, no obstante, los hombres se incorporan al mercado de trabajo a una edad más temprana, sobre todo en las zonas rurales, en detrimento de su

educación y de sus perspectivas de futuro laboral. Las mujeres jóvenes de entre 15 y 24 años de edad tienen el doble de probabilidades (13,2 por ciento) de estar desempleadas que las mujeres adultas (5,6 por ciento).⁵

En términos generales, los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad se encuentran en situación de desventaja frente a las personas de 25 años y más porque tienen menos experiencia laboral y, a menudo, cuentan con un nivel de educación inferior. Los jóvenes que abandonan el sistema educativo se enfrentan a dificultades particulares para acceder al mercado de trabajo. Concretamente, desde 2005, los resultados del mercado de trabajo han mejorado para los jóvenes de entre 25 y 29 años de edad, en particular aquellos que han completado la educación superior y se han incorporado al sector público (Camacho,

⁴ Enero-septiembre de 2013, tasas de desempleo de las zonas urbanas de 15 países (OIT, 2014a).

⁵ Datos de 2013 (OIT, 2014b).



www.elciudadano.gob.ec

2012). No obstante, por lo general, muchos jóvenes siguen experimentando dificultades para encontrar un empleo formal, y muchos se encuentran atrapados en el subempleo o la informalidad. Es de vital importancia poder demostrar competencias y experiencia laboral pertinentes cuando se solicita un empleo, lo que puede revelarse particularmente difícil para los jóvenes que intentan acceder al mercado de trabajo por vez primera. Por ejemplo, entre el 80 y el 90 por ciento de las empresas que registran vacantes con la Red Socio Empleo necesitan candidatos con un mínimo de 12 meses de experiencia laboral relacionada con el puesto en cuestión.

Para poder ayudar a este grupo objetivo a obtener experiencia laboral relevante y a prepararse para el mercado de trabajo actual, el MT ha puesto en marcha el programa “Mi Primer Empleo”. La Red Socio Empleo apoya este programa desde 2015 poniendo a disposición de los participantes orientación y asesoramiento profesionales.

• Mi Primer Empleo

En el segundo semestre de 2007, el MT puso en marcha el programa “Mi Primer Empleo” para facilitar la transición de los jóvenes graduados de la escuela al trabajo. El programa está dirigido a jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que han obtenido un título de alguna institución educativa afiliada al Consejo de Enseñanza Superior. Los jóvenes graduados con discapacidad tienen preferencia para entrar en el programa. Los beneficiarios seleccionados, escogidos por la Red Socio Empleo en función de sus antecedentes académicos y de la demanda de las instituciones públicas y privadas que participan en el programa, realizan pasantías en los sectores público y privado, pudiendo así adquirir experiencia laboral. Las pasantías tienen una duración máxima de seis meses, y los participantes reciben una remuneración mensual equivalente al 60 por ciento del salario mínimo nacional y acceso a servicios de atención de salud básicos.

La red imparte formación profesional y en el lugar de trabajo y organiza cursos de iniciación para candidatos que han sido seleccionados para realizar pasantías en instituciones públicas. A los seis meses de ponerse en marcha el programa, 581 jóvenes se encontraban haciendo pasantías. Desde entonces, el número de beneficiarios del programa y de empleadores que participan en él ha ido aumentando gradualmente y la cobertura se ha ampliado a nivel nacional. Como el programa está financiado con fondos públicos, el número de jóvenes que participan en él varía cada año en función de las partidas presupuestarias anuales que se le asignan.

Uno de los elementos fundamentales para el éxito del programa ha sido el número cada vez mayor de instituciones públicas y privadas que ofrecen vacantes para pasantías. En junio de 2015, gracias a los empleadores participantes, el MT pudo proporcionar a 14.335 jóvenes (de los cuales 8.295 eran mujeres, que representan un 58 por ciento de los participantes) la oportunidad de obtener experiencia laboral

útil. Todos los participantes asistieron a sesiones de formación sobre planificación en materia de desarrollo profesional y búsqueda de empleo; también se les informó sobre la importancia de asumir la responsabilidad de su propio desarrollo personal y rendimiento en el lugar de trabajo, y sobre cómo mejorar sus competencias básicas en comunicación y trabajo en equipo.

Un estudio interno realizado sobre el programa reveló que al 42 por ciento de los participantes se les contrataba tras finalizar su pasantía. El 30 por ciento de los jóvenes contratados lo fueron en el sector público, y el 70 por ciento en empresas privadas. El programa también arrojó resultados positivos en la participación de grupos socialmente desfavorecidos, incluidas personas con discapacidad, minorías étnicas, mujeres u hombres cabeza de familias pobres, y jóvenes de la periferia urbana o de zonas rurales con pocas oportunidades de empleo en el mercado de trabajo formal.

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

En junio de 2015, la población económicamente activa del Ecuador era de 7,43 millones de personas, de las cuales el 67 por ciento vivía en zonas urbanas y el 33 por ciento en zonas rurales. Las personas con empleos que cumplen las condiciones mínimas definidas por el Gobierno del Ecuador como empleo adecuado representan el 45,9 del total, y los que tienen empleos inadecuados suman el 49,1 por ciento. El 5 por ciento restante queda incluido en otros empleos inadecuados.⁶ Esta última categoría está integrada por los subempleados por insuficiencia de tiempo (13,2 por ciento), los empleados con un salario inferior al salario mínimo (27,5 por ciento) y aquellos que tienen un trabajo no remunerado (8,4 por ciento). Según estas cifras, el 77,7 por ciento de los trabajadores del sector formal tiene empleos adecuados y el 62,8 por ciento de los trabajadores de la economía informal tiene empleos inadecuados (INEC, 2015).

6 Para que un trabajo pueda considerarse *empleo adecuado*, debe remunerarse como mínimo con el salario mínimo y las horas de trabajo semanales deben ser como máximo 40, salvo para aquellos trabajadores que deseen trabajar más horas y estén disponibles para hacerlo. En junio de 2015, solo el 70,5 por ciento de los trabajadores con un empleo adecuado estaba cubierto por un programa de protección social, si bien esta cifra es muy superior al 21,5 por ciento de trabajadores con *empleos inadecuados* con cobertura. La categoría de *empleo inadecuado* se refiere a personas que trabajan menos de las 40 horas semanales que establece la ley, independientemente de si desean y/o están disponibles para trabajar más horas, y cuyo salario es inferior al salario mínimo. La categoría otros *empleos inadecuados* integra a las personas que trabajan menos de las 40 horas semanales que establece la ley, pero que no desean o no están disponibles para trabajar más horas, y cuyo salario es inferior al salario mínimo (INEC, 2015).

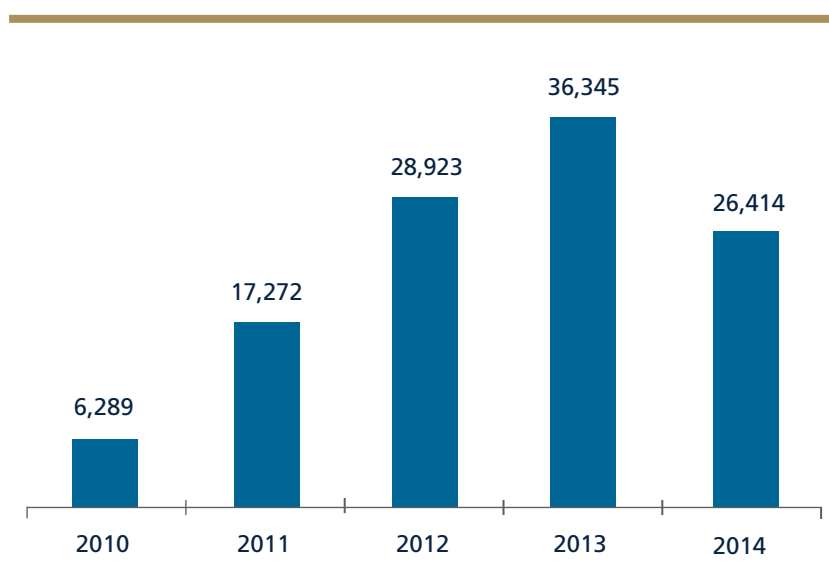
Se calcula que en junio de 2015, el 3,7 por ciento de la población económicamente activa del país estaba buscando trabajo. Las oportunidades de empleo se concentran en sectores intensivos en mano de obra, como la agricultura, que emplea al 26,6 por ciento de los trabajadores, seguida del comercio y la manufactura, que emplean al 18,5 por ciento y al 11,2 por ciento respectivamente (INEC, 2015). La Red Socio Empleo atiende a todas las personas desempleadas que buscan trabajo activamente, centrándose especialmente en las que se enfrentan a fuertes obstáculos para acceder al empleo; no obstante, la disminución registrada en las tasas de empleo adecuado durante el pasado año⁷ limita su capacidad para ampliar el acceso a mejores oportunidades laborales de las personas desempleadas y los trabajadores con *empleos inadecuados*.

A pesar de la escasa creación de empleo en el sector formal, entre 2010 y 2014 la Red derivó a 54,374 personas a cursos de formación de corta duración y

colocó a 115,243 personas que buscaban trabajo en empleos formales. No obstante, cabe destacar que el 80 por ciento de estas colocaciones lo fue en el sector público. En 2014, tres de cada cinco vacantes registradas eran en el sector público, o en el sector de la construcción o los servicios.

Desde 2010 se han organizado periódicamente ferias de empleo, ofreciendo a las personas que buscan trabajo la oportunidad de contactar directamente con posibles empleadores, incluidas empresas multinacionales. La Red también ha puesto en marcha ferias temáticas de empleo orientadas a grupos específicos, por ejemplo, conductores de taxi que trabajan sin licencia oficial y que se han visto afectados por cambios en la legislación sobre transportes públicos. Más recientemente, se han organizado eventos centrados específicamente en poner en contacto a los recién graduados y otros jóvenes con proveedores de formación y representantes de otros organismos gubernamentales que prestan apoyo a esta población.

GRÁFICO 1
PERSONAS COLOCADAS EN EMPLEOS FORMALES
POR LA RED SOCIO EMPLEO, 2010-2014



Fuente: Ministerio del Trabajo.

7 Entre junio de 2014 y junio de 2015 la tasa de empleo adecuado pasó del 48,8 al 45,9 por ciento, registrando una disminución del 2,9 por ciento (INEC, 2015).

- **Puesta en marcha de servicios automatizados para ampliar la prestación de servicios de empleo y mejorar los resultados**

Las personas que buscan empleo y los empleadores pueden acceder a servicios de empleo a través de varios canales, incluidos los centros de empleo, el portal de empleo en línea y un número gratuito de información sobre vacantes laborales. En la actualidad la Red Socio Empleo ofrece una serie de servicios que se ofrecen a los usuarios en una secuencia determinada, y que incluyen asistencia en la búsqueda de empleo e información sobre el empleo, derivación a formación de corta duración y apoyo a las personas que inician su propio negocio, así como servicios sociales complementarios y asesoramiento legal.

La automatización de los servicios de puesta en relación de la oferta y la demanda de empleo ha ayudado a aumentar el número de vacantes que ofrece la Red Socio Empleo. Se calcula que en 2014, la Red registró un promedio de 5.623 vacantes al mes. No obstante, el número de buscadores de empleo registrados supera el número de vacantes disponibles en una relación de 30 a 1. Esta situación repercute directamente en la tasa de colocación, que en 2014 fue de un 34 por ciento. Un examen más riguroso de las cifras llevado a cabo por la Red mostró que cuando un asesor de empleo interviene directamente para poner en relación a las personas que buscan empleo con las vacantes registradas en el banco de empleo, la tasa de colocación aumenta del 34 al 55 por ciento. Esto significa que invertir en personal calificado, mejor capacitado para atender a los empleadores y a las personas que buscan empleo, es una buena estrategia para mejorar el número y la calidad de las vacantes que se ofrecen a los buscadores de empleo. Otros desafíos a los que tiene que hacer frente la Red están relacionados con su escasa capacidad para proporcionar servicios en persona a un número cada vez mayor de buscadores de empleo que necesitan un apoyo más directo.

- **Mejora del recurso a la información sobre el mercado de trabajo**

Las tasas de colocación están condicionadas no solo por el número de vacantes registradas por la Red, sino también por el nivel de educación del buscador de empleo medio. Las vacantes que requieren como mínimo educación primaria, por ejemplo muchas vacantes en el sector servicios o la construcción (que representan el 30 y el 16 por ciento, respectivamente, del número total de vacantes registradas), son fáciles de tramitar, pues hay suficientes candidatos con educación primaria en los registros de la Red. Sin embargo, las vacantes que requieren educación superior, incluidos títulos universitarios, son más difíciles de cubrir. La brecha entre los perfiles que demandan los empleadores y los que ofrecen las personas que buscan empleo es aún mayor cuando se trata de ocupaciones con escasez de trabajadores, como ocurre con muchas ocupaciones del sector de la salud.

Durante 2015, la Red Socio Empleo ha colaborado con otros organismos gubernamentales responsables de formación y educación en la elaboración de un estudio especializado que genera información útil del mercado de trabajo sobre necesidades actuales y futuras de mano de obra en las ciudades de Quito, Guayaquil y Manta. El estudio identifica las características de la demanda de mano de obra juvenil, ayudando a detectar los desajustes que pueden abordarse a través de intervenciones de política. A partir de los resultados del estudio, la Red está preparando más orientaciones de carrera y servicios de asesoramiento profesional para los jóvenes. También está utilizando un inventario de los programas de formación y apoyo a la iniciativa empresarial disponibles en las ciudades en las que se ha realizado el estudio. En colaboración con el SECAP, la Red está haciendo especial hincapié en mejorar el acceso de los jóvenes a los programas de apoyo a la iniciativa empresarial.

El MT también está integrando los registros administrativos y la información estadística recopilada de los usuarios que contactan con la Red por teléfono e Internet en un sistema estadístico consolidado para

mejorar los conocimientos sobre el mercado de trabajo del Ecuador. Paralelamente, la Red Socio Empleo está revisando por completo la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CIIU), considerada el

elemento vertebrador de un sistema eficaz de puesta en relación de oferta y demanda de mano de obra, en un proceso apoyado por 22 comités sectoriales con representación tripartita.

Regulación de las agencias de empleo privadas

Las reformas del mercado de trabajo implementadas en 2008 tenían el objetivo principal de promover el trabajo decente y eliminar el trabajo no declarado y precario. El Decreto Ejecutivo núm. 1121 de junio de 2008 (enmendado en abril de 2015 por el Decreto núm. 619) implementó el Mandato Constituyente núm. 8 de 2008 que suprime las actividades siguientes: 1) La subcontratación de servicios complementarios; 2) la contratación de trabajadores con el objeto de ponerlos a disposición de una tercera parte (empresa usuaria) que asigna las tareas y supervisa la ejecución de las mismas, y 3) la contratación por horas. Toda la legislación anterior que regía las relaciones de trabajo triangulares, por las que un trabajador está empleado por una agencia, si bien trabaja para una empresa usuaria y bajo la supervisión de la misma, fue derogada por dicho decreto.⁸ A las agencias de empleo privadas que prestaban este tipo de servicios se les dio la opción de convertirse en agencias de colocación, y poner en relación las ofertas y las solicitudes de empleo, sin ser parte en la relación de trabajo que pudiese surgir.

De conformidad con estas nuevas reglas, solo las personas jurídicas que prestan servicios complementarios, según dispone la Ley de Compañías, de 5 de noviembre de 1999 (en su versión enmendada en 2014), están autorizadas a operar en zonas de servicio consideradas complementarias a la actividad esencial de la empresa usuaria (como, por ejemplo, servicios privados de vigilancia y seguridad, procesamiento de alimentos, servicios postales y servicios de limpieza), así como servicios técnicos proporcionados con arreglo a contratos regidos por el derecho civil y que no están relacionados con la actividad principal del usuario (por ejemplo, publicidad, contabilidad, consultoría y servicios legales). Las enmiendas introducidas por el Decreto núm. 619 en 2015 también otorgan a las personas físicas la opción de proporcionar servicios complementarios en tres ámbitos: procesamiento de alimentos, servicios postales y servicios de limpieza. Prohíben asimismo a las agencias que proporcionan servicios complementarios poner a un trabajador a disposición de un cliente más de tres veces. También se establecieron disposiciones que regulan la contratación de los trabajadores a tiempo parcial y de

los trabajadores profesionales, incluido el establecimiento de una relación de subordinación a través de un horario de trabajo, la asignación de tareas y una remuneración fija. En el curso de este proceso, el MT mantuvo la responsabilidad de autorizar la actividad de las agencias que prestan servicios complementarios a una empresa usuaria (empresas de actividad complementaria), así como de llevar los registros de los contratos de trabajo. Compete al servicio de inspección del trabajo, adscrito al MT, el cumplimiento de las sanciones que establece el Decreto núm. 1121 y las leyes relacionadas.

El Decreto núm. 1121 establece asimismo las responsabilidades relacionadas con los derechos que otorgan la Constitución, los convenios internacionales del trabajo ratificados por Ecuador, el código del trabajo y la legislación relativa a la seguridad social de las agencias que prestan servicios complementarios a una empresa usuaria. Estos derechos incluyen la libertad de asociación y de negociación colectiva, el derecho a igualdad de remuneración y de condiciones de trabajo que los trabajadores contratados

⁸ En Ecuador, la Ley núm. 2006-48 (derogada) de mayo de 2006 establecía un marco regulador específico que daba respuesta al aumento repentino del número de agencias de colocación y agencias de asistencia con vistas a la reinserción profesional y la recolocación, muchas de ellas sin licencia de actividad. La Ley de 2006 logró progresos considerables en el diseño de procesos adecuados para el registro y la concesión de licencias, control y supervisión de la actividad, así como en la determinación de sanciones específicas en caso de infracción.

directamente por la empresa usuaria, prestaciones obligatorias de seguridad social y participación en los beneficios.⁹ La principal responsabilidad en caso de no cumplimiento la tiene la agencia que proporciona los servicios complementarios; no obstante, la empresa usuaria es la responsable final según el principio de responsabilidad conjunta. Estas disposiciones son aplicables tanto al sector privado como al sector público. En caso de infracción, el servicio de inspección del trabajo podrá otorgar al trabajador empleado por una agencia que proporcione servicios complementarios el derecho a pasar del contrato temporal a un contrato permanente o indefinido con la empresa usuaria.

Los mecanismos para abordar las infracciones y prácticas fraudulentas relacionadas con las actividades de dichas agencias también los establece el Decreto

núm. 1121. La legislación actual del Ecuador concede especial importancia a asegurar que existe una relación de trabajo directa de subordinación entre las agencias que prestan servicios complementarios y los trabajadores puestos a disposición de una tercera parte.

Ecuador también ratificó el Convenio de la OIT sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) en 1975 y, más recientemente, en 2013, el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). Este último estipula que los mecanismos que rigen el funcionamiento de las agencias de empleo privadas deben asegurar la protección efectiva de los trabajadores domésticos, incluidos los trabajadores domésticos migrantes contratados en un país para trabajar en otro.

ANEXO

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN ECUADOR

| | |
|-----------|--|
| 1973 | Creación de la Dirección Nacional de Empleo |
| 1975 | Ratificación del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) |
| 1979 | Creación del Departamento de Colocación y Migración Laboral Regulación de las agencias privadas de empleo responsabilidad de la Dirección Nacional de Empleo |
| 2007 | Implantación del programa "Mi Primer Empleo" |
| 2008-2009 | Creación de la Red Socio Empleo: descentralización y ampliación de los centros de empleo ^{a/} Implementación del portal de empleo en línea y del número gratuito |
| 2010-2011 | Introducción del carnet de trabajo Implementación del número gratuito y el banco de empleo en línea |
| 2013 | Implementación de una nueva plataforma técnica para el servicio público de empleo |
| 2015 | Puesta en marcha de los servicios de orientación y asesoramiento profesionales para los jóvenes |

a/ El servicio público de empleo se situó en la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Laborales, que resultó de la fusión en 2009 del antiguo Ministerio del Trabajo y la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público.

⁹ Adicionalmente, compete a la empresa usuaria informar a los trabajadores contratados a través de una agencia que proporciona servicios complementarios sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2015. "Ecuador overview". Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/country/ecuador/overview> [3 de octubre de 2015].
- Camacho, G. 2012. Empleo y migración laboral de jóvenes en Ecuador, análisis situacional (Quito, Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador y OIT).
- Centro de Estudios Asia-Pacífico (CEAP). 2014. Domestic workers and social security: A survey in Guayaquil, Ecuador, policy brief (Quito).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEDIC). 2015. Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo. Indicadores laborales, junio 2015 (Quito).
- Ministerio del Trabajo (MT). 2015. Plan Estratégico Institucional 2015–2018 (Quito).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2013. Normas del Trabajo: "Ecuador ratifica el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos". Noticia, 18 de diciembre de 2013 Disponible en: http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/news/WCMS_232965/lang--es/index.htm [3 de octubre de 2015].
- —. 2014a. Evolución del empleo informal en Ecuador 2009–2012. Notas sobre formalización (Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe).
- —. 2014b. Indicadores Clave del Mercado de Trabajo, octava edición (Ginebra)