

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador

Karla Arias Marín
Paul Carrillo Maldonado
Jeaneth Torres Olmedo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

**Análisis del sector informal y discusiones
sobre la regulación del trabajo
en plataformas digitales en el Ecuador**

Karla Arias Marín
Paul Carrillo Maldonado
Jeaneth Torres Olmedo



Este documento fue preparado por Karla Arias Marín, de la Unidad de Estudios del Empleo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Paul Carrillo Maldonado, del Ecuadorian Political Economy Lab, y Jeaneth Torres Olmedo, del Ecuadorian Political Economy Lab y la Universidad Central del Ecuador, en el marco de las actividades del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/75
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00398

Esta publicación debe citarse como: K. Arias Marín, P. Carrillo Maldonado y J. Torres Olmedo, “Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/75), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Análisis del mercado laboral en Ecuador.....	9
II. El fenómeno de la informalidad en el Ecuador.....	17
A. Definiciones economía informal, sector informal y empleo informal	17
1. Economía informal	17
2. Sector informal.....	19
3. Empleo Informal.....	20
B. Cálculo del empleo informal en el Ecuador	22
C. Análisis del empleo informal en el Ecuador.....	24
1. Nacional	25
2. Área.....	25
3. Género	25
4. Edad	27
5. Etnia.....	28
6. Provincia.....	29
7. Actividad Económica (CIU)	33
III. Nudos críticos y política pública implementada a favor del mejoramiento en la calidad del Empleo	37
A. Problemas vinculados al empleo informal en el Ecuador	37
1. Programas de reajuste económico.....	37
2. Las migraciones internas y externas	39
3. Rigidez de la normativa	40
4. Creciente participación de las plataformas digitales como opción de empleo	41

B.	Marco legal y de políticas públicas aplicadas en el Ecuador	44
1.	Salario digno	44
2.	Cobertura de seguridad social.....	44
3.	Estandarización de condiciones de trabajo doméstico	45
4.	Planes para promoción de empleo de calidad del Ministerio de Trabajo	46
C.	Evaluación de las reformas que impulsan el empleo formal	48
IV.	Políticas públicas enfocadas en la regulación de las plataformas digitales	53
A.	Análisis de buenas prácticas internacionales en relación al trabajo de plataforma	54
1.	Países desarrollados	54
2.	América Latina	57
V.	Recomendaciones para el diseño de estrategias para reducir la brecha de acceso a empleos de calidad en el Ecuador	63
	Bibliografía	67
	Anexos	71
	Anexo 1	72
	Anexo 2	73
	Anexo 3	75
	Cuadros	
	Cuadro 1 Definiciones de Informalidad según escuelas de pensamiento.....	17
	Cuadro 2 Marco Conceptual de Empleo informal.....	21
	Cuadro 3 Criterio para considerar un empleado formal e informal entre los trabajadores asalariados	23
	Cuadro 4 Clasificación de las modalidades contractuales en el Ecuador.....	41
	Gráficos	
	Gráfico 1 Crecimiento económico del Ecuador entre 2007-2018	10
	Gráfico 2 Crecimiento económico y tasa de desempleo entre 2007-2019.....	11
	Gráfico 3 Tasa de Empleo adecuado y Subempleo entre 2007-2019	11
	Gráfico 4 Porcentaje de trabajadores de empleo adecuado y subempleo con seguridad social entre 2007-2019.....	12
	Gráfico 5 Ingreso laboral real mensual de Empleo adecuado y Subempleo en dólares en el periodo 2007-2019.....	13
	Gráfico 6 Índice del Ingreso laboral real mensual de Empleo adecuado y Subempleo con base 100 en 2007 en el periodo 2007-2019.....	14
	Gráfico 7 Coeficiente de Gini del Ingreso total y laboral entre 2007-2019.....	14
	Gráfico 8 Proyecciones del crecimiento económico entre 2019-2021.....	15
	Gráfico 9 Comparación de la Tasa de empleo informal calculado con BID y OIT	24
	Gráfico 10 Empleo Informal y PIB	25
	Gráfico 11 Empleo informal por área urbana y rural.....	26
	Gráfico 12 Evolución del empleo informal por género	26
	Gráfico 13 Evolución del empleo informal por edad rango 15-29 años	27
	Gráfico 14 Evolución del empleo informal por edad rango 30-59 años	28
	Gráfico 15 Evolución del empleo informal por edad de 60 años en adelante	28
	Gráfico 16 Evolución del empleo informal por etnia.....	29
	Gráfico 17 Evolución del empleo informal por región Costa.....	30
	Gráfico 18 Evolución del empleo informal por región Sierra	30

Gráfico 19	Evolución del empleo informal por región Amazónica	31
Gráfico 20	Evolución del empleo informal por CIU	34
Gráfico 21	Evolución del empleo informal por CIU	35
Gráfico 22	Evolución del gasto corriente y de capital (2000-2018)	38
Gráfico 23	Evolución ingresos vs. Gastos (2000-2018)	38
Gráfico 24	Migración venezolana en el Ecuador (2015-2019)	40
Gráfico 25	Evolución de precios de petróleo (dólares) e ingresos por exportaciones de petróleo (millones de dólares).....	43
Gráfico 26	Evolución de ingresos tributarios.....	43
Gráfico 27	Evolución del empleo doméstico afiliados a la seguridad social	46
Gráfico 28	Efecto de las políticas laborales en el empleo registrado por tamaño de empresa.....	50
Gráfico 29	Efecto de las políticas laborales en el empleo registrado por CIU	51
Mapas		
Mapa 1	Empleo informal en el Ecuador año 2007	32
Mapa 2	Empleo informal en el Ecuador año 2019	33

Introducción

El bajo crecimiento económico en la región y la expansión de la economía digital a nivel mundial han provocado el deterioro de los indicadores tradicionales de empleo adecuado¹, desempleo e informalidad. Por un lado, la lenta recuperación de la actividad económica de los países latinoamericanos después del fin del superciclo de los precios de los commodities en 2014 no ha logrado concretar una generación de empleo, y solamente ha empeorado la calidad de empleo y el incremento de la informalidad (CEPAL, 2019; FMI, 2018). Por otro lado, la introducción de nuevos modelos de negocio a través de la tecnología ha generado mayor empleo de cuenta propia con facilidades laborales (horario flexible, es su propio jefe, etc.), como un método de autoexclusión de las relaciones de dependencia laboral tradicionales que hasta el momento no se logra controlar y supervisar para garantizar calidad de empleo en América Latina (Madariaga, Buenadicha, Molina y Ernst, 2019).

Entre otros problemas, la informalidad tiene serias consecuencias para las empresas, los trabajadores y sus familias. Para algunas empresas la informalidad puede significar operar con bajos niveles de productividad, con limitadas capacidades de expansión, aunque se tenga bajos costos de producción. En contraste, otras firmas que operan completamente en el sector formal se enfrentan a una competencia injusta, ya que estas podrían enfrentar unos costos salariales más elevados (Banco Mundial, 2008).

A pesar de que la informalidad podría permitir la generación de ingresos en los trabajadores, también invisibiliza el reconocimiento de los derechos laborales. Asimismo, los trabajadores informales generalmente no cuentan con la protección social necesaria frente a los diversos riesgos como: accidentes laborales, seguro de desempleo, pobreza en la vejez, entre otros. Además, estos empleados

¹ El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) indica en sus reportes estadísticos que: "El empleo adecuado es una condición laboral en la cual las personas satisfacen ciertas condiciones mínimas, desde un punto de vista normativo. Lo conforman aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia, trabajan igual o más de 40 horas, perciben ingresos laborales mensuales iguales o superiores al salario mínimo, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría las personas ocupadas que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no están disponibles para trabajar horas adicionales". Para mayor detalle sobre los indicadores de empleo se podría revisar el Castillo y Rosero (2015).

pierden beneficios tales como licencias de maternidad y paternidad, vacaciones obligatorias y por enfermedad, etc. (FLACSO, 2018). La informalidad también representa un costo para el Estado, ya que deja de percibir ingresos tributarios (impuestos, contribución social, entre otros) que podrían utilizarse para mayor cobertura de la seguridad social, la productividad y el crecimiento en el país.

Entre las personas más vulnerables a la informalidad se encuentran los inmigrantes, que, debido a la situación política, social y económica de algunos países se han convertido en un tema trascendental para América Latina en la actualidad. Este fenómeno se vuelve ahora un problema para la región, ya que, en décadas anteriores los latinoamericanos migraban hacia las economías de países desarrollados, en especial a Estados Unidos y Europa. La migración, en especial de venezolanos ha sido hacia los países del pacífico como Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Panamá.

Por otro lado, las nuevas tecnologías, especialmente las relacionadas con la digitalización, generan múltiples oportunidades de trabajo remunerado, tanto en el marco de empresas existentes como en empresas de plataforma. Las ocupaciones en este último grupo muestran características que las diferencian tanto del trabajo asalariado como del trabajo independiente lo que dificulta su clasificación en alguna de estas dos categorías de ocupaciones tradicionales. En consecuencia, los encargados de política enfrentan el desafío de asegurar el trabajo decente para estos trabajadores y evitar una mayor informalidad por medio de una aplicación adecuada de la regulación existente en distintas áreas (laboral, social, tributaria, productiva, etc.) o de diseñar nuevos esquemas de regulación para estas nuevas formas de trabajo (Madariaga et al., 2019).

En este sentido, el presente documento tiene como objetivo analizar en profundidad la situación del empleo informal en el Ecuador, la creciente economía digital y la normativa vigente del mercado laboral. En el análisis, primero se muestra la evolución agregada del mercado laboral entre 2007 y 2018, en base a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Posterior, se presenta la evolución del empleo informal en el país con diferente desagregación como actividad económica o género. Además, se realiza un análisis de la legislación y políticas públicas aplicadas en el Ecuador. A continuación, se muestran las mejores prácticas internacionales aplicadas para mejorar la calidad de empleo y evitar que la economía digital no merme los derechos laborales y de seguridad social de los empleados. Para finalizar, se plantean recomendaciones de política pública para el Ecuador.

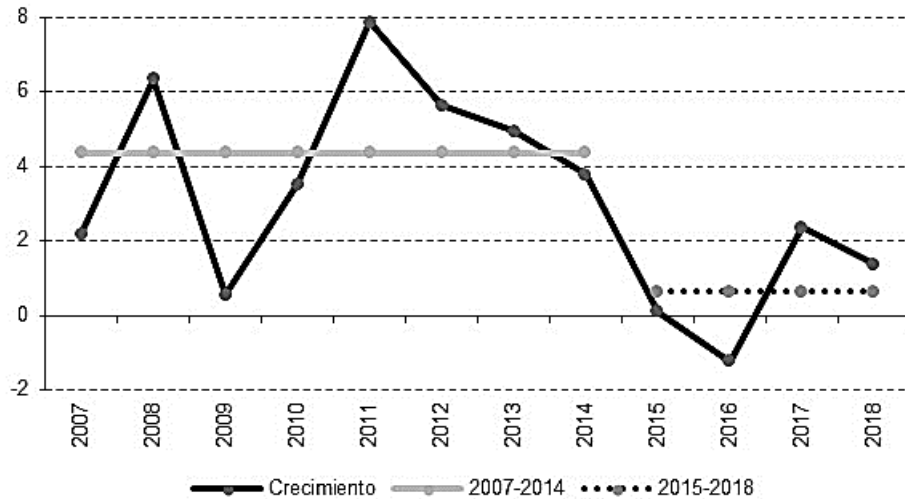
I. Análisis del mercado laboral en Ecuador

La presente sección entrega un panorama de la macroeconomía del país vinculado con el desempeño del mercado laboral. Además, se presenta las proyecciones de crecimiento que tienen los principales organismos internacionales. Las principales fuentes de información para este análisis son el Banco Central del Ecuador (BCE), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Fondo Monetario Internacional (FMI), Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Mundial (BM).

En el gráfico 1, se presenta la evolución del crecimiento porcentual del Producto Interno Bruto (PIB), donde se evidencia que existen dos épocas muy marcadas. En la primera, que comprende el 2007 y 2014, se observa un contundente crecimiento económico con una tasa promedio de 4.4%. En este periodo, el país logró tasas de crecimiento del producto anuales siempre positivas, con un valor mínimo de 0.6% en 2009, debido a la crisis financiera internacional, y uno máximo de 7.9%, impulsado por el gasto público y el precio del petróleo. De acuerdo con estadísticas de la CEPAL y del FMI, en este periodo el país, en conjunto con Bolivia, destinaba más del 10% del PIB para inversión pública, en especial para infraestructura. Para lograr este porcentaje, las principales fuentes de financiamiento fueron los ingresos tributarios y las exportaciones petroleras (Díaz-Cassou y Ruiz-Arranz, 2018).

A fines de 2014, la inesperada caída del precio internacional del petróleo provocó que la economía entrase en una fase recesiva entre 2015-2018, con un crecimiento promedio de 0.7%, entre una tasa de variación negativa de -1.2% en 2016 y positiva de 2.4% en 2017. Como se menciona, este periodo estuvo marcado por tasas negativas debido a la disminución de 5% del PIB en el gasto público que tuvo que realizar el gobierno en 2015. Este ajuste aún se sigue llevando a cabo, pero ahora con acompañamiento del FMI. En 2017 se observó una tasa de crecimiento de 2.4% debido que el gobierno abandonó temporalmente su ajuste fiscal por las elecciones generales de presidente, vicepresidente y asambleístas (Díaz-Cassou y Ruiz-Arranz, 2018). A pesar de la reducción del gasto público, el gobierno tuvo un endeudamiento que creció rápidamente, pasando la deuda pública agregada de 29.6% del PIB en 2014 a 45.2% del PIB en 2018 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

Gráfico 1
Crecimiento económico del Ecuador entre 2007-2018
 (En tasa de crecimiento)



Fuente: BCE.

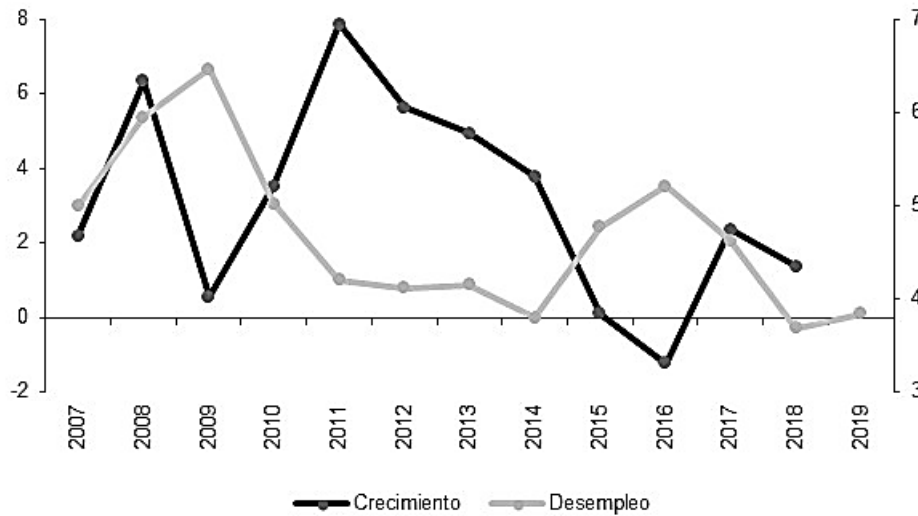
La situación macroeconómica también se reflejó en la tasa de desempleo del país, con una relación inversa (gráfico 2). Se puede evidenciar que, en la caída del PIB del 2009, la tasa de desempleo del país también incrementó de 5% en 2007 a 6.5% en 2009. En los siguientes años el porcentaje de personas desempleadas descendió hasta 4% en promedio entre 2011-2014, con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA). Como ya se explicó antes, los altos precios del petróleo y el gasto público fueron los principales determinantes de estas fluctuaciones, también en el mercado laboral. Ya con el ajuste fiscal por la caída del precio internacional del crudo, la tasa de desempleo volvió a aumentar hasta un 5.2% en el 2016, con una tasa de variación negativa del PIB. Desde 2016 la tasa de desempleados se ha reducido, llegando a un porcentaje de 3.7% en 2018, por debajo de lo obtenido antes de la crisis. No obstante, en el 2019 el porcentaje de desempleados aumentó a 3.8%.

De acuerdo con estadísticas de la CEPAL (CEPALSTAT), se puede recalcar que la tasa de desempleo en el Ecuador ha sido uno de los más bajos de la región en el periodo de análisis. Una de las posibles explicaciones para estas cifras con respecto a la región, es que las personas buscan cualquier tipo de empleo y no necesariamente uno de calidad. En el gráfico 3, se observa la evolución de la proporción del empleo adecuado y subempleo con respecto de la PEA en el periodo de análisis. Se puede observar que menos de la mitad de los trabajadores tiene un empleo adecuado, definido como aquel que tiene una jornada de trabajo de 40 horas a la semana, satisfecho con su ingreso laboral (mayor al salario mínimo) y que no buscan un nuevo trabajo. Este empleo adecuado se observa que incrementa después de la crisis del 2009 de 39.2% hasta 49.3% a finales de 2014. Ya en el 2015, el país comenzó a perder empleo de calidad, disminuyendo hasta 38.8% de la PEA en 2019.

En contraste con el empleo adecuado, se puede observar que el subempleo ha abarcado aproximadamente entre el 9% y 20% de las personas económicamente activas. En este porcentaje se encuentran los empleados que, a pesar de tener un empleo, están dispuestos a trabajar más horas a la

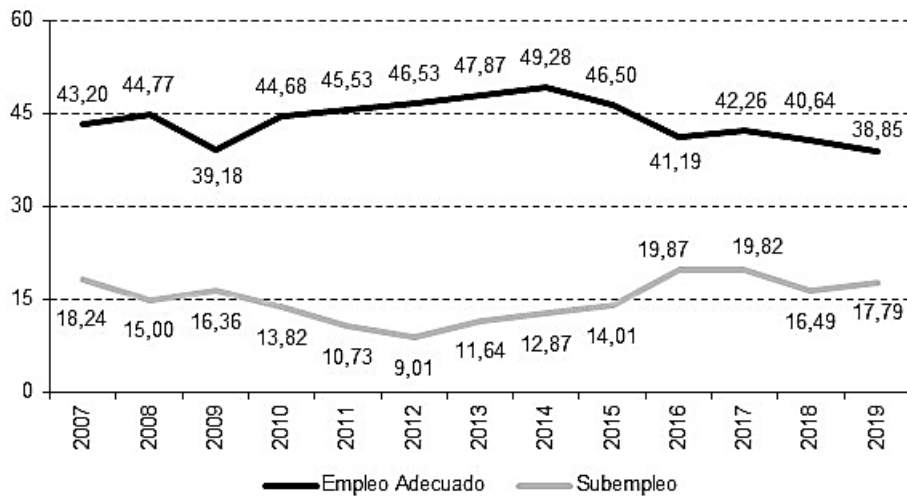
semana o tienen ingresos menores al salario básico². En el gráfico 3 se puede identificar una tendencia decreciente desde el 2007 con un porcentaje de 18.2% hasta el 2012 con un valor de 9%. No obstante, en el 2013 comienza a incrementar la tasa de Subempleo hasta el 2015. En 2016 se alcanzó la tasa más alta de 19.9%, aunque cambia la tendencia, bajando hasta 16.5% en 2018, sin lograr llegar a los niveles antes del choque petrolero.

Gráfico 2
Crecimiento económico y tasa de desempleo entre 2007-2019
(En porcentajes)



Fuente: BCE e INEC.

Gráfico 3
Tasa de Empleo adecuado y Subempleo entre 2007-2019
(En porcentajes)

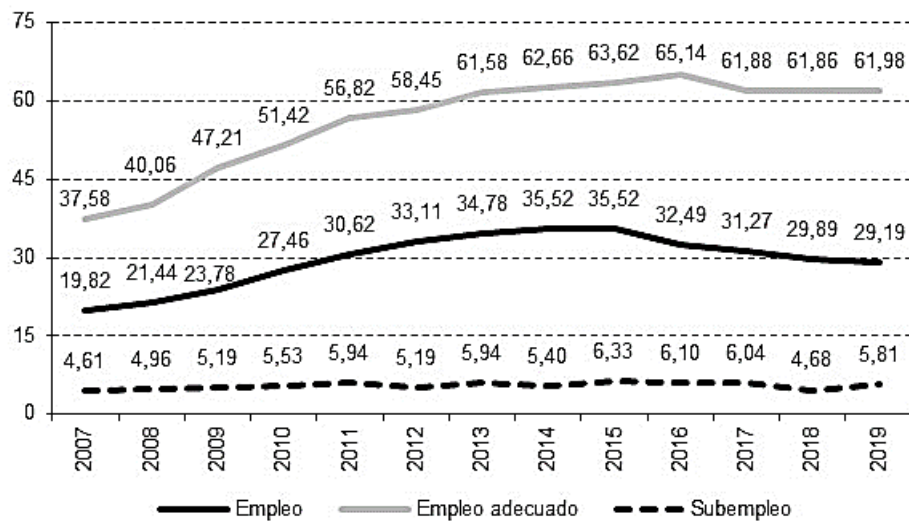


Fuente: INEC.

² De acuerdo con el INEC, existe subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo, donde las personas trabajan menos de 40 horas a la semana y están dispuestas a trabajar horas adicionales, sin importar si tiene ingresos menores, iguales o mayores al salario básico. Por su parte, el subempleo por insuficiencia de ingresos corresponde a los trabajadores que tienen un salario menor al mínimo y están dispuestos a trabajar horas extras por tener mayores ingresos, sin importar que trabajen menos, igual o más que las 40 horas semanales.

Por su parte, se puede observar en el gráfico 4 que el porcentaje de empleados con seguridad social incrementó de 19,82% en 2007 a 35,52% en 2014. Probablemente la expansión económica pudo provocar que los empresarios estuvieran dispuestos a cubrir los costos por seguridad social y otros derechos laborales. El conjunto de políticas laborales implementadas desde la vigencia de la nueva Constitución en 2008, pudieron también haber influido en la reducción del empleo informal. Entre estas políticas se podría mencionar a la eliminación de la tercerización, la obligatoriedad del aseguramiento social, los incentivos tributarios para la generación de empleo neto formal, entre otras medidas (ver la sección 4).³ A partir del choque petrolero se identifica una tendencia decreciente alcanzando un 29,19% en 2019.

Gráfico 4
Porcentaje de trabajadores de empleo adecuado y subempleo con seguridad social entre 2007-2019
(En porcentajes)



Fuente: INEC.

Este incremento de trabajadores inscriptos en la seguridad social se dio principalmente por el aumento dentro los trabajadores con empleo adecuado y no entre los subempleados. En este primer segmento de empleados, se identifica que la cobertura incrementó aproximadamente en el doble hasta el 2016, pasando de 37,58% de trabajadores asegurados con empleo adecuado en 2007 a 65,14% en 2016. En los últimos tres años del periodo de análisis, la tasa de seguridad social se redujo hasta 61,9% en promedio. Por su parte, la cobertura en los trabajadores, clasificados como subempleo, ha tenido un cambio menor con un aumento desde 4,6% en 2007 hasta 6,33% en 2015 de la tasa de aseguramiento, dentro del subempleo.

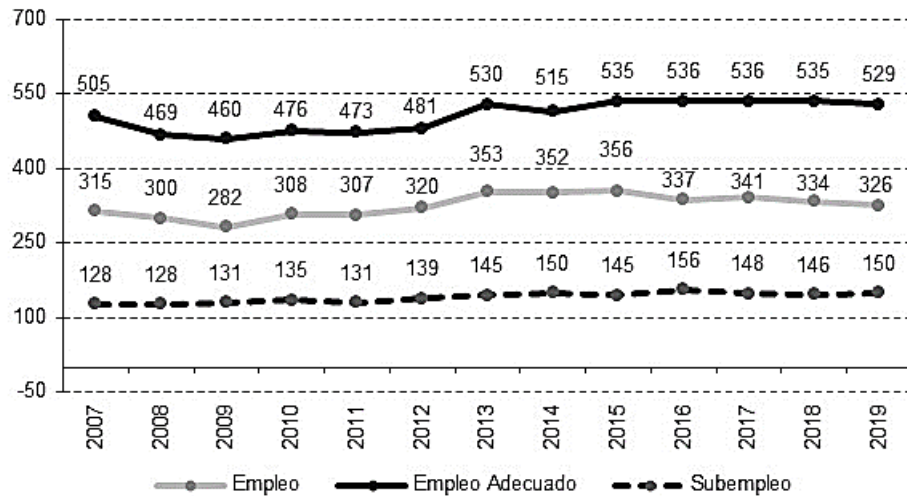
De acuerdo con la ENEMDU, el ingreso real promedio mensual de los empleados ha fluctuado entre 208 dólares y 360 dólares en el periodo 2007-2018. En el segmento de empleo adecuado, los trabajadores han tenido un ingreso laboral real entre 460 dólares (año 2009) y 536 dólares (años 2016 y 2017), mientras que, las personas en subempleo obtuvieron un ingreso real máximo de 156 dólares en 2016 y mínimo de 128 dólares en 2007 y 2008. En comparación con el Salario Básico Unificado (SBU)⁴

³ Por su parte, el gobierno central también registró en sus cuentas a varios servidores públicos que estaban fuera del Presupuesto General del Estado. Un caso específico es la inclusión de varios profesores de instituciones educativas públicas al pago de nómina por parte del Ministerio de Finanzas; antes, los padres de familia debían aportar obligatoriamente para el pago de los sueldos de estos profesores (SRI, 2012).

⁴ Para esta comparación se toma el SBU publicado por el Banco Central en la tabla 4.2.3 de la Información Estadística Mensual, el cual es la suma del salario mínimo, el promedio anual del décimo tercer y cuarto sueldo. Este valor también fue deflactado.

de cada año, el segmento de empleo adecuado tenía un salario promedio real entre 1 SBU a 1.87 SBU entre 2007 y 2013, mientras que las personas en subempleo lograban cubrir medio SBU con su ingreso laboral real en el mismo periodo. Desde el 2014, los trabajadores en mejores condiciones (empleo adecuado) lograron mantener alrededor del 90% de un salario básico con su ingreso laboral mientras que los trabajadores subempleados alcanzaron a cubrir la cuarta parte del sueldo mínimo (26%).

Gráfico 5
Ingreso laboral real mensual de Empleo adecuado y Subempleo en dólares en el periodo 2007-2019
(En dólares)



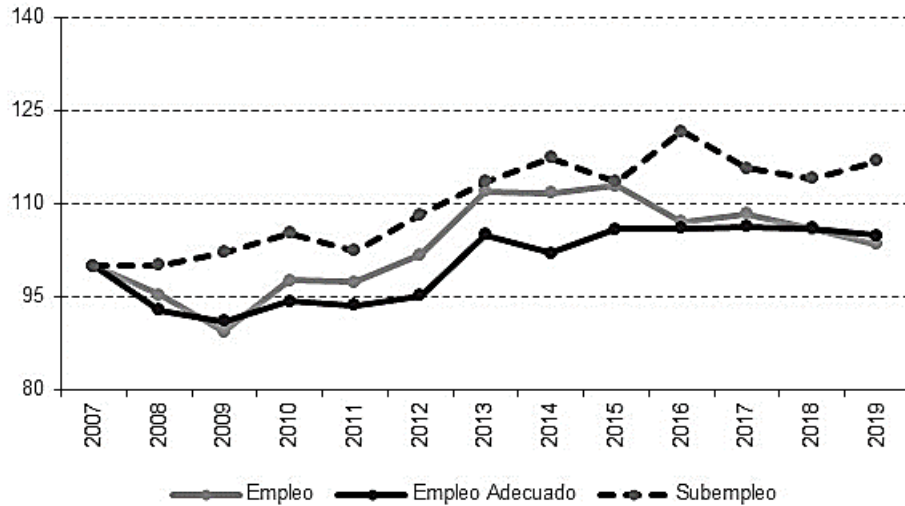
Fuente: INEC.

Si se construye un índice con base 100 en el año 2007, se observa que el ingreso promedio real tanto de todos los empleados como de los trabajadores en empleo adecuado se redujo en 10 puntos en 2009 aproximadamente; mientras que, el salario promedio mensual de los subempleados se incrementó en dos puntos en 2009. Además, el ingreso de todos los empleados tuvo una tendencia creciente entre 2010 y 2015, el salario en el empleo adecuado creció entre 2010 y 2017 (excepto en 2011 y 2014), y en el subempleo su tendencia positiva en el periodo 2010-2016. Desde el 2016 el ingreso real promedio disminuyó, reduciendo el poder adquisitivo promedio de los trabajadores y sus familias; a pesar de esta caída, el ingreso real aún es mayor al valor alcanzado antes del 2012.

Al observar el coeficiente de Gini del ingreso total del hogar per cápita, calculado por el INEC en base a la ENEMDU, se observa una reducción de la desigualdad, ya que el índice se redujo de 0.551 en 2007 a 0.473 en el 2011 (gráfico 7). Entre 2011 y 2016 se evidencia que el coeficiente de Gini se ha mantenido alrededor del 0.47, con un aumento durante el 2013⁵. Considerando solamente el ingreso laboral, se identifica que existe menor desigualdad del ingreso laboral con respecto al ingreso total, debido la concentración en la renta de capital y de activos como lo evidencia Deere y Contreras (2011). Además, la reducción del coeficiente de Gini tiene la misma tendencia decreciente, aunque más extendida hasta el 2014 (excepto 2013). En sí, desde 2012 el coeficiente de Gini se ha mantenido relativamente constante alrededor del 0.42.

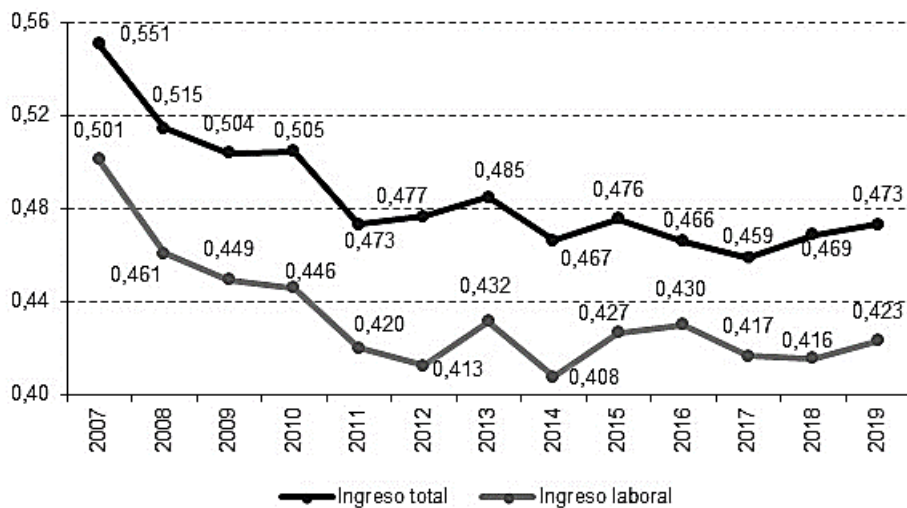
⁵ En este análisis del Coeficiente de Gini no se considera los cambios estadísticamente significativos para no confundir con el análisis de la desigualdad en el ingreso laboral.

Gráfico 6
Índice del Ingreso laboral real mensual de Empleo adecuado y Subempleo con base 100 en 2007
en el periodo 2007-2019
(En puntos básicos)



Fuente: INEC.

Gráfico 7
Coefficiente de Gini del Ingreso total y laboral entre 2007-2019
(En puntos)

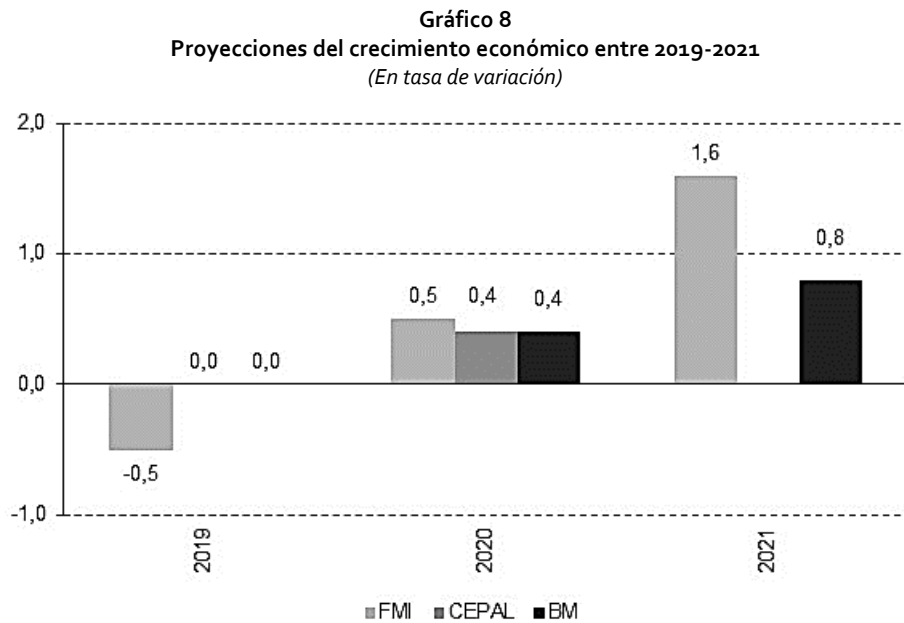


Fuente: INEC y Carrillo-Maldonado et al. (2018).

Nota: El coeficiente de Gini se calcula para ingreso total per cápita por hogar con la metodología del INEC. Para el coeficiente de Gini del ingreso laboral se toma el salario total (actividad principal y secundaria) por trabajador en el hogar. Ver Carrillo-Maldonado et al. (2018) para mayor detalle en el ingreso laboral.

De acuerdo con las proyecciones del FMI, Banco Mundial y CEPAL, la economía ecuatoriana tendrá un decrecimiento o estancamiento en el 2019. Para el 2020 estos organismos multilaterales proyectan tasas de crecimiento entre 0.4% y 0.5% No obstante, en el 2021 existen diferentes

proyecciones con 1.6% del FMI y 0.8% del BM. Estas expectativas de la economía ecuatoriana muestran también lo que podría suceder en el mercado laboral.



Fuente: FMI, CEPAL y BM.

En esta sección se presentó la dinámica del mercado laboral ecuatoriano entre 2007 y 2019. En el análisis antes expuesto se logra identificar que la situación macroeconómica marca también la evolución del mercado laboral, tal como menciona la teoría económica. No obstante, existe características especiales en mercado laboral ecuatoriano: i) la relación entre el crecimiento y la tasa de desempleo no es completamente explicada, como se menciona en la ley de Okun (Larraín y Sachs, 2013); ii) la tasa de desempleo en el Ecuador es una de las más bajas de la región (CEPAL, 2019), pareciendo que ya llegó a su tasa natural; iii) al parecer en periodos de recesión un porcentaje de ecuatorianos (de la PEA) prefieren tener en subempleo (no trabajar las 40 horas semanales y ganar menos del salario mínimo), que no tener ingresos y mantenerse en el desempleo. . Eso marca una perspectiva diferente del análisis del mercado laboral tradicional (empleo y desempleo), ya que se deben considerar otras variables como el subempleo, la seguridad social, entre otras.

En las siguientes secciones de este documento, el análisis se centra en entender el fenómeno de la informalidad, determinar los nudos críticos y las estrategias que reduzcan la brecha de acceso a empleo de calidad, y el uso inclusivo de las transformaciones digitales para proponer acciones concretas a ejecutar. Para lo cual en la siguiente sección se presentará una revisión sobre los conceptos vinculados al fenómeno de la informalidad, se propone una metodología para calcular las estadísticas de empleo informal y se analiza los principales hallazgos.

II. El fenómeno de la informalidad en el Ecuador

A. Definiciones economía informal, sector informal y empleo informal

1. Economía informal

El concepto de economía informal surge como resultado de una serie de estudios sobre el mercado laboral urbano en África. Keith Hart (1971) es quien introduce la noción de oportunidades de ingreso formal e informal para estudiar la ocupación en el medio urbano en Ghana. Hart (1973), distingue entre lo formal e informal mediante la aplicación de un modelo dual de oportunidades de ingreso basado en la distinción entre empleo remunerado y el trabajo por cuenta propia, para este último se aplica el concepto de "informalidad".

La Conferencia Internacional del Trabajo (ILC, siglas en inglés) utilizó el término "economía informal" como referencia a "todas las actividades económicas de los trabajadores y las unidades económicas que, en la ley o en la práctica, no están cubiertas o no están suficientemente cubiertas por acuerdos formales" (OIT, 2002).

Existe gran debate en torno a la definición de economía informal, en el cuadro 1 se muestran las principales líneas de pensamiento diferenciadas por su naturaleza y composición (Chen, 2012).

Cuadro 1
Definiciones de Informalidad según escuelas de pensamiento

Escuela de pensamiento	Postura	Causas
Escuela dualista	El sector informal de la economía comprende actividades marginales –distintas del sector formal y no relacionadas con él– que proporcionan ingresos a los pobres y una red de seguridad en tiempos de crisis (Hart 1973; ILO 1972; Sethuraman 1976; Tokman 1978).	Los negocios informales están excluidos de las oportunidades económicas debido a desequilibrios entre las tasas de crecimiento de la población y la demanda de mano de obra, y un desfase entre las habilidades de las personas y la estructura de las oportunidades económicas.

Escuela de pensamiento	Postura	Causas
Escuela estructuralista	Percibe a la economía informal como unidades económicas (microempresas) y trabajadores subordinados que sirven para reducir los costos de insumos y de mano de obra, y, de ese modo, aumentan la competitividad de las grandes empresas capitalistas (Moser 1978; Castells y Portes 1989).	La naturaleza del crecimiento capitalista y/o del capitalismo impulsa la informalidad: específicamente los intentos de las empresas formales de reducir los costos laborales y aumentar la competitividad, así como la reacción de las empresas formales ante el poder de los trabajadores sindicados, las regulaciones estatales de la economía.
Escuela legalista	La economía informal está formada por microempresarios "valientes" que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal, y quienes necesitan derechos de propiedad para hacer que sus activos sean legalmente reconocidos (de Soto 1989, 2000).	Un sistema legal rígido lleva a los trabajadores independientes a operar de manera informal con sus propias normas informales y extrajudiciales.
Escuela voluntarista	Se centra en empresarios informales quienes deliberadamente tratan de evitar regulaciones e impuestos, pero a diferencia de la escuela legalista no culpa a los trámites engorrosos de registro.	Los negocios informales eligen operar de manera informal después de considerar la relación costo-beneficio de la informalidad en comparación con la formalidad.

Fuente: (Chen, 2012).

Autores tales como Sethuraman (1981) y Klein & Tokman (1988) han aportado al debate al definir a la informalidad como una "modalidad urbana" caracterizada por: 1) no existencia de obstáculos al ingreso; 2) la propiedad familiar de las empresas; 3) operaciones de pequeña escala; 4) el empleo de métodos de producción intensos en mano de obra y tecnología precaria; y 5) la existencia de mercados no regulados y competitivos.

Por su parte, la OIT en su Manual de Estadísticas publicado en el 2013 menciona que de acuerdo a la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT (1993), la economía informal se define como "un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad" que cumplen con las siguientes características (OIT, 2013).

- Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción.
- Las relaciones de empleo se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.
- Las unidades de producción de la economía informal presentan los rasgos característicos de las empresas de hogares.
- El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios.
- Las unidades como tales no pueden efectuar transacciones o celebrar contratos con otras unidades, ni contraer obligaciones en su propio nombre.
- Los propietarios tienen que reunir los fondos necesarios por su cuenta y riesgo y deben responder personalmente, de manera ilimitada, de todas las deudas u obligaciones que hayan contraído en el proceso de producción.

A los fines estadísticos, se considera la economía informal como un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (Rev. 4), forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad. Dentro del sector

de hogares, la economía informal comprende: i) las “empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia”; y ii) un componente adicional, constituido por las “empresas de empleadores informales”. En este contexto, la informalidad queda definida con independencia de la índole del lugar de trabajo donde se lleva a cabo la actividad productiva, del grado de utilización de activos de capital fijo, la duración de la actividad de la empresa (indefinida, estacional u ocasional) y del hecho de que se trate de la actividad principal o de una actividad secundaria del propietario de la empresa.

El concepto de economía informal abarca tanto el “sector informal” como el “empleo informal”, sin embargo, estos conceptos poseen diferencias entre sí, las mismas que se describen a continuación.

2. Sector informal

El concepto de sector informal fue utilizado por primera vez por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en 1972, en un informe basado en la identificación de problemas del empleo en Kenya. En este estudio se constató el incremento de un grupo denominado “ocupados pobres”, que no cabían en ni ninguna de las clasificaciones existentes hasta ese momento (OIT, 1972).

En sus inicios el “sector informal” fue definido por la suma de características observadas de forma empírica que se resume en la siguiente definición “suma de las actividades realizadas por empresas organizadas de acuerdo con una racionalidad económica particular, cuyo objetivo es garantizar la subsistencia del grupo familiar” (Guergil, 1988). A partir de estos primeros intentos por definir al sector informal, el concepto ha sufrido varios cambios.

La Decimoquinta CIET (OIT, 1993), describe al sector informal “como unidades de producción de bienes o servicios que tienen por finalidad la de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco, o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.”

La OIT, en el apartado 5 del Informe General, de la Décima Séptima Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo, celebrada en Ginebra, entre el 24 de noviembre y 3 de diciembre de 2003, señala (OIT, 2003):

El sector informal puede describirse, generalmente, como un conjunto de unidades que producen bienes o servicios principalmente con la finalidad de crear empleos e ingresos para las personas involucradas. Estas unidades, que tienen un bajo nivel de organización, operan a pequeña escala y de manera específica, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo - cuando existen - se basan sobre todo en el empleo ocasional, los parentescos o las relaciones personales y sociales más que en acuerdos contractuales que implican garantías en buena y debida forma.

El apartado 6 del mismo informe dice (OIT, 2003):

A los fines estadísticos, se considera el sector informal como un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (Rev. 4), forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad.

Por otra parte, el Programa Regional de Empleo en América Latina (PRELAC, 1985), presenta la siguiente definición:

El sector informal está compuesto de una fuerza de trabajo que es creada por las limitaciones estructurales que han sido puestas al sector formal. Dice que el origen del sector informal ha dado (como consecuencia) un crecimiento urbano, que es capaz de absorber la mano de obra.

Es decir, los desplazados se encuentran sin tener trabajo en el sector privado y generan sus propias oportunidades de empleo.

Para fines estadísticos este concepto pone el énfasis en que se trata de unidades que pertenecen a individuos u hogares y que no están constituidas como sociedades comerciales cumpliendo aspectos formales (Neffa, 2009). Con el fin de profundizar el análisis sobre el empleo en este sector a continuación se presenta la definición de empleo informal.

3. Empleo Informal

La OIT en el marco de la 15ava Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales que se llevó a cabo en el año 2000 definió que el empleo en el sector informal comprendía todos los puestos de trabajo en empresas del sector informal, o todas las personas que, durante un período de referencia determinado, estaban empleadas en al menos una empresa del sector informal, independientemente de su situación en empleo y si era su trabajo principal o secundario (OIT, 2000).

El empleo en el sector informal se puede entender desde dos visiones: 1) La visión legal, que considera a la informalidad como una actividad marginal e ilegal y 2) La visión económica que reconoce que existe incapacidad de generar suficientes plazas formales de empleo.

En la literatura se ha entendido al empleo informal como un fenómeno de corto plazo, pero al contrastarlo con los datos, se comienza a aceptar que es, un fenómeno estructural y permanente (Bekkers & Stoffers, 1995). La Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales relaciona el concepto de empleo basado en la empresa en el sector informal con un concepto más amplio y basado en el empleo como tal (OIT, 2013).

Una persona puede tener simultáneamente dos o más empleos formales y/o informales, esto genera que existan múltiples puestos de trabajo. Para facilitar el análisis se considera como unidad de observación a los puestos de trabajo y no a los trabajadores. Las personas empleadas tienen trabajos que pueden describirse por las diversas características relacionadas con los mismos, y estos trabajos se llevan a cabo en unidades de producción (empresas) que pueden describirse por diversas características relacionadas con la empresa (OIT, 2013).

Así pues, utilizando un enfoque de "building-block"⁶, se desagrega el empleo total en función de dos dimensiones: tipo de unidad de producción y tipo de trabajo (ver cuadro 2). El tipo de unidad de producción (filas de la matriz) se define en términos de organización legal y otras características relacionadas con la empresa, mientras que el tipo de trabajo (columnas de la matriz) se define en términos de situación en el empleo y otras características relacionadas con el trabajo.

Como se indica en la matriz a continuación, el empleo informal incluye a los siguientes tipos de empleos (OIT, 2013):

- Trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas de la economía informal (casilla 3);
- Empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal (casilla 4);
- Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas de la economía formal o informal (casillas 1 y 5);
- Miembros de cooperativas de productores informales (casilla 8);

⁶ El enfoque "building-block" es una técnica que se aplica para organizar un conjunto de datos estándar mediante la creación de grupos fijos o módulos de elementos de trabajo que se pueden agregar juntos para obtener valores de tiempo para elementos y operaciones completas. La OIT aplicó esta técnica en su Manual de uso e Interpretación de Estadísticas Laborales para definir al empleo informal.

- Asalariados que tienen empleos informales ya que estén empleados por empresas de la economía formal, por empresas de la economía informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados (casillas 2, 6 y 10);
- Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar (casilla 9).

Cuadro 2
Marco Conceptual de Empleo informal

Unidades de producción por tipo	Trabajos por su estado de empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares que contribuyen		Empleados		Miembros de cooperativas productoras
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1	2			
Empresas del sector informal ^a	3		4		5	6	7	8	
Hogares ^b	9					10			

Fuente: (OIT, 2013).

Nota: Las celdas sombreadas en gris oscuro se refieren a trabajos que, por definición, no existen en el tipo de unidad de producción en cuestión. Las celdas sombreadas en gris claro se refieren a trabajos formales. Las celdas no sombreadas representan los distintos tipos de trabajos informales.

^a Según lo definido por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (excluidos los hogares que emplean trabajadoras domésticas remuneradas).

^b Los hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final y los hogares que emplean a trabajadores domésticos remunerados.

Empleo informal:	Celdas 1- 6 y 8- 10
Empleo en el sector informal:	Celdas 3- 8
Empleo informal fuera del sector informal:	Celdas 1, 2, 9 y 10

Las unidades de producción se clasifican en tres grupos: empresas del sector formal, empresas del sector informal y hogares. Las empresas del sector formal comprenden empresas (incluidas las empresas cuasi-corporativas), instituciones sin fines de lucro, empresas no incorporadas propiedad de unidades gubernamentales y esas empresas privadas no incorporadas que producen bienes o servicios para la venta o trueque que no forman parte del sector informal (Husmanns, 2005).

Los puestos de trabajo se distinguen según las categorías de situación en el empleo y según su carácter formal o informal. Para definir el empleo, se utilizan los siguientes cinco grupos: trabajadores de cuenta propia; empleadores; los trabajadores familiares que contribuyen; empleados; y miembros de cooperativas de productores. El desglose por situación en el empleo era necesario a efectos de definición; sin embargo, también se consideró útil a efectos analíticos y de formulación de políticas (Husmanns, 2005).

Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo. Las razones pueden ser las siguientes (OIT, 2013):

- La no-declaración de los empleos o de los asalariados;
- Empleos ocasionales o empleos de limitada corta duración;
- Empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado;
- El empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar;

- El lugar de trabajo del asalariado se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador;
- Empleos a los cuales el reglamento laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo.

Los criterios operativos para definir empleos asalariados informales deberían determinarse en función de las circunstancias nacionales y de la disponibilidad de información. En este sentido, para los fines del presente trabajo de investigación, se presenta la metodología utilizada para calcular las estadísticas de empleo informal para este trabajo de investigación.

B. Cálculo del empleo informal en el Ecuador

Dada la discusión de la literatura, en esta sección se propone una metodología para calcular las estadísticas de empleo informal. En base a los preceptos descritos en el manual de estadísticas de la OIT, se utiliza la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de diciembre entre 2007 y 2018. El INEC realizó una homologación de la ENUMDU, debido a los cambios en la recolección de la información de la muestra. Dicha homologación se enfocó en las características de las personas, las características ocupacionales, ingreso y datos de la vivienda y el hogar (INEC, 2019). Al igual que los otros indicadores del mercado laboral (adecuado, subempleo, desempleo, etc.), las encuestas realizadas a los hogares, como la ENEMDU, permiten recolectar esta información de los trabajadores, ya que los mismos encuestados podrían certificar su condición laboral (OIT, 2013).

De acuerdo con el manual sobre informalidad de la OIT, publicado en 2013⁷, el empleo informal se compone de los siguientes criterios:

- Trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal.
- Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en las empresas del sector formal o informal.
- Asalariados con empleos informales, ya sea que estén contratados por las empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos remunerados.
- Miembros de cooperativas de productores del sector informal.
- Trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar.

En otras palabras, estos componentes cubren todos los formatos de contratación de los trabajadores. Con esta conceptualización, el empleo informal puede existir tanto en el sector formal como el informal. En este sentido, la cuestión fundamental es la determinación del número de empleados que están cubiertos bajo la normativa nacional, que tengan acceso a seguridad social y otros derechos laborales.

No obstante, en el mismo manual se menciona que podría existir complicación en recolectar dicha información en las actuales encuestas de empleo de los países, dificultando la comparación en las estadísticas. Además, existen ciertos empleados, que pueden mantener plenamente sus derechos laborales, no necesariamente pueden gozar de estos debido que existen mecanismos deficientes o insuficientes que permitan asegurar el cumplimiento de la normativa (OIT, 2013).

⁷ Este manual de la OIT sobre la informalidad está en concordancia con la Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo de 2013 y el Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU de 2008.

Para efecto de la obtención de las estadísticas de empleo informal, en este documento **se considera que una persona tiene un empleo informal si no cumple con los requisitos de mantener un contrato legal y que no está aportando a la seguridad social en el Ecuador**. De manera específica, se utiliza la pregunta p44f del formulario de la ENEMDU homologada para considerar si una persona recibe a la seguridad social o no. Por su parte, de la pregunta p43, donde se averigua la condición laboral, se determina que un empleado tiene un contrato si tiene nombramiento, contrato permanente, contrato temporal o por obra; en el resto de las condiciones se considera que no tiene contrato.

En este sentido, **el cumplimiento en conjunto de no tener un contrato y no recibir seguridad social conlleva a que el trabajador sea considerado como empleado informal**. El cuadro 3 muestra la intersección entre estas dos condiciones, donde el relleno gris indica el criterio para identificar a un empleo informal, en concordancia con la definición propuesta. Por su parte, las celdas sin relleno indican las condiciones que se utilizan para determinar el empleo formal.

Los criterios antes mencionados abarcarían a los ocupados que tienen una relación de dependencia con un empleador. A ese número de trabajadores, se les añade a las personas que son dueños de las empresas (patronos) y a los que tienen sus ingresos por cuenta propia. En este último grupo, a pesar de que no tengan contrato, se los considera como informales o no según tengan acceso a la seguridad social.

Cuadro 3
Criterio para considerar un empleado formal e informal entre los trabajadores asalariados

Pregunta P43: El trabajo que tiene es:	Pregunta P44f: Recibe seguridad social	
	Si	No
Nombramiento		
Contrato permanente/ indefinido		
Contrato temporal		
Por obra o destajo		
Por horas		
Por jornal		

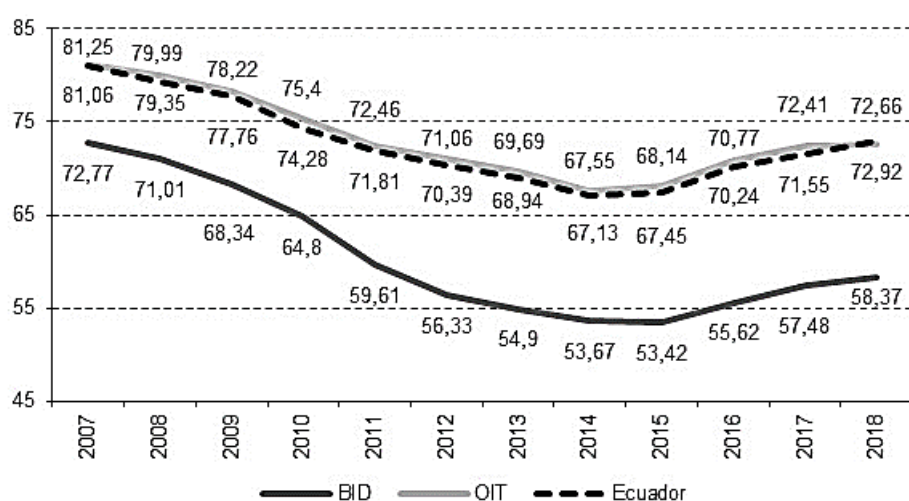
Fuente: ENEMDU.

Antes del análisis detallado de la siguiente sección, es importante comparar la metodología propuesta con estadísticas laborales que ya se publican. En el gráfico 9 se expone la tasa de empleados informales con respecto al total de ocupados (empleados, cuenta propia, patronos, etc.) con la metodología antes expuesta, con las estadísticas de la OIT (ILOSTAT) y el Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (SIMS-IADB).

En este gráfico se evidencia que con la metodología propuesta en este documento se obtiene estadísticas similares a las de la OIT, dado que sigue sus mismos criterios como se expone antes. Además, se muestra que las estadísticas propuestas difieren de los datos de BID, ya que este último solamente considera si el empleado tiene afiliación a la seguridad social y no considera la segunda condición de que tenga un contrato. Lo esencial en las tres metodologías es que tienen una misma tendencia en su evolución entre 2007 y 2018.

Dado que el INEC realiza una recolección de datos de la ENEMDU con representatividad nacional, la desagregación presentada en la siguiente subsección tendrá validez estadística siempre que su coeficiente de variación⁸ sea menor a 15%. Se escoge este porcentaje para mantener el mismo criterio del INEC en los indicadores laborales publicados. Los coeficientes de variación se presentan en el Anexo 3.

Gráfico 9
Comparación de la Tasa de empleo informal calculado con BID y OIT
(En porcentajes)



Fuente: ILOSTAT, SIMS-BID, cálculos del autor.

Nota: La estadística del BID considera que el personal de ocupados que tienen seguridad social.

C. Análisis del empleo informal en el Ecuador

Una vez establecidas tanto las definiciones como la metodología de cálculo, en esta sección se presenta el análisis de la evolución de la informalidad laboral en el Ecuador según los siguientes criterios:

- A nivel nacional
- Por área
- Por género
- Por edad
- Por etnia
- Por provincia
- Por actividad económica (CIU)

⁸ El coeficiente de variación (CV) de un estadístico θ se calcula como: $CV(\theta) = \frac{SE(\theta)}{|\theta|}$
Donde $SE(\theta)$ es la desviación estándar del estadístico y $|\theta|$ es el valor absoluto del estadístico.

1. Nacional

En el gráfico 10 se puede observar que existe una correlación negativa de 0.61 entre la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y en empleo informal, es decir, a medida que el crecimiento económico disminuye, el empleo informal aumenta y viceversa.

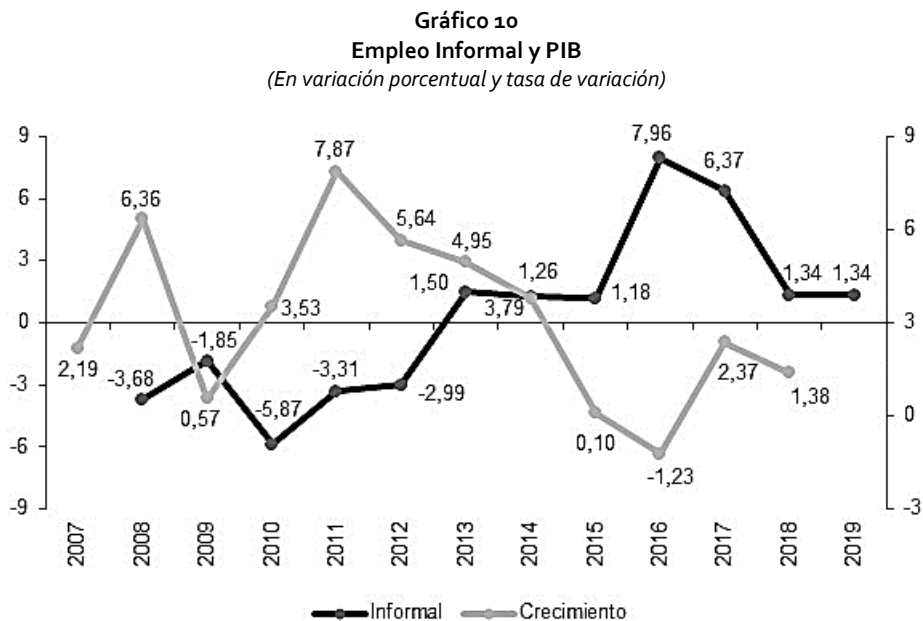
2. Área

En el gráfico 11 se puede observar que existe más empleo informal en el área rural, 93% en el año 2007 en comparación con el área urbana que era del 75% en el mismo año. Su tendencia ha variado a lo largo de los años llegando a 89% en el año 2019 para el área rural y 66% en el área urbana.

3. Género

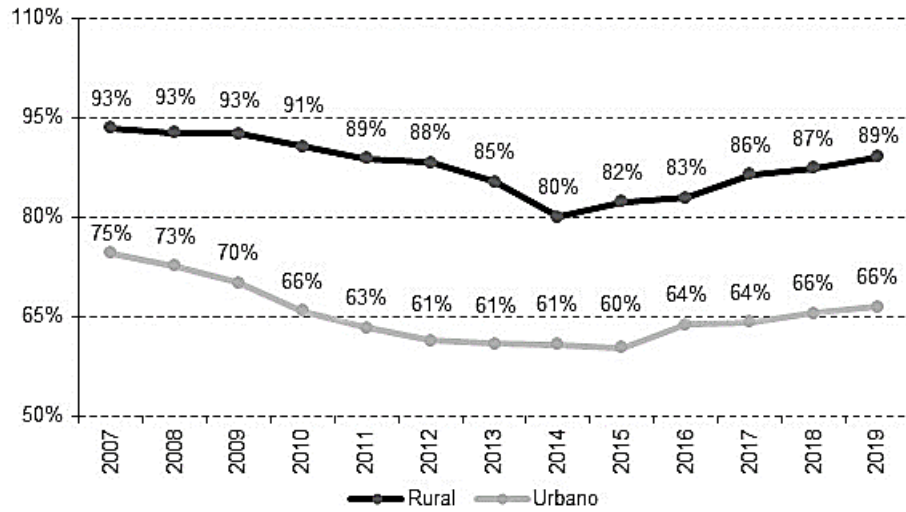
En el gráfico 12 se puede observar que, no existen grandes diferencias entre la proporción de empleo informal entre hombres y mujeres, sin embargo, a partir de 2014 se evidencia una mayor proporción de mujeres informales.

En el año 2007 eran de 81% y 80% respectivamente. Este porcentaje ha venido reduciéndose, llegando a ubicarse en el año 2014 en 68% para hombres y 67% para mujeres. No obstante, los siguientes años se incrementa esta tendencia y para el año 2019 llegan al mismo porcentaje del 74%.



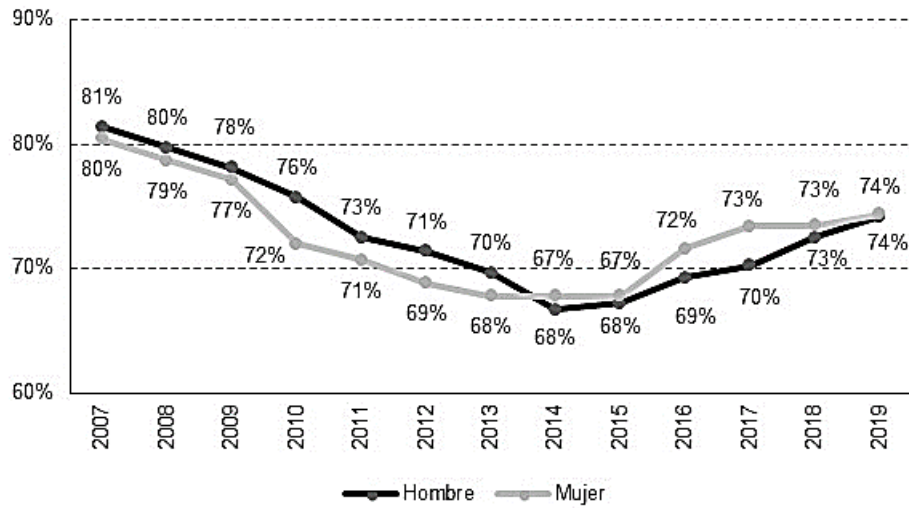
Fuente: ENEMDU – BCE.

Gráfico 11
Empleo informal por área urbana y rural
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

Gráfico 12
Evolución del empleo informal por género
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

4. Edad

Del total de empleo formal e informal se ha determinado el porcentaje que representa el empleo informal y se ha dividido por rangos de edad.

En el siguiente gráfico se puede observar que el rango de 15 a 19 años se encuentra el mayor porcentaje de empleo informal, es decir, en el año 2007 era del 97% y para el año 2019 era del 96%.

Para el rango entre 20 y 24 años el porcentaje de personas con empleo informal en el año 2007 era del 84%, el cual tuvo una reducción, llegando al año 2014 a 64% y para el año 2019 se incrementó a 79%.

Para el rango de edad de 25 a 29 años el porcentaje de empleo informal en el año 2007 era del 75% y para el año 2019 fue del 63%.

También se puede observar que el rango de edad entre 30 y 59 años, el empleo informal está entre el 76% y 79%, el cual tiene tendencias decrecientes durante los siguientes años y para el año 2019 se ubican más o menos entre el 65% y 75%.

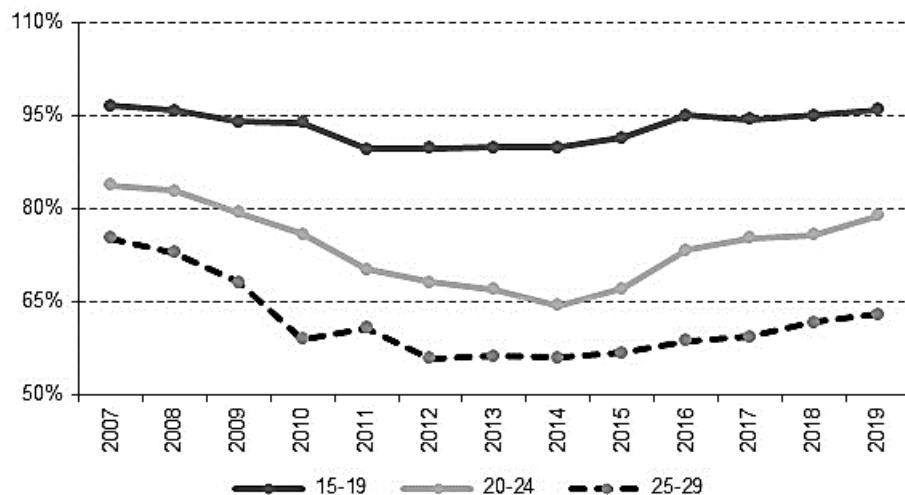
Finalmente, el empleo informal para las personas que tienen más de 60 años, se puede observar que en el rango de 60 a 64 años tienen el menor porcentaje de empleo informal, el cual representa el 5.6% del total de empleo informal, para el año 2007 era de 84% y este se ha reducido ubicándose en el año 2019 en el 83%.

En el rango de 65 a 69 años, tiene una tendencia constante, en el año 2007 había el 91% de personas con empleo informal en este rango de edad y para el año 2019 era del 93%.

En el rango entre 70 y 74, el porcentaje de personas con empleo informal era del 94% y de igual manera se incrementa para el año 2019, ubicándose en 98%.

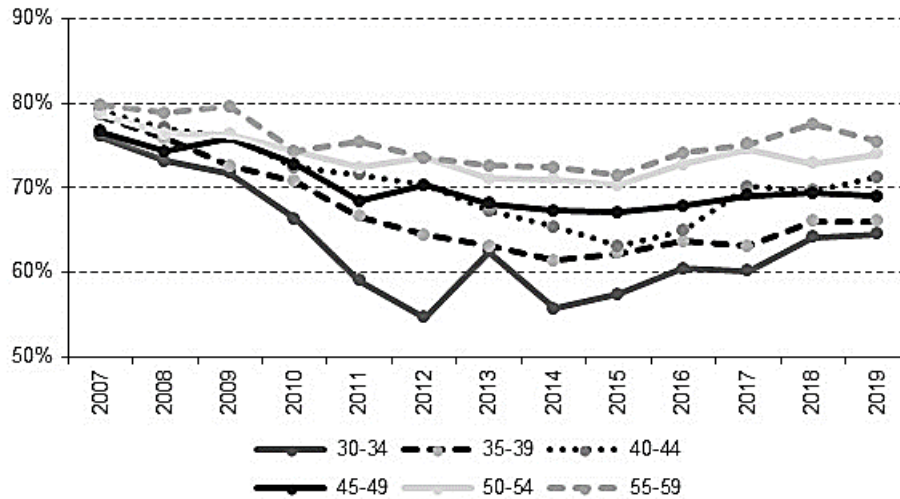
Para el rango de personas que tiene más de 75 años son quienes tienen el mayor porcentaje de empleo informal, en el año 2007 era del 97% y para el año 2019 se incrementó al 99%.

Gráfico 13
Evolución del empleo informal por edad rango 15-29 años
(En porcentajes)



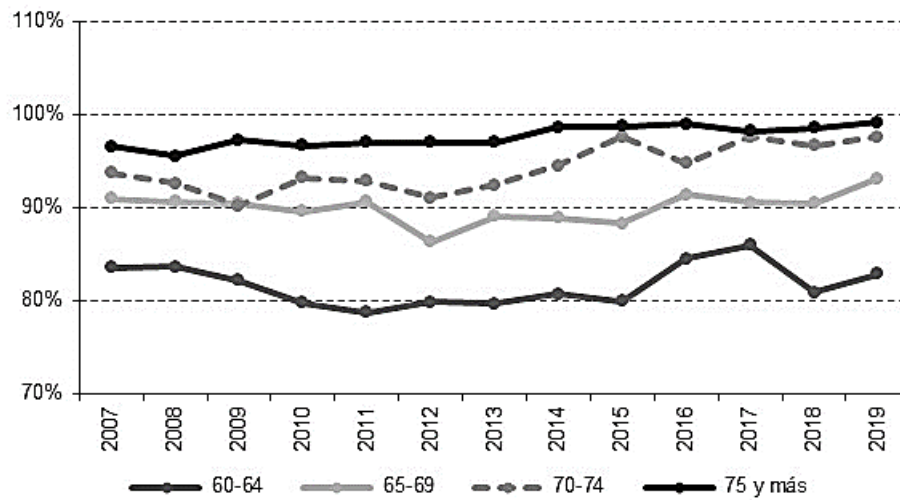
Fuente: ENEMDU.

Gráfico 14
Evolución del empleo informal por edad rango 30-59 años
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

Gráfico 15
Evolución del empleo informal por edad de 60 años en adelante
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

5. Etnia

Para el análisis por etnia se puede determinar que el 76% de empleo informal está representado por el grupo de mestizos y apenas un 3% por el grupo de blancos.

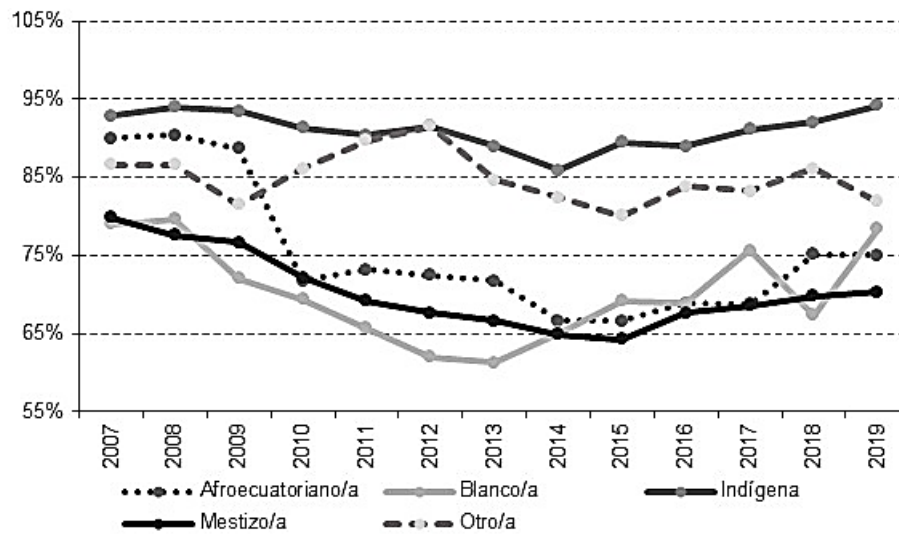
En el siguiente gráfico se puede observar que los indígenas son los que tienen más empleo informal, en el año 2007 era del 93%, tendencia que se ha mantenido sobre esos niveles llegando al 2019 a 94%.

También existe un alto porcentaje de afro ecuatorianos con empleo informal en el año 2007 eran del 90%, cuya tendencia es decreciente ubicándose en el año 2014 en el 67% y para el año 2019 se incrementa nuevamente hasta llegar a un 75% con empleo informal.

Para las personas mestizas tenían empleo informal con el 80%, con una tendencia decreciente, ubicándose en el año 2015 en el 64% y para el año 2019 se incrementa al 70%.

Para las personas de raza blanca, se puede observar que en el año 2007 habían 79% personas con empleo informal, de igual manera tiene una tendencia decreciente llegando al 61% en el 2013 y para el 2019 se incrementó al 78%.

Gráfico 16
Evolución del empleo informal por etnia
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

6. Provincia

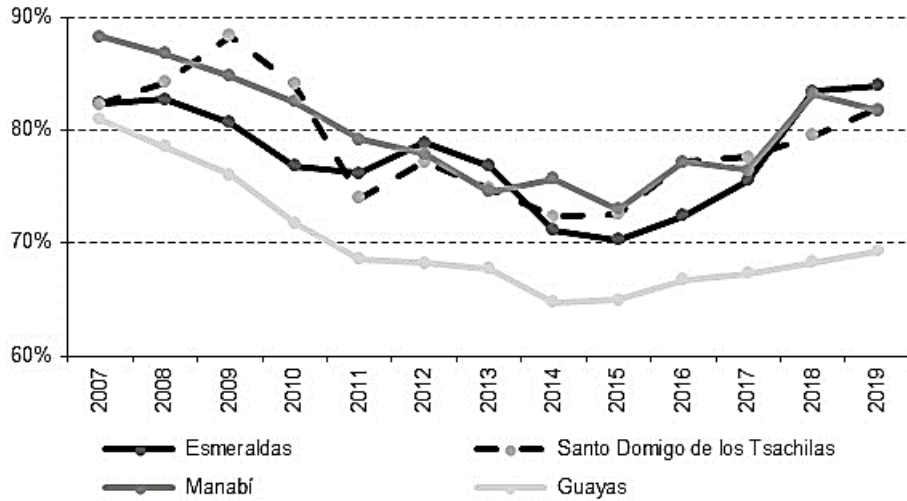
Para el análisis por provincia, de igual manera se lo realizó por grupos, Costa, Sierra y Oriente, en base al total de empleo formal e informal se determinó el porcentaje de empleo informal.

Para la región Costa, se puede observar que en el año 2007 Manabí es la provincia con más empleo informal 88%, no obstante, su tendencia ha sido decreciente llegando a ubicarse en el 73% para el año 2015, sin embargo, se incrementó para el año 2019 al 82%.

Santo Domingo y Esmeraldas tenían el mismo porcentaje de empleo informal 82% para el año 2007, con una tendencia muy variada, sin embargo, para el año 2019 el empleo informal en estas provincias es de 82% y 84% respectivamente.

Con respecto al Guayas se puede observar que en el año 2007 su porcentaje de empleo informal era del 81%, con una tendencia muy decreciente llegando a ubicarse en el año 2019 en el 69% de personas con empleo informal en esta provincia.

Gráfico 17
Evolución del empleo informal por región Costa
(En porcentajes)

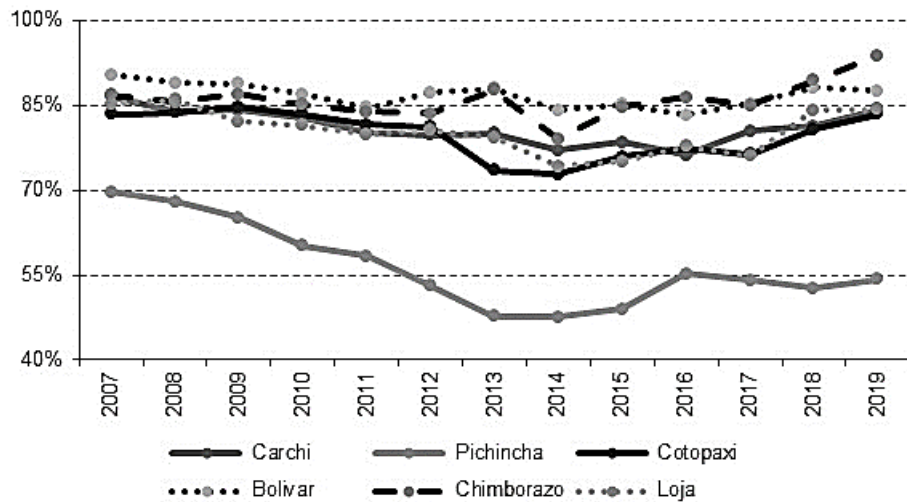


Fuente: ENEMDU.

Para la región Sierra, se puede observar que Pichincha es la provincia que menos empleo informal tiene, en el año 2007 era del 70% con una tendencia decreciente con lo cual para el año 2019 eran 54% personas con empleo informal en esta provincia.

Por otro lado, se puede observar que las provincias de Carchi, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo y Loja en el año 2007 tenían casi el mismo porcentaje de empleo informal, el cual estaba entre el 83% y 90%, su tendencia ha sido casi constante y para el año 2019 está entre el 83% y 94% de personas con empleo informal en estas provincias.

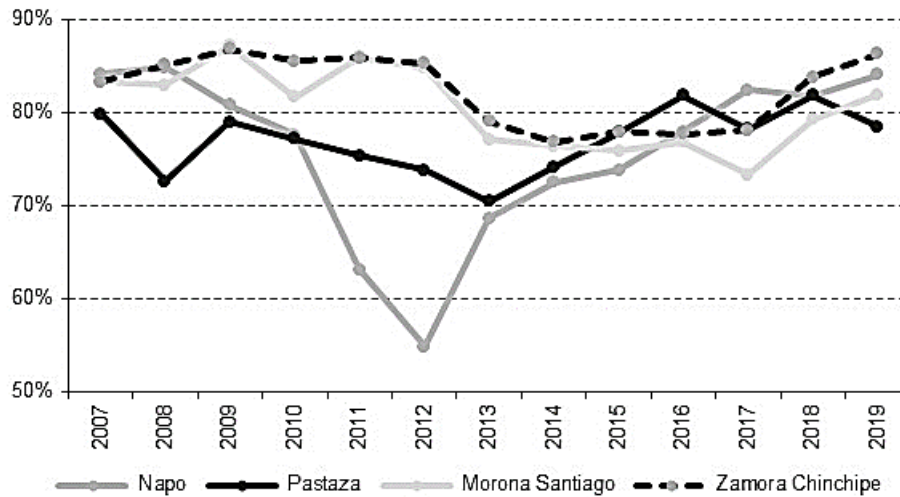
Gráfico 18
Evolución del empleo informal por región Sierra
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

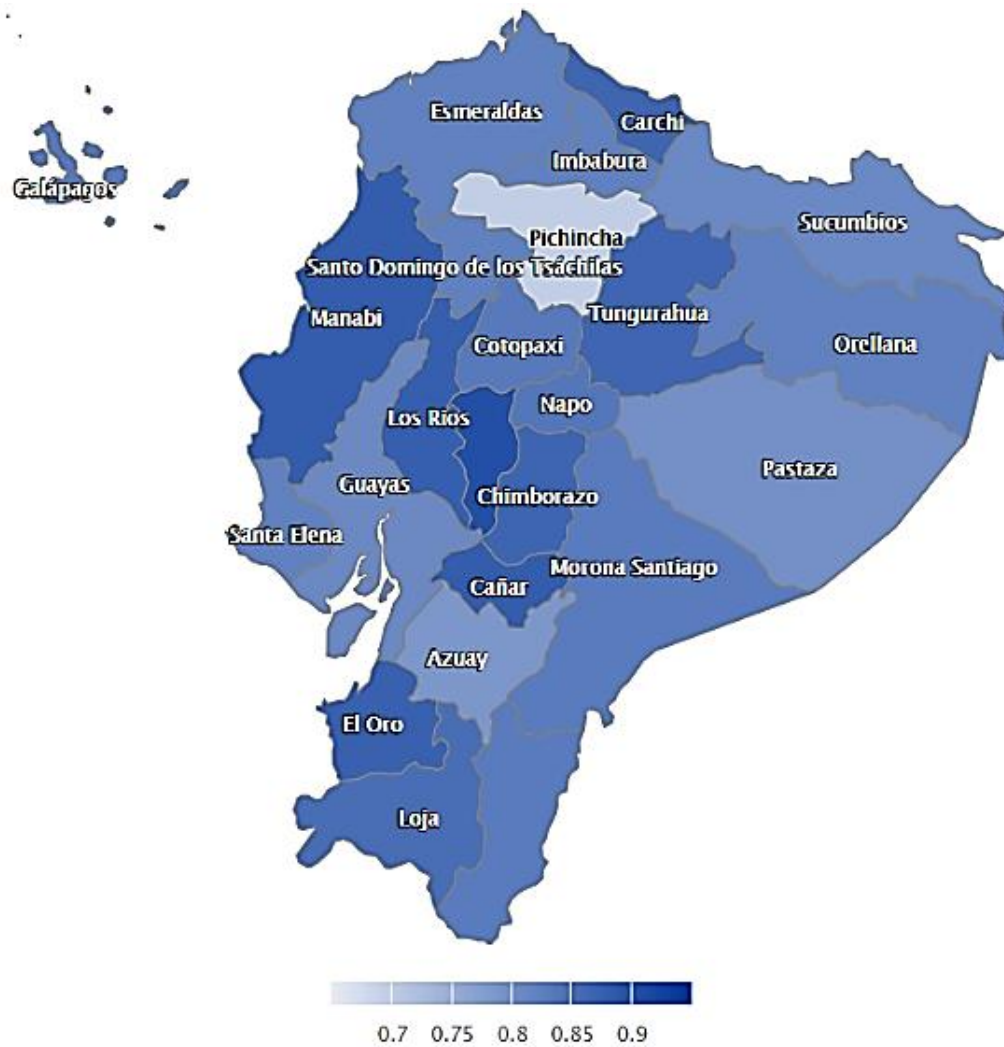
Con respecto a las provincias de la región Amazónica, las provincias con mayores porcentajes de empleo informal son: Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Se puede observar que en el año 2007 el porcentaje de personas con empleo informal estaba entre el 80% y 83%, la provincia de Napo es la que tiene una marcada reducción en el año 2012 llegando al 55% de personas con empleo informal, en cambio la provincia de Morona Santiago en el mismo año llega a tener el 77% de personas con empleo informal y para el año 2019 estas provincias están entre el 78% y 86% de personas con empleo informal.

Gráfico 19
Evolución del empleo informal por región Amazónica
(En porcentajes)



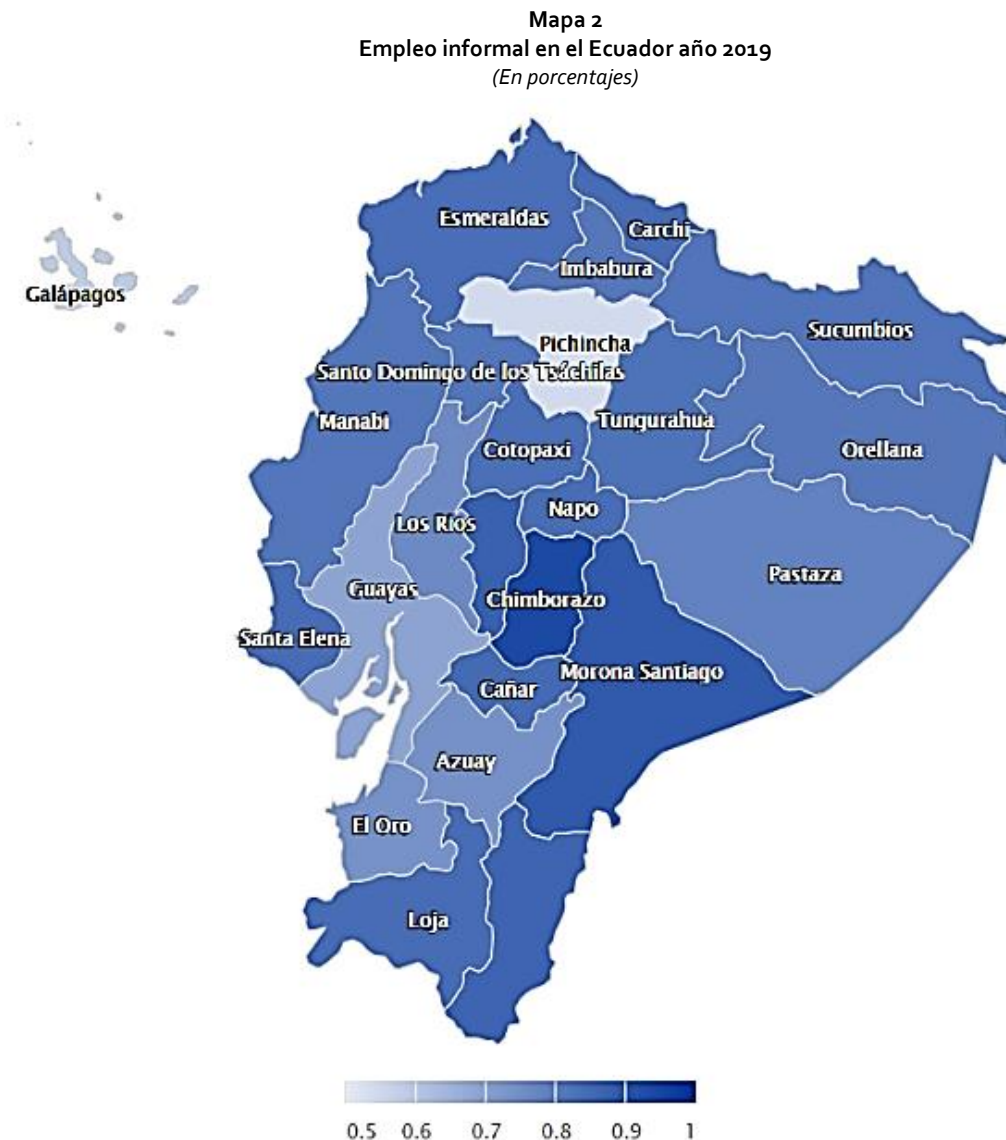
Fuente: ENEMDU.

Mapa 1
Empleo informal en el Ecuador año 2007
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

Se puede observar que, en el año 2007, las provincias con mayor empleo informal son: Manabí, El Oro, Cañar, Carchi y Chimborazo, por otro lado, también se puede observar que las provincias con menor empleo informal en este año estaban Pichincha y Azuay.



Fuente: ENEMDU.

Para el año 2019, se puede observar que las provincias con más empleo informal son: Chimborazo y Morona Santiago, por otro lado, las provincias con menor empleo informal son Pichincha y Guayas.

7. Actividad Económica (CIU)

Para analizar el empleo informal de acuerdo a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU), se consideró por rangos de acuerdo a los porcentajes de empleo informal y en base a sus actividades.

En total existen 21 sectores, sin embargo, para este análisis se han considerado aquellos sectores cuyos porcentajes son superiores al 50%, ya que son los más representativos para analizar el empleo informal.

En el siguiente gráfico, se puede observar que las actividades de agricultura y construcción tienen los porcentajes más alto de empleo informal. En el año 2007 el porcentaje de agricultura era del 96% y de la construcción era del 94%, valores que se han mantenido a lo largo de los años hasta el 2019 llegando a tener 93% y 91% respectivamente de personas con empleo informal en estos sectores.

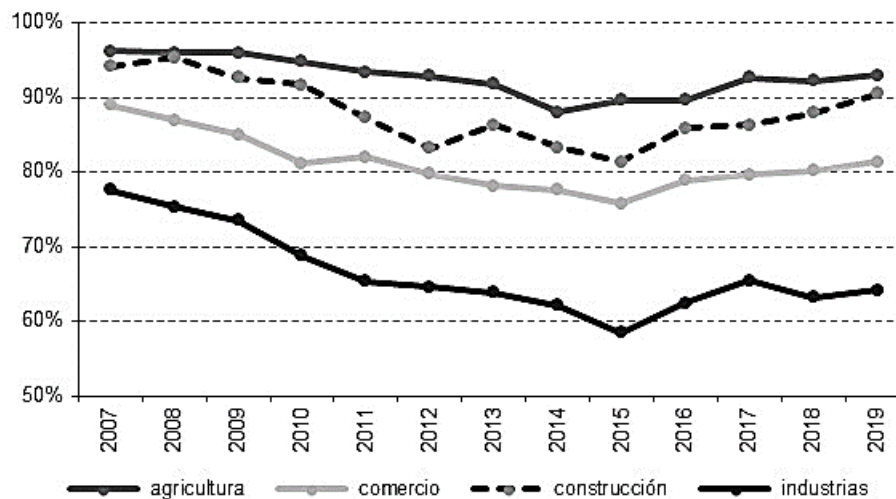
También se puede observar que el porcentaje de empleo informal de comercio e industrias para el año 2007 era del 89% y 78% respectivamente. La tendencia en el sector comercio se mantiene constante llegando al 2019 al 81% y en el sector de industrias su tendencia es decreciente llegando a tener en el año 2019 el 64% de empleo informal en este sector.

Las actividades cuyo porcentaje de empleo informal está entre el 88% y 93% en el año 2007 son: actividades del hogar, alojamiento, transporte y otros. Se puede observar en el gráfico 21 que la tendencia de actividades del hogar es decreciente llegando a un nivel bajo del 56% en el 2014 y para el año 2019 se incrementa al 64% de personas con empleo informal en este sector. Para los otros sectores se puede observar que la tendencia se mantiene y en el año 2019 está en los porcentajes de 83% y 91% de personas con empleo informal para esos sectores.

Una vez realizado un exhaustivo análisis del empleo informal en el Ecuador, se puede concluir que existe un alto porcentaje de empleo informal para el año 2019 los datos son los siguientes: por área la concentración está en el área rural con el 89%; por género se pudo observar que el porcentaje de empleo informal es del 74% tanto para hombres como para mujeres; con respecto a la edad el 96% de empleo informal está entre las personas que tienen entre 15-19 años; para etnia se pudo observar que el 95% están conformado por los indígenas; en las provincias se observó que en la Costa la provincia de Esmeraldas es la que tiene el mayor porcentaje de empleo informal con el 84%, en la Sierra en cambio es la provincia de Chimborazo con el 94% y en la Amazonía el mayor porcentaje de empleo informal está en Zamora Chinchipe con el 86%; finalmente por CIU los sectores con mayor porcentaje de empleo informal son Agricultura y la Actividad de los hogares con el 93%.

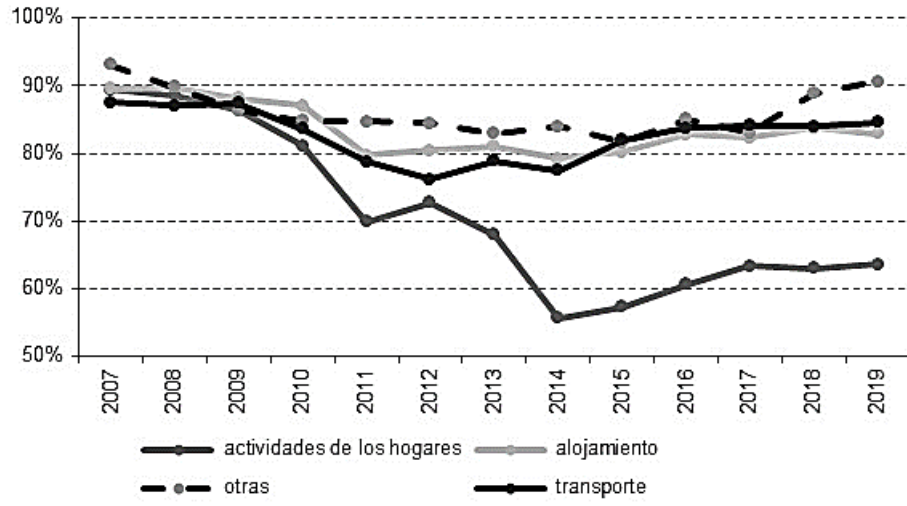
En la siguiente sección se identificarán los nudos críticos, los principales problemas ligados a la informalidad y las políticas públicas implementadas en el Ecuador para el mejoramiento en la calidad del empleo

Gráfico 20
Evolución del empleo informal por CIU
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

Gráfico 21
Evolución del empleo informal por CIU
(En porcentajes)



Fuente: ENEMDU.

III. Nudos críticos y política pública implementada a favor del mejoramiento en la calidad del Empleo

En el mercado laboral ecuatoriano se destacan tres problemas centrales el desempleo, el subempleo y la informalidad laboral, como ya se evidenció en las secciones anteriores. La presente investigación se centrará en identificar los nudos críticos ligados a la informalidad en el Ecuador, cuál ha sido la política pública implementada hasta el momento y cuáles son los principales desafíos para el futuro.

A. Problemas vinculados al empleo informal en el Ecuador

Samuel Freije (2002) en su publicación "Informal Employment in Latin America and the Caribbean: Causes" menciona que entre las causas que determinan la existencia del empleo informal se puede mencionar: 1) bajo crecimiento económico, 2) incremento de la oferta laboral y desempleo, 3) rigidez de las normas y regulación, 4) altos impuestos y contribuciones, 5) bajos niveles de alfabetización y capacitación, 6) poco control por parte del Estado 7) altos costos en la aportación a la seguridad social, 8) tendencias demográficas crecientes y 8) migración. Loayza (2008), menciona que la informalidad surge cuando los costos de formalización de un país son superiores a los beneficios que ello conlleva", es decir, este sector cobra mayor importancia una vez que los costos que dependen del marco legal superan a los beneficios que deben generar. En el Ecuador se evidencian la presencia de las causas identificadas por el autor, como se pudo observar en el análisis descriptivo del mercado laboral ecuatoriano realizado en las primeras secciones de este documento.

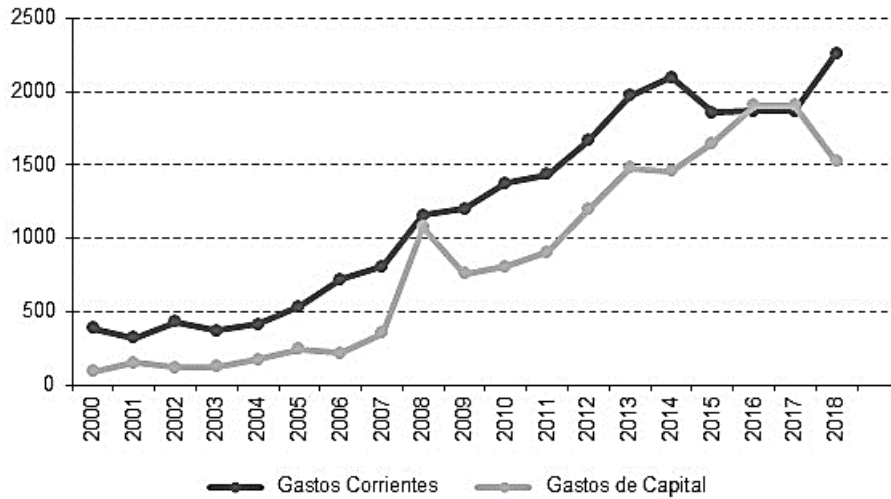
Sin embargo, a las causas mencionadas se podrían añadir las siguientes en el caso ecuatoriano:

1. Programas de reajuste económico

El Ministerio de Finanzas emitió el Plan Prosperidad 2018-2021 cuyos tres puntos centrales son: 1) transparencia, 2) austeridad y 3) crecimiento económico (MEF, 2018). Enmarcado en estos principios se han realizado varias acciones de reajuste económico en el Ecuador con el "Plan Austeridad" cuyo objetivo era la reducción del gasto del gobierno tanto corriente como de capital en varias fuentes.

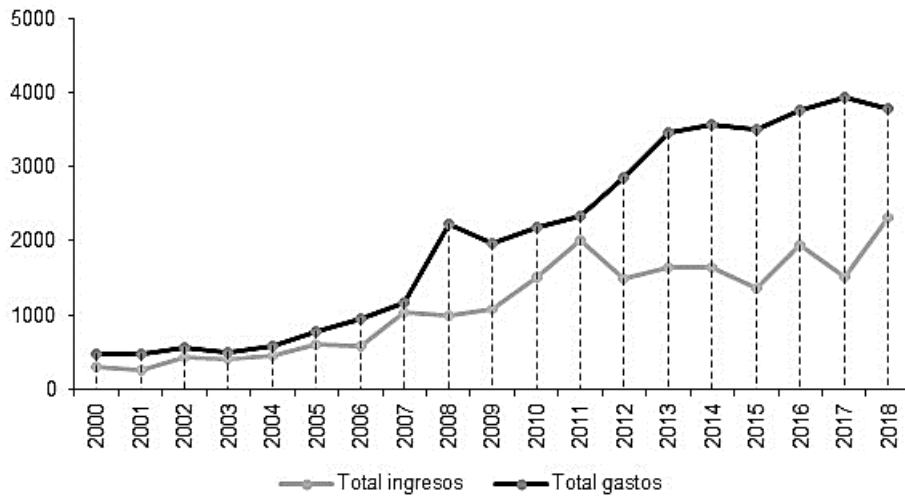
Como se puede observar en el gráfico 22 el gasto de capital ha presentado una reducción significativa, sin embargo, no se evidencia el mismo comportamiento en el gasto corriente.

Gráfico 22
Evolución del gasto corriente y de capital (2000-2018)
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 23
Evolución ingresos vs. Gastos (2000-2018)
(En millones de dólares)



Fuentes: MEF.

Estas medidas se aplicaron debido a la reducción de los ingresos del Estado en especial de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo, como se puede observar en el gráfico 25. El

objetivo de las medidas fue la reducción del déficit fiscal que para el 2018 se ubicó en 1.473,5 que representa 1.4% del PIB (BCE, 2019)⁹.

Entre las medidas aplicadas se puede nombrar (MEF, 2019):

- Reducir el tamaño del Estado. La medida consistió en la eliminación de 20 instituciones del Estado (Ministerios, secretarías, institutos y agencias dependientes del Estado)¹⁰.
- Reducir gastos. La medida consistió en la reducción de gastos en seguridad a los funcionarios del Estado, eliminación del pago de servicio de telefonía móvil para las autoridades, reducción de viáticos para movilización en 30%, ajustes en compra de vehículos y publicaciones; venta de 1.000 vehículos del Estado¹¹.
- Transparencia en las compras públicas. La medida consistió en la restricción del régimen especial que permitía realizar compras hechas en primera oferta para incrementar los controles.
- Procesos de optimización en las empresas públicas.
- Incrementar la inversión en infraestructura con colaboración de inversión privada bajo la figura de alianzas públicas privadas.
- Promover el fortalecimiento de las Reservas del Banco Central del Ecuador.
- Atraer financiamiento extranjero directo.
- Promover la explotación de recursos naturales en especial de proyectos de minería a mediana y gran escala.
- Establecer una mesa de diálogo para dar paso a la focalización de subsidios.
- Actualización del precio de la gasolina súper.
- Optimización del subsidio del diésel para el sector empresarial.

Sin embargo, no existe evidencia ni estudios que determinen el impacto de estas medidas, o si las mismas cumplieron con los objetivos planteados.

2. Las migraciones internas y externas

Torres (2010) menciona que, en el Ecuador, el crecimiento del empleo informal responde a la migración del campo a la ciudad, que ocasiona incrementos en la demanda de trabajo^{12 13}. Así también, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) ha identificado que la migración de ciudadanos venezolanos implica un impacto significativo para el mercado laboral en la región, la organización menciona que actualmente 1 de cada 5 personas que buscan asilo a nivel global son de Venezuela, de acuerdo con cifras de la ACNUR. Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores entre el 2016 y

⁹ Para octubre del 2019 el déficit fiscal se ubicó en 275,9 millones de dólares, que al compararlo con el déficit registrado en octubre del 2018 (403,3 millones de dólares) se registra una reducción de 127,4 millones de dólares (BCE, 2019). Según datos del MEF (2019) se estima que el déficit para el 2020 se ubicará en 1.379 millones de dólares.

¹⁰ El Ministerio de Finanzas estimó que se lograría un ahorro de 62 millones de dólares con esta medida. Sin embargo, no existen estudios ni evidencia que evalúen la efectividad de la medida.

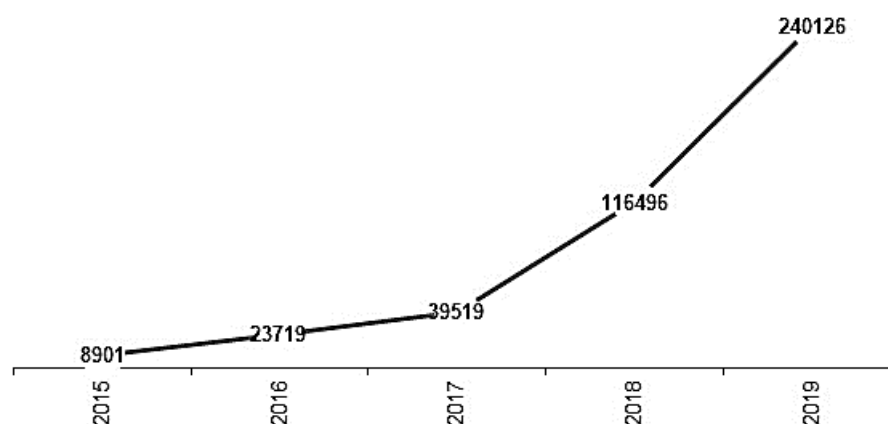
¹¹ El Ministerio de Finanzas estimó que se lograría un ahorro de 150 millones de dólares con esta medida. Sin embargo, no existen estudios ni evidencia que evalúen la efectividad de la medida.

¹² Este comportamiento responde a un comportamiento usual según el autor que no está ligado a factores coyunturales (Torres, 2010).

¹³ En el Ecuador el INEC midió la tasa de emigración interna a nivel provincial en base a los datos del Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010. La tasa de emigración por cada 1000 personas se define como el cociente entre el número de emigrantes que salen de su lugar de origen y el total de habitantes de ese lugar (INEC, 2019). Como resultado se evidenció que Guayaquil es la ciudad con mayor migración interna en el Ecuador aumentando de 2.039.789 habitantes (Censo 2001) a 3.050.728 habitantes (Censo 2010); seguido por Quito que aumentó de 1.839.853 habitantes (Censo 2001) a 2.239.191 habitantes (Censo 2010) y Cuenca que aumentó de 417.632 habitantes (Censo 2001) a 505.585 habitantes (Censo 2010). Si bien, el incremento no se debe únicamente a la migración interna, está aporta significativamente al crecimiento del número de habitantes en las principales ciudades del país.

2017 se registró el ingreso de 236.000 personas de las cuales el 75% prefirieron salir de Ecuador, por lo que, el país es considerado más como un país de tránsito que como uno de destino¹⁴. El Ministerio de Gobierno registró para el 2018 el ingreso de 955.637 ciudadanos venezolanos de los cuales salieron del país 801.851, lo que implica que el 83% de migrantes abandonaron el país hacia otros destinos; para el 2019 se registró el ingreso de 509.285 ciudadanos venezolanos de los cuales salieron del país 393.439 que representa el 77%. Legarda & Folleco (2019), menciona que entre los ciudadanos venezolanos que han ingresado al Ecuador existe un gran número de jóvenes con un alto nivel educativo que tienen dificultad para insertarse en el mercado laboral ecuatoriano debido a las altas tasas de desempleo, subempleo y posible explotación laboral. El 8 de agosto de 2018, el Gobierno declaró en emergencia a las provincias de Pichincha, Carchi y El Oro para brindar atención a los altos flujos migratorios de los ciudadanos venezolanos. En el gráfico 24 se puede observar cómo se ha incrementado la población de ciudadanos venezolanos en el periodo 2015-2019 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

Gráfico 24
Migración venezolana en el Ecuador (2015-2019)
(En número de migrantes)



Fuente: Minis

3. Rigidez de la normativa

Según lo menciona Albornoz (2011), en el periodo comprendido entre 2008-2011 se incrementó la rigidez laboral en el Ecuador debido a las reformas al Código de Trabajo. En el 2008 la Asamblea Nacional Constituyente, prohibió todo tipo de contratación laboral "precaria", definiendo como tal, a la tercerización, la intermediación y la contratación por horas, a partir de estos cambios se establecieron las siguientes modalidades contractuales (ver cuadro 4). Varios grupos empresariales han manifestado que la eliminación del trabajo de horas ha sido perjudicial para sus sectores y que las modalidades de contrato que existen actualmente no se ajustan a sus necesidades. Esto ha generado desincentivos para la contratación de trabajadores en el sector formal dado que resulta costoso para los empleadores. Se han promovido varias reformas al Código de Trabajo desde el sector empleador para poder incorporar el trabajo por horas, la contratación especial para emprendimientos¹⁵, la eliminación del 35% de recargo

¹⁴ Ecuador es considerado como un país ruta para llegar a otros destinos como Perú y Chile.

¹⁵ La contratación especial para emprendimientos consistiría en el incremento del tiempo de prueba de 90 días a 3 años.

en contratos eventuales y la distribución de la jornada laboral de 40 horas en varios días de conformidad con la necesidad del empleador¹⁶ (López, 2019).

Cuadro 4
Clasificación de las modalidades contractuales en el Ecuador

Clasificación	Concepto	Código de Trabajo
Expreso y Tácito	El contrato es expreso cuando el empleador y el trabajador acuerden las condiciones, sea de palabra o reduciéndolas a escrito. A falta de estipulación expresa, se considera tácita toda relación de trabajo entre empleador y trabajador	Art. 12
A prueba	En todo contrato de aquellos a los que se refiere el Art. 14, cuando se celebre por primera vez, podrá señalarse un tiempo de prueba, de duración máxima de noventa días. Vencido este plazo, automáticamente se entenderá que continúa en vigencia por el tiempo que faltare para completar el año. Tal contrato no podrá celebrarse sino una sola vez entre las mismas partes. Durante el plazo de prueba, cualquiera de las partes lo puede dar por terminado libremente	Art. 15
Por obra cierta	Cuando el trabajador toma a su cargo la ejecución de una labor determinada por una remuneración que comprende la totalidad de la misma, sin tomar en consideración el tiempo que se invierta en ejecutarla.	Art. 16
Por tarea	El trabajador se compromete a ejecutar una determinada cantidad de obra o trabajo en la jornada o en un período de tiempo previamente establecido. Se entiende concluida la jornada o período de tiempo, por el hecho de cumplirse la tarea	
A destajo	Cuando el trabajo se realiza por piezas, trozos, medidas de superficie y, en general, por unidades de obra, y la remuneración se pacta para cada una de ellas, sin tomar en cuenta el tiempo invertido en la labor.	
Eventuales	Aquellos que se realizan para satisfacer exigencias circunstanciales del empleador [...] También se podrán celebrar contratos eventuales para atender una mayor demanda de producción o servicios en actividades habituales del empleador [...]	Art. 17
Ocasionales	Aquellos cuyo objeto es la atención de necesidades emergentes o extraordinarias, no vinculadas con la actividad habitual del empleador, y cuya duración no excederá de treinta días en un año. El sueldo o salario que se pague en los contratos ocasionales tendrá un incremento del 35% del valor hora del salario básico del sector al que corresponda el trabajador.	
De temporada	Aquellos que en razón de la costumbre o de la contratación colectiva, se han venido celebrando entre una empresa o empleador y un trabajador o grupo de trabajadores, para que realicen trabajos cíclicos o periódicos, en razón de la naturaleza discontinua de sus labores, gozando estos contratos de estabilidad, entendida, como el derecho de los trabajadores a ser llamados a prestar sus servicios encada temporada que se requieran. Se configurará el despido intempestivo si no lo fueren.	

Fuente: Ministerio de Trabajo.

4. Creciente participación de las plataformas digitales como opción de empleo

A partir del 2017 varias plataformas digitales ingresaron a operar en el Ecuador, entre las cuales se destacan plataforma de transporte como Uber, Cabify y de comida como Glovo, Uber Eats y Rappi entre otros. A nivel regional, Ecuador ocupa el séptimo lugar en ingresos generados por este tipo de aplicaciones con un monto que asciende a USD 104,9 millones en ventas, según el informe "Panorama Fiscal de América Latina" (CEPAL, 2019). Las plataformas digitales se encuentran enmarcadas dentro lo que se conoce como economía digital¹⁷, esta nueva tendencia en modelos de negocios genera varios desafíos en materia laboral debido a su heterogeneidad y a la falta de adaptación de la regulación laboral a estas nuevas modalidades de trabajo. Con respecto al empleo informal, las plataformas digitales han generado un incremento en el número de personas que trabajan en situación de informalidad, al momento el Ecuador no cuenta con estadísticas respecto a cuantas personas trabajan en este tipo de plataformas, sin embargo, los datos

¹⁶ La distribución de la jornada laboral de 40 horas en distintos días consiste en la modificación de la jornada de trabajo. Un empleado podría trabajar las 40 horas en 3 o 6 días en horarios distintos de lunes a domingo, en caso de superar el número de horas semanales se considerarán como horas suplementarias o complementarias.

¹⁷ La economía digital se define un nuevo sistema sociopolítico y económico, caracterizado por un espacio inteligente que se compone de información, instrumentos de acceso y procesamiento de la información y capacidades de comunicación (del Aguila Obra, Meléndez, Tarrés, & Vergés, 2001).

presentados por la CEPAL respecto a ingresos generados es un indicador del crecimiento de este nuevo "sector", lo que genera una necesidad de acción por parte del Estado.

En el Ecuador el surgimiento de las plataformas digitales ha venido a incrementar el número de personas que trabajan dentro del empleo informal. Así esta nueva "forma de trabajo" que ha surgido con características propias en el Ecuador se puede analizar desde las diferentes escuelas del pensamiento que se presentaron en la sección anterior.

Desde la escuela dualista se puede entender al surgimiento de las plataformas digitales como una opción de empleo en un momento de "crisis" en el Ecuador en donde la tasa de desempleo se incrementado, en especial en la ciudad de Quito.

Desde la escuela estructuralista se puede mencionar que el modelo de negocio bajo el cual operan las plataformas digitales está atado a la lógica capitalista de reducción de costos laborales para aumentar la competitividad y ganancias. En el Ecuador los "trabajadores" que prestan sus servicios en estas plataformas, no son considerados como empleados, no cuentan con contratos laborales y no están sujetos a ninguna clase de protección o beneficios de ley.

Desde la escuela legalista se considera que un sistema rígido lleva a los trabajadores a operar de manera informal. En el caso de Ecuador como se ha mencionado a lo largo de este estudio varios autores plantean a la rigidez normativa en materia laboral como uno de los causales de la informalidad. En cuanto a las plataformas digitales no se ha realizado un estudio de caracterización y percepción de los trabajadores que prestan sus servicios en las mismas para conocer a ciencia cierta si la rigidez del sistema es uno de los determinantes para inmersión en estas actividades.

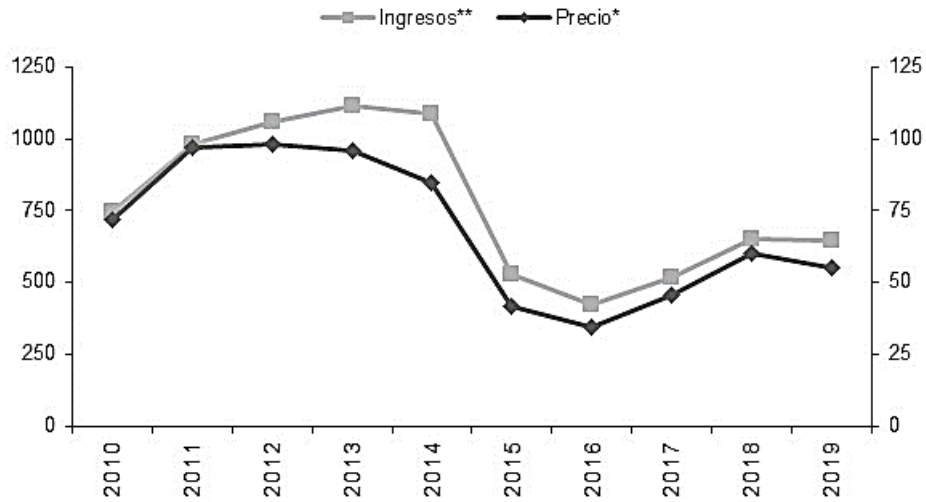
Finalmente, la proliferación de las plataformas digitales en el Ecuador según la escuela voluntarista podría ser vista como individuos que eligen operar de manera informal después de considerar la relación costo-beneficio de la informalidad en comparación con la formalidad. Es decir, que es una decisión consciente y voluntaria de las personas que eligen trabajar para estas plataformas bajo las condiciones que ellos ofrecen.

Así también en la literatura (Loayza, 2008; Freije, 2002; Escobar, 2016) se puede identificar varias consecuencias de la informalidad laboral como, por ejemplo: 1) expansión distorsionada y escasa de la economía, 2) reducción de la productividad, 3) empresas a pequeña escala y sin registros formales, 4) disminución de la inversión en el sector formal, 5) repercusiones en la seguridad social, 6) disminución de los ingresos tributarios del Estado, 7) vulneración de derechos laborales, 8) reducción de inversión en servicios públicos, entre otros.

De los antes mencionados en el Ecuador existe gran preocupación por las consecuencias del crecimiento del empleo informal, sin embargo, para el caso de esta investigación nos centraremos en tres ligadas directamente con la agenda económica y social de corto plazo plasmada en el Plan Progreso del Ministerio de Economía y Finanzas que son: 1) las implicaciones en el crecimiento económico, 2) las repercusiones en la seguridad social y la reducción de los ingresos tributarios y 3) la potencial vulneración de derechos laborales ligado al empleo informal.

Como se evidenció en la primera sección de esta investigación la inesperada caída del precio internacional del petróleo provocó que la economía entrase en una fase recesiva entre 2015-2018, con un crecimiento promedio de 0.7% (ver gráfico 25). Así también este periodo estuvo marcado por tasas negativas debido al ajuste fiscal de 5% del PIB que tuvo que realizar el gobierno en 2015. Este ajuste aún se sigue llevando a cabo, pero ahora con acompañamiento del FMI. A esto se suma el incremento del endeudamiento que al 2018 se ubicó en 45,2% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). A este panorama el incremento del empleo informal genera impactos adicionales ya que repercute en la reducción de las recaudaciones tributarias que para el 2018 representó el 84% del ingreso del Estado, de este el impuesto a la renta representa el 40% (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

Gráfico 25
Evolución de precios de petróleo (dólares) e ingresos por exportaciones de petróleo (millones de dólares)
(En dólares y millones de dólares)

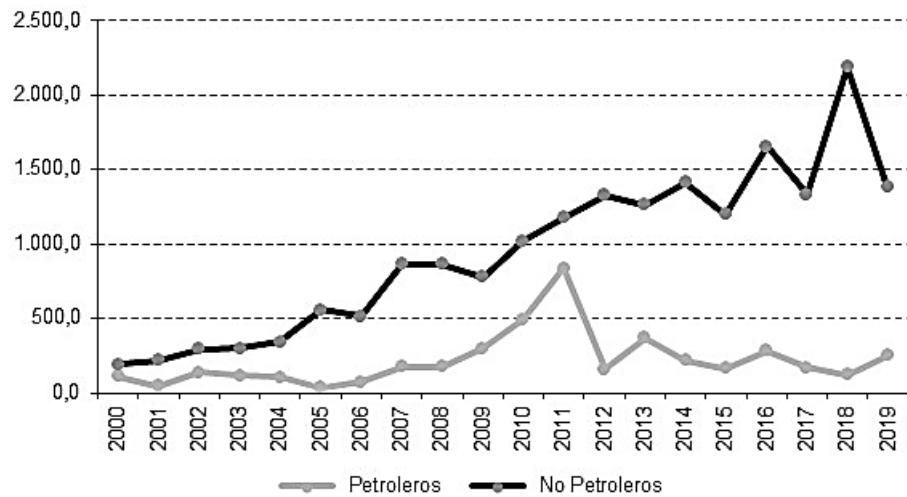


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador.

*El precio del petróleo reflejado en el gráfico representa el promedio anual.

** El ingreso por exportaciones de petróleo representa el promedio anual.

Gráfico 26
Evolución de ingresos tributarios
(En millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El Banco Mundial (2007) indica que la informalidad se manifiesta en múltiples dimensiones. Por una parte, se encuentran los trabajadores no calificados que son “excluidos”. Este grupo de trabajadores se denominan informales involuntarios. Por otra parte, trabajadores con mayores habilidades que “escapan” del sector formal. Sus preferencias, habilidades, fuentes de protección social, y su análisis

costo-beneficio entre el empleo formal y el informal los lleva a tomar esta decisión. Este último grupo se denomina como los informales voluntarios.

Es importante considerar también que varias de las personas que se encuentran dentro del empleo informal lo hacen de manera voluntaria y que la regulación del sector no tendría mayor incidencia en este grupo. Existen algunos factores que generan incentivos para que las personas opten por el sector informal. Atuesta (2009), menciona que los costos de entrada al sector formal guardan una relación positiva con el tamaño del sector informal. Friedman et al. (2000), añade que una institucionalidad débil y los altos impuestos inducen a los empresarios a ocultarse en la informalidad, así como los costos laborales no salariales. En el Ecuador existe amplio debate respecto a este tema como ya se presentó en secciones anteriores, sin embargo, no se han desarrollado estudios ni existe información estadística que pueda cuantificar el número de personas que se encuentra en el sector informal de manera voluntaria o involuntaria.

Este panorama hace indispensable la necesidad de una respuesta del Estado para fomentar el empleo adecuado y reducir el empleo informal. A continuación, se mencionarán las políticas públicas implementadas hasta el momento.

B. Marco legal y de políticas públicas aplicadas en el Ecuador

Desde 2007, el Gobierno del Ecuador ha promovido un conjunto de políticas laborales destinadas a mejorar las condiciones de empleo. En 2008, la Asamblea Nacional Constituyente eliminó varias formas de "empleo precario". Concretamente, se erradicó la subcontratación y contratación de mano de obra por hora, con miras a eliminar las fuentes de incumplimiento de los derechos laborales. Estos cambios estuvieron diseñados para garantizar el empleo a tiempo parcial con estabilidad, protección integral, remuneración proporcional y el derecho a todas las prestaciones estipuladas por la ley, incluida la cobertura de la seguridad social.

Dado que estas medidas fueron tomadas hace doce años es importante evaluar las mismas con el fin de identificar el impacto que han tenido en el mercado laboral y la respuesta que tuvieron los diferentes actores a estos cambios.

A continuación, se mencionarán brevemente las diferentes políticas aplicadas para promover el empleo adecuado en el Ecuador desde 2008 hasta la actualidad considerando los principios estipulados en la Constitución de la República del Ecuador, Código del Trabajo y los diferentes Planes de Desarrollo desde el 2007-2013 hasta el 2017-2021.

1. Salario digno

Se aplicó una política activa de salario mínimo con miras a lograr el llamado "salario digno". El artículo 8 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones indica que el salario digno es "el que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como de su familia, y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para el número de perceptores del hogar. El costo de la canasta básica familiar y el número de perceptores del hogar serán determinados por el organismo rector de las estadísticas y censos nacionales oficiales del país, de manera anual, lo cual servirá de base para la determinación del salario digno establecido por el Ministerio del Trabajo.

2. Cobertura de seguridad social

Las políticas del Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013 incluyeron la promoción de la seguridad social y la ampliación de su cobertura, el desarrollo de condiciones de trabajo dignas y el respeto de los derechos laborales. Se estableció una tasa objetivo para la cobertura de la seguridad social en 2013 en el 40% de la población (SENPLADES, 2007).

El 10 de febrero de 2014, la Asamblea Nacional publicó el Código Orgánico Integral Penal, que define en tres artículos el delito por no proporcionar cobertura del IESS. El artículo 242 menciona:

“[...] La persona que retenga los aportes patronales o personales o efectúe los descuentos por rehabilitación de tiempos de servicio o de dividendos de préstamos hipotecarios y quirografarios de sus trabajadores y no los deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro del plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de la respectiva retención, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. Para el efecto, la o el afectado, el Director General o el Director Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en su caso, se dirigirá a la Fiscalía para que inicie la investigación respectiva. Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica, será sancionada con la clausura de sus locales o establecimientos, hasta que cancele los valores adeudados” (COIP, 2014).

El artículo 243 establece:

“[...] En el caso de personas jurídicas que no cumplan con la obligación de afiliar a uno o más de sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se impondrá la intervención de la entidad de control competente por el tiempo necesario para precautelar los derechos de las y los trabajadores y serán sancionadas con multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, por cada empleado no afiliado, siempre que estas no abonen el valor respectivo dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificado” (COIP, 2014)

Por último, el artículo 244 menciona:

“[...] La o el empleador que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio dentro de treinta días, contados a partir del primer día de labores, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a siete días. [...] Las penas previstas se impondrán siempre que la persona no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada”. (COIP, 2014)

Según lo menciona la OIT (2014) las políticas implementadas podrían permitir la afiliación de trabajadores a tiempo parcial, requisitos menos estrictos para acceder a las prestaciones y la posibilidad de utilizar servicios médicos públicos y privados. Sin embargo, como se mencionó anteriormente es importante evaluar el impacto que tuvieron efectivamente estas políticas sobre la cobertura y acceso a la seguridad social.

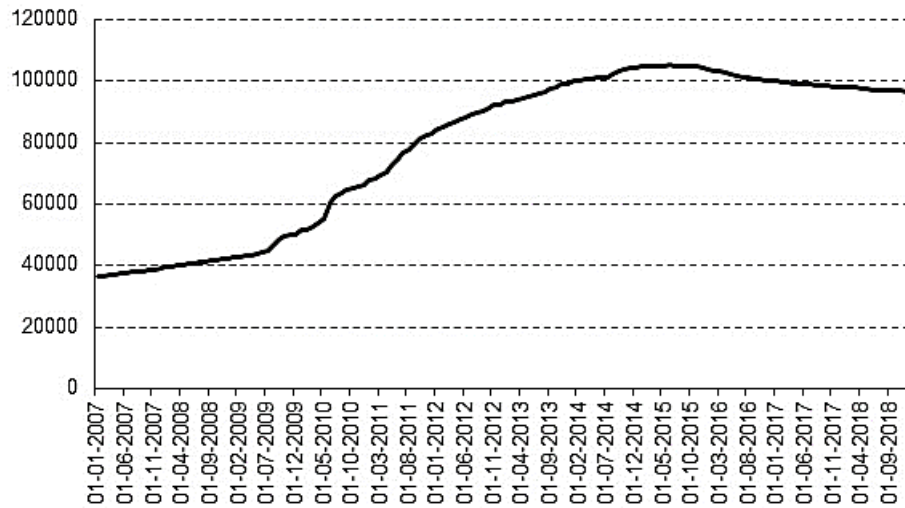
3. Estandarización de condiciones de trabajo doméstico

Para el grupo de trabajadores domésticos, se promovió un aumento del salario mínimo para igualar al de los trabajadores en general, al igual que su afiliación obligatoria a la seguridad social, el derecho a vacaciones y pago de horas extras, el fondo de reserva y la décimo tercera y cuarta remuneración¹⁸.

En su libro “Mejores pensiones mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe.” Bosch, et al. (2013) establece que como resultado de las políticas mencionadas, el empleo informal en los servicios domésticos disminuyó, el porcentaje de trabajadoras domésticas afiliadas aumentó, sin embargo, el número total de trabajadores domésticos disminuyó, lo que sugiere que algunos hogares eliminaron esos servicios, ya sea porque no pudieron cubrir los costos involucrados en el pago del mínimo salario y las cotizaciones a la seguridad social o para evitar ser penalizados optaron por prescindir de este tipo de servicios. En el siguiente gráfico se puede observar que existe un incremento del número de trabajadores domésticos afiliados a partir del 2007, sin embargo, a partir del 2015 cambia la tendencia.

¹⁸ Según se establece en el artículo 95 y 96 del Código de Trabajo.

Gráfico 27
Evolución del empleo doméstico afiliados a la seguridad social
 (En número de personas)



Fuente: ENEMDU.

4. Planes para promoción de empleo de calidad del Ministerio de Trabajo

El Ministerio del Trabajo alineado al Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021 ha desarrollado varios proyectos enfocados en promover el empleo de calidad, los mismos que se describen a continuación.

Reducción de brechas de acceso a empleo de calidad

i) *Red Socio Empleo*

La Red Socio Empleo, nace en el 2009 con el objetivo de brindar un espacio para el encuentro entre los trabajadores y contratistas del sector de la construcción, sin embargo, ante la demanda laboral de la ciudadanía, la Red Socio Empleo se convirtió en una bolsa de empleo pública estableciendo mecanismos de vinculación con empresas e instituciones del sector público y privado. Los ciudadanos en busca de empleo registran su hoja de vida y realizan la búsqueda de ofertas laborales a través de la plataforma Informática (activa desde el 2012).

La red tiene como objetivo principal, proporcionar el encuentro de la oferta y la demanda (pública y privada) de buscadores de empleo y empleadores; facilitando que la ciudadanía pueda acceder a opciones de empleo y las empresas e instituciones obtengan personal calificado acorde a sus requerimientos, con lo cual se logra impulsar la generación de empleo en condiciones dignas, articulando la oferta y demanda del mercado laboral ecuatoriano.

Por parte del personal del Ministerio del Trabajo se ha efectuado el monitoreo de colocaciones de manera mensual, a través de visitas a empresas, llamadas telefónicas y correos electrónicos; mediante los cuales se verifica el seguimiento a los procesos registrados en la plataforma de la Red Socio Empleo para gestionar el cierre de los mismos y con este seguimiento obtener la retroalimentación necesaria, con la información de la persona contratada o en caso de no existir contratación se identifican las causas de este resultado.

Cabe recalcar que esta cartera de Estado promueve la alianza público-privada por lo cual el proyecto está dirigido al sector privado, quien dinamiza la economía y es generador de fuentes de empleo, sin embargo, no se ha descuidado procesos de selección que manejan las instituciones públicas, realizando el respectivo seguimiento a los cargos solicitados.

Con el objetivo de mejorar los perfiles laborales de los usuarios de la Red Socio Empleo y crear mayor oportunidad de contratación, se ejecutaron actividades que fortalezcan el perfil profesional de la ciudadanía, por lo cual mensualmente se gestionan cursos de capacitación gratuitos con empresas privadas e instituciones públicas, lo que ha permitido capacitar a usuarios que se encuentran registrados en la plataforma.

ii) Estrategia "Fortalece Empleo"

La estrategia fue ejecutada en diciembre del 2018 y propone alternativas de reincorporación al mercado de trabajo para personas con experiencia laboral previa y que están en búsqueda de empleo. En tal sentido, mediante la mencionada estrategia se oferta un taller de orientación en alternativas de búsqueda de empleo para facilitar la reinserción laboral en el mercado de trabajo.

Adicionalmente, existe un taller dirigido a la generación de ideas de negocio y orientación sobre servicios de asesoría que brindan otras instituciones para elaborar el plan de negocio y acceder a un financiamiento para emprender. Se genera alianzas con varias instituciones públicas y privadas, para ofertar servicios que fortalezcan el perfil laboral a través de capacitaciones técnicas.

La estrategia mencionada, beneficia a personas en búsqueda de empleo que no estén vinculadas de manera formal al sector público o privado y cuenten con más de doce meses continuos de experiencia laboral.

Estrategias de inserción laboral para jóvenes

i) Proyecto "Empleo Joven"

El proyecto "Empleo Joven" que lleva a cabo el Ministerio del Trabajo está dirigido a las empresas del sector privado con la finalidad de generar alianzas estratégicas y dinamizar el empleo de jóvenes entre 18 a 26 años sin experiencia laboral, en condiciones dignas e igualdad de oportunidades, a fin de potenciar sus capacidades y conocimientos; en este sentido se han generado espacios para firmas de cartas de intención y suscripción de convenios con los empresarios. Este proyecto tiene como objetivo incluir a los jóvenes como actores estratégicos en la economía del país, a través de la generación de oportunidades laborales, por lo que, la empresa privada se constituye en el eje fundamental para llevar a cabo esta iniciativa. El Proyecto inició ejecución desde el mes de agosto de 2018, el mismo que viene a complementar al proyecto "mi primer empleo" que estaba dirigido a promover pasantías y prácticas pre-profesionales, pero no vinculación como tal.

La gestión de socialización del proyecto (visitas realizadas) ha obtenido una efectividad del 87% en obtención de cartas de intención a nivel nacional, es decir que el nivel de aceptación del Proyecto "Empleo Joven" en las empresas privadas ha sido positivo.

Una de las atribuciones del Proyecto Empleo Joven es desarrollar capacitaciones e-learning para los jóvenes insertados laboralmente en las empresas privadas con el fin de orientarlos en la aplicación de habilidades blandas (relaciones interpersonales, autocontrol, autoconfianza, empatía) y normativa

legal (deberes y derechos que deben cumplir los trabajadores en la empresa bajo el Código de trabajo). La meta del proceso de capacitación es entregar un certificado a todos aquellos jóvenes contratados por parte de la empresa privada a través del Proyecto¹⁹.

ii) Proyecto "Mi Primer Empleo"

El proyecto ofrece dos modalidades para los jóvenes: pasantías y prácticas pre profesionales. Este inició su ejecución en julio del 2007, inicialmente estaba enfocado en que las prácticas se lleven a cabo en instituciones del sector público, a partir del 2018 se amplió el convenio con el sector privado.

Pasantías:

- Son remuneradas y se realizan en el sector privado.
- Durante el período de pasantía el Estado entregará a las empresas un incentivo económico correspondiente al 50% del tercio del Salario Básico Unificado vigente y el 50% del aporte al IESS.
- Las empresas recibirán el 50% restante en función de que el estudiante sea contratado bajo relación de dependencia. Esto representa más de \$ 1.200 de ahorro para el sector privado por cada pasante.

Prácticas pre profesionales:

- Las prácticas pre profesionales se realizan en el sector público y las pueden realizar los estudiantes habilitados por sus Instituciones de Educación Superior.
- En esta modalidad no existe una remuneración, según Reglamento del Régimen Académico, debido a que son tareas exclusivamente de formación académica.

El proyecto trabaja en función de los requerimientos de sus aliados del sector privado y público. Una vez que hayan firmado el Convenio de Cooperación Interinstitucional con "Mi Primer Empleo" pueden vincular pasantes/ practicantes en cualquier época del año de las siguientes formas:

- Una vez que el requirente solicite un perfil, el proyecto enviará una terna de candidatos de acuerdo a las bases de inscritos en su plataforma web.
- Mediante un proceso de selección propio de cada institución y luego reportándolo al proyecto para acceder a los beneficios que éste le ofrece.

El componente de capacitación es un elemento relevante en el proyecto, el objetivo es generar capacidades en los beneficiarios para que cuenten con herramientas adicionales para su inserción en el mercado laboral.

C. Evaluación de las reformas que impulsan el empleo formal

Debido a que no se puede identificar una estrategia metodológica robusta, se dificulta la evaluación de impacto de las reformas analizadas, ya que no se puede diferenciar entre la implementación de las políticas y los cambios institucionales (OIT, 2014). Entre las dificultades se tiene que es complicado lograr un escenario contrafactual que no tenga una intervención de política pública, dado que con la ENEMDU no se podría tener un panel de individuos para los años de reformas²⁰, una cohorte de personas que hayan sido afectadas por las reformas o que se logre una independencia económica

¹⁹ Los jóvenes colocados a través del Proyecto Empleo Joven al mes siguiente de insertados reciben un link para la capacitación en la plataforma e-learning del MDT. Desarrollan los módulos de capacitación y obtienen el certificado de participación.

²⁰ El INEC publicó una base de datos con la ENEMDU de un panel de personas y de viviendas, pero solamente desde 2014, debido al cambio en la muestra (INEC, 2017).

entre las intervenciones. Además, la toma de información de las encuestas con representatividad nacional también limita el número de observaciones para lograr realizar un análisis de quiebre estructural en la evolución de los indicadores laborales.

En este sentido, se propone utilizar el enfoque narrativo de series de tiempo para evaluar el efecto en conjunto que han tenido las diferentes medidas de política laboral atadas a la formalidad/informalidad en el país. Esta estrategia de identificación ha sido ampliamente utilizada para medir el efecto de la política económica (ver Ramey, 2016), crisis bancarias (ver Teulings y Zubanov, 2014) o reformas estructurales (ver Antoun y Balasundharam, 2018). Esta metodología propone introducir una variable dicotómica I_t (dummy), donde la variable tiene el valor de 1 en el tiempo t que entró en vigor cada una de las reformas y tiene el valor 0 si no existió alguna intervención de política laboral²¹.

Para medir el efecto conjunto que tuvieron estas políticas laborales en el empleo formal se propone estimar la función de impulso respuesta con la metodología de proyecciones locales de Jorda (2005). Esta metodología propone utilizar proyecciones directas para conocer el efecto de una variable (o su shock) sobre otra. En comparación con otros métodos de series de tiempo, como Vectores Autorregresivos (VAR), las proyecciones locales tienen las ventajas de reducir el sesgo de estimación por mala especificación en una regresión dinámica (Teulings y Zubanov, 2014).²² De manera formal, se puede expresar la regresión:

$$Y_{t+h} - Y_{t-1} = \alpha^h + \beta^h I_t + \delta^h X_t + u_{t+h}$$

Donde Y_t es el crecimiento acumulado de la variable dependiente de empleo formal entre el periodo t y el periodo $t + h$ ($h = 0, 1, \dots, 40$); α es la constante; X_t es el vector de variables de control; δ es el vector de coeficientes de las variables X_t ; u_t es el residuo o error estocástico del modelo, que tiene una distribución normal $N(0, \sigma^2)$. El coeficiente de nuestro interés es β , el cual muestra el efecto acumulado en el tiempo h después de la vigencia de las políticas laborales antes expuestas. Así, si el coeficiente β es positivo se podría interpretar como incremento de empleo registrado debido a la implementación de estas políticas y si es negativo la interpretación contraria.

Para identificar plenamente el efecto de las políticas mencionadas, se incluyen variables de control que permitan reducir el sesgo por mala especificación. Así, se incluye el Índice de Actividad Económica Coyuntural para controlar el efecto de demanda existente en la economía, ya que el mejor desempeño económico también conlleva mayor empleo, pudiendo este hecho confundirse con el incremento por las políticas de formalización. Además, se añade al precio de petróleo ya que este permite controlar los efectos internacionales en el país; tal como muestra Carrillo-Maldonado y Díaz-Cassou (2019), los choques petroleros son unos de los más importantes para explicar el sector externo y la macroeconomía de Ecuador. Por último, se incluyen rezagos tanto de las variables de control como de las variables de empleo para obtener el comportamiento dinámico en la economía.

Para la evaluación se utiliza la base de datos del Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial. Esta fuente de información permite obtener el empleo registrado en el IESS de las empresas formales que tienen un RUC. En otras palabras, la base de datos del laboratorio tiene el empleo formal del sector formal, como se lo identificó en secciones anteriores. Esta información tiene el beneficio de i) realizar una desagregación consistente en base a sectores económicos, tamaño de la empresa por trabajador, nivel de educación de los trabajadores, entre otros (ver Carrillo-Maldonado, 2019); y, ii) obtener

²¹ Autores como Romer y Romer (2010), mencionan que las estimaciones mejoran y reducen su sesgo en la estimación cuando se obtiene información del potencial impacto antes de la ejecución de las políticas. En nuestro caso, no existe un detalle del número de personas empleadas en el sector formal anunciado por el gobierno con cada una de las políticas analizadas.

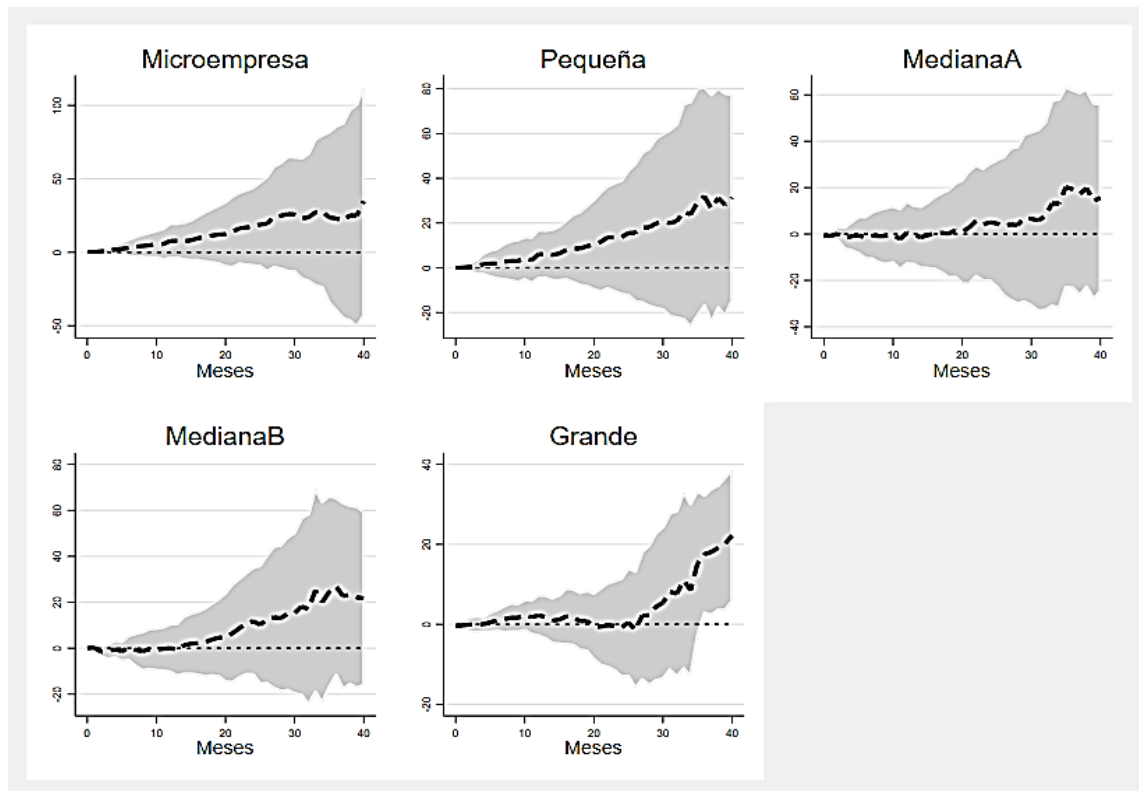
²² En términos microeconómicos la principal desventaja es la evaluación conjunta de todas las políticas identificadas, sin poder determinar cuál política tuvo mayor o menor efecto. No obstante, esta crítica no es dable ya que son evaluación en diferentes dimensiones (macroeconómica y microeconómica).

información mensual comparable desde 2010 que permite realizar ejercicios econométricos consistentes debido al número de observaciones (ver García et al., 2018).

En este sentido, se utiliza el empleo registrado mensual de las empresas al primer nivel de desagregación de la Clasificación Internacional de Industrias Unificado (CIIU revisión 4) y por tamaño de empresas según el número de trabajadores entre 2010 y 2018. Tanto las variables de empleo por CIIU y tamaño como las variables de control fueron transformadas en crecimiento mensual. Se incluye dos rezagos en la estimación, basado en el criterio de información de Schwartz y Hannan-Quinn.

El gráfico 28 presenta el efecto acumulado después de 40 meses de la implementación de las políticas laborales que impulsan el empleo formal, de acuerdo con el tamaño de las empresas. Se puede observar que las empresas incrementaron su empleo registrado, aunque no se evidencia significancia estadística en la mayoría parte de empresas. Por su parte, las empresas grandes muestran un efecto positivo y estadísticamente significativo después de tres años (36 meses) de vigencia de la política pública. Las políticas de formalización lograron un incremento de 22% en el empleo en las empresas grandes después de tres años de su vigencia.

Gráfico 28
Efecto de las políticas laborales en el empleo registrado por tamaño de empresa
(En porcentajes)



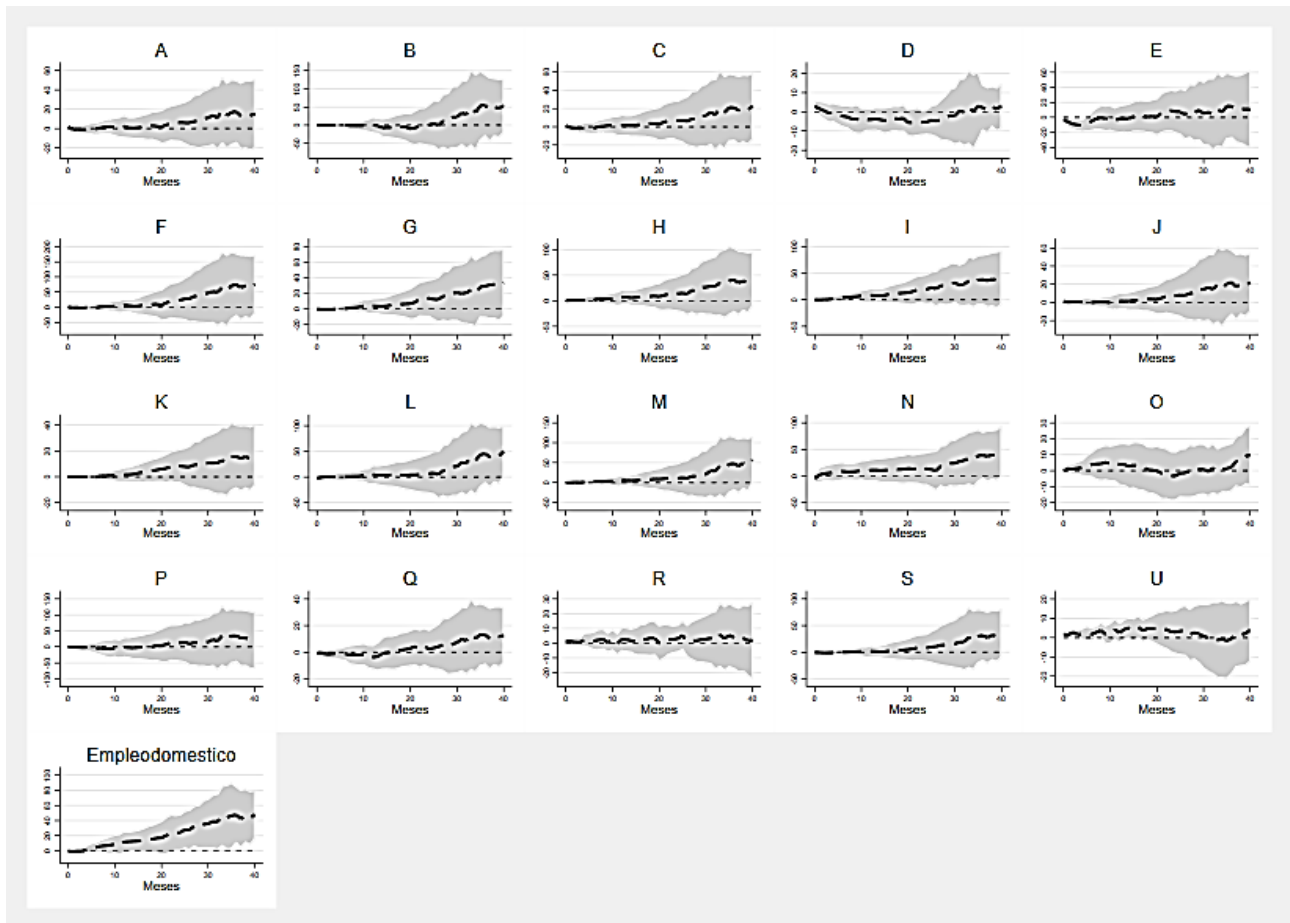
Fuente: Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Por industria también se observa que no existe un impacto significativo en la mayoría de los sectores productivos. En el sector de Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (gráfico 29, panel D) se observa un incremento de 2.8% en el empleo registrado, el cual va reduciendo en medida que entra en vigor las políticas laborales y hasta tiene efecto negativo, pero sin significancia estadística. En contraste, el panel E del gráfico 29 muestra que el sector de agua y

saneamiento tiene una reducción del empleo registrado entre el segundo y cuarto mes de vigencia de las políticas, con un efecto acumulado de -10%.

Dado el énfasis que se puso en igualar los derechos de las empleadas domésticas con el resto de los trabajadores, se observa en el último panel del gráfico 29 que el incremento del empleo doméstico registrado es positivo 40 meses después de la implementación de las políticas laborales. Este efecto acumulado es estadísticamente significativo a partir de segundo año de vigencia de las nuevas políticas de formalización, con un estimado acumulado de 47.9% a los 40 meses después.

Gráfico 29
Efecto de las políticas laborales en el empleo registrado por CIIU
(En porcentajes)



Fuente: Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Nota: A=Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. B=Explotación de minas y canteras. C=Industrias manufactureras. D=Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado. E=Distribución de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento. F=Construcción. G=Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas. H=Transporte y almacenamiento. I=Actividades de alojamiento y de servicio de comidas. J=Información y comunicación. K=Actividades financieras y de seguros. L=Actividades inmobiliarias. M=Actividades profesionales, científicas y técnicas. N=Actividades de servicios administrativos y de apoyo. O=Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria. P=Enseñanza. Q=Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social. R=Artes, entretenimiento y recreación. S=Otras actividades de servicios. U=Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

Con esta evaluación se puede concluir que las políticas enfocadas en sectores específicos como empleadas domésticas, tiene un efecto significativo en el largo plazo. Así las medidas generalizadas no han tenido un impacto en todos los sectores y tamaño de empresa (excepto grandes). Además, solamente las empresas grandes lograron incorporar mayor empleo formal, probablemente debido a que el costo de incorporar nuevos empleados sea marginal para estas empresas y puedan cubrir los costos de seguridad social, salarios, etc.

IV. Políticas públicas enfocadas en la regulación de las plataformas digitales

En el Ecuador al igual que en el resto del mundo el vertiginoso avance de las plataformas digitales ha tenido un impacto significativo en varios sectores. El ingreso de plataformas de transporte y delivery en el país a partir del 2017 ha abierto la discusión respecto a la necesidad de regular o no a las mismas debido a sus efectos colaterales. Esta investigación se ha centrado en analizar el impacto que estas plataformas han tenido en el mercado laboral, en especial en el sector informal de la economía; en qué punto se ha centrado la discusión en el país, qué se ha hecho en otros países respecto a la regulación en varios ámbitos y cuáles serían las principales conclusiones y recomendaciones respecto a este tema.

El 17 de julio del 2019, representantes del Gobierno se reunieron con la Federación Nacional de Operadoras de Transporte en taxis del Ecuador (Fedotaxis) quienes han mostrado su inconformidad por la presencia de las plataformas digitales de transporte argumentando que existe una competencia desleal²³.

Sobre las plataformas digitales, los representantes del Gobiernos establecieron que estas no pueden funcionar si no están regularizadas, es decir, que deben contar con:

- Registro en la Agencia Nacional de Tránsito.
- Ser personas jurídicas.
- Que se constituyan en operadoras de transporte.
- Que obtengan el título habilitante.

Se han analizado dos posibilidades por parte del Estado para mitigar las externalidades generadas por estas plataformas: 1) suspender a través del espectro radioeléctrico estas plataformas

²³ <https://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-taxistas-acuerdo-legalidad-uber.html>

(Uber y Cabify) para minimizar el efecto de competencia desleal que han generado y 2) revisar mecanismos para fomentar la tributación²⁴.

Respecto a la tributación, se ha enviado a la Asamblea Nacional una reforma tributaria que permita alcanzar la meta de recaudación de impuestos del 1,5% del PIB hasta el 2020 (MEF, 2019). El Gobierno ha incluido en la propuesta el cobro del impuesto a los consumos especiales (ICE) a estos servicios digitales. Actualmente, el proyecto ya fue aprobado por la Asamblea Nacional.

Dada la necesidad de generar políticas públicas y regulación que vaya encaminada a mejorar la calidad del empleo en el Ecuador en especial respecto a los nuevos retos que conlleva la creciente economía digital se ha realizado una revisión de las mejores prácticas internacionales, la misma que se presenta a continuación.

A. Análisis de buenas prácticas internacionales en relación al trabajo de plataforma

Para el análisis de las mejores prácticas internacionales se han seleccionado varios casos de análisis tanto en América Latina como en el mundo, considerando el criterio de países que están a la vanguardia en la discusión sobre informalidad y el impacto de las plataformas digitales; así también como países que ya han realizado avances en cuanto a la implementación de instrumentos de política pública para mitigar este impacto. Entre los países seleccionados se encuentran: España, Italia y Estados Unidos como pioneros en uso de las plataformas; México, Argentina, Chile, Uruguay y Colombia como referentes en la región.

1. Países desarrollados

Caso: España

Según un estudio realizado por Iglesias (2018), el desafío que presenta España es crecer con empleos de calidad, dado el alto nivel de desempleo y precarización laboral que se registró a partir de la crisis de 2009. En un informe realizado por la OIT (2014), se planteó como objetivo lograr al 2023 los niveles de empleo registrados en el 2007. El informe también sugería algunas estrategias para alcanzar dicho objetivo como: 1) reevaluar las reformas del mercado laboral que contribuyan a aumentar la calidad del empleo, así como también como 2) fomentar medidas para promover la protección social, 3) intensificar la lucha contra la evasión fiscal y 4) llevar a cabo medidas para formalizar a los trabajadores que se encuentran laborando en el sector informal.

Al igual que en el resto del mundo las plataformas digitales forman parte importante de la dinámica económica en España, y varios de los nudos críticos identificados en el mercado laboral español se han acentuado con la presencia de estas nuevas "formas de trabajo".

Uno de los principales problemas vinculados a las plataformas digitales ha surgido en torno a las plataformas de transporte. En una investigación realizada por el diario "El Economista" en el 2018, en España existen 64.961 licencias de taxi a nivel estatal, de las que el 24% se concentran en Madrid. El número de licencias de VTC²⁵, que utilizan compañías como Uber y Cabify, supera a nivel estatal los 9.000. La normativa establece una autorización de VTC por cada 30 taxis, una proporción que no se cumple en la mayoría de las comunidades, lo que ha provocado huelgas y protestas en las principales ciudades ya que los transportistas de este sector alegan la existencia de "competencia desleal".

²⁴ <https://www.elcomercio.com/actualidad/dirigentes-taxismo-carondelet-demandas-transporte.html>.

²⁵ Los VTC son los Vehículos de Turismo con Conductor. Son autorizaciones para ejercer la actividad de arrendamiento de autos con conductor. Es decir, es la autorización que se necesita en España para realizar actividades de transporte con conductor.

En respuesta a esta problemática las autoridades han implementado algunas medidas. En España, por ejemplo, el número de vehículos de alquiler privados asociados a las aplicaciones de transporte de pasajeros está sujeto a una licencia como el taxi. En Barcelona específicamente se adoptó una ley que impone restricciones al uso de aplicaciones de transporte de pasajeros, en el cual se requiere que se reserven con al menos 15 minutos de anticipación (Kouroutakis 2019). Este decreto denominado como "altamente restrictivo aprobado por la Generalitat obliga a precontratar con 15 minutos de antelación los servicios de los autos con licencias de vehículos de transporte concertado (VTC).

De acuerdo a la revista *Expansión - Economía Digital*²⁶, "la obligación de esperar 15 minutos para viajar en un VTC no existe en ningún lugar de Europa" lo cual es incompatible con el servicio inmediato que prestan Uber y Cabify, ya que "El 98.5% de los viajes están por debajo de los 15 minutos de espera y el 90% por debajo de los 8 minutos". Esto obligó a Uber y Cabify a salir de Barcelona.

Caso: Italia

En el sistema legal italiano la cuestión es "quién es el empleado", esta pregunta nace de la relación que existe con las nuevas formas de trabajar a través de las plataformas digitales²⁷. Ya que no existe un estándar mínimo²⁸ que establezca la relación laboral que existe entre el trabajador y empleador, ni en términos de relación de seguridad social con lo cual no se cumple con el principio de "protección en todas sus formas y aplicaciones establecido en el art. 35 de la Constitución Italiana.

Según Gramano (2018), estas nuevas modalidades de organización del trabajo y la oferta de servicios en el mercado a través de las llamadas plataformas digitales parecen haber puesto en crisis los tradicionales impuestos legales de calificación de las relaciones de trabajo. Es decir, no parecen encajar en ningún modelo elaborado por la jurisprudencia, básicamente por la sustancial ausencia de organización jerárquica debido a las relaciones de trabajo caracterizado por la voluntariedad de la prestación individual.

De acuerdo a Pizzoferrato (2019) se necesita encontrar la forma de operar de estas plataformas sin inferir con la "flexibilidad" que caracteriza esta forma de organización del trabajo, no solo para interés de la empresa sino para interés de los trabajadores.

Por otro lado, Gramano (2018) demuestra que: a) la plataforma no es en absoluto un intermediario entre la oferta y la demanda de determinado servicio, sino que es un proveedor directo del servicio en sí, que se da a través de la actividad de los trabajadores; b) mediante el mecanismo de rating y la adopción de determinadas cláusulas contractuales en materia de rescisión, el riesgo de incumplimiento de la obligación recae íntegramente sobre el trabajador, como efecto distorsionado de una falsa triangulación de las relaciones entre plataforma, trabajador y usuario; c) consecuentemente, hay una coincidencia sustancial entre el objeto social de las empresas que operan a través de plataformas y la actividad laboral de efectuada por los trabajadores.

Según Giorgio (2017), de manera similar a la experiencia de otros países europeos sobre los problemas legales más importantes relacionados con las plataformas digitales han surgido en Italia como resultado de la rápida aplicación por ejemplo de Uber, lo que ha llevado a varios litigios fallidos, al surgimiento de movimientos de protesta y en general a un debate público sobre las promesas y los riesgos de las plataformas digitales.

²⁶ Fernandez J. (2019). "Uber y Cabify anuncian oficialmente su salida de Barcelona" <https://www.expansion.com/economia/digital/companias/2019/01/31/5c52c6c246163fda138b4639.html>.

²⁷ Pizzoferrato (2019).

²⁸ Independientemente de la forma en que se califica la relación, a los trabajadores se les debe garantizar la aplicación de un estándar mínimo de pago, el derecho a vacaciones otorgadas por la Constitución y la UE, seguro de accidentes y pensiones, y exención de las normas antimonopolio, por lo tanto, el derecho de asociación y huelga.

Los servicios ofrecidos por Uber han sido impugnados sobre la base de varias disposiciones legales, pero sobre todo por la violación de las disposiciones sobre competencia desleal, ya que sus principales competidores, los taxis con licencia afirmaron que Uber era culpable de una infracción de la ley de competencia italiana ya que obtuvo ganancias al no cumplir con las disposiciones de la ley estatal que regula los servicios de transporte público, a lo que Uber argumentó que no compite en el mismo mercado ya que sólo es un proveedor de un sistema digital que puede ser utilizado libremente por clientes y conductores, para lo cual el tribunal rechazó estos argumentos y otorgó el mandato provisional.

Para esto entonces Uber demandó a los demandantes originales (taxistas, asociaciones de taxis, etc) ante el tribunal de Turín, quien falló en marzo de 2017 en contra de Uber, en donde los principales hallazgos fueron que Uber no sólo es un intermediario digital, sino que es una empresa de transporte que selecciona, recluta e instruye a los conductores que son contractualmente contratados para Uber, por otro lado, la tarifa del viaje también la determina Uber. Por lo tanto, se concluyó que Uber es un organizador de servicio de transporte y que no cumple con los estrictos requisitos establecidos por la ley italiana de 1992 sobre servicios de transporte público como son el aprobar un examen y obtener una certificación de habilidades de conducir y una licencia de transporte por parte del municipio, etc.

Con eso se estableció que, al violar estas disposiciones de derecho público, Uber está recortando sus costos razón por la cual puede mantener bajos precios con lo cual obtiene más clientes, que se traduce en una “competencia desleal” la misma que está prohibida en el art. 2598 del código civil italiano. En mayo del 2017 el tribunal de Turín levantó una prohibición para que Uber opere en Italia.

Caso: Estados Unidos

Uber y otras compañías de redes de transporte como Lyft y Cabify, han provocado cambios significativos en la industria de transporte. Como resultado se han generado sectores beneficiarios y perjudicados, lo que ha generado protestas de los sectores de transporte perjudicados en todo el mundo y ha creado tensión y desafíos para los responsables de las políticas sobre cómo resolver los intereses en conflicto (Kouroutakis 2019).

En cuanto a propuestas para solucionar estos conflictos se puede mencionar que, en septiembre del 2019, California aprueba la ley para clasificar a conductores de Uber y Lyft como empleados²⁹, es decir de acuerdo al proyecto de ley aprobado el 10 de septiembre del 2019, los trabajadores deben ser contratados como asalariados y no como autónomos si el trabajo es controlado por la empresa o si es parte habitual del negocio que para este caso se aplica a estas compañías (Uber y Lyft).

Cabe recalcar que cuando esta ley ya entre en vigencia las condiciones laborales de los conductores que operan para Uber pasarían a tener derecho a un salario (nunca inferior al salario mínimo) y a una jornada laboral máxima, así como a las prestaciones del sistema, tendrán derecho también a vacaciones, descanso y permisos reconocidos o derecho a realizar paro, huelga, entre otros³⁰.

A continuación, se presenta un breve resumen de las decisiones tomadas por las autoridades reguladoras locales en diez ciudades: Se puede observar en el cuadro 5 como los reguladores locales han respondido ante la llegada de Uber al mercado en las principales ciudades de América del Norte. De acuerdo a Spicer (2018), la mayoría de los casos, las autoridades reguladoras locales respondieron a Uber con sanciones o prohibiciones, sin embargo, en los diez casos analizados, Uber logró el status legal, como resultado de una colaboración abierta con las autoridades reguladoras, esta estrategia de Uber llevó, en algunos casos, a acuerdos negociados mediados por alcaldes locales, y en otros, a la intervención estatal.

²⁹ “California aprueba la ley para clasificar a conductores de Uber y Lyft como empleados”. El comercio (septiembre 2019). <https://www.elcomercio.com/actualidad/ley-aplicaciones-california-uber.html>.

³⁰ Palacios L. (2019) “California obligará a Uber a dar de alta a sus conductores como asalariados”. Las provincias. <https://www.lasprovincias.es/economia/empresas/california-obligara-uber-20190912162155-ntrc.html>.

Cuadro 5
Acciones implementadas en los Estados Unidos respecto a las Plataformas Digitales (UBER)

Ciudad	Entrada al mercado —UBER	Respuesta regulatoria inicial	Reacción de las empresas establecidas	Estado Legal Actual
San Francisco	Junio 2010	Orden de cesar y desistir	Demanda colectiva	Regulado como "compañías de redes de transporte" por el gobierno del estado
Nueva York	Mayo 2011	Mandato judicial	Demanda colectiva	Regulado a través de la Comisión de Taxis y Licencias por el gobierno municipal
Chicago	Septiembre 2011	Licenciado como servicio de despacho, pero posteriormente multado	Protestas y demanda de regulación para cambiar tanto Uber como taxis	Regulado como "servicios de red de transporte" por el gobierno municipal
Boston	Octubre 2011	Prohibición estatal	Protestas y acción legal contra la ciudad	Regulación estatal
Washington	Diciembre 2011	Licenciado como "despachadores digitales"	Protestas y cierres de calles	Licenciado como "despachadores digitales" por el gobierno municipal
Los Angeles	Febrero 2012	Orden de cesar y desistir	Protestas y cabildeo por cambio regulatorio	Regulado como "compañías de reder de transporte" por el gobierno del estado
Atlanta	Agosto 2012	Cumplimiento y multas	Formación de una asociación local de taxis y demanda que la ciudad regule a Uber como servicio de taxi tradicional	Regulación estatal
Toronto	Septiembre 2012	Mandato judicial	Protestas y cierres de calles, cabildeo de miembros del consejo y personal	Regulado como "empresas de la red de transporte" por el gobierno municipal
Ciudad de Mexico	Julio 2013	Consultas sobre cambio regulador	Las protestas y los cierres de calles, la nueva asociación organizada de industria, presentaron una queja oficial	Regulado como "servicios privados de chofer" por el gobierno municipal
Miami	Junio 2014	Cumplimiento y cargos	Protestas con la desregulación, demanda en la corte estatal	Regulación estatal

Fuente: Spicer (2018).

2. América Latina

Caso: México

La entrada de Empresas de Redes de Transporte Basadas en Aplicaciones Móviles (ERT), tales como Uber y Cabify, ha suscitado un intenso debate y retos para los hacedores de política pública, debido a que esta problemática presenta varias aristas como: 1) la legalidad del servicio que prestan dichas empresas, 2) nuevas modalidades de trabajo precario, 3) la aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en el transporte privado y concesionado, y su normatividad; entre otras.

La operación de Uber en México, por ejemplo, no ha estado exenta de conflictos, pero al tratarse de un servicio regulado por la autoridad estatal, en la resolución han jugado un papel importante los actores locales. Uno de los casos insignes, es lo ocurrido en la Ciudad de México, la primera ciudad de América Latina en regular los servicios de Uber. Las autoridades y la ciudad implementaron operativos para sancionar a los autos que prestaban el servicio por medio de la aplicación de Uber, haciendo declaraciones públicas en torno al delito en el que incurrían. Esto como respuesta a las protestas públicas que realizaron los prestadores del servicio de taxi tradicional (Ferrer, 2016).

Luego de intensas protestas, en julio de 2015 se estableció un acuerdo con el sector de transporte. Con dicho acuerdo, las Empresas de Redes de Transporte (ERT) aportarían 1.5% del ingreso por cada viaje, con lo cual se crearía un fondo destinado a mejorar las condiciones de este sector; se crearía un

registro de sus unidades y se establecía la necesidad de emisión de un permiso para los operadores, sin embargo, estas propuestas no se han concretado en acciones (Romero & Sosa., 2016).

Por otra parte, en Jalisco se aprobó la llamada “Ley Uber” que consiste en el pago de un permiso anual por parte de las ERTs de \$35,000 pesos y una cuota anual de \$1,600 pesos por unidad que registren; por cada viaje que se realice, las empresas pagarán 1.5% del costo total del viaje para el “fondo verde” (Pineda, 2016).

En cuanto a los problemas laborales identificados se puede mencionar que los operadores de Uber no tienen una percepción económica fija, sino que el ingreso se encuentra en función de los viajes realizados, el kilometraje recorrido, los acuerdos establecidos entre el dueño del vehículo, o de la concesión con el operador o chofer, el esfuerzo individual, las contingencias en los trayectos, la relación oferta y demanda, entre otros. Sin embargo, la mayoría de las problemáticas aquí planteadas vienen dadas también en el sector de transporte de taxis formal, por lo que se observa una ampliación del modelo de precarización laboral en este sector. Esto representa retos importantes para el Estado Mexicano que todavía no ha dado una respuesta a esta problemática (Romero & Sosa., 2016).

Caso: Chile

Fielbaum (2019), menciona que con la llegada de las plataformas de transporte privado a través de aplicaciones para teléfonos móviles (Uber, Cabify o Beat), generaron un fuerte impacto en el sistema de transporte chileno, que provocó repercusiones sociales en los usuarios y conductores.

Se han realizado varios estudios al respecto con el fin de crear bases sólidas para realizar un proyecto de ley que incida en la mitigación de los efectos colaterales de las plataformas. Entre los estudios realizados se destacan los siguientes:

Fielbaum (2019) realizó un estudio de percepción dirigido a los conductores, en el cual analizan las principales características del trabajo del conductor de las plataformas que funciona mediante la aplicación, como Uber o Cabify en el 2018 en Chile. Para esto realizaron encuestas de percepción a los conductores. Entre los principales resultados se puede destacar que:

- Se determinó que la promesa salarial que realiza Uber está muy por encima de los ingresos reales.
- Con respecto a la reforma laboral, los conductores están de acuerdo, ya que de esta manera se reconocerían sus derechos laborales básicos, inclusive si esto implica pagar impuestos y obtener su licencia profesional.
- Por último, este estudio reafirma estimaciones de estudios previos respecto a que la irrupción de estas plataformas ha aumentado los niveles de tráfico vehicular en Santiago.

Por lo tanto, el estudio confirma que es fundamental avanzar en un marco regulatorio que, entre otras cosas, logre garantizar que este empleo se desarrolle bajo condiciones seguras y transparentes.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Productividad y la Fundación de Chile (2018) realizó un estudio para medir el impacto de las plataformas digitales en el transporte. Este informe realiza un análisis de información relativa de los usuarios, buscando posicionarse como un punto de partida para entender este sector, se estudia particularmente a los usuarios de EasyTaxi, Cabify, Uber, SaferTaxi, el objetivo de este análisis fue lograr un aporte de políticas públicas para la regulación futura de estas plataformas.

Para este análisis se realizaron encuestas a usuarios de plataformas de transporte, elaborada por la Comisión Nacional de Productividad (CNP) y Fundación de Chile (FCH). De acuerdo a estas encuestas se determinaron los siguientes resultados:

- Los usuarios de las plataformas de transporte son jóvenes entre 18 y 39 años, con mayor educación, ocupados y con un nivel relativamente alto de ingresos.
- Uber es la plataforma que está consolidada en el mercado, seguida por Cabify y la presencia de las otras plataformas como son EasyTaxi y SaferTaxi es mucho menor,
- Se determinó que los usuarios no usan como medio de transporte principal ni secundario, son usados más para trámites y fines de semana (como ocio).
- Entre las principales razones por la cual son preferidas las plataformas es por la comodidad y seguridad del servicio prestado, así como también por ser un método rápido de traslado.
- Se encuentra también, que el servicio de plataformas no es complementario, sino más bien sustituto del ofrecido por el taxi, y sistema de transporte público (metro y/o bus), y el automóvil para los usuarios frecuentes de ingresos del hogar más altos.

Finalmente, este estudio mostró que los usuarios consideran relevante regular las plataformas, priorizando las áreas de protección al consumidor, laboral y tributación.

Una de las primeras propuestas de regulación fue presentada el 14 de marzo de 2019 (Boletín No. 12475-13)³¹, esta propuesta tenía el nombre de “Mi jefe es una app”, el objetivo es que se regule el contrato de los trabajadores que desarrollan labores en plataformas digitales de servicios. El objetivo es que se considere un nuevo concepto de trabajador y obliga a la parte empleadora a enviar una copia del contrato a la Inspección del Trabajo, establece una nueva jornada de trabajo denominada “autónoma” y consigan el pago de la jornada pasiva, es decir, cuando el trabajador está a disposición del empleador.

Por otro lado, en abril de 2019, también se presentó otra ley (Boletín No. 12.497-13)³², que establece el contrato de los trabajadores repartidores a domicilio, el objetivo de este proyecto es entonces otorgar el carácter de laboral a la relación jurídica entre los trabajadores repartidores y las plataformas de aplicación.

Según Rosenbaum (2019) un tercer proyecto fue presentado por el Gobierno en mayo del 2019 denominado “sobre modernización laboral para la conciliación, familia e inclusión”, cuyo objetivo es desregular la prestación de servicios a través de empresas que operan mediante plataformas digitales de intermediación, según lo establece el propio proyecto de ley, por cuanto no constituirán por regla general, relación laboral.

El 9 de julio de 2019 se plantea en el Senado de Chile³³ la “Ley Uber”, que consiste en regularizar a todas las plataformas de transporte compartido, entre las que están Cabify y Beat. Esta ley definirá a las empresas de aplicaciones de transporte (EAT) como personas jurídicas que ponen a disposición de las personas un servicio que permite a un usuario contactar con un conductor para ser trasladado desde un punto a otro. Para esto las empresas deberán constituirse en Chile, contar con giro de transporte remunerado, haber registrado sus actividades ante el Servicio de Impuestos Internos (SII), tener contratados seguros de responsabilidad civil y de vida para los conductores y sus pasajeros, y un sistema para recibir reclamos y denuncias.

Si la ley entra en vigencia, se creará un registro público con la información de las empresas y otro con la de los conductores y los vehículos. Los conductores tendrán un plazo de tres meses para inscribirse y, una vez pasado el plazo, la inscripción se suspenderá por 12 meses.

³¹ https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13004&prmBoletin=12475-13.

³² https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13004&prmBoletin=12475-13.

³³ https://www.cnnchile.com/economia/ley-uber-en-que-consiste_20190723/.

Además, los conductores deberán tener licencia profesional para transportar pasajeros (A-1, A-2 o A-3) y presentar sus certificados de antecedentes. De acuerdo a la Asociación de Conductores, el 90% de conductores quedarán desempleados si se aprueba esta ley.

Caso: Uruguay

Uruguay se presenta como pionero en la aplicación de los llamados “impuestos digitales”, en donde la política fiscal aplica normativa para incrementar la recaudación ligada al avance tecnológico y al consumo. En el 2018 tuvo grandes cambios a nivel tributario, uno de los cuales consistió en introducir un marco normativo a efectos de gravar con impuestos a las aplicaciones digitales. A continuación, se describen los cambios incluidos.

a) Ley N° 19.535

La ley de referencia establece que a partir de 01/01/2018, los servicios audiovisuales prestados en forma directa a través de Internet, plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas o similares, pasaron a considerarse íntegramente de fuente uruguaya cuando el demandante esté en Uruguay. Esto implica que quedan gravados para el IRNR (Impuesto a la Renta de los No Residentes) o el IRAE (Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas).

Se presume, salvo prueba en contrario, que el demandante se encuentra en Uruguay cuando la contraprestación se efectúe a través de medios de pago electrónicos administrados desde nuestro país.

Cuando estos servicios tengan por destino, sean consumidos o utilizados económicamente en Uruguay, se considerarán realizados en su totalidad dentro del mismo y, por ende, alcanzados por el IVA (Impuesto al Valor Agregado).

Por otro lado, a partir del 01/01/2018 las actividades de mediación e intermediación en la oferta o en la demanda de servicios, prestados en forma directa a través de Internet, plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas o similares, son 100% de fuente uruguaya para los casos en donde el oferente y el demandante del servicio se encuentren en territorio nacional, y 50% cuando una de las partes se encuentre en el exterior. A nivel de IVA, se interpreta que estos servicios de mediación están gravados cuando ambas partes se encuentren en territorio nacional.

b) Decreto No. 36.197 de la Junta Departamental de Montevideo

El Decreto No. 36.197 de la Junta Departamental de Montevideo, regula la actividad del transporte de personas en dicha ciudad, y considera a las plataformas digitales como intermediarios entre la oferta y la demanda de los servicios de transporte de pasajeros. Contrariamente la junta Departamental de Maldonado también regula la actividad de transporte de personas y de acuerdo al decreto No. 4001/2018 considera que las plataformas digitales prestan propiamente un servicio de transporte de pasajeros.

Caso Argentina

En el caso de Argentina, al igual que en la mayoría de los países de la región, no existe regulación laboral relacionada con las plataformas digitales explícitamente. Sin embargo, han existido algunos avances en temas de seguridad que podrían considerarse para ser aplicados en otros contextos como el ecuatoriano. A diferencia de la mayoría de los casos aquí expuestos, en el caso de Argentina los avances se han dado en el caso de las plataformas de “delivery” y no de transporte.

En Argentina, la Asociación Sindical de Motociclistas Mensajeros y Servicios (ASIMM), presentó un amparo colectivo debido a la falta de medidas de seguridad con la que realizan sus labores³⁴. En un estudio realizado por Vallefin (2018) observó que el 77% de los colaboradores de los servicios de delivery

³⁴ En promedio se presentan cinco denuncias por accidentes semanales, de diferente gravedad, que sufren los repartidores.

se traslada con una mochila (con forma de caja) en la espalda y no la lleva asegurada a la bicicleta. Asimismo, el 67% no usa casco, y el 70% no cuenta con un seguro vehicular.

Con estos antecedentes un juzgado en Argentina dio paso a la llamada “Ley delivery” que consiste en que las personas que trabajan para las aplicaciones de delivery no podrán circular en la ciudad de Buenos Aires si no se cumple con las medidas de seguridad establecidas en la normativa de tránsito vigente en especial la ley 5526, que fija requisitos de seguridad tanto física como social (Vallefin, 2018). Así lo resolvió el magistrado Roberto Gallardo, del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2, que además exigió al gobierno porteño que, a través del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, diseñe y ejecute un plan de contingencia económica y social para compensar la reducción de ingresos de los repartidores hasta que se normalice la situación (Costa, 2019).

Caso Colombia

El gobierno colombiano, al igual que otros gobiernos de la región, se encuentra enfrentado a una serie de retos en cuanto a la adaptación de su legislación a las nuevas necesidades de los consumidores y del mercado. El vertiginoso desarrollo de las plataformas digitales ha producido el surgimiento casi instantáneo de nuevos mercados y en la incapacidad de adaptación de las normas a estas nuevas realidades (Orozco, 2015).

Es importante mencionar que hasta la fecha del presente estudio no existen avances significativos en materia laboral en este país, replicando la realidad que se vive en toda la región. Sin embargo, Colombia ha sentado un precedente en la región al dictaminar la sentencia en primera instancia que dio paso a la salida de Uber de Colombia. Aunque la empresa apeló el fallo ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, esta anunció su retirada de Colombia hasta el 31 de enero, en donde operaba desde hace seis años³⁵.

La demanda está centrada en la Ley 256, específicamente en la desviación de clientela. Un juez concluyó que, efectivamente, Uber incurrió en estos actos y que tuvo una ventaja competitiva en el mercado del transporte público. Al realizar el análisis se concluyó que, la aplicación prestaría un servicio de transporte individual de pasajeros en el que crearía la oferta y pondría a disposición de los usuarios el servicio; por esto, estaría violando las normas que regulan el mercado³⁶. Adicionalmente a esta medida a partir del primero de julio del 2019, se estableció que las plataformas digitales extranjeras deben recaudar el IVA del 19 por ciento en sus servicios, esta es una medida estipulada en la reforma tributaria que se realizó en el 2016, pero que solo se aplicaba para plataformas nacionales.

Como se puede observar en los casos analizados el avance en regulación en materia laboral es limitado tanto en la región como en el mundo. En cuanto a la regulación de las plataformas digitales los mayores avances se han dado en temas tributarios y de transporte respondiendo a la inconformidad de estos sectores y a la necesidad de recaudar recursos por parte de los gobiernos. En conclusión, el vertiginoso desarrollo de la economía digital hasta el momento no ha sido acompañado de un marco regulatorio que se adapte a las nuevas necesidades y a la evolución de la sociedad como tal.

³⁵ <https://www.estrategiaynegocios.net/empresasmanagement/1353420-330/uber-sale-de-colombia>.

³⁶ <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/apps/por-que-sale-uber-de-colombia-explicacion-a-decision-de-sic-445624>.

Principales aspectos a considerar

Con base a la revisión de casos internacionales se puede mencionar que entre las mejores prácticas identificadas están:

- Solicitar que los prestadores de servicios a través de plataformas digitales cumplan con los mismos requisitos que los prestadores de servicios por medios tradicionales para poner límites a la llamada “competencia desleal”.
- Establecer restricciones al uso de los servicios prestados por las plataformas para desincentivar al consumo de las mismas.
- Expedir regulación o modificar la ya existente de manera que se protejan los derechos de los trabajadores.
- Incrementar los controles por parte de las autoridades con el fin de hacer cumplir las leyes ya existentes.
- Cobrar una tarifa a las compañías dueñas de las plataformas digitales con el fin de mitigar las externalidades a través de políticas complementarias.
- Expedición de permisos.
- Cobro del IVA por servicios.
- Cobro del llamado “impuesto digital” que se grava a este nuevo tipo de servicios.
- Cobro de un porcentaje por viaje para “fondo verde” que vendría a mitigar efectos de las externalidades generadas por la actividad bajo una figura de política de comando y control.
- Formalización obligatoria de la relación laboral mediante un contrato que deberá ser enviado a la autoridad laboral competente.
- Exigir que las plataformas cumplan con los requisitos mínimos de seguridad para sus trabajadores.

De las mejores prácticas antes mencionadas la mayoría están direccionadas hacia la recaudación tributaria, sin embargo, varias podrían ser aplicadas para reducir la brecha de acceso a empleos de calidad y mejorar el mercado laboral.

A continuación, se proponen varias estrategias de política pública que podrían aplicarse al caso ecuatoriano.

V. Recomendaciones para el diseño de estrategias para reducir la brecha de acceso a empleos de calidad en el Ecuador

Como se mencionó en la sección de identificación de nodos críticos existen varios factores que promueven el crecimiento de la informalidad laboral. El crecimiento de la economía digital en el Ecuador y en el mundo presenta retos significativos en varias áreas incluidas el mercado del trabajo. Las plataformas digitales han aportado al incremento de la informalidad laboral debido a que se encuentran poco (o nada) reguladas. En varios países se han realizado esfuerzos significativos en cuanto a mitigar los impactos que han tenido las mismas por medio de la aplicación de diferentes estrategias.

La informalidad laboral afecta negativamente el crecimiento económico, la productividad de los trabajadores y el bienestar social. Según lo menciona Belapatiño et. al (2017) para mejorar las condiciones del mercado de trabajo se requiere mejorar y actualizar la normativa bajo la que opera para subsanar los elementos que inhiben la contratación formal. También es necesario fortalecer la fiscalización laboral y elevar la productividad de los trabajadores.

Como se mencionó en la sección 4.1 de este documento en el Ecuador existen problemas sociales y económicos puntuales que están ligados al empleo informal, por lo que las recomendaciones que aquí se plantean irán ligadas a los mismos.

Uno de los nodos críticos mencionados por algunos autores, empresarios y gobierno es la rigidez normativa que no permite que se dinamice el mercado laboral y es poco flexible para la contratación y por lo tanto para la generación de empleo. Según los datos presentados en este estudio la economía ecuatoriana ha sufrido una contracción en los últimos años lo que ha impactado significativamente

la tasa de empleo adecuado promoviendo el crecimiento del empleo informal. En este sentido, una de las estrategias de política de formalización que se presenta en la literatura es la modificación de la normativa laboral que podría considerar los siguientes puntos:

- Simplificar los trámites para contratación y reducir los costos de desvinculación de trabajadores para fomentar la formalización en el estrato empresarial tradicional que es el que alberga a un porcentaje importante de trabajadores.

En un estudio realizado por (Infante, 2018) para América Latina se menciona que existe una diferenciación de la productividad por tamaño de empresa³⁷. En este contexto, se considera que los estratos productivos están conformados por empresas de distinto tamaño, con fuertes diferencias de productividad y empleabilidad. Y se divide en estrato de grandes empresas (200 trabajadores o más), que genera un 67% de PIB y 20% de empleo. El estrato de medianas (51-199 trabajadores) y pequeñas empresas (5-50 trabajadores), que generan un 22 por ciento del PIB y un 30 por ciento del empleo (CEPAL, 2014). El estrato tradicional (2-5 trabajadores) es el asociado al sector informal, que contribuyen a 11% del PIB, pero engloban el 50 por ciento del empleo (CEPAL, 2014).

Nuestra evaluación econométrica con el método narrativo muestra que ningún sector incrementó su empleo formal. Probablemente, la generalidad de la política pudo no generar ningún incentivo para incrementar este tipo de empleo. En contraste, se evidencia que las políticas laborales enfocadas en el empleo doméstico sí provocaron un aumento estadísticamente significativo en los trabajadores de este sector. Por tamaño, se presentaron estimaciones que evidenciaban que solamente las empresas grandes lograban incrementar su empleo, estadísticamente significativo, debido a que su mejor nivel operativo le permitiría tener un costo marginal para contratar nuevos empleados. Es así que deberían existir políticas específicas que impliquen reducción de costos de contratación laboral para que las empresas medianas, micro y pequeñas puedan soportar dichos costos, desde varios sectores de la economía.

En un trabajo realizado por (Cetrángolo, Gómez, Goldschmit, & Morán, 2018) se menciona que la tributación simplificada ha sido un mecanismo aplicado en los países de América Latina con el fin de facilitar el pago de impuestos y fomentar la formalización. Este mecanismo ha estado enfocado en individuos en su mayoría, pero también se aplica a pequeñas empresas. Una de las limitaciones es el establecimiento de criterios adecuados para aplicar esta medida y así mitigar en lo posible el uso inadecuado de estos beneficios.

Existen varios ejemplos en la región, de hecho, en el Ecuador se cuenta con el RISE (Régimen impositivo simplificado) sin embargo, este régimen no se aplica de forma complementaria con la afiliación a la seguridad social. Uno de los ejemplos más destacados en la región es el caso de Argentina que cuenta con el Monotributo y sus regímenes complementarios entre los que se encuentran: 1) Monotributo social, 2) Régimen de inclusión social y promoción de trabajo independiente, 3) Régimen especial para trabajadores asociados y cooperativas de trabajo: estos iniciaron en 1998 y sustituyen a impuestos nacionales (Impuesto a las Ganancias e IVA) y a los aportes previsionales, además, incluye un seguro de salud obligatorio. A estos regímenes se incluyó el Régimen Simplificado de Trabajadores del Servicios Doméstico en el 2005 que incluye un seguro obligatorio por accidentes de trabajo.

- Evaluar la pertinencia de la regulación de las plataformas digitales

Uno de los puntos centrales de debate entre los abogados laboristas fue la pertinencia o no de regular a las plataformas digitales. Por una parte, se menciona que el desarrollo de estos nuevos “modelos de negocios” apalancados en el desarrollo tecnológico han brindado oportunidades de trabajo a personas que se encontraban en el desempleo, están generando ingresos para la ciudadanía y el Estado y proveen

³⁷ El concepto de “estructura empresarial” se refiere a la coexistencia de estratos de distinta productividad dentro de cada sector (Infante, 2018).

mejores servicios a los usuarios. Y que la regulación de estos atendería contra las libertades de las empresas y los consumidores. Por ejemplo, si se solicitara que Uber y Cabify cumplan con los requisitos que se solicita a las cooperativas de taxis se elevarían los costos de ingreso y la sociedad en su conjunto perdería. En cuanto a los derechos laborales de estos trabajadores, se planteó que estaría a discusión si existe o no una relación laboral como tal entre las plataformas digitales y los prestadores de servicios y que de ser así la normativa vigente podría adecuarse para responder a las necesidades específicas.

En este sentido se recomienda analizar desde el Ministerio del Trabajo la heterogeneidad de cada una de estas actividades, si la normativa vigente podría aplicarse y de no ser así cuáles sería las modificaciones que deberían realizarse al Código del Trabajo.

- Incluir artículos específicos que permitan mejorar las condiciones de laborales de los trabajadores que prestan servicios en plataformas digitales.

Es importante considerar, tal como mencionaron los expertos en el taller “Mercado Laboral, informalidad y plataformas digitales”, que las plataformas digitales han introducido una nueva “forma de trabajo”, es decir, que se debe partir de una re-conceptualización de lo que se entiende como “relación laboral”.

Según se mencionó en el Taller se debe partir de identificar cuáles son los derechos mínimos que deben ser precautelados para estos trabajadores en específicos. Por ejemplo, se podría considerar el caso argentino en el que se exige a las plataformas que cumplan con los requisitos de seguridad para precautelar la vida y salud de los trabajadores.

Otro punto importante que fue mencionado es la naturaleza heterogénea que existe dentro de las plataformas. Es decir, no se puede regular de la misma forma a las plataformas ligadas al servicio de transporte que a las ligadas a servicio de delivery. Por lo tanto, al momento de considerar cualquier tipo de regulación es fundamental considerar esta heterogeneidad.

Dada la sensibilidad y complejidad del tema no se podrían sugerir artículos específicos, sin embargo, se realizan las sugerencias antes mencionadas en base a las experiencias internacionales y recomendaciones de expertos.

- Mejorar la fiscalización laboral

Potenciar las metodologías de detección de informalidad. El Ministerio del Trabajo, las entidades fiscalizadoras, inician sus inspecciones, principalmente, por las denuncias que hacen los trabajadores. Sin embargo, la fiscalización podría ser más proactiva, se podrían innovar los procesos utilizando indicadores innovadores como, por ejemplo, la energía eléctrica consumida por trabajador, al realizar un análisis comparativo con empresas de similares características se podrían identificar anomalías a priori y realizar inspecciones sin necesidad de denuncias. Esta innovación en los procesos es indispensable dada que las modalidades de trabajo han evolucionado (plataformas digitales) por lo que la regulación y control también deben evolucionar.

Que el Estado publicite a las empresas que solo emplean personas en condiciones formales y que solo trabajan con proveedores que hacen lo mismo. Sería un premio para estas empresas que el público conozca cuáles son, favoreciendo así en alguna medida sus ventas.

- Mejorar la productividad de los trabajadores:

Es indispensable elevar la productividad del trabajador promedio. La productividad está relacionada, por ejemplo, con el nivel educativo, con la cobertura y calidad de los servicios de salud, con el desarrollo de la infraestructura y de procesos o productos innovadores. La mayor productividad facilita insertarse en el sector formal de la economía.

- Mejorar la calidad de la información estadística

Una de las propuestas de política pública para atender el problema de la informalidad apunta a que es necesario contar con la información adecuada para dimensionar el tamaño del problema, lo que hace relevante y necesario adoptar los criterios de medición propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto en el sentido de realizar la medición de la informalidad considerando estándares internacionales que la hagan comparable con otros países.

- Promover estrategias comunicacionales de formalización y conciencia de derechos laborales

Retomar las campañas comunicacionales y de socialización para promover el cumplimiento de las obligaciones laborales debido a que el desconocimiento de los derechos y obligaciones laborales pueden tener resultados adversos en la percepción del costo de la formalización:

En el Ecuador en el año 2011 “para todo tipo de empleo” fue un programa de inspecciones que buscaba concientizar a los trabajadores y empleadores sobre sus derechos y obligaciones. Inicialmente se realizaron campañas de comunicación a través de los principales medios de comunicación televisivos, radiales y escritos, acompañadas de brigadas que ofrecían información en las principales vías de las grandes ciudades.

En otros países se han realizado varias campañas de difusión de información sobre formalización que podríamos aplicar en el país con el objetivo de reducir el trabajo informal en el Ecuador. En Argentina como parte del “Plan Integral de Combate al Empleo no Registrado”, realizó un proceso de concientización social sobre la problemática de la informalidad por medio de una campaña sistemática de sensibilización, a través de algunos medios de comunicación. El objetivo era mencionar las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales y tributarias (OIT 2014). En Colombia, se estableció el plan “Colombia se formaliza”, cuyo objetivo era fomentar la formalización empresarial y laboral. Se establecieron redes de formalización a través de promoción, capacitación, seguimiento y control de los proyectos, estratégica y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores de Colombia (OIT 2014).

- Simplificación y aceleración de trámites para regularización de extranjeros

En base a las entrevistas realizadas, una de las recomendaciones que surgió por parte de los ciudadanos extranjeros era el de simplificar los trámites que se requería para poder trabajar legalmente en el Ecuador. Actualmente, el trámite se demora aproximadamente un año según se indicó en las entrevistas, ya que, varios de los requisitos que se necesitan toman mucho tiempo. Por ejemplo, la legalización de los títulos por parte de la Senescyt.

Por lo que, se recomendaría realizar un análisis a profundidad de los nodos críticos que impiden la fluidez de los trámites con el fin de realizar un plan de acción interinstitucional que facilite la obtención de los permisos y que con esto los ciudadanos extranjeros puedan contar con las garantías laborales adecuadas.

Bibliografía

- Afi (2019). "La contribución económica de las plataformas de delivery en España". Adigital. Tomado de: <https://www.adigital.org/media/la-contribucion-economica-de-las-plataformas-de-delivery-en-espana.pdf>.
- Albám, Juan Pablo, y otros. (2016). "Regulación del internet y derechos digitales en Ecuador". Quito, USFQ.
- Albornoz, V. (2011). "La informalidad en el Ecuador 2000-2009". Temas de economía y política.
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.
- Banco Central del Ecuador (2019) Cuentas Nacionales Trimestrales. Boletín No. 108.
- Banco Mundial (2008) Informalidad: escape y exclusión. Mayol Ediciones. S.A. Washington D.C.
- Bekkers, H., & Stoffers, W. (1995). "Measuring informal sector employment in Pakistan: Testing a new methodology.". Int'l Lab.
- Belapatiño, V., Grippa, F., & Perea, H. (2017). Perú: Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla. Observatorio Económico Perú.
- Bosch, M., Melguizo, A., & Pagés, C. (2013). Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Inter-American Development Bank.
- Carrillo-Maldonado, P., Buenaño, E., Lopez, A., y Vásquez, F. (2018) Las Brechas Salariales Público-Privado e Índices de Bienestar: un análisis de microsimulación para Ecuador. Revista Analítica, 15, págs. 39-59.
- Castillo, R. y Rosero, J. (2015) Empleo y condición de actividad en Ecuador. Revista de Estadística y Metodologías, 1, págs. 29-53.
- Cetrángolo, O., Gómez, J. C., Goldschmit, A., & Morán, D. (2018). REGÍMENES TRIBUTARIOS SIMPLIFICADOS. OIT.
- CEPAL (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible. LC/G.2586-P. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL. Lima, 5-9 de mayo. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>.
- _____(2019). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- CEPAL y OIT (2019) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Número 21.

- Chen, M. (2012). *"La economía informal: definiciones, teorías y políticas"*. Londres: Secretariado del Commonwealth.
- COIP. (2014). Código Orgánico Integral Penal.
- Comisión Nacional de productividad, Fundación de Chile, (2018), *"Conocimiento y uso de las plataformas digitales de transporte"*. Chile.
- Decreto Ejecutivo No. 555. (2015). Quito: Registro Oficial No. 439.
- Deere, C. D., y Contreras, J. (2011) Acumulación de activos. Una apuesta por la equidad. Quito: FLACSO.
- Díaz Bravo, L., Torruco García, U., & Mildred, M. (2013). Metodología de Investigación en Educación Médica. La entrevista, recurso flexible y dinámico. ELSIEVER, 2.
- Díaz-Cassou, J. y Ruiz-Arranz, M. (2018) Reformas y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Díaz-Espina, C. (2013). MODELOS DE NEGOCIO Y MEDIOS ONLINE. APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA CUESTIÓN. Razón y Palabra.
- El Economista. (2019). El Economista. Obtenido de https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/9307902/07/18/La-tensa-relacion-entre-taxistas-y-conductores-privados-VTC-en-Europa.html?gclid=EAlaQobChMItNLW-OSF5gIVFG6GCh1HUgbWEAAYASAAEgLZWPD_BwE.
- Escobar, J. D. (2016). *"Informalidad laboral: ¿Qué hemos aprendido y qué falta?"*. Banco de la República.
- Escobar, J., & Bonilla Jiménez, F. I. (s.f.). Grupos Focales: Una guía conceptual y metodológica. Cuadernos Hispanoamericanos de Psicología, 9(1, 51-67).
- Felipe Larraín y Jeffrey Sachs (2013) Macroeconomía en la economía global (3º edición). Santiago de Chile: Pearson Educación de Chile Ltda.
- Fernandez J. (2019). *"Uber y Cabify anuncian oficialmente su salida de Barcelona"* <https://www.expansion.com/economia-digital/companias/2019/01/31/5c52c6c246163fda138b4639.html> <https://www.expansion.com/economia-digital/companias/2019/01/31/5c52c6c246163fda138b4639.html> bb.
- Fielbaum, Andres & Tirachini, Alejandro. (2019). Características del trabajo de conducción en plataformas ride-hailing (tipo Uber y Cabify) en Chile. 10.13140/RG.2.2.20373.99049.
- Fondo Monetario Internacional (2018) Perspectivas de la Economía Mundial.
- Freije, S. (2002). *"Informal Employment in Latin America and the Caribbean: Causes"*. En Consequences and Policy Recommendations. Washington DC: Inter-American Development Bank (idb).
- Giorgio Resta (2017). *"Digital platforms and the law: contested issues"*. Paper presented at the Conference *"Plattformen. Geschäftsmodelle und Verträge"*, Universität Bayreuth, July 6, 2017. I would like to thank Dr. Francesco Mezzanotte and Dr. Alberto De Franceschi for their comments on a first draft of this paper. The usual disclaimer of liability applies.
- Gramano, Elena, Contribución Al Debate Sobre Trabajo Y Gig-Economy a La Luz Del Ordenamiento Jurídico Italiano (A Contribution to the Debate on Labour and Gig-Economy in the Light of Italian Law) (January 25, 2018). Forthcoming, Revista de Derecho Social, 2018. Available at SSRN: ["https://ssrn.com/abstract=3109481"](https://ssrn.com/abstract=3109481) \t "_blank" <https://ssrn.com/abstract=3109481>.
- Guergil, M. (1988). Algunos alcances sobre la definición del sector informal. Santiago: CEPAL.
- Hart, K. (1971). *"Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana"*. *"Desempleo urbano en África"*. Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex.
- Husmanns, R. (2005). Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment. Organización Internacional del Trabajo.
- Iglesias-Pérez F., Blanco-González A., Navalón J.G.M. (2018) Informal Economy and Legitimacy. The Spanish Case. In: Díez-De-Castro E., Peris-Ortiz M. (eds) Organizational Legitimacy. Springer, Cham.
- International Labour Office (ILO) (2018): Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition.
- INEC. (2019a) Tabulados - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).
- _____ (2019b) Guía de uso de base de datos homologados de la ENEMDU.
- _____ (2019c) VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010.

- Infante, R. (2018). Crecimiento, cambio estructural y formalización. OIT.
- Kouroutakis, Antonios. (2019). Disruptive innovation and sunset clauses: The case of Uber and other on demand transportation networks.
- Lafuente Ibáñez, C., & Marín Egoscóabal, A. (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. *Escuela de Administración de Negocios*, 5-18.
- Loayza, N. (2008). "Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú.". *Revista Estudios Económicos*.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. & Ernst, Ch. (2019) Economía de plataformas y empleo: ¿cómo es trabajar para una app en Argentina? CIPPEC-BID - OIT. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Plan de Prosperidad.
- _____(2019) Deuda pública.
- _____(2019). Plan Prosperidad 2018-2021.
- Ministerio de Gobierno (2019). Flujo de ciudadanos de todas las nacionalidades 2018-2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). Migración venezolana 2015-2019.
- Montero, J. J. et. al. (2017). "La regulación de la economía colaborativa: Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas". Primera Edición, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Naciones Unidas (2019), "Informe sobre la Economía Digital 2019". United Nations Publications, New York.
- Neffa, J. C. (2009). Sector informal, precariedad y trabajo no registrado. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- OIT. (1972). Employment, Income and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. Ginebra.
- _____(1993). Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, Anexo II, Informe de la Conferencia, Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra.
- _____(2000). Resolution concerning statistics of employment in the informal sector. Fifteenth International Conference of Labour Statisticians.
- _____(November de 2002). Effect to be given to resolutions adopted by the International Labour Conference at its 90th Session (2002), (b) Resolution concerning decent work and the informal economy; Governing Body, 285th Session, Seventh item on the agenda. Geneva.
- _____(2002b). Decent Work and the Informal Economy; Report of the Director General. Geneva: International Labour, 90th Session; Report VI.
- _____(2013). Manual de uso e interpretación de las estadísticas laborales.
- _____(2013). La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal, Ginebra. Primera Edición.
- _____(2014). Spain's challenge: Growing with quality jobs. Obtenido de https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_309217/lang--en/index.htm.
- _____(2014). Trends in informal employment in Ecuador: 2009 - 2012.
- _____(28 de noviembre de 2019). Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_714377/lang--es/index.htm.
- _____(2014). "Panorama Laboral, transición a la formalidad en América Latina y el Caribe". ISSN: 2413-5178.
- Palacios L. (2019) "California obligará a Uber a dar de alta a sus conductores como asalariados". Las provincias "<https://www.lasprovincias.es/economia/empresas/california-obligara-uber-20190912162155-ntrc.html>" <https://www.lasprovincias.es/economia/empresas/california-obligara-uber-20190912162155-ntrc.html>.
- Pizzoferrato Alberto (2019). "Platform workers in the Italian legal system". Italian Labour e-Journal, Issue 1, Vol. 12. ISSN 1561-8048 <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/9705>.
- Prelac (1985). para América, Programa Regional del Empleo, and Latina y el Caribe. Enfoques alternativos sobre el mercado del trabajo: un examen de los modelos neoclásico, keynesiano, neomarxista y de segmentación. Oficina Internacional del Trabajo.

- Romero, Y. H., & Sosa., R. V. (2016). "*Modelo de gestión del servicio de transporte UBER. ¿Quién pierde y quién gana?*". Espacios Públicos.
- Rosenbaum, Federico (2019). "*El trabajo en plataformas digitales y el derecho del trabajo*". XI Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Argentina.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2015). Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. Acuerdo No. 2015-133. Quito: Registro Oficial.
- _____(2017). Programa de Becas Nacionales Eloy Alfaro para estudios de Grado 2017. Quito: SENESCYT.
- SENPLADES. (2007). Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013.
- SRI (2012) Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir. Servicio de Rentas Internas. "<https://doi.org/10.1111/ropr.12325>" Spicer, Z., Eidelman, G. and Zwick, A. (2019), Patterns of Local Policy Disruption: Regulatory Responses to Uber in Ten North American Cities. *Rev Policy Res*, 36: 146-167. doi:10.1111/ropr.12325.
- Tejada Mauricio (2018). "*Informalidad laboral en Chile*". Publicado en revista Observatorio Económico N° 131. Facultad de Economía y Negocios Universidad Alberto Hurtado. Tomado de: HYPERLINK "<https://fen.uahurtado.cl/2018/noticias/informalidad-laboral-en-chile/>". <https://fen.uahurtado.cl/2018/noticias/informalidad-laboral-en-chile/>.
- Torres, A. (2010). ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR INFORMAL EN EL ECUADOR - SEGMENTO PEQUEÑOS COMERCIOS. FLACSO-Ecuador.
- Villacís, A., & Reis, M. (2016). "*Análisis de la vulnerabilidad laboral y los determinantes del trabajo decente. El caso de Ecuador 2008-2011*". Revista de Economía del Rosario.

Anexos

Anexo 1

Taller con expertos en derecho laboral “Mercado Laboral, informalidad y plataformas digitales”

El 14 de diciembre del 2019 se realizó un taller en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica con el fin de abrir el debate respecto a la regulación de las plataformas digitales. A este taller estuvieron invitados dos abogados renombrados:

Respecto al Impacto de las nuevas plataformas digitales para el sector laboral y si las mismas debían ser reguladas los participantes supieron plantear lo siguiente:

Dr. Byron Robayo Arroyo³⁸.

- Los problemas legales nacen a consecuencia de la ineficiencia del Estado para regular. El mercado debe auto regularse.
- Las plataformas digitales ofrecen mejores servicios y precios. Los usuarios y trabajadores aceptan las condiciones que las mismas plantean, por lo tanto, la regulación no es necesaria. El mercado se basa en la libre competencia, esta competencia beneficia a los consumidores y la regulación generaría ineficiencia.
- No existe una relación laboral propiamente dicha entre las personas que prestan sus servicios y las plataformas digitales, ya que, para que exista dicha relación debe haber tres elementos como son: subordinación, horarios establecidos y remuneración fija.
- Las plataformas digitales son el resultado de un proceso de innovación abierta y una intervención del Estado afectaría el desarrollo tecnológico y ahuyentaría a estas empresas afectado a los trabajadores.
- Las plataformas son unas herramientas de vinculación con la sociedad.
- Lo que se debería regular sería la información que se entrega a la aplicación más no la relación laboral.

Dr. Christian Castañeda Florez³⁹.

- Cada aplicación es un mundo diferente por lo que debe existir una regulación distinta para uno considerando sus particularidades.
- Las plataformas son altamente eficientes e innovadoras, esto suponen un reto para las regulaciones nacionales.
- En las plataformas digitales se debe armonizar la regulación del modelo de negocio y la laboral ya que ambas van de la mano.
- La regulación por parte del Estado es necesaria ya que la auto regulación del mercado no considera los impactos sociales.
- Se necesita una nueva concepción de la “relación de trabajo” cambiando los elementos tradicionales que definen a la relación laboral.

³⁸ Abogado por la Pontificia Universidad del Ecuador, Máster en Derecho, Comercio & Tecnología por la Universidad de New Hampshire (Franklin Pierce IP Law Center) en EEUU, Socio del estudio jurídico Paz Horowitz, ACTUALMENTE es docente de las cátedras de Derecho Mercantil e Innovación y transferencia de tecnología en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

³⁹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador; y, Master on Business Law por la Freie Universität de Berlín, Alemania, con mención en derecho empresarial, de competencia y regulatorio.

- Que se necesitan establecer cuáles son los derechos mínimos de los trabajadores de plataformas digitales que deben ser respetados.
- En el ámbito de trabajadores en contratos ocasionales temporales que trabajan a demanda de manera intermitente que cobran a la plataforma en línea.
- Incluir artículos específicos para plataformas digitales por medio de reglamentos para “superar” lo inflexible que puede ser una ley.
- Considerar que las plataformas digitales implican un nuevo ámbito del mercado laboral por lo que no pueden regularse de la forma tradicional.

Anexo 2

Entrevistas a trabajadores de las plataformas

El posicionamiento de las plataformas digitales como una alternativa de empleo en el Ecuador es un fenómeno reciente. Las plataformas de transporte Uber y Cabify ingresaron al país en el 2017 mientras que las plataformas de delivery iniciaron sus operaciones en el 2019. Al momento estas plataformas prestan sus servicios en Quito y Guayaquil y según información corroborada con el Ministerio de Trabajo no se cuenta con denuncias laborales de trabajadores de estas plataformas.

Con el fin de obtener información sobre las condiciones de trabajo en las plataformas se realizaron 10 entrevistas, a 5 trabajadores de Uber y Cabify y a 5 trabajadores de Glovo y Uber eats. Si bien existen otras plataformas operando en el país, estas cuatro son las más utilizadas. Se seleccionó un método cualitativo dado que no deseaba limitar las opciones de los entrevistados sino por el contrario captar sus percepciones y expectativas. Se plantearon 4 preguntas que permitieron obtener información relevante para esta investigación. Si bien existen otros métodos que permitirían caracterizar de mejor manera a esta población, como una encuesta, no se han considerado debido a los altos costos y la logística que requieren. Sin embargo, se considera que para los fines planteados la información aquí presentada muestra un primer acercamiento interesante a esta problemática. A continuación, se presentan los resultados.

- i) ¿Cuál fue el motivo por el que opto por prestar sus servicios a esta plataforma digital?

A esta pregunta 8 de las 10 personas entrevistadas mencionaron que, por falta de opciones de empleo, para ninguna de las personas entrevistadas fue su primera opción. Además, indicaron que gran parte de las personas que han optado por prestar sus servicios para las plataformas son:

- En primer lugar, emigrantes que no cuentan con la documentación adecuada para obtener un empleo formal. Que han preferido esta opción ya que existe menor nivel de discriminación que en otros empleos y finalmente que sienten que existen menor vulneración a sus derechos laborales en las plataformas digitales que en empleos comunes donde son maltratados y donde se les pagan salarios muy bajos.
- En segundo lugar, ciudadanos ecuatorianos que han perdido sus empleos o que no han podido encontrar un empleo por su edad, falta de capacitación o de experiencia.
- En tercer lugar, estudiantes universitarios o jóvenes que desean combinar sus estudios con una actividad productiva y no han encontrado otras opciones, como trabajo a medio tiempo o por horas que les permitan continuar con sus estudios.

ii) ¿Cómo ha sido su experiencia, considera que esta forma de trabajo ha cubierto sus expectativas?

Ante esta pregunta las respuestas fueron heterogéneas, sin embargo, se denota una posición diferente entre ciudadanos extranjeros y ecuatorianos:

- Para los ciudadanos extranjeros esta alternativa les ha parecido muy beneficiosa ya que han podido cubrir sus necesidades inmediatas, les ha permitido tener una fuente de ingresos para sacar adelante a sus familias y les ha parecido un trabajo “dignificante” ya que han evitado situaciones desagradables de xenofobia y “vulneración de sus derechos”.
- Para los ciudadanos ecuatorianos esta ha sido una opción momentánea, que ha permitido cubrir sus necesidades inmediatas, sin embargo, no consideran a la misma como una actividad a mediano o largo plazo. Por lo contrario, lo ven como una actividad útil pero momentánea ya que no cubre sus expectativas salariales.

En su mayoría los entrevistados consideran a esta actividad como un empleo que les genera ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, pero no como algo que les gustaría hacer a largo plazo.

iii) ¿Usted considera o se ha sentido en desventaja en relación a un trabajador formal, considera que sus derechos han sido vulnerados en algún grado?

A esta pregunta, existieron diversas posiciones:

- Por una parte, algunos de los entrevistados si consideran que se encuentran en una posición de desventaja dado que no cuentan con ninguna clase de beneficio de ley. Están conscientes que están perdiendo tiempo de aportación y que por lo tanto deberán jubilarse más tarde o que no podrán jubilarse en absoluto. También muestran preocupación en caso de alguna enfermedad suya o de sus familiares ya que no cuentan con ninguna clase de seguro de salud.
- Por otra parte, algunos consideran que están en una situación de ventaja ya que no deben cumplir con un horario de trabajo, pueden compartir más tiempo con su familia y pueden generar ingresos de acuerdo a su “esfuerzo”.
- Algo interesante es que 9 de los 10 entrevistados no consideran que sus derechos están siendo vulnerados en ningún grado. De hecho, los ciudadanos extranjeros se sienten “menos” vulnerados en esta modalidad de trabajo que en otros trabajos que han tenido en el Ecuador.

iv) ¿Considera que si se regula esta actividad desde el Estado se podrían mejorar las condiciones de trabajo en las plataformas digitales? Por ejemplo, si se solicita que se cumplan requisitos mínimos de seguridad como cascos.

A esta pregunta los entrevistados respondieron que no estarían de acuerdo con que se regule de parte del Estado ya que no confían en la institucionalidad y al comentarles el caso de Argentina, comentaron que no estarían de acuerdo ya que serían costos adicionales que ellos debería asumir ya que la plataforma les cobraría por estos instrumentos de trabajo.

También mencionaron que no estarían de acuerdo dado que esto afectaría a sus ingresos y que la mayoría de las personas que trabaja para estas plataformas lo hace por necesidad y que asumir costos como la aportación al IESS los perjudicaría.

Anexo 3

Cuadro A1
Estadísticas desagregadas del porcentaje del empleo informal entre 2007-2019

graf	Values	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nacional	Porcentaje	81%	79%	78%	74%	72%	70%	69%	67%	67%	70%	72%	73%	74%
	Valor crítico	(1.04)	(1.16)	(1.27)	(1.39)	(2.32)	(2.14)	(1.33)	(1.72)	(1.41)	(1.77)	(1.97)	(2.23)	(2.56)
Urbano	Porcentaje	75%	73%	70%	66%	63%	61%	61%	61%	60%	64%	64%	66%	66%
	Valor crítico	(1.45)	(1.69)	(1.91)	(2)	(3.68)	(3.37)	(1.94)	(2.18)	(1.85)	(2.23)	(2.21)	(2.49)	(2.75)
Rural	Porcentaje	93%	93%	93%	91%	89%	88%	85%	80%	82%	83%	86%	87%	89%
	Valor crítico	(1.43)	(1.37)	(1.41)	(1.81)	(2.05)	(2.08)	(1.64)	(2.79)	(2.16)	(2.9)	(3.57)	(4.12)	(4.82)
Hombre	Porcentaje	81%	80%	78%	76%	73%	71%	70%	67%	67%	69%	70%	73%	74%
	Valor crítico	(1.21)	(1.29)	(1.31)	(1.45)	(2.43)	(2.22)	(1.4)	(1.77)	(1.48)	(1.87)	(2.01)	(2.25)	(2.57)
Mujer	Porcentaje	80%	79%	77%	72%	71%	69%	68%	68%	68%	72%	73%	73%	74%
	Valor crítico	(1.34)	(1.53)	(1.68)	(1.85)	(2.6)	(2.39)	(1.77)	(2.07)	(1.73)	(2.02)	(2.26)	(2.63)	(3)
Grupo etario 15-19	Porcentaje	97%	96%	94%	94%	90%	90%	90%	90%	92%	95%	95%	96%	96%
	Valor crítico	(2.21)	(2.32)	(2.53)	(2.61)	(3.97)	(3.64)	(2.77)	(3.1)	(2.64)	(3.05)	(3.53)	(5.66)	(6.07)
Grupo etario 20-24	Porcentaje	84%	83%	79%	76%	70%	68%	67%	64%	67%	73%	75%	76%	79%
	Valor crítico	(2.41)	(2.59)	(2.53)	(2.64)	(4.3)	(3.16)	(2.95)	(3)	(2.73)	(3.2)	(3.12)	(3.54)	(3.83)
Grupo etario 25-29	Porcentaje	75%	73%	68%	59%	61%	56%	56%	56%	57%	59%	59%	62%	63%
	Valor crítico	(2.67)	(2.65)	(2.74)	(2.81)	(4.42)	(4.1)	(3.24)	(3.7)	(2.97)	(3.49)	(3.44)	(3.89)	(3.56)
Grupo etario 30-34	Porcentaje	76%	73%	72%	66%	59%	55%	62%	56%	57%	60%	60%	64%	65%
	Valor crítico	(2.41)	(2.53)	(2.7)	(2.89)	(4.07)	(4.14)	(3.03)	(3.5)	(2.96)	(3.08)	(3.33)	(3.62)	(4.28)
Grupo etario 35-39	Porcentaje	79%	76%	73%	71%	67%	64%	63%	61%	62%	64%	63%	66%	66%
	Valor crítico	(2.37)	(2.55)	(2.45)	(2.66)	(4.06)	(3.62)	(2.88)	(3.35)	(2.74)	(3.04)	(3.17)	(3.69)	(4.65)
Grupo etario 40-44	Porcentaje	79%	77%	76%	72%	72%	70%	67%	65%	63%	65%	70%	70%	71%
	Valor crítico	(2.52)	(2.58)	(2.57)	(2.76)	(3.57)	(3.29)	(2.85)	(3.14)	(2.68)	(3.03)	(3.02)	(3.82)	(4.19)

Variable	Values	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grupo etario 45-49	Porcentaje	77%	74%	76%	73%	68%	70%	68%	67%	67%	68%	69%	69%	69%
	Valor crítico	(2.64)	(2.56)	(2.66)	(2.69)	(3.37)	(3.13)	(2.74)	(3.21)	(2.85)	(2.88)	(3.16)	(3.3)	(3.85)
Grupo etario 50-54	Porcentaje	79%	76%	76%	74%	72%	74%	71%	71%	70%	73%	75%	73%	74%
	Valor crítico	(2.42)	(2.48)	(2.56)	(2.65)	(4.42)	(3.94)	(2.76)	(2.97)	(2.75)	(3.17)	(3.24)	(3.19)	(4.2)
Grupo etario 55-59	Porcentaje	80%	79%	80%	74%	75%	74%	73%	72%	71%	74%	75%	78%	75%
	Valor crítico	(2.92)	(2.7)	(2.98)	(3.01)	(3.72)	(3.27)	(3.02)	(3.1)	(2.87)	(2.99)	(3.21)	(3.09)	(3.31)
Grupo etario 60-64	Porcentaje	84%	84%	82%	80%	79%	80%	80%	81%	80%	85%	86%	81%	83%
	Valor crítico	(2.94)	(2.86)	(3.07)	(2.83)	(3.51)	(3.56)	(2.9)	(3.14)	(2.75)	(3.1)	(3.84)	(3.42)	(3.38)
Grupo etario 65-69	Porcentaje	91%	91%	90%	90%	91%	86%	89%	89%	88%	91%	91%	90%	93%
	Valor crítico	(2.42)	(2.44)	(2.63)	(2.73)	(3.72)	(3.78)	(2.86)	(3.32)	(2.9)	(3.56)	(3.25)	(2.88)	(3.3)
Grupo etario 70-74	Porcentaje	94%	93%	90%	93%	93%	91%	92%	95%	98%	95%	98%	97%	98%
	Valor crítico	(2.9)	(3.18)	(3.21)	(3)	(3.94)	(3.46)	(3.17)	(3.24)	(2.96)	(3.81)	(4.1)	(3.12)	(4.49)
Grupo etario 75 y más	Porcentaje	97%	96%	97%	97%	97%	97%	97%	99%	99%	99%	98%	99%	99%
	Valor crítico	(3.17)	(3.1)	(3.37)	(3.15)	(4.34)	(3.54)	(3.45)	(3.66)	(2.57)	(3.38)	(4.5)	(3.79)	(4)
Indígena	Porcentaje	93%	94%	93%	91%	90%	92%	89%	86%	90%	89%	91%	92%	94%
	Valor crítico	(4.8)	(4.71)	(5.25)	(5.22)	(6.26)	(6.1)	(5.41)	(4.48)	(4)	(5.02)	(5.96)	(9.23)	(10.75)
Afroecuatoriano	Porcentaje	93%	94%	93%	68%	71%	72%	69%	59%	62%	63%	65%	70%	73%
	Valor crítico	(4.8)	(4.71)	(5.25)	(7.24)	(7.98)	(8.35)	(6.1)	(8.76)	(8.51)	(9.74)	(9.49)	(9.31)	(12.17)
Negro	Porcentaje	83%	81%	78%	77%	74%	72%	72%	68%	68%	70%	74%	76%	81%
	Valor crítico	(6.08)	(8.08)	(8.13)	(6.73)	(6.93)	(7.05)	(6.95)	(9.44)	(6.91)	(8.03)	(6.76)	(14.24)	(23.29)
Mulato	Porcentaje	84%	87%	80%	71%	74%	74%	74%	75%	70%	75%	69%	79%	73%
	Valor crítico	(5.38)	(7.15)	(9.64)	(7.03)	(7.42)	(8.89)	(9.03)	(7.78)	(9.52)	(7.39)	(8.48)	(13.08)	(9.23)
Montubio	Porcentaje	84%	87%	80%	87%	90%	92%	85%	82%	80%	84%	83%	86%	82%
	Valor crítico	(5.38)	(7.15)	(9.64)	(4.75)	(6.07)	(5.68)	(5.53)	(6.77)	(6.62)	(5.91)	(6.42)	(5.9)	(4.8)
Mestizo	Porcentaje	80%	78%	77%	72%	69%	68%	67%	65%	64%	68%	69%	70%	70%
	Valor crítico	(1.27)	(1.42)	(1.41)	(1.59)	(2.64)	(2.5)	(1.56)	(1.88)	(1.63)	(1.94)	(2.13)	(2.29)	(2.41)

Variable	Values	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Blanco	Porcentaje	79%	80%	72%	69%	66%	62%	61%	65%	69%	69%	76%	67%	78%
	Valor crítico	(3.64)	(4.25)	(4.89)	(6.28)	(7.27)	(8.02)	(6.42)	(7.97)	(6.1)	(5.84)	(5.37)	(7.67)	(9.14)
Otro	Porcentaje	95%	83%	92%	0%	71%	75%	88%	85%	87%	95%	86%	86%	84%
	Valor crítico	(21.6)	(17.74)	(18.34)	(0)	(10.89)	(31.57)	(11.85)	(18.79)	(36)	(3.54)	(10.08)	(0)	(11.49)
Azuay	Porcentaje	79%	75%	75%	72%	70%	69%	69%	71%	70%	71%	73%	72%	75%
	Valor crítico	(3.79)	(3.73)	(3.37)	(4.17)	(3.52)	(5.19)	(6.78)	(9.04)	(6.4)	(8.87)	(10.07)	(9.44)	(9.5)
Bolívar	Porcentaje	90%	89%	89%	87%	85%	87%	88%	84%	85%	83%	85%	88%	88%
	Valor crítico	(4.75)	(4.04)	(4.41)	(4.98)	(6.32)	(6.43)	(5.45)	(8.55)	(7.51)	(9.08)	(9.17)	(22.82)	(16.49)
Cañar	Porcentaje	88%	84%	85%	83%	84%	84%	81%	77%	72%	73%	81%	81%	85%
	Valor crítico	(4.03)	(4.53)	(5.01)	(4.31)	(4.57)	(5.75)	(4.28)	(11.69)	(6.18)	(9.83)	(16.03)	(11.24)	(19.78)
Carchi	Porcentaje	87%	84%	84%	83%	80%	80%	80%	77%	79%	76%	81%	81%	84%
	Valor crítico	(5)	(4.44)	(3.61)	(11.44)	(4.49)	(4.98)	(4.71)	(8.72)	(6.39)	(9.1)	(12.03)	(14.87)	(12.98)
Chimborazo	Porcentaje	87%	86%	87%	85%	84%	84%	88%	79%	85%	86%	85%	90%	94%
	Valor crítico	(4.12)	(4.25)	(4.38)	(4.87)	(3.76)	(6.02)	(5.57)	(7.88)	(7.47)	(9.49)	(11.91)	(18.88)	(21.8)
Cotopaxi	Porcentaje	84%	84%	85%	83%	82%	81%	74%	73%	76%	78%	76%	81%	83%
	Valor crítico	(4.77)	(4.84)	(5.97)	(5.78)	(3.84)	(4.97)	(5.89)	(5.9)	(5.01)	(5.78)	(10.2)	(9.76)	(14.4)
El Oro	Porcentaje	87%	85%	83%	80%	76%	74%	73%	75%	72%	74%	76%	75%	74%
	Valor crítico	(5.98)	(5.75)	(5.3)	(5.37)	(6.17)	(6.21)	(6.55)	(5.73)	(5.47)	(6.28)	(8.87)	(7.04)	(8.1)
Esmeraldas	Porcentaje	82%	83%	81%	77%	76%	79%	77%	71%	70%	72%	76%	83%	84%
	Valor crítico	(4.17)	(3.66)	(3.98)	(3.65)	(4.65)	(4.83)	(3.98)	(6.48)	(4.43)	(7.61)	(7.89)	(14.85)	(15.43)
Galápagos	Porcentaje	83%	85%	87%	85%	86%	85%	79%	54%	52%	54%	53%	84%	59%
	Valor crítico	(6.81)	(10.73)	(7.72)	(8.92)	(13)	(12.18)	(10.99)	(19.15)	(9.49)	(13.18)	(6.45)	(11.4)	(13.32)
Guayas	Porcentaje	81%	79%	76%	72%	69%	68%	68%	65%	65%	67%	67%	68%	69%
	Valor crítico	(2.44)	(3.03)	(3.37)	(3.91)	(7.43)	(6.77)	(3.45)	(4.13)	(3.47)	(4.14)	(4.14)	(3.59)	(3.74)
Imbabura	Porcentaje	82%	83%	81%	78%	75%	74%	74%	70%	72%	73%	72%	80%	81%
	Valor crítico	(4.05)	(4.83)	(4.1)	(4.11)	(5.57)	(6.12)	(3.7)	(6.06)	(5.52)	(7.4)	(4.88)	(11)	(9.8)

Variable	Values	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Loja	Porcentaje	85%	86%	82%	82%	80%	81%	79%	74%	75%	78%	76%	84%	84%
	Valor crítico	(4.97)	(3.78)	(4.54)	(4.09)	(3.8)	(4.88)	(4.21)	(9.82)	(5.91)	(10.39)	(10.96)	(16.25)	(12.68)
Los Rios	Porcentaje	88%	88%	86%	82%	79%	80%	82%	78%	77%	79%	81%	77%	76%
	Valor crítico	(3.21)	(2.98)	(3.39)	(3.09)	(2.84)	(3.17)	(4.65)	(7.21)	(4.15)	(5.32)	(8.12)	(6.96)	(7.84)
Manabi	Porcentaje	88%	87%	85%	82%	79%	78%	75%	76%	73%	77%	76%	83%	82%
	Valor crítico	(3.43)	(3.26)	(3.27)	(3.19)	(3.75)	(4.35)	(3.41)	(5.74)	(5.28)	(6.1)	(6.9)	(6.3)	(6.38)
Morona Santiago	Porcentaje	83%	84%	88%	83%	84%	88%	77%	78%	80%	81%	81%	87%	89%
	Valor crítico	(8.49)	(7.25)	(13.98)	(9.29)	(9.64)	(14.51)	(14.4)	(8.32)	(8.28)	(8.91)	(11.16)	(15.23)	(20.02)
Napó	Porcentaje	84%	85%	81%	78%	63%	55%	69%	72%	74%	78%	82%	82%	84%
	Valor crítico	(16.22)	(13.78)	(20.25)	(7.26)	(22.01)	(15.93)	(12.77)	(8.52)	(10.66)	(9.16)	(14.32)	(13.67)	(10.88)
Orellana	Porcentaje	82%	84%	88%	84%	74%	77%	69%	69%	75%	74%	79%	79%	81%
	Valor crítico	(15)	(8.7)	(13.41)	(10.89)	(32.6)	(28.96)	(15.86)	(9.97)	(11.46)	(8.25)	(10.15)	(14.95)	(16.86)
Pastaza	Porcentaje	80%	73%	79%	77%	75%	74%	70%	74%	78%	82%	78%	82%	78%
	Valor crítico	(17.56)	(13.16)	(17.3)	(21.98)	(12.79)	(17.07)	(27.16)	(7.55)	(6.37)	(5.67)	(14.92)	(9.94)	(24.41)
Pichincha	Porcentaje	70%	68%	65%	60%	58%	53%	48%	48%	49%	55%	54%	53%	54%
	Valor crítico	(2.57)	(3.02)	(3.78)	(4.36)	(6.47)	(5.94)	(4.08)	(5)	(4.67)	(5.75)	(5.91)	(4.69)	(5.54)
Santa Elena	Porcentaje	82%	84%	88%	84%	74%	77%	82%	76%	73%	74%	76%	82%	84%
	Valor crítico	(15)	(8.7)	(13.41)	(10.89)	(32.6)	(28.96)	(11.66)	(8.06)	(6.53)	(8.72)	(7.81)	(24.11)	(26.05)
Santo Domingo de los Tsáchilas	Porcentaje	82%	84%	88%	84%	74%	77%	75%	72%	73%	77%	78%	80%	82%
	Valor crítico	(15)	(8.7)	(13.41)	(10.89)	(32.6)	(28.96)	(3.89)	(7.23)	(6.37)	(8.44)	(8.05)	(11.44)	(13.5)
Sucumbios	Porcentaje	81%	77%	80%	74%	75%	72%	68%	65%	70%	69%	69%	76%	82%
	Valor crítico	(13.69)	(16.12)	(11.21)	(8.78)	(9.16)	(12.63)	(10.89)	(10)	(10.96)	(13.02)	(10.74)	(18.93)	(19.19)
Tungurahua	Porcentaje	87%	85%	84%	83%	81%	78%	76%	78%	77%	79%	78%	80%	83%
	Valor crítico	(3.07)	(3.87)	(3.3)	(3.83)	(3.81)	(4.77)	(4.37)	(9.8)	(5.06)	(7.47)	(11.13)	(9.15)	(10.18)
Zamora Chinchipe	Porcentaje	83%	85%	87%	85%	86%	85%	79%	77%	78%	78%	78%	84%	86%
	Valor crítico	(6.81)	(10.73)	(7.72)	(8.92)	(13)	(12.18)	(10.99)	(8.38)	(8.05)	(7.88)	(9.73)	(11.4)	(13.57)

Variable	Valores	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zonas No Delimitadas	Porcentaje	90%	94%	96%	92%	83%	82%	90%	90%	93%	90%	94%	87%	89%
	Valor crítico	(19.16)	(8.53)	(10.69)	(10.96)	(16.4)	(14.46)	(0)	(14)	(13.26)	(24.11)	(26.45)	(18.2)	(17.21)
A. Agricultura, ganadería caza y silvicultura y pesca	Porcentaje	96%	96%	96%	95%	93%	93%	92%	88%	90%	90%	93%	92%	93%
	Valor crítico	(2.03)	(2.03)	(1.98)	(2.2)	(3.31)	(2.5)	(2.13)	(2.69)	(2.31)	(2.98)	(3.46)	(4.22)	(5.03)
B. Explotación de minas y canteras	Porcentaje	57%	55%	51%	53%	35%	34%	24%	23%	28%	32%	30%	28%	40%
	Valor crítico	(18.09)	(21.2)	(14.75)	(14.36)	(18.32)	(18.24)	(12.03)	(14.37)	(14.83)	(14.75)	(13.63)	(16.44)	(16.81)
C. Industrias manufactureras	Porcentaje	78%	75%	74%	69%	65%	65%	64%	62%	58%	62%	65%	63%	64%
	Valor crítico	(3.15)	(3.27)	(3.22)	(3.21)	(4.28)	(4.06)	(3.58)	(3.94)	(3.36)	(4.08)	(4.19)	(4.8)	(4.93)
D. Suministros de electricidad, gas, aire acondicionado	Porcentaje	11%	6%	4%	2%	4%	6%	7%	13%	13%	15%	19%	17%	25%
	Valor crítico	(34.17)	(52.87)	(56.39)	(61.85)	(29.5)	(52.16)	(47.15)	(31.23)	(25.56)	(25.41)	(20.8)	(24.4)	(9.66)
E. Distribución de agua, alcantarillado	Porcentaje	43%	20%	31%	22%	21%	12%	55%	65%	39%	23%	13%	20%	15%
	Valor crítico	(21.2)	(37.39)	(30.34)	(30.48)	(24.23)	(27.54)	(12.04)	(16.88)	(22)	(19.24)	(20.51)	(24.72)	(27.72)
F. Construcción	Porcentaje	94%	95%	93%	92%	87%	83%	86%	83%	81%	86%	86%	88%	91%
	Valor crítico	(3.24)	(3.16)	(3.47)	(3.52)	(4.49)	(4.27)	(3.51)	(3.63)	(3.08)	(3.88)	(3.81)	(5.18)	(5.36)
G. Comercio, reparación vehículos	Porcentaje	89%	87%	85%	81%	82%	80%	78%	78%	76%	79%	80%	80%	81%
	Valor crítico	(2.26)	(2.44)	(2.58)	(2.6)	(3.97)	(3.89)	(2.76)	(2.79)	(2.49)	(2.83)	(2.89)	(2.89)	(3.36)
H. Transporte y almacenamiento	Porcentaje	88%	87%	87%	84%	79%	76%	79%	77%	82%	84%	84%	84%	85%
	Valor crítico	(3.1)	(3.11)	(3.37)	(3.36)	(4.49)	(4.18)	(3.34)	(3.78)	(3.26)	(3.26)	(3.65)	(3.77)	(3.54)
I. Actividades de alojamiento y servicios de comida	Porcentaje	90%	90%	88%	87%	80%	80%	81%	79%	80%	83%	82%	84%	83%
	Valor crítico	(3.61)	(3.92)	(3.83)	(4.14)	(6.28)	(5.02)	(3.71)	(4.46)	(3.6)	(3.92)	(3.63)	(3.46)	(3.68)
J. Información y comunicación	Porcentaje	74%	69%	56%	49%	53%	44%	48%	52%	44%	59%	54%	50%	38%
	Valor crítico	(5.68)	(6)	(8.81)	(8.1)	(9.95)	(9.81)	(8.99)	(10.07)	(9.21)	(8.76)	(9.98)	(9.39)	(8.82)
K. Actividades financieras y de seguros	Porcentaje	24%	14%	12%	18%	8%	5%	7%	4%	8%	9%	10%	13%	7%
	Valor crítico	(15.99)	(20.87)	(20.08)	(23.29)	(30.22)	(37.3)	(47.22)	(22)	(52.49)	(23.69)	(29.97)	(20.58)	(30.28)

Variable	Values	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
L. Actividades inmobiliarias	Porcentaje	58%	67%	52%	35%	41%	35%	53%	30%	30%	22%	37%	43%	50%
	Valor crítico	(15.11)	(13.2)	(14.91)	(19.02)	(24.92)	(21.05)	(18.65)	(20.14)	(35.34)	(18.89)	(25)	(13.58)	(17.74)
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	Porcentaje	74%	77%	68%	62%	62%	65%	56%	62%	62%	66%	69%	69%	73%
	Valor crítico	(7.62)	(6.24)	(5.79)	(8.69)	(6.98)	(7.35)	(6.45)	(7.25)	(5.47)	(5.89)	(7.1)	(5.31)	(4.77)
N. Actividades y servicios administrativos y de apoyo	Porcentaje	64%	60%	53%	49%	41%	37%	35%	35%	36%	36%	44%	48%	46%
	Valor crítico	(8.18)	(6.81)	(8.67)	(7.64)	(11.11)	(9.91)	(10.05)	(7.23)	(6.85)	(7.06)	(8.8)	(8.72)	(8.25)
O Administración pública, defensa y seguridad social	Porcentaje	2%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	3%
	Valor crítico	(31.37)	(100)	(100)	(0)	(0)	(0)	(38.67)	(46.44)	(38.51)	(70.13)	(58.69)	(0)	(59.94)
P. Enseñanza	Porcentaje	24%	23%	19%	15%	13%	13%	10%	7%	12%	12%	11%	12%	16%
	Valor crítico	(6.08)	(7.15)	(7.86)	(9.25)	(10.57)	(10.62)	(10.62)	(14.13)	(9.37)	(9.59)	(11.01)	(11.72)	(10.45)
Q. Actividades, servicios sociales y de salud	Porcentaje	44%	43%	34%	33%	26%	22%	23%	23%	24%	30%	25%	30%	33%
	Valor crítico	(6.64)	(6.56)	(9.02)	(7.73)	(12.04)	(11.03)	(10.32)	(9.94)	(10.57)	(7.92)	(7.68)	(8.56)	(7.61)
R. Artes, entretenimiento y recreación	Porcentaje	78%	84%	73%	80%	64%	69%	70%	62%	63%	72%	65%	72%	72%
	Valor crítico	(6.23)	(6.48)	(8.34)	(7.24)	(10.95)	(20.16)	(8.23)	(12.12)	(10.36)	(7.87)	(7.93)	(11.16)	(8.21)
S. Otras actividades de servicios	Porcentaje	93%	90%	86%	85%	85%	84%	83%	84%	82%	85%	83%	89%	91%
	Valor crítico	(3.41)	(3.9)	(3.78)	(4.24)	(4.94)	(4.48)	(4.43)	(4.23)	(3.8)	(4.21)	(4.05)	(4.53)	(4.88)
T Actividades en hogares privados con servicio doméstico	Porcentaje	89%	89%	86%	81%	70%	73%	68%	56%	57%	61%	63%	63%	64%
	Valor crítico	(4.09)	(3.72)	(3.88)	(4.31)	(6.86)	(5.51)	(4.63)	(5.43)	(4.9)	(4.92)	(5.05)	(6.24)	(5.45)
U Actividades de organizaciones extraterritoriales	Porcentaje	0%	89%	0%	77%	64%	40%	14%	18%	0%	15%	10%	0%	57%
	Valor crítico	(0)	(3.72)	(0)	(54.68)	(0)	(8.74)	(17.05)	(0)	(0)	(100)	(52.45)	(0)	(52.11)

Fuente: INEC.

La informalidad es un fenómeno que afecta a muchas familias ecuatorianas. En 2018, se estimaba que el 72,6% de los trabajadores tenía un empleo informal; es decir, no contaba con un contrato legal y no aportaba a la seguridad social. Esta situación conlleva graves consecuencias para los trabajadores y sus familias, para las empresas y para la sociedad en general, por lo que debe constituir una prioridad de política pública. En el presente documento, se sintetizan las definiciones de informalidad y se analiza en profundidad la evolución del empleo informal en el Ecuador entre 2007 y 2019, sobre la base de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Asimismo, se realiza un análisis de la legislación vigente y de algunas políticas públicas aplicadas en los últimos años. Por otro lado, y dado el contexto de las nuevas tecnologías y el surgimiento de un número cada vez mayor de trabajadores informales de plataformas digitales, se presenta una revisión de las prácticas de regulación internacionales realizada con el fin de identificar medidas de posible aplicación en el país. Por último, se plantean recomendaciones de política pública orientadas a promover la formalización y el empleo de calidad en el Ecuador.