

Apunte de Economía
Dirección General
de Estudios

**MERCADO LABORAL ECUATORIANO
Y PROPUESTAS DE POLITICA
ECONOMICA**

Apuntes de Economía No. 36

Elaborado por:
Agenda de Competitividad y Productividad¹

Noviembre, 2003

Resumen

Después de la dolarización, las empresas ecuatorianas enfrentan el desafío de competir sin devaluaciones en un mercado cada vez más expuesto a la competencia internacional, para lo cual es indispensable mejorar la productividad, a través de la adopción de nuevas tecnologías y el desarrollo del capital humano. En este contexto, es importante que la institucionalidad del mercado laboral, responda eficientemente al nuevo entorno competitivo, en beneficio de los trabajadores y de los empresarios, incorporando una visión de desarrollo de largo plazo.

A partir del análisis de algunos hechos estilizados del mercado laboral ecuatoriano, se presenta una descripción de la evolución de los principales indicadores del mercado

1 Elaborado por Guillermo Jimbo, economista de la Dirección General de Estudios del Banco Central del Ecuador. Se agradecen los comentarios y sugerencias de los asistentes a los talleres en los cuales se presentaron versiones preliminares de este documento, así como los comentarios y sugerencias de María Belén Freire, Gabriela Fernández y Marco Baquero, en la corrección de este documento. Finalmente se agradece a Alicia Pesantez, Pablo Cabezas, Gabriela Córdova e Iván Gachet, por la provisión de información estadística.

Las opiniones vertidas en este documento son de los autores y no comprometen necesariamente la política oficial del Banco Central del Ecuador.

©Banco Central del Ecuador, 2003.

laboral, así como de los cambios que se han dado en la institucionalidad y en las regulaciones relacionadas con la estrategia de fijación de salarios, la flexibilización del mercado laboral y el sistema de capacitación y formación profesional. Se compara con experiencias de otros países y se realizan sugerencias de política económica orientadas a configurar un mercado laboral que incentive aumentos de productividad, que permitan alcanzar mejores niveles de salarios e incrementar las oportunidades de empleo.

Entre las principales sugerencias de política económica, se considera importante incorporar un indicador de productividad nacional y sectorial y eliminar el criterio de la inflación futura para la determinación de los incrementos salariales, reemplazar el actual mecanismo de reparto de utilidades por uno que contemple un menor porcentaje y criterios de repartición más coherentes con el objetivo de incrementar la productividad; reducir el costo de despido, supervisar la gestión de las empresas de tercerización de personal y fortalecer el sistema nacional de capacitación.

Abstract

After dollarization, Ecuadorian firms face the challenge to compete without the aid of devaluations in a market increasingly exposed to international competition. To address this matter it is indispensable to increase productivity, through the adoption of new technologies and the development of human capital. In this context, it is important to create an institutional arrangement of the labor market, that responds efficiently to the new competitive environment, in benefit of workers and businessmen alike, incorporating a long-term development strategic.

Based on the analysis of some stylized facts of the Ecuadorian labor market, this paper offers a description of the evolution of the main labor market indicators, as well as of the changes that have taken place in labor market institutions and regulations relative to the determination of wages, labor market flexibility and the professional training system. A comparison is made with the experiences of other countries and some labor market policies are proposed, aimed at creating incentives to the increase of productivity in order to make possible the increase of real wages of employment opportunities.

Índice

Resumen	1
Abstract	2
Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	9
2. Algunos hechos estilizados de la evolución del mercado laboral	9
2.1 Empleo y desempleo	11
2.2 Subempleo	12
2.3 Población ocupada por categorías de ocupación	13
2.4 Sector informal	14
2.5 Generación de empleo por industria	15
2.6 Salarios	19
2.7 Salario real y productividad	20
2.8 Capital humano, empleo e ingresos	22
2.9 Estabilidad laboral	23
3. Institucionalidad y marco legal del mercado laboral	23
3.1 Fijación de salarios en el sector privado	23
3.1.1 Experiencias de otros países en la definición de salarios	25
3.2 Flexibilidad del mercado laboral	26
3.2.1 Costos de contratación y reparto de utilidades	28
3.2.2 Costos de despido	30
4. Capacitación laboral y productividad	31
4.1 Sistemas de capacitación y formación profesional	32
4.2 Instituciones oficiales de capacitación en la Región Andina	33
4.3 Sistemas de capacitación profesional en otros países	35
4.4 El sistema de formación profesional en Ecuador	36
5. Conclusiones y recomendaciones de política económica	39
6. Bibliografía	41
7. Anexo No. 1	42
8. Anexo No. 2	43
9. Anexo No. 3	44



Resumen Ejecutivo

El trabajo analiza la estructura del mercado laboral en el Ecuador y las posibles implicaciones de las regulaciones vigentes en la evolución de los principales indicadores laborales, así como en los incentivos de las empresas para invertir en capacitación.

El período de análisis comprende 1993-2001. En dicho período, la tasa de desempleo se incrementó del 8.3% al 10.9%. También el subempleo creció en estos años, al pasar de 55% al 63%; este resultado es consecuencia del aumento del subempleo visible e invisible en el sector moderno y del incremento del sector informal. Especial atención merece el aumento de la población que trabaja en el sector informal, dado que a partir del año 1999 superó a la población ocupada en el sector moderno de la economía. Entre los años 1998 y 2001, el sector moderno creció un 12%, mientras el sector informal creció un 24%. Estas cifras evidencian que la situación del mercado laboral en el Ecuador se ha deteriorado, especialmente a raíz de la crisis del año 1998, no solamente por el mayor desempleo, sino además porque la población ocupada se emplea en actividades informales o a través de modalidades contractuales asociadas con una condición de subempleo² y que no ofrecen incentivos para que los trabajadores incrementen su productividad y para que las empresas realicen inversiones en capacitación y formación del capital humano.

Además, cabe señalar que el aporte del sector industrial en materia de generación de empleo refleja un problema estructural del país relacionado con la falta de dinamismo del sector manufacturero. Entre los años 1993 y 2001, la industria manufacturera solamente generó 2,247 empleos adicionales, por lo cual es el sector que registra el menor crecimiento (1%) en la creación de empleo, durante el período antes mencionado.

Entre los años 1993 y 2001, los salarios promedio han seguido una trayectoria similar a la PMEL, lo cual implica que la evolución de los salarios no afectó negativamente la competitividad empresarial en el período analizado. Sin embargo a partir del año 1998, se observa un deterioro sistemático de la productividad media del trabajo (PMEL), lo cual revela un problema estructural que tiene relación con la falta de adaptación tecnológica y de formación de capital humano por parte de las empresas.

Adicionalmente, en los últimos años se incorporaron a la legislación laboral algunas reformas orientadas a *flexibilizar el mercado de trabajo*. Las principales reformas en esta materia son la autorización para el funcionamiento de las empresas privadas de colocación o de “tercerización” (1998) y la introducción de los contratos por horas (2000). El incremento del subempleo en los últimos años podría ser evidencia de una mayor utilización de formas flexibles de contratación. La utilización indiscriminada de los mecanismos antes mencionados, daría lugar a un deterioro de las condiciones laborales, especialmente en temas relacionados con salarios, seguridad social y

² El incremento del subempleo visible (aquellos que trabajan involuntariamente menos de 40 horas semanales) y del subempleo invisible (aquellos que trabajando al menos 40 horas semanales perciben un salario menor al legal), refleja el incremento de formas de contratación precarias.

seguridad laboral, así como, menores incentivos para invertir en capacitación del recurso humano y aumentar la productividad, por lo cual es necesario fortalecer su regulación.

Las principales razones para que las empresas privilegien una mayor flexibilización laboral, tienen relación con los costos de despido y con el impacto del reparto de utilidades en la carga impositiva efectiva de las empresas. En Ecuador, el costo de despido equivale a 4 meses del salario mensual medio y es uno de los más altos de América Latina, superado solamente por Bolivia. En cuanto a la repartición obligatoria de utilidades, si se suma el 15% de repartición de utilidades al 25% del impuesto a la renta, se observa que la carga impositiva efectiva que enfrentan las empresas en el Ecuador es de 36%, una de las más altas de América Latina.

En materia de formación profesional, también se enfrentan desafíos importantes. El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) ha perdido protagonismo, lo cual es evidente por la reducción del número de cursos dictados y por la disminución de participantes por curso en el período analizado. Una reforma importante en este ámbito, es la creación del Consejo Nacional de Formación Profesional (CNFP), institución que enfrenta el reto de promover y coordinar la participación de instituciones privadas de capacitación, para que compitan en la oferta de formación profesional, de tal manera que se generen los incentivos adecuados para mejorar la calidad y para que la oferta de capacitación corresponda a la demanda del sector productivo.

Como parte de las reformas requeridas en el mercado laboral, el mecanismo de fijación de salarios debe promover y privilegiar la negociación directa entre empleadores y trabajadores, fortaleciendo el rol de los contratos colectivos. La fórmula para la determinación de los incrementos salariales debe considerar el incremento de productividad más la inflación del año anterior. Este mecanismo debe tomar en cuenta la repartición equitativa de las ganancias de productividad de la empresa entre empleadores y trabajadores a fin de que se cumpla con el objetivo de incentivar a ambos sectores a trabajar conjuntamente con la finalidad de elevar la eficiencia. Cabe también resaltar que un mecanismo de este tipo tiene la ventaja de generar incentivos para la contratación de trabajadores en modalidades más estables, ya que los empleadores estarán interesados en invertir en capacitación e innovación, en la búsqueda de mayores niveles de productividad. Por otra parte, al considerar la inflación pasada se pretende recuperar la capacidad adquisitiva perdida durante el período anterior, sin generar endógenamente presiones inflacionarias futuras.

El actual reglamento para el funcionamiento de las oficinas privadas de colocación (tercerizadoras), no precisa las responsabilidades de las empresas tercerizadoras respecto a los aspectos relacionados con la seguridad laboral, seguridad social, salarios, horas de trabajo y capacitación. Por tal motivo es necesario reglamentar tales responsabilidades y supervisar la gestión de las tercerizadoras respecto a las garantías que ofrecen al personal que contratan.

En cuanto a los costos de despido, se sugiere reducir la indemnización por despido, que actualmente equivale en promedio a 4 salarios mensuales³, a un valor promedio de 2.5 salarios mensuales con lo cual se aproximaría al costo de despido promedio de los países de la región. Además, se recomienda reducir el porcentaje asignado a la repartición de utilidades del 15% al 5%; lo cual permitiría que la carga impositiva efectiva de las empresas en Ecuador se aproxime al promedio de la región. Una investigación futura sobre las alternativas para reducir los costos de despido y sobre los mecanismos de reparto de utilidades, permitirá tener criterios más claros para tomar decisiones en estos temas, los cuales tienen mucha importancia para empleadores y trabajadores.

En el ámbito del Consejo Nacional de Formación Profesional, se precisa exigir una rendición de cuentas a los operadores privados, mediante una evaluación semestral de su gestión que debe medirse, entre otros, a través de los siguientes criterios: número de cursos realizados y alumnos atendidos, temas desarrollados, actualización de contenidos, calificación de sus profesores, alianzas con empresas privadas para programas de pasantías y formación dual e inserción de sus alumnos en el mercado laboral. De acuerdo a su desempeño deberá ser el apoyo económico que reciban sus programas de capacitación por parte del Consejo Nacional de Formación Profesional. Por su parte el SECAP, debería enfocarse en la capacitación de los sectores más vulnerables (jóvenes, desempleados y grupos informales) y desarrollar un proceso de mejoramiento continuo, a fin de alcanzar una certificación de calidad. Con este fin, el SECAP deberá adaptar nuevas tecnologías, modernizar sus instalaciones y rendir cuentas con base en los mismos criterios que se mencionaron para los operadores privados. Los resultados de dicha evaluación, posibilitarían al SECAP acceder a un mayor apoyo financiero por parte del Estado.

En conclusión, un mercado laboral eficiente debe ofrecer los incentivos adecuados para elevar la productividad y por esta vía los salarios y el empleo. Para ello los mecanismos de fijación de salarios, las regulaciones relativas a la flexibilización del mercado de trabajo, así como el sistema de capacitación y formación profesional, deben responder a esta necesidad.

³ Pages y Heckman, NBER Working Paper No. 7773.



MERCADO LABORAL ECUATORIANO Y PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

1. Introducción

La dolarización de la economía cambió el entorno en el cual compiten las empresas ecuatorianas. La creciente exposición a la competencia de productos importados y la imposibilidad de aprovechar las devaluaciones como estrategia competitiva, son factores que exigen a las industrias locales mejorar sus niveles de productividad y profundizar su orientación exportadora, para lo cual es necesario implementar estrategias de desarrollo del capital humano e incorporación de nuevas tecnologías.

En este contexto, el mercado laboral tiene un rol importante, por cuanto la eficiente asignación del recurso humano y la generación de incentivos que permitan mejorar la productividad, sostener mejores niveles de salarios e incrementar las oportunidades de empleo, dependen en gran medida de la estructura del mercado de trabajo, de su institucionalidad y de sus regulaciones.

El objetivo de este trabajo es entender la estructura del mercado laboral en el Ecuador, y las implicaciones de las regulaciones en la evolución de los principales indicadores (empleo, subempleo, salarios, etc.) y en los incentivos de las empresas para invertir en capacitación de sus trabajadores. En la segunda sección, se presentan los principales indicadores del mercado laboral. Se observa que en el período 1993 – 2001, el desempleo, el subempleo y el sector informal presentaron una tendencia creciente. Se describe la evolución de los salarios y la productividad, la formación del capital humano y la estabilidad laboral durante el mismo período. En la tercera sección, se analiza la institucionalidad del mercado laboral en el Ecuador y se explica la forma en que se establecen los incrementos salariales, así como los principales cambios que se han dado en las regulaciones laborales. En la cuarta sección, se evalúa el desempeño del SECAP en materia de formación profesional; se analizan experiencias de otros países y los cambios que se están impulsando en Ecuador con el objetivo de establecer un sistema de formación profesional que responda eficientemente a las necesidades del sector productivo. Finalmente se presentan conclusiones y algunas recomendaciones de política.

2. Algunos hechos estilizados de la evolución del mercado laboral

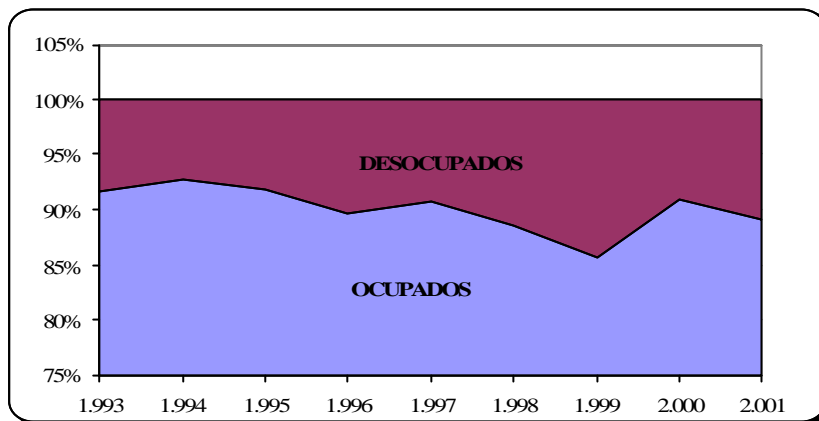
2.1 Empleo y desempleo

La tasa de desempleo urbana promedio en América Latina, en los primeros tres trimestres del 2002 alcanzó un nivel de 9.2%, el más alto que se ha registrado en la región en los últimos 22 años.⁴ En el Ecuador, la tasa de desempleo del año 2001 (10.9%), es la más alta desde el año 1993 (8.3%), superada tan solo por las tasas

⁴ OIT, Panorama Laboral 2002.

registradas durante la crisis de los años 1998 (11.5%) y 1999 (14.4%). Como consecuencia, la población ocupada ha reducido su participación en la composición de la población económicamente activa (PEA) respecto a los primeros años de la década de los noventa (Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1
Población económicamente activa por condición de actividad

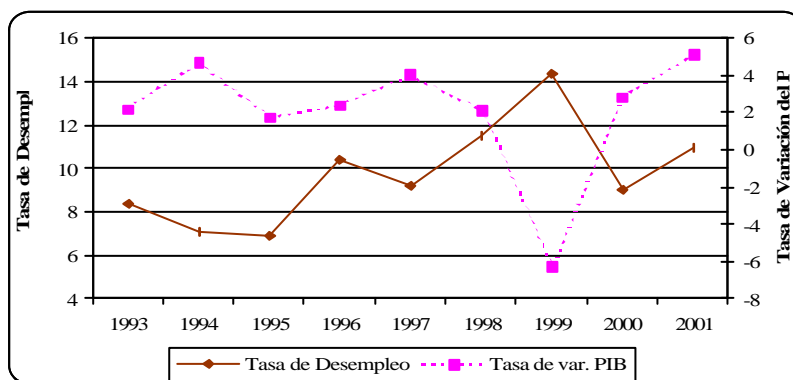


FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

Este resultado debe considerar el fenómeno de la emigración, que a partir del año 1998 aumentó considerablemente. Según cálculos del SIISE la tasa de desempleo se podría encontrar entre 0.5 y 2 puntos más arriba del porcentaje actual si la emigración no hubiera aliviado la presión en el mercado de trabajo.⁵

El ciclo económico influye en el comportamiento del mercado laboral. Así tenemos que la tasa de desempleo respecto a la tasa de variación anual del PIB presenta una correlación negativa y estadísticamente significativa de 0.68, lo que resulta consistente con la intuición de que un mayor crecimiento debe traducirse en una disminución del desempleo⁶ (Gráfico No. 2).

Gráfico No. 2
Ecuador: Tasa de desempleo y variación anual del PIB



FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

⁵ Los Indicadores Sociales. La Migración Internacional Reciente: Algunos Interrogantes, SIISE, 2002.

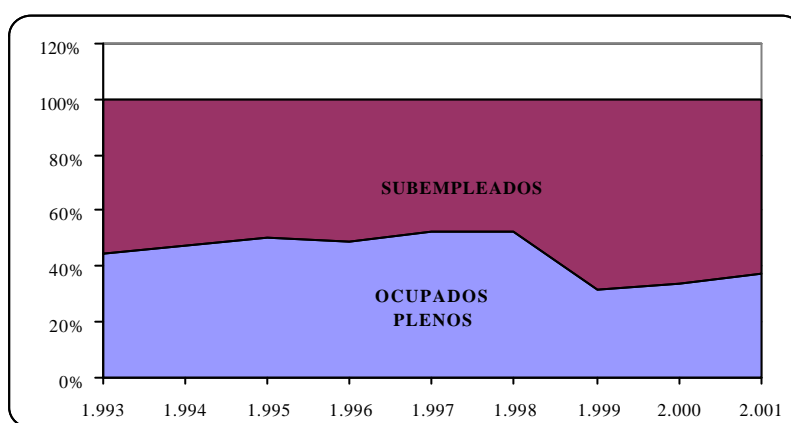
⁶ La correlación se calculó utilizando el método de Pearson, para el período 1993 – 2001.

2.2 Subempleo

Además del aumento del desempleo, se debe señalar que la calidad del empleo ha disminuido. Esto se deduce del incremento de la población subempleada⁷ en un 58%, entre los años 1993 y 2001, mientras que los ocupados plenos⁸ aumentaron tan solo en 15%; como consecuencia de aquello los subempleados que en 1993 representaban el 55% de la población ocupada, en el año 2001 representaron el 63%. El subempleo en Ecuador se agravó a raíz de la crisis de 1999, año en el cual el 68% de la población ocupada estaba subempleada (Gráfico No. 3). Tal evidencia resulta preocupante, por cuanto gran parte de la población está deteriorando su situación laboral. En consecuencia, se deduce que no se estaría creando por parte de las empresas, el entorno adecuado para mejorar la productividad a través de la inversión en capacitación y formación de capital humano.

Gráfico No. 3

Población ocupada por condición de actividad



FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

En el sector moderno⁹, el subempleo tanto visible como invisible se incrementó 3.7 veces entre los años 1998 y 2001, lo cual evidencia la profundidad de la crisis. Este aumento, sin embargo, puede obedecer a cambios metodológicos que realizó el INEC en la encuesta de empleo, desempleo y subempleo de 1999¹⁰. Es decir, se incrementó el número de personas que trabajan involuntariamente menos de 40 horas semanales y el número de personas que perciben ingresos inferiores a los contemplados por la ley aunque trabajan jornadas completas¹¹. Entre los años 1999 y 2001 el subempleo

⁷ De acuerdo con la metodología del INEC, el subempleo total es la suma de los subempleados visibles e invisibles del sector moderno más los ocupados en el sector informal (Ver Anexo 1).

⁸ Ocupados Plenos: Son las personas que trabajan como mínimo la jornada legal de 40 horas semanales o bien quienes habiendo trabajado menos de 40 horas por cualquier motivo, no desean trabajar más horas y además cuentan con un ingreso del trabajo cuyo monto sea igual o superior al salario mínimo legal (Ver Anexo 2).

⁹ Ver definición del sector moderno en el anexo 2.

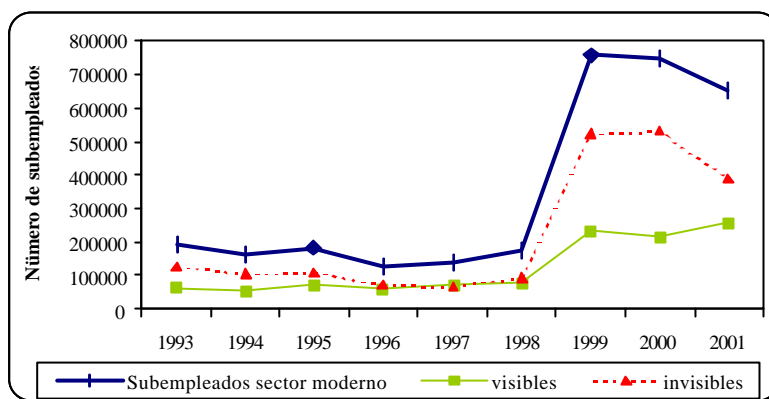
¹⁰ No está claro de que manera los cambios metodológicos implementados por el INEC a partir de 1999 alteraron la serie, ni la manera en la cual homologar los nuevos datos con la información de años anteriores. Al respecto es necesario que el INEC ofrezca una explicación oficial.

¹¹ De acuerdo a definiciones de empleo y subempleo del INEC.

invisible se reduce un 25%, pero sigue siendo, en el año 2001, mayor al registrado en 1998. (Gráfico No. 4).

Gráfico No. 4

Subempleo en el sector moderno



FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

2.3 Población ocupada por categorías de ocupación

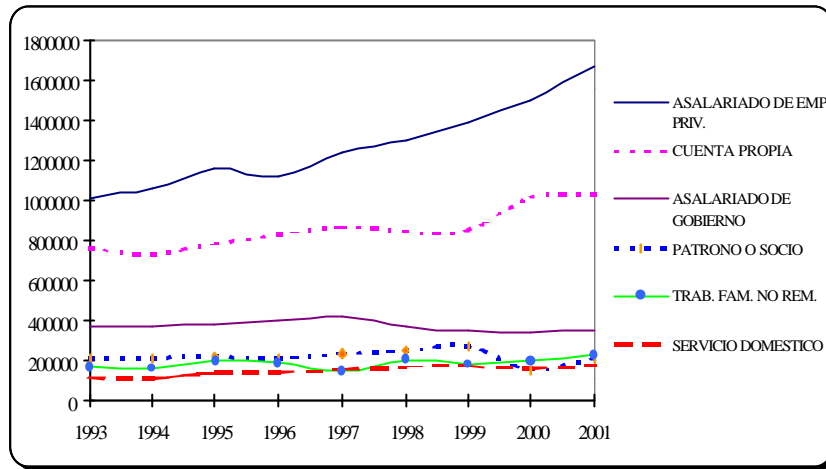
Cuando se analiza la estructura del mercado laboral en cuanto a las categorías de ocupación, se observa que los asalariados de empresas privadas, los empleados por cuenta propia y los asalariados de gobierno son las categorías que históricamente agrupan a la mayor parte de la población ocupada. Los asalariados de empresas privadas incrementaron su participación de 38% de la PEA¹² en 1993 a 45% de la PEA en el año 2001. Los empleados por cuenta propia prácticamente mantuvieron una participación de 28% entre los años 1993 y 2001. Los asalariados del gobierno disminuyeron su participación al pasar del 14% al 10% en el mismo período, como consecuencia de los procesos de reducción del tamaño del Estado.

Por el contrario, los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores familiares no remunerados y los patronos o socios son las categorías de ocupación que históricamente agrupan una menor cantidad de trabajadores. Los patronos disminuyeron su participación al pasar de 9% en 1993 a 6% en el 2001. En el mismo período los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores del servicio doméstico mantuvieron una participación promedio del 6% y 5% respectivamente (Gráfico No. 5).

¹² Población Económicamente Activa (PEA)

Gráfico No. 5

Población ocupada por categoría ocupacional



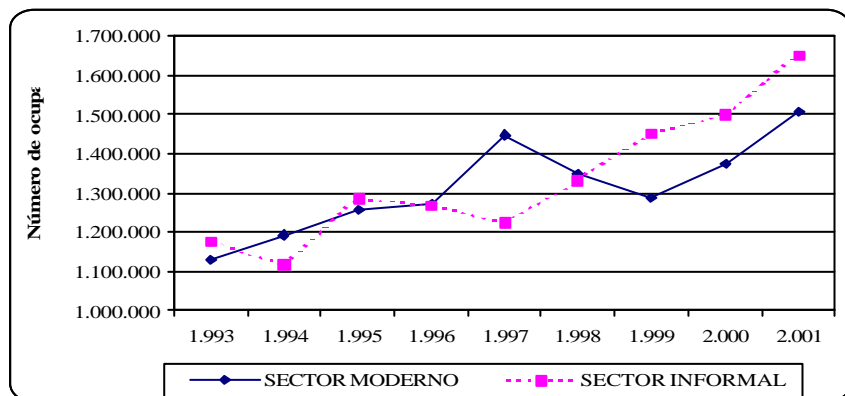
FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

2.4 Sector informal¹³

A partir de 1999 la población ocupada en el sector informal supera a los ocupados en el sector moderno. Esto significa que desde dicho año, la mayoría de ocupados se encuentra en empresas pequeñas, como consecuencia de la crisis de 1999 y del cierre y quiebra de empresas, lo que pudo haber obligado a amplios sectores de la población a crear sus propias unidades empresariales. Entre los años 1998 y el 2001, el sector moderno creció un 12%, mientras el sector informal creció un 24% (Gráfico No. 6).

Gráfico No. 6

Población ocupada en el sector moderno y en el sector informal



FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

¹³ El sector informal, de acuerdo con la definición del INEC, está integrado por los ocupados que desarrollan su trabajo como patronos, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y asalariados de establecimientos de hasta 5 trabajadores; excepto quienes desarrollan actividades de nivel profesional, científico e intelectual.

Como se señaló en la sección anterior, los asalariados de empresas privadas y los trabajadores por cuenta propia son las categorías ocupacionales con mayor y creciente participación entre los años 1993 y 2001; sin embargo, al analizar su evolución por sectores económicos, se observa que este incremento obedece en buena medida a empleos generados en el sector informal, lo que sustenta la hipótesis de que el sector informal puede haberse expandido a raíz de la crisis económica de 1999.

En el año 2001, el 60% de los asalariados de las empresas privadas estaban en el sector moderno, el 30% en el sector informal y el 10% en el sector agrícola; sin embargo al analizar el incremento entre los años 1993 y 2001 se observa que los asalariados privados del sector moderno aumentaron en un 53%, mientras los asalariados privados informales se incrementaron en un 91% y los asalariados agrícolas crecieron un 62%. Estos datos muestran el importante crecimiento del sector informal en el mercado laboral ecuatoriano.

Por otra parte la categoría de patronos o socios experimentó una importante reducción en el año 2000, como consecuencia de la crisis económica que derivó en la quiebra de muchas empresas grandes, medianas y pequeñas, pero para el año 2001, esta categoría se recuperó y creció en un 38%. Se observa sin embargo, que igual que en el caso de los asalariados de empresas privadas, el incremento se da principalmente en el sector informal. Así tenemos que la categoría de patronos o socios entre los años 2000 y 2001, experimentó el mayor crecimiento en el sector informal con un 57%, de tal manera que para el año 2001 los patronos o socios informales representaron el 56% de esta categoría.

2.5 Generación de empleo por industria

El análisis del mercado laboral por industria, revela que el sector servicios es el que genera las mayores fuentes de ocupación en el Ecuador. Este sector aumentó en 15% el número de asalariados entre los años 1993 y 2001 y su participación en la composición del empleo se incrementó del 66% en 1993 al 69% en el 2001. La industria manufacturera, que en 9 años solamente generó 2,247 empleos adicionales, es el sector que durante el período 1993 y 2001 registra el menor crecimiento en la creación de empleo; así mismo su participación en la estructura del empleo disminuyó en un punto porcentual, lo cual evidencia el estancamiento de la actividad industrial en el Ecuador. El empleo en el sector de productos primarios se incrementó en un 5% en el mismo período y su participación en la composición del empleo disminuyó un punto porcentual (Cuadro No. 1). Estas cifras sugieren que el aumento observado en la informalidad se estaría concentrando en el sector servicios.

Cuadro No. 1

Asalariados por sectores

SECTORES	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL		% Crecimiento 1993-2001
	1993	2001	
Productos primarios	19%	18%	5%
Industria manufacturera	14%	13%	1%
Servicios	66%	69%	15%
	100%	100%	11%

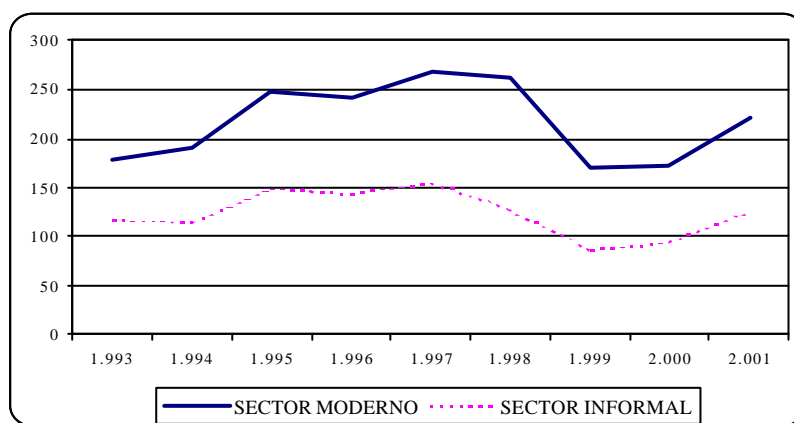
FUENTE: Cuentas Nacionales, BCE.

2.6 Salarios

El salario promedio en el sector informal es estructuralmente menor al salario promedio del sector moderno. Históricamente, ha representado aproximadamente el 75% del salario del sector moderno. A partir de 1998 el salario en ambos sectores experimentó una reducción importante y aunque se recuperó, en el 2001 todavía no alcanzaba los niveles de precrisis (Gráfico No. 7). Los menores salarios en el sector informal es una señal de menores niveles de productividad en dicho sector.

Gráfico No. 7

**Ingreso promedio mensual por sector
(dólares)**

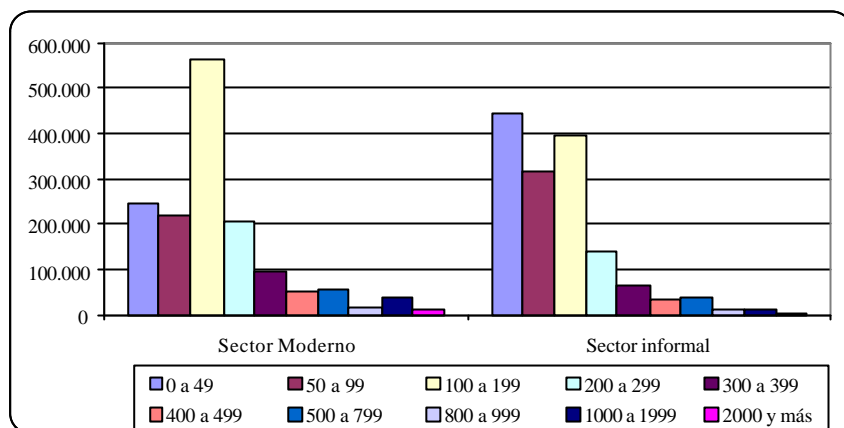


FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

En el año 2001 el 70% de la población en el sector informal percibía un ingreso mensual menor a 200 dólares y el 46% ganaba menos de 100 dólares. En el sector moderno el 68% tenía ingresos por debajo de 200 dólares y el 31% ganaba menos de 100 dólares mensuales. Se observa entonces que ambos sectores presentan una gran concentración de la población en los niveles de menores salarios (Gráfico No. 8).

Gráfico No. 8

Población ocupada por tramos de ingreso y sectores económicos, 2001

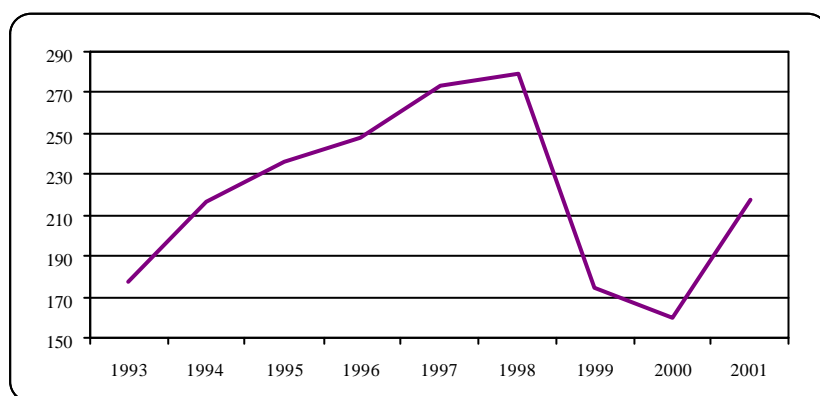


FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

Al analizar los salarios medios¹⁴ pagados en la economía, estimados a partir de los datos de las remuneraciones totales y del número de trabajadores empleados, se observa que en el año 2001, el salario medio fue de 217 dólares, nivel por debajo del alcanzado en el año de 1998, cuando se registró un promedio de 279 dólares (Gráfico No. 9).

Gráfico No. 9

**Salario medio mensual
(dólares)**



FUENTE: BCE, Cuentas Nacionales.

Por otra parte, el salario mínimo total¹⁵ que el sector privado debe pagar de acuerdo con la ley, cayó por efecto de la crisis y a pesar de que se recuperó en el cuarto trimestre de

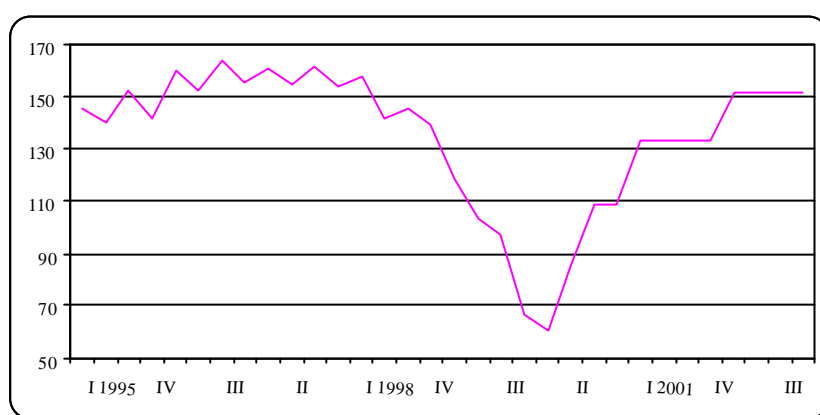
¹⁴ El Salario Medio es igual a las remuneraciones totales pagadas en cada sector de la economía divididas entre el número de asalariados de cada sector.

¹⁵ El salario total mínimo está calculado como la suma de la remuneración unificada más los componentes salariales en proceso de incorporación más decimotercero y decimocuarto sueldos y más aportes del empleador, distribuidos proporcionalmente durante todo el año.

2002 cuando alcanzó un nivel de 151,42 dólares, todavía no alcanza el nivel que tenía en el primer trimestre de 1998 (157.21 dólares). Por lo tanto, los incrementos salariales del período 2000-2002 han retornado el costo que incurre el sector empresarial por concepto de salarios pagados, a su nivel precrisis y no implicaron una pérdida de su competitividad. Esto es cierto incluso en el sector transable de la economía, cuyos precios aumentan al ritmo de la inflación internacional ya que ésta ha sido positiva en los últimos años, por lo que el salario medio en relación al precio del bien transado en el mercado internacional no ha aumentado respecto al período precrisis (Gráfico No. 10).

Gráfico No. 10

**Salario Total
(dólares)**



FUENTE: BCE, Cuentas Nacionales.

Entre los años 1993 y 2001, el sector que presenta el mayor deterioro del salario medio en dólares es el servicio doméstico, con una disminución del 54%, siendo, en términos absolutos, el más bajo. Otros sectores que registran caídas son los servicios de intermediación financiera y de suministro de electricidad y agua, con una disminución del salario promedio en dólares del 34% (Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

Remuneración de los asalariados (miles de dólares)	1993			2001		
	Remuneraciones pagadas (miles de dólares)	Número de asalariados	Salario medio mensual	Remuneraciones pagadas (miles de dólares)	Número de asalariados	Salario medio mensual
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	235,569	260,428	75	473,311	284,952	138
PESCA	52,149	26,143	166	30,766	14,108	182
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	82,910	10,073	686	142,961	11,512	1,035
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	539,379	214,908	209	699,897	217,155	269
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD Y AGUA	73,176	11,161	546	98,523	22,894	359
CONSTRUCCIÓN	137,935	89,686	128	251,475	122,607	171
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	217,401	133,947	135	320,753	149,812	178
HOTELES Y RESTAURANTES	53,720	32,598	137	34,116	16,454	173
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	133,127	60,836	182	259,825	96,693	224
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	335,303	36,334	769	213,595	34,883	510
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	192,178	124,904	128	288,468	141,931	169
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD	557,715	168,233	276	808,308	144,366	467
SOCIAL DE AFILIACIÓN OBLIGATORIA	370,178	154,141	200	519,981	217,605	199
ENSEÑANZA	160,050	68,716	194	179,179	79,168	189
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	41,226	51,622	67	60,304	40,538	124
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES	60,599	78,738	64	35,178	99,550	29
HOGARES PRIVADOS CON SERVICIO DOMÉSTICO						
TOTAL	3,242,615	1,522,468	177	4,416,640	1,694,228	217

FUENTE: BCE, Cuentas Nacionales.

Los salarios medios del sector financiero experimentaron reducciones¹⁶ a raíz de la crisis del sistema financiero ecuatoriano. Como consecuencia de tal deterioro, este sector que en el año 1993 percibía el mayor salario medio, en el año 2001 ocupa la segunda posición y su salario medio es 51% más bajo que el salario del sector de minas y canteras, sector con el mayor salario medio en dicho año.

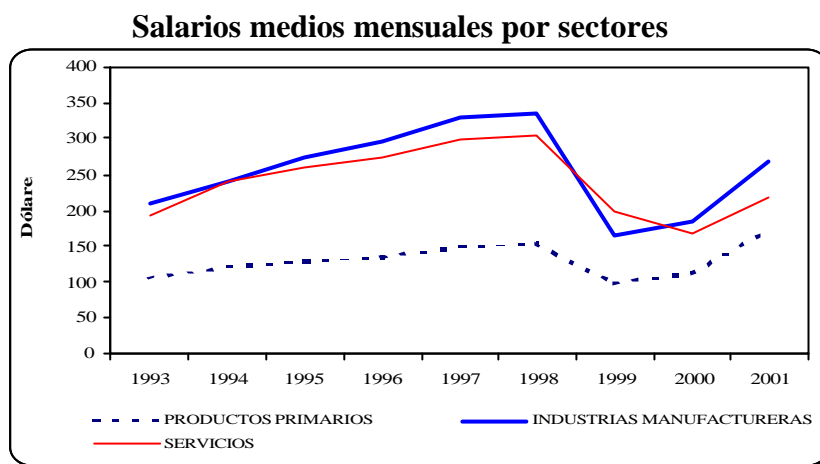
Por otra parte, los sectores que experimentaron los mayores incrementos en su salario medio nominal, son las actividades de servicios comunitarios, las actividades agrícolas y la administración pública con un crecimiento del 86%, 84% y 69%, respectivamente. A pesar de dichos incrementos, se debe notar que los servicios comunitarios y la agricultura son sectores que presentan los salarios medios más bajos, superiores tan solo a los percibidos por el servicio doméstico, por lo cual los aumentos en los salarios de estos sectores no mejoran el nivel de vida de los asalariados de manera importante. Estas cifras sugieren menores niveles de productividad en estos sectores económicos en relación al resto de la economía.

Al realizar un análisis global de los sectores, se observa que en el período 1993 – 2001, el sector servicios incrementó el salario medio en un 14% y el sector manufacturero en 28%. Sin embargo en al año 2001, ninguno de estos sectores alcanzó los niveles registrados antes de la crisis. Por otra parte, el sector de productos primarios presentó el mayor crecimiento del salario medio entre los años 1993 y 2001 (67%). Además, el salario medio registrado en el sector primario en el año 2001 es mayor al salario medio

¹⁶ La disminución de los salaros promedio del sector financiero después de la crisis bancaria puede deberse al despido de directivos que ganaban salarios altos y al congelamiento de salarios en otras áreas.

de 1998 en un 13%, sin embargo continúa siendo inferior al salario del sector manufacturero y del sector servicios. (Gráfico No. 11).

Gráfico No. 11



FUENTE: Cuentas Nacionales, BCE.

2.7 Salario real y productividad

El aumento del salario medio en el año 2001 no incidió en una pérdida de competitividad de las empresas, dado que a pesar de dicho incremento, el salario medio aún no alcanza los niveles de antes de la crisis. En una economía que aumenta sostenidamente su productividad, el salario, así como los retornos al capital en términos reales, deberían estarse incrementando; es decir, el aumento del salario real no implica una pérdida de competitividad si va aparejado de aumentos de productividad. Justamente, el mejoramiento de los niveles de vida de los habitantes de un país solo se puede lograr de manera sostenida cuando hay progreso tecnológico que eleva la eficiencia productiva de las empresas y permite mejorar los salarios.

En el Ecuador el salario real¹⁷ y la PMEL¹⁸ siguen trayectorias similares durante casi todo el período analizado, a excepción de los años 1998 y 2001, lo cual implica que los aumentos o disminuciones del salario real durante dicho período no han afectado negativamente a la competitividad empresarial.

El deterioro de la PMEL a partir del año 1998, revela un problema estructural de las empresas que tiene relación con la falta de adaptación tecnológica y de formación de capital humano, antes que con el incremento del nivel de salarios¹⁹. Adicionalmente, en el año 2001 el nivel de la PMEL es el mismo que se registró en 1995 y a su vez el salario medio real en el año 2001 presenta un nivel similar al del año 1995, lo cual

¹⁷ El salario real está calculado con base en el salario medio y el deflactor implícito del PIB con año base 1993.

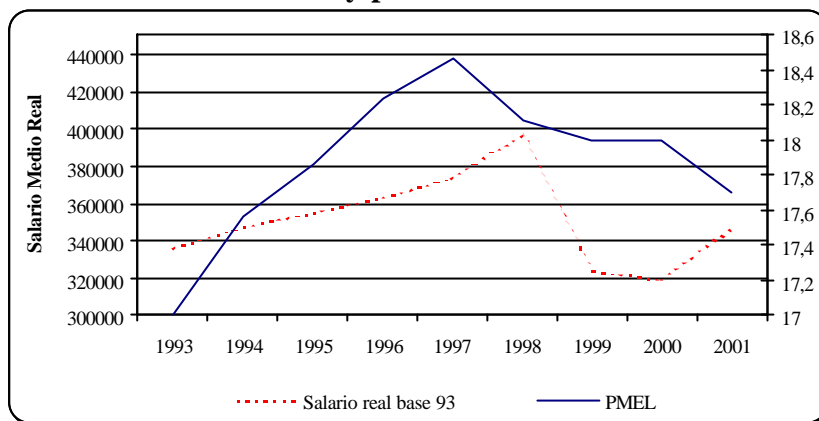
¹⁸ La PMEL es igual al cociente del valor agregado y el número de personas empleadas en cada año.

¹⁹ El deterioro de la PMEL a partir de 1998, también se puede atribuir a la crisis económica, que motivó la utilización de una menor c.

refuerza el argumento de que los costos laborales no están afectando negativamente la competitividad de las empresas en el período post dolarización (Gráfico No. 12).

Gráfico No. 12

Salario y productividad



FUENTE: Cuentas Nacionales, BCE.

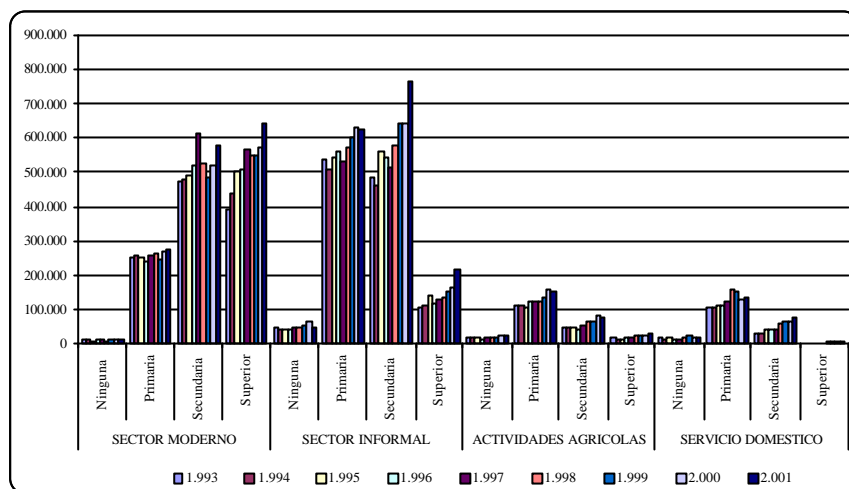
En conclusión, la estrategia para mejorar la competitividad no debe radicar en mantener salarios bajos, sino más bien en implementar mecanismos que incentiven a empresarios y trabajadores a elevar la productividad, lo que permitirá elevar los salarios y los retornos al capital en términos reales. Estos mecanismos pueden incluir un componente de productividad en la definición de salarios, además de incentivos para que las empresas inviertan en tecnología y en capacitación.

2.8 Capital humano, empleo e ingresos

El análisis del mercado laboral en Ecuador debe considerar la incidencia de la institucionalidad y los incentivos existentes en la formación de capital humano. El nivel de instrucción, por ejemplo, determina distintas oportunidades de empleo, en cada sector económico, así como distintos efectos sobre la productividad de las empresas y sobre las decisiones de éstas respecto a la incorporación de nuevas tecnologías. Así tenemos que en el año 2001, la mayor parte (81%) de la población ocupada en el sector moderno tiene educación secundaria y superior, mientras que en el sector informal la mayor parte (84%) de la población ocupada tiene un nivel de instrucción primaria y secundaria (Gráfico No. 13). El menor capital humano en el sector informal permite entrever las menores posibilidades de desarrollo de la productividad en dicho sector y explicar en parte los menores ingresos del mismo, como se analizó anteriormente.

Gráfico No. 13

Población ocupada por nivel de instrucción y sector económico

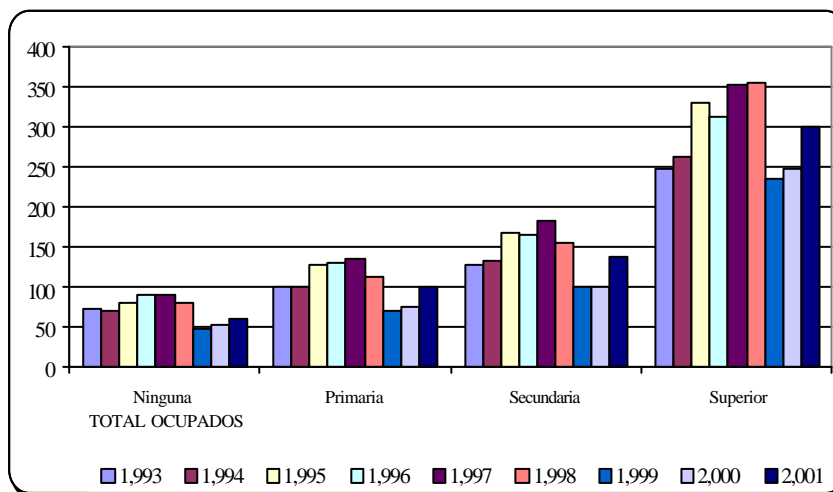


FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

Al analizar el nivel de instrucción y su relación con el nivel de ingreso, se observa que en el año 2001, el salario promedio de los ocupados sin ninguna preparación académica es equivalente al 20% del salario promedio de los ocupados que tienen preparación superior. El ingreso promedio de los ocupados con instrucción primaria y secundaria equivale al 34% y 45% respectivamente del ingreso de los ocupados con instrucción superior. Si consideramos que solamente el 24% de la población ocupada tiene estudios superiores, es evidente que el mercado laboral ecuatoriano se encuentra muy fragmentado en cuanto al acceso a oportunidades. El mantener esta situación significa profundizar las desigualdades sociales y la concentración de riqueza (Gráfico No. 14).

Gráfico No. 14

Ingreso promedio mensual por nivel de instrucción (dólares)



FUENTE: Encuestas de empleo y subempleo del INEC.

El último informe sobre desarrollo de Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial²⁰, resalta la importancia teórica y la evidencia empírica que demuestra que la cantidad y calidad del capital humano de un país incide en los incentivos que tienen las empresas para buscar y adaptar nuevas tecnologías, así como en su capacidad de absorber el conocimiento extranjero una vez incorporada una nueva tecnología, es decir incide de manera fundamental en los aumentos de productividad. Por lo tanto, la inversión en la formación del capital humano constituye un asunto que no se puede postergar.

2.9 Estabilidad laboral

La proporción de trabajadores estables²¹ disminuyó de 60% en 1995 a 53% en 1999, como consecuencia, el incremento de los trabajadores inestables se expresó principalmente en un aumento de los contratos por jornal o por día, los que pasaron de representar el 7% de las modalidades contractuales utilizadas en 1995 al 15% en 1999. Los contratos eventuales²² se mantuvieron entre el 32% y 33%. Esta situación es preocupante dado que menos trabajadores estables significa una disminución en la calidad del empleo, porque la menor inversión en capacitación implica menor productividad y menores incentivos al trabajador para ser eficiente.

Cuadro No. 3

PEA OCUPADA ASALARIADA URBANA POR CONDICION CONTRACTUAL
(en miles de personas)

	Público	%	Privado	%	Empleadas domésticas	%	Total	%
1995								
Estable a/	359	93%	578	50%	65	47%	1,002	60%
Eventual b/		0%	494	43%	63	46%	557	33%
Otros c/	27	7%	86	7%	10	7%	123	7%
Total	386	100%	1,157	100%	138	100%	1,681	100%
1996								
Estable	365	91%	483	43%	38	28%	886	54%
Eventual	32	8%	441	39%	63	46%	536	32%
Otros	4	1%	192	17%	37	27%	232	14%
Total	400	100%	1,116	100%	138	100%	1,654	100%
1997								
Estable	384	91%	544	44%	59	38%	987	54%
Eventual	36	9%	493	40%	61	40%	590	33%
Otros	3	1%	198	16%	34	22%	235	13%
Total	423	100%	1,236	100%	154	100%	1,812	100%
1998								
Estable	334	90%	586	45%	73	42%	993	54%
Eventual	34	9%	516	40%	68	39%	618	33%
Otros	2	0%	201	15%	33	19%	235	13%
Total	370	100%	1,302	100%	174	100%	1,846	100%
1999								
Estable	317	92%	626	45%	78	44%	1,021	53%
Eventual	27	8%	517	37%	64	36%	607	32%
Otros	2	1%	245	18%	34	19%	281	15%
Total	345	100%	1,388	100%	176	100%	1,910	100%

a / Con contrato definitivo o indefinido

b/ Con contrato temporal u obra cierta

c/ jornal o diario

Fuente: INEC, Encuestas de Condiciones de Vida, Empleo y Protección Social en Ecuador, OIT

²⁰ Para profundizar en los argumentos teóricos y en la evidencia empírica sobre este tema, se puede ver el último informe sobre desarrollo de Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial.

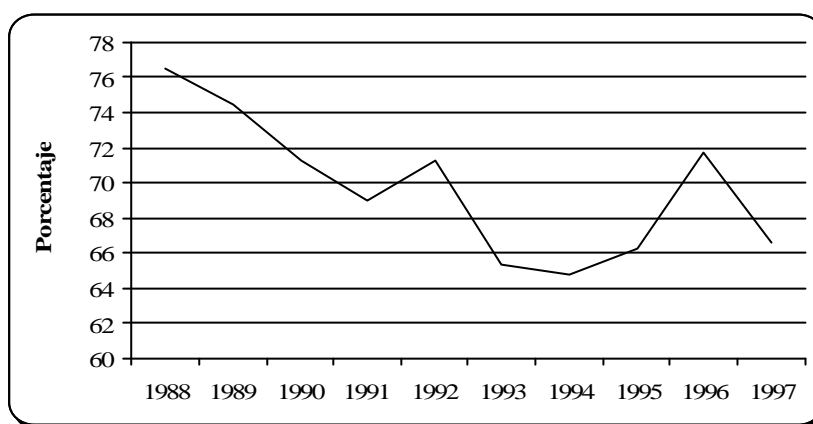
²¹ Con contrato definitivo o indefinido.

²² Con contrato temporal u obra cierta.

Otra evidencia de que la calidad del empleo se ha deteriorado en el Ecuador es la evolución del número de afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Así tenemos que, en el año 1988, el 77% de la población ocupada en el sector moderno cotizaba a la seguridad social y en el año 1997 dicho porcentaje disminuyó al 67%. Esta disminución en el porcentaje de asegurados evidencia que el trabajo precario y no protegido tiende a incrementarse aún en el sector moderno. Los ocupados afiliados al IESS del sector informal y agrícola también han reducido su participación. Solamente el sector doméstico incrementó la participación de afiliados a la seguridad social.

Gráfico No. 15

Asalariados urbanos afiliados al IESS en el sector moderno



FUENTE. INEM – INEC, Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo, OIT.

3. Institucionalidad y marco legal del mercado laboral

La evaluación del mercado laboral en el Ecuador durante los últimos nueve años, revela problemas muy graves, que se profundizaron a raíz de la crisis de 1999 y que se refieren al incremento del desempleo y del subempleo, con una expansión del sector informal y un deterioro de la productividad media del trabajo. En este contexto, es importante analizar la estrategia de fijación de salarios, a fin de determinar mecanismos idóneos para la definición del precio del trabajo y de esta manera favorecer una asignación de recursos más eficiente.

3.1 Fijación de salarios en el sector privado

La negociación salarial en Ecuador es un proceso que involucra a numerosos agentes que negocian en diferentes niveles y momentos.²³ En primer lugar, el Consejo Nacional de Salarios (CONADES)²⁴ regula el incremento anual del salario básico mínimo

²³ Mercado Laboral y Servicio Civil de Ecuador, Rinne Jeffrey y Sánchez Carolina.

²⁴ El CONADES está constituido en la siguiente forma: a) El Subsecretario de Trabajo, quien lo presidirá; b) Un representante de las Federaciones Nacionales de Cámaras de Industrias, de Comercio, de Agricultura, de la Pequeña Industria y de la Construcción; y, c) Un representante de las Centrales de Trabajadores legalmente reconocidas.

unificado en el sector privado. La negociación es general entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores y si no alcanzan un acuerdo dentro del marco del CONADES, el Ministerio de Trabajo determina un aumento equivalente a la inflación esperada. Otra instancia en el proceso de fijación de salarios son las comisiones sectoriales²⁵, las mismas que son convocadas por el CONADES cuando existen justificaciones técnicas, dichas comisiones durante los tres meses posteriores a la convocatoria, revisan los sueldos y salarios de la respectiva rama de actividad. Con base en dicha revisión se elaboran las diferentes tablas sectoriales. Concluido el estudio y las investigaciones o vencido el plazo antes anotado, remitirá su informe técnico para conocimiento del CONADES, que analizará las recomendaciones efectuadas y con su criterio enviará dicho informe para resolución del Ministro de Trabajo y Recursos Humanos. La remuneración básica mínima unificada que establece el CONADES, corresponde a la menor remuneración de todas las 113 tablas sectoriales.

Finalmente los trabajadores y los empleadores negocian contratos colectivos en los cuales se pueden establecer aumentos adicionales a los salarios u otros beneficios adicionales.

En el artículo 128 del código de trabajo, se señala que para la fijación de los salarios mínimos las comisiones sectoriales tomarán en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1.- Que el sueldo o salario mínimo baste para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador, considerándolo como jefe de familia y atendiendo a las condiciones económicas y sociales de la circunscripción territorial para la que fuere a fijarse;
- 2.- Las distintas ramas generales de la explotación industrial, agrícola, mercantil, manufacturera, etc., en relación con el desgaste de energía biosíquica, atenta la naturaleza del trabajo;
- 3.- El rendimiento efectivo del trabajo; y,
- 4.- Las sugerencias y motivaciones de los interesados, tanto empleadores como trabajadores.

Se observa que el numeral tres aborda el tema de la productividad, sin embargo en la práctica esta consideración no se aplica en la fijación del salario. Los acuerdos que se alcanzan en el CONADES, no toman en cuenta criterios técnicos vinculados con la productividad y más bien derivan en confrontaciones de posiciones. Por otra parte los salarios mínimos que se establecen en las tablas sectoriales no consideran las diferencias de productividad entre sectores ni entre las empresas de un mismo sector. Además, las negociaciones colectivas tampoco contemplan compromisos de parte de los trabajadores y de los empleadores para mejorar la productividad.

²⁵ Las comisiones sectoriales de fijación y revisión de sueldos y salarios mínimos, estarán integradas de la siguiente manera: a) Un vocal nombrado por el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, quien las presidirá; b) Un vocal nombrado en representación de los empleadores; y, c) Un vocal que represente a los trabajadores.

La Ley para la Transformación Económica del Ecuador de marzo del 2000 estableció algunas reformas a las estructuras del mercado laboral, entre las que cabe mencionar la unificación salarial en el sector privado, que incorpora en la remuneración unificada todos los componentes salariales con excepción del décimo tercero y décimo cuarto sueldos. Otra reforma que se introduce en esta ley es la prohibición de establecer el sueldo o salario básico unificado o el salario sectorial unificado como referentes para cuantificar o reajustar toda clase de ingreso de los trabajadores públicos o privados, siendo nula cualquier indexación con estas referencias.²⁶

3.1.1 Experiencias de otros países en la definición de salarios

La estrategia de fijación de salarios es un elemento importante en la institucionalidad del mercado laboral. En una muestra de países analizada²⁷, se observa que la definición de salarios mínimos, salarios sectoriales definidos por comisiones tripartitas y los contratos colectivos han sido una práctica común.

Solamente Venezuela, Ecuador y España hacen referencia explícita a la productividad como elemento para la definición de las remuneraciones. En España se establece que la definición del salario mínimo interprofesional considerará entre otros aspectos la productividad media nacional alcanzada²⁸. En Venezuela se establece un salario por productividad²⁹ que es estipulado con base en la calidad de la obra ejecutada o en el cumplimiento de las metas u objetivos de mejoramiento de la productividad de la empresa y deben fijarse por escrito las condiciones estimadas relevantes a los fines de la evaluación del trabajador y en consecuencia en la determinación de su salario. En Ecuador se menciona el rendimiento efectivo del trabajo³⁰ como una consideración para la fijación de sueldos y salarios mínimos, aunque este criterio no se aplica en la práctica.

En algunos casos se ha considerado la fijación de salarios mínimos por debajo de los fijados oficialmente, como estrategia para combatir el desempleo. En República Dominicana, el 16 de febrero de 2001, se estableció que en las zonas más deprimidas económicamente, las empresas que se establezcan en zonas francas, pagarán un salario por debajo del existente, esta es una medida que si bien es cierto favorece el empleo, sin embargo no atrae mano de obra calificada. En Venezuela distinguen salarios diferenciados para trabajadores urbanos, rurales, de pequeñas empresas, aprendices y conserjes. En septiembre de 2002, el Banco Central de Chile proponía mayor flexibilidad en los salarios, a través de salarios mínimos diferenciados por edad, capacitación, experiencia y por salarios participativos, es decir sueldo base y participación en utilidades. Perú establece más bien límites más altos que el mínimo para algunos sectores. En algunos países también se consideran salarios diferenciados para los jóvenes que está entre el 66% (España) y 85% (Holanda y Suecia) del salario mínimo de un adulto. Estas políticas pretenden incentivar la contratación de ciertos grupos de la población que ante ciertas circunstancias sociales y económicas, tienen

²⁶ Ley para la Transformación Económica del Ecuador (13 de Marzo 2000 R.O 34).

²⁷ Se analizó la legislación laboral de los siguientes países: España, México, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile.

²⁸ Art. 27 del Código de Trabajo de España.

²⁹ Art. 76 del Código de Trabajo de Venezuela.

³⁰ Art. 128 del Código de Trabajo de Ecuador.

dificultades para incorporarse al mercado laboral. En el Ecuador se contemplan salarios mínimos diferenciados para los artesanos (\$55.09) y para los empleados del servicio doméstico (\$ 43.01), que representan un 45% y 35% respectivamente, del salario mínimo unificado de los trabajadores en general del sector privado en el año 2003.

El análisis de los mecanismos de fijación de salarios, muestra la necesidad de incorporar el concepto de productividad en la determinación de los incrementos salariales. Se sugiere, que el salario se ajuste en función de la inflación pasada más un factor de productividad. Esta fórmula permitiría recuperar la pérdida de poder adquisitivo del año anterior al ajustar el salario por la inflación pasada y evitaría el potencial efecto inflacionario del mismo cuando éste es fijado por el Ministerio de Trabajo en función de la inflación esperada³¹. Además, la consideración de un indicador de productividad media nacional o sectorial, aportaría el incentivo correcto para generar una dinámica de mayor productividad en las empresas, estableciendo que los aumentos o pérdidas de productividad se dividan equitativamente entre empleadores y trabajadores. El tema de la productividad laboral y su relación con el salario, es un tema que se puede profundizar en investigaciones posteriores.

Adicionalmente, el Ministerio de Trabajo puede dar libertad a las empresas para establecer negociaciones salariales en base a aumentos de productividad de la empresa y debe fomentar diálogos tendientes a ello, de tal manera que la negociación empresa - trabajador adquiera mayor importancia en la definición de los salarios que exceden al básico. Esto fomentaría una cultura corporativa de responsabilidad compartida de los trabajadores y de los empresarios, por lo cual ambos estarían interesados en elevar la productividad ya que las ganancias de productividad beneficiarían a asalariados y dueños del capital y las pérdidas de productividad también estarían compartidas por ambas partes.

3.2 Flexibilidad del mercado laboral

Las principales reformas orientadas a flexibilizar el mercado laboral en Ecuador, tienen relación con la creación del marco jurídico para el funcionamiento de las oficinas privadas de colocación y la introducción de los contratos por horas.

Mediante Registro Oficial del 27 de marzo de 1998 se estableció el marco jurídico para el funcionamiento de las oficinas privadas de colocación³² o tercerización de personal. Anteriormente estas oficinas existían pero solamente como empresas de intermediación entre el trabajador y la empresa, actualmente las tercerizadoras pueden contratar directamente y ofrecer servicios de personal a terceras personas. Aunque a juicio de las

³¹ El código de trabajo establece que, en caso de que los empleadores y trabajadores no alcancen un acuerdo sobre la fijación del incremento salarial, en el marco del CONADES, el Ministerio de Trabajo determinará un aumento equivalente a la inflación esperada que establece el Banco Central del Ecuador. Atar el incremento salarial a la inflación esperada puede provocar un efecto endógeno sobre la inflación efectiva ya que las empresas tendrían un incentivo a elevar los precios de acuerdo a la tasa de incremento de los salarios. En el sector no transable de la economía, es más factible que suceda esto dada la falta de competencia con empresas del resto del mundo.

³² Las oficinas privadas de colocaciones son aquellas que con fines de lucro se dedican a la promoción o intermediación de empleo, para formalizar un contrato de trabajo directo entre empleadores y trabajadores, o que actúan en calidad de empleadores, para brindar servicios de personal a terceras personas (RO 285 del 27 de marzo de 1998).

autoridades del trabajo, las empresas de tercerización deben cumplir con todas las obligaciones laborales, incluyendo las relacionadas con la afiliación al seguro y el reparto de utilidades; sin embargo, el actual reglamento de las oficinas privadas de colocación es muy general y no detalla todos los deberes y compromisos que deben asumir tanto las empresas tercerizadoras como aquellas que utilizan sus servicios y no se conoce el grado de cumplimiento de estas obligaciones en la práctica.

Esta reforma está orientada a flexibilizar el mercado de trabajo; sin embargo algunas prácticas podrían derivar en abusos. El ex ministro de Trabajo del Ecuador, Martín Insúa, en la reunión de la OIT, en Ginebra manifestó que se estaría propiciando la evasión de las obligaciones legales con los trabajadores, manteniéndolos con subcontrataciones y que las grandes empresas recurren a la estratagema de dividirse en unidades más pequeñas que funcionan en régimen de subcontratación, lo cual repercute inevitablemente en la calidad de los productos porque "no puede haber identificación entre los productores subcontratados y la empresa". De acuerdo al ex Ministro Insúa, entre un setenta y un ochenta por ciento de las empresas, recurren en Ecuador a ese mecanismo, y las empresas subcontratadas subcontratan a su vez.³³

Estimaciones de la OIT en el Ecuador señalan que existen unas 2,000 agencias de trabajo temporal, que emplean aproximadamente entre el 5% y el 10% de las personas empleadas en el sector formal.³⁴

Además, la Ley para la Transformación Económica del Ecuador de marzo de 2000 introdujo los contratos por hora. Este tipo de contrato puede celebrarse para cualquier clase de actividad y se entiende que con su pago, quedan cancelados todos los beneficios económicos legales que conforman el ingreso total de los trabajadores en general. El valor mínimo por cada hora de labor en el Ecuador, fijado por el Ministerio de Trabajo para el año 2003, es de US\$ 0.91 para aquellos contratos que se celebren bajo esta modalidad.

La flexibilización del mercado laboral ofrece ventajas, pero también presenta problemas. Las ventajas están asociadas con la mayor movilidad laboral entre sectores lo que facilita la adaptación de la economía ante cambios de productividad, demanda, etc., en distintos sectores económicos, mayores incentivos para la contratación de mano de obra adicional, dado que no se crea una relación de dependencia permanente y orientación de la ocupación hacia las actividades más productivas. Los problemas que se pueden presentar tienen relación con menores incentivos para la capacitación y formación profesional en las empresas, menor productividad derivada de lo anterior, abusos en los ámbitos salariales, de seguridad laboral y seguridad social y la promoción de una competitividad espúrea. Además como señala un estudio del mercado laboral colombiano³⁵: "aunque la percepción de que la flexibilidad laboral aumenta el empleo y disminuye el desempleo está ampliamente aceptada, la evidencia teórica y empírica al respecto es ambigua".

³³ Diario *La Hora*, 20 junio 2001.

³⁴ Mercado Laboral y Servicio Civil de Ecuador, Rinne Jeffrey y Sánchez Carolina.

³⁵ Adriana Kugler, The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform, Version of November 2002.

En materia de flexibilidad laboral, es importante analizar la experiencia de España donde la legislación contempla algunas medidas para evitar los problemas que puede generar la distorsión de los objetivos que debe impulsar una estrategia de flexibilización laboral. Así, se observa que en la reforma del mercado de trabajo (julio de 2001) se incluyen incentivos para la generación de trabajo estable; tales incentivos están relacionados con bonificaciones a la cuota empresarial a la seguridad social, siempre que promueva la contratación de mujeres, desempleados y desempleados mayores de 45 años hasta 55 años. En el BOE³⁶ de 2 junio de 1994 se regula las empresas de trabajo temporal donde se establecen algunas condiciones para su autorización, entre las que se destacan: garantizar la estructura administrativa necesaria, dedicarse exclusivamente a esta actividad, responsabilidad solidaria entre la empresa usuaria y la empresa de trabajo temporal respecto a las obligaciones salariales y de seguridad social, obligación de evaluar los riesgos laborales y tomar medidas para prevenirlos y la obligación de invertir 1% de la masa salarial en la formación de los trabajadores.

La flexibilidad laboral no debe repercutir en el deterioro de las relaciones laborales y en la calidad de vida de los trabajadores. Por lo tanto es necesario que el Ministerio de Trabajo establezca una regulación más estricta³⁷ sobre el rol de las empresas de tercerización, de tal manera que se garantice la seguridad laboral, el acceso a un salario de acuerdo a la ley, la cobertura de la seguridad social y la inversión en capacitación. El impacto social y económico de las empresas tercerizadoras es un tema de investigación futura.

Además es conveniente crear incentivos para la generación de trabajo estable, los cuales pueden considerar créditos fiscales a la capacitación o incentivos a la adaptación de nuevas tecnologías que demanden la contratación estable de profesionales calificados. El incremento de la tercerización como práctica de contratación de personal en Ecuador, además de la falta de incentivos a capacitar y a adaptar nuevas tecnologías, podría obedecer a los costos de contratación y despido de personal, que pueden ser altos en relación a la trayectoria de la productividad de las empresas. Por tal motivo, en la siguiente subsección se analiza el tema de los costos de contratación y despido de personal.

3.2.1 Costos de contratación y reparto de utilidades

En relación a los costos de contratación, en la sección 2.7 se observó que en general, el salario real ha seguido la misma evolución de la PMEL, lo que implica que los costos de contratación de mano de obra no han ido en detrimento de la competitividad empresarial. Sin embargo, la trayectoria negativa de la PMEL en los últimos años obviamente eleva la reticencia de las empresas hacia la elevación de los salarios reales y si en los próximos años se mantiene dicha trayectoria puede ser fuente de alta conflictividad social entre empleadores y trabajadores. Por ello las leyes respecto a la fijación de salarios, así como otros aspectos de la institucionalidad del mercado laboral

³⁶ Boletín Oficial del Estado de España.

³⁷ Actualmente en el Código de Trabajo existe un reglamento para las oficinas privadas de colocaciones (empresas tercerizadoras), pero dicho reglamento es muy general y no hace mención expresa a temas como seguridad laboral y capacitación.

deben apuntar a incentivar aumentos de productividad y el reparto de los beneficios de una mayor productividad entre asalariados y dueños del capital.

Adicionalmente a las estrategias de fijación del salario, la obligación de distribuir el 15% de las utilidades entre los trabajadores, viene a constituir parte del costo de la mano de obra y podría ser otra causa para que las empresas opten por la subcontratación. A pesar de que la ley no discrimina a los trabajadores tercerizados del acceso a las utilidades, en la práctica las empresas no reconocen este beneficio. El incentivo a evadir la repartición de utilidades es más fuerte en la medida que la productividad se reduce y dado que en el Ecuador la PMEL ha disminuido a partir del año 1998 (ver Gráfico No. 12), se esperaría una mayor aplicación de mecanismos orientados a reducir el peso de salarios y utilidades repartidas. Sin embargo, la solución no radica en deteriorar las remuneraciones, sino en mejorar la productividad.

La repartición del 15% de utilidades no es una práctica común en todos los países de América Latina. En Perú esta práctica es diferenciada por sectores y varía entre un 5% y 20%; en otros países como Paraguay, Colombia, Bolivia, El Salvador, Guatemala y Costa Rica la repartición de utilidades no es obligatoria y más bien depende de las políticas de cada empresa.

Una alternativa de reforma en este tema puede ser reducir el porcentaje de repartición obligatoria del 15% al 5%, con lo cual se esperaría estimular la inversión productiva y disminuir los incentivos a llevar doble contabilidad y tercerizar el personal. Si se suma el efecto impositivo del 15% de repartición de utilidades y el 25% del impuesto a la renta, se observa que la carga impositiva del Ecuador es de 36%, una de las más altas de América Latina. Con la reducción del porcentaje de distribución de utilidades al 5%, la carga impositiva será de alrededor del 29%, es decir más cerca de la carga impositiva promedio, respecto a otros países de la región (ver Anexo No. 3). La importancia de este tema para el sector productivo justifica la necesidad de profundizar en este tema en futuras investigaciones.

Adicionalmente, la reducción del porcentaje de reparto de utilidades es consistente con la propuesta de reforma al proceso de fijación de salarios, cuya base es relacionar los salarios con el desempeño de la productividad, como se analizó en la sección 3.1. Sin embargo será necesario evaluar la viabilidad política de reducir el porcentaje de repartición de utilidades.

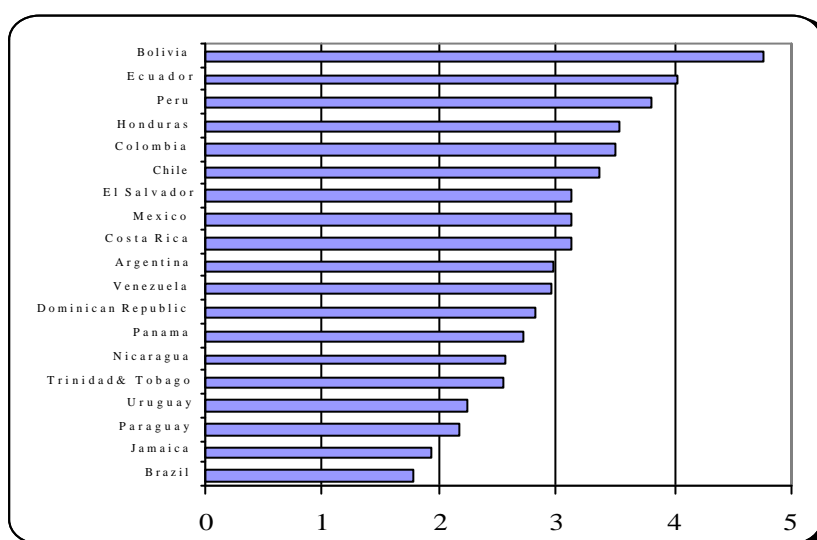
Pero más allá de que se pueda concretar una reducción en el porcentaje de repartición de utilidades, es necesario vincular el reparto de las utilidades a una medición del rendimiento y no necesariamente a los parámetros definidos por la actual normativa, la cual establece que el 10% se distribuirá entre todos los trabajadores en función directa con el tiempo trabajado durante el período del ejercicio y los 5 puntos porcentuales restantes en función del número de cargas familiares. Como se observa, esta norma no está orientada a resultados, ya que no premia el desempeño del trabajador sino su permanencia en la empresa.

3.2.2 Costos de despido

En lo que respecta a los costos de despido en Ecuador, estos equivalen aproximadamente a 4 meses de la remuneración mensual.³⁸ El gráfico 16 revela que aún después de que muchos países han reducido los costos del despido durante la década de los noventa, el costo promedio de despedir a un trabajador es todavía alto en Latinoamérica en relación a los países industrializados, donde Bolivia, Ecuador y Perú presentan los costos más altos. Los países industrializados presentan un costo promedio de aproximadamente 1.6 meses de salario medio, mientras en Latinoamérica el promedio es superior a los tres meses.³⁹

Gráfico No. 16

Costo de despido en múltiplos de salarios mensuales



FUENTE: Pages y Heckman, NBER Working Paper No. 7773.

En el Ecuador, el código de trabajo señala que la indemnización por despido intempestivo de trabajadores que tengan hasta tres años de servicio, será de tres meses de remuneración y en adelante se pagará el valor equivalente a un mes de remuneración por cada año de trabajo. Ecuador junto con Bolivia son los países de la región que registran los más altos costos de despido y por lo tanto una reducción de estos costos es procedente y justificable a fin de incentivar la generación de trabajo estable en las empresas.

³⁸ Código de trabajo, Art. 188, Indemnización por despido intempestivo.

³⁹ Pages y Heckman, NBER Working Paper No. 7773.

4. Capacitación laboral y productividad

El esquema monetario de dolarización, requiere que las empresas tengan la capacidad de competir en los mercados internacionales en términos de calidad y precio. Sin embargo, los precios competitivos no pueden derivarse de la reducción recurrente de los salarios porque esta práctica tiene un límite y porque no se puede fundamentar la competitividad en el deterioro de la calidad de vida de los trabajadores.

Adicionalmente, no es posible mantener la posición competitiva en los mercados internacionales sin competitividad sistémica, basada en el progreso tecnológico que deriva en permanentes aumentos de calidad y productividad. Esto se fundamenta, entre otras cosas, en la inversión en capital humano y en la capacitación de los trabajadores. Por lo tanto, la competitividad empresarial se debe desarrollar sobre la base de la mayor productividad de todos los factores de la producción (PTF), para lo cual la formación del capital humano es uno de los elementos más importantes. El capital humano tiene relación con el conjunto de conocimientos de los trabajadores, adquiridos por medio del sistema educativo y de su capacitación en el trabajo.⁴⁰

En el caso de la capacitación en el trabajo, ésta tiene externalidades positivas que no siempre son observadas por las empresas, lo cual conduce a decisiones subóptimas desde el punto de vista social. Así tenemos que la inversión en capacitación permite la difusión del conocimiento hacia otros trabajadores, una mayor flexibilidad de la economía para adaptarse a cambios, especialmente a los cambios vinculados con las áreas tecnológicas, la posibilidad de crear un ambiente positivo para las inversiones y la generación de mayor bienestar social. Sin embargo, dado que las empresas no internalizan estas externalidades, ya que no pueden capturar el beneficio de la capacitación inmediata o totalmente, la decisión de invertir en capacitación por parte del sector privado no alcanza los niveles que la sociedad requeriría para optimizar los beneficios de la formación del capital humano.⁴¹ Otra barrera para que las empresas tomen decisiones óptimas en cuanto a las decisiones de capacitación, se refiere a la percepción de que el capital humano es fácilmente transferible y otras empresas se beneficiarán de la inversión realizada en el capital humano.

En cuanto a los factores que afectan la demanda de capacitación por parte de los trabajadores, están las imperfecciones en la información sobre oportunidades de capacitación y empleo, y, la falta de acceso a los medios o a los créditos para capacitación.

La solución a este problema debe contemplar la implementación de incentivos a la oferta y demanda de capacitación, para lo cual los gobiernos pueden utilizar variados instrumentos tales como créditos fiscales, provisión de información sobre capacitación y empleo, créditos y becas para capacitación, etc.

⁴⁰ (Mankiw, Romer and Weil 1992).

⁴¹ Esto es similar a lo que sucede con la inversión en investigación y desarrollo y en adquisición de tecnología en general, dado que la tecnología es un bien no rival que puede ser imitado y utilizado por otros y el agente individual no puede captar todo el beneficio de la inversión realizada.

4.1 Sistemas de capacitación y formación profesional

En América Latina, las instituciones de formación profesional han perdido protagonismo en los últimos años. Se observa adicionalmente que sus egresados tienen dificultades para insertarse en el mercado laboral y que la mayoría de estas instituciones no se adaptaron rápidamente a la demanda del mercado; también enfrentan problemas financieros, en algunos casos existe una marcada politización, y, no tienen una buena relación de coordinación con el sector productivo.

Generalmente, la formación profesional se financia con recursos del presupuesto general del Estado o con recursos del sector privado destinados específicamente para dicho fin. Las modalidades de utilización de estos fondos son: a) financiamiento de instituciones oficiales de capacitación, b) subsidio de organismos proveedores de capacitación a través de la contratación de sus servicios en concurso público, c) subsidios de capacitación para las empresas sea éste un subsidio directo o un crédito fiscal contra los impuestos, d) subsidio de capacitación para los trabajadores sea a través de un bono o un crédito fiscal contra los impuestos personales y e) subsidios a centros de capacitación corporativos (Ver cuadro No. 4).

Las modalidades de aplicación de los fondos destinados a la capacitación y formación profesional más centralizadas desde el punto de vista de quien ofrece la capacitación, tienen la ventaja de las economías de escala en la oferta de los servicios de capacitación y el control directo de la oferta y la calidad de los servicios por parte del Estado. Sin embargo también presentan desventajas como la rigidez en la oferta de capacitación por la falta de competencia, el clientelismo político y la ausencia de rendición de cuentas.

Por su parte, las modalidades más descentralizadas de aplicación de los fondos para formación profesional tienen entre sus principales ventajas, ajustar más eficientemente la oferta de capacitación a la demanda social y del sector productivo, mayor eficiencia operativa y mayor competencia entre los oferentes de capacitación, lo cual genera incentivos para ofrecer servicios de mejor calidad. Entre las desventajas que pueden presentar los sistemas más descentralizados se pueden señalar la falta de una capacitación continua y de largo plazo y en su lugar, el predominio de una oferta de capacitación puntual, cortoplacista y específica, atomización de la oferta de capacitación y falta de inversión en infraestructura para la capacitación en tecnologías que requieren equipos y maquinaria sofisticadas o costosas, pueden favorecer principalmente a las grandes empresas y empleados de alto nivel y descuidar la capacitación de sectores más vulnerables y con menor acceso a medios para la capacitación como los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, desempleados y jubilados. En ocasiones, es posible combinar dos o más de estas modalidades, con la intención de responder eficientemente a las demandas del sector productivo, sin descuidar las necesidades de otros segmentos más desprotegidos de la población (Cuadro No. 4).

Cuadro No. 4

Modalidades de Aplicación del Financiamiento de Formación Profesional		
Modalidad	Ventajas	Desventajas
Financiamiento de instituciones oficiales de capacitación	Economías de escala en la producción de servicios de capacitación en gran escala.	Puede amparar la ineficiencia institucional
	Control directo del Estado de la oferta y calidad de los servicios	Favorece la rigidez de la oferta de capacitación por la falta de competencia Clientelismo político y falta de rendición de cuentas
Subsidio discrecional a organismos proveedores de capacitación a través de la contratación de sus servicios en concurso público	Expones a los organismos de capacitación a una competencia efectiva	La atomización de la oferta de capacitación
	Permite al estado control sobre la focalización social de los programas de capacitación	Ineficiencia operativa al desalentar las inversiones en infraestructura para capacitación en las tecnologías duras
Subsidios de capacitación para las empresas (subsidio directo o crédito fiscal contra impuestos)	Promueve una mejor adecuación de la oferta a las necesidades efectivas de capacitación del sector productivo	Puede favorecer a los sectores que menos necesitan (grandes empresas y empleados de alto nivel) Capacitación predominantemente puntual, cortoplacista y específica Empresas que reciben subsidios son tolerantes en sus exigencias de calidad y precios
	Permite ajustar la oferta de capacitación a la demanda social	Necesidad de implementar mecanismos de información y orientación para los usuarios
	Focaliza las ayuda estatal en los sectores más necesitados	Pueden alentar una demanda exagerada de capacitación que no guarde relación con las oportunidades reales de empleo
Subsidios de capacitación para los trabajadores (con un vale para capacitación o crédito fiscal de impuestos personales)	Estimula la demanda hacia áreas con mejores perspectivas de empleo	Controles administrativos costosos por dispersión de los beneficiarios
	Fortalecimiento de los mecanismos de mercado	
Subsidios a centros de capacitación corporativos (como subsidio directo o crédito fiscal)	Articulación más estrecha entre la oferta de capacitación y las necesidades del personal de las empresas	Falta de voluntad por parte de las empresas para asociarse
	Mayor eficiencia operativa y mejor calidad por la especialización	La seguridad de un mercado cautivo puede erosionar los incentivos para la eficiencia.
	Mayor compromiso de las empresas en la gestión del centro	

FUENTE: Financiamiento de la formación profesional en América Latina, OIT.

4.2 Instituciones oficiales de capacitación en la Región Andina

En los países andinos las instituciones de capacitación principalmente se han constituido como un ente autónomo, adscrito al Ministerio de Trabajo o de Educación. En el resto de países andinos la institucionalidad es similar, con una presencia estatal muy importante en la oferta de capacitación, excepto por el caso de Bolivia donde en el año 1996 se reformó el sistema de formación profesional y se creó la Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Profesional, como una organización privada sin fines de lucro dirigida por la Confederación de Empresarios de Bolivia (Cuadro No. 5). En el

caso del Ecuador, el SECAP⁴² se creó en 1968 como una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo, con autonomía administrativa y financiera.

Cuadro No. 5

	Ecuador	Venezuela	Colombia	Perú	Bolivia
Instituciones Oficiales de Capacitación	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)	Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)	Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL)
Fecha de creación	1968	1969	1957	1961	1996 (como fundación) y 1988 (como instituto)
Personería Jurídica	adscrito al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, pero con autonomía administrativa y financiera.	ente autónomo con personería y patrimonio propios, adscrito al Ministerio de Educación	con personería y patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	persona jurídica de derecho público con autonomía técnica, pedagógica, administrativa y económica y con patrimonio propio	Es una institución privada, de bien público, sin fines de lucro, dirigida por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia

FUENTE: OIT, Financiamiento de la formación profesional en América Latina.

En cuanto al financiamiento, en todos los países andinos se considera un aporte de los empleadores, calculado como un porcentaje sobre las remuneraciones. Este porcentaje varía entre el 0.5% y el 2%. Como se observa en el Cuadro No. 6, el Ecuador tiene la menor contribución obligatoria al sistema de capacitación.

Cuadro No. 6

	Ecuador	Venezuela	Colombia	Perú	Bolivia
Financiamiento	contribución obligatoria de las empresas públicas, mixtas y privadas, equivalente al 0.5 % de las remuneraciones, más los aportes del Presupuesto General de la Nación.	Financiamiento tripartito: Empleadores privados aportan el 2% de las remuneraciones que pagan; Los trabajadores aportan el 0,5% de las utilidades anuales que reciben, más aportes del Presupuesto General del Estado.	aportes obligatorios mensuales de los empleadores públicos y privados, de un porcentaje sobre los salarios y jornales (entre 0.5 y 2.0%). Además recibe ingresos de la venta de productos y servicios, y de aportes adicionales de las empresas u otras fuentes	La contribución de las empresas de más de 20 trabajadores. El monto de la contribución es equivalente al 0.75% del total de las remuneraciones que paguen las empresas a sus trabajadores. Los recursos generados por la prestación de servicios de capacitaci	aporte privado, equivalente al 1% , calculado sobre el salario mensual de todos los trabajadores que figuran en planillas, a cuya contribución se obliga voluntariamente el empleador privado

FUENTE: OIT, Financiamiento de la formación profesional en América Latina.

⁴² Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional.

4.3 Sistemas de capacitación profesional en otros países

Otras experiencias en materia de formación profesional como las del Costa Rica, Chile, Alemania, Francia, Japón y Reino Unido, muestran que no existe una receta única en este tema. Sin embargo, cabe resaltar que de una u otra manera todos ellos tienden hacia sistemas descentralizados y propician la participación del sector privado en la oferta de la capacitación y el Estado se enfoca principalmente en la atención de aquellos sectores que por diversas causas no tienen acceso a programas de formación profesional. De todas maneras, el Estado sigue financiando al menos parcialmente u otorgando incentivos fiscales a la capacitación en general independiente del organismo u organismos que ofrezcan la capacitación y su nivel de coordinación con el sector privado. Esto es coherente dadas las fallas de mercado existentes en el ámbito de la capacitación. Son experiencias relevantes en formación profesional, el caso de Alemania en formación dual⁴³ y de Costa Rica que alcanzó la certificación de calidad ISO 9002 para el INA⁴⁴ que es la institución estatal de capacitación (Cuadro No. 7).

Cuadro No. 7

	COSTA RICA	CHILE	ALEMANIA	FRANCIA	JAPON	REINO UNIDO
Modalidad de Operación	El instituto oficial de capacitación es importante, pero también promueve la participación privada en la oferta de capacitación a través de un proceso de acreditación	Sistema descentralizado que promueve la competencia privada a través de un proceso de acreditación	Sistema descentralizado con base en un proceso de formación dual y competencia de escuelas profesionales.	Sistema descentralizado, donde las empresas pueden administrar directamente sobre sus planes de capacitación	Sistema descentralizado con programas que se imparten en centros públicos, agencias semiestatales y organismos privados	Sistema descentralizado que promueve la competencia privada en la oferta de capacitación
FINANCIAMIENTO	El 2% de la planilla de todos los empleados del sector público y privado. Las empresas del sector agropecuario aportan el 0,5%	Las empresas deciden la cantidad y clase de capacitación que requieren, beneficiándose de un incentivo tributario	El Estado financia o subsidia la fase lectiva de la formación dual. Las empresas asumen los costos de la fase práctica de la formación dual	Las empresas aportan el 1,2% de su masa salarial y se cuenta aportes del Estado y de los gobiernos locales. Las 2/3 partes pueden destinar para sus propios planes de capacitación	La capacitación en el sistema público es gratuita y se financia con recursos generales del Estado. La capacitación en el sector privado está a cargo de las empresas y trabajadores	El presupuesto general del Estado
OTRAS CARACTERÍSTICAS	La Asociación Española de Normalización (AENOR) concedió el certificado ISO 9002 al INA.	El Estado patrocina diversos programas para la población que no tiene acceso a los programas de las empresas		Los aportes del Estado se destinan a subsidiar programas públicos de capacitación y desarrollo tecnológico complementario		La participación de los usuarios se promueve a través de: Vales y prestamos sin intereses para Desarrollo de Carreras

FUENTE: OIT, Financiamiento de la formación profesional en América Latina.

⁴³ La formación dual es un proceso en el cual la parte teórica de la capacitación se recibe en un centro educativo y la parte práctica en la misma empresa.

⁴⁴ Instituto Nacional de Aprendizaje.

En cuanto al financiamiento, se observa que las empresas privadas que son las beneficiarias de la capacitación tienen gran capacidad de decisión sobre el tipo de capacitación que requieren. Así tenemos las experiencias de Chile donde las empresas cuentan con un incentivo tributario por la capacitación que implementan. En Alemania, las empresas asumen los costos de la fase práctica de la formación dual. En Francia, las empresas pueden disponer la cuarta parte de sus aportes para sus propios planes de capacitación y en Japón, el sector privado asume los costos de la capacitación, gracias a una cultura corporativa que privilegia la formación del capital humano.

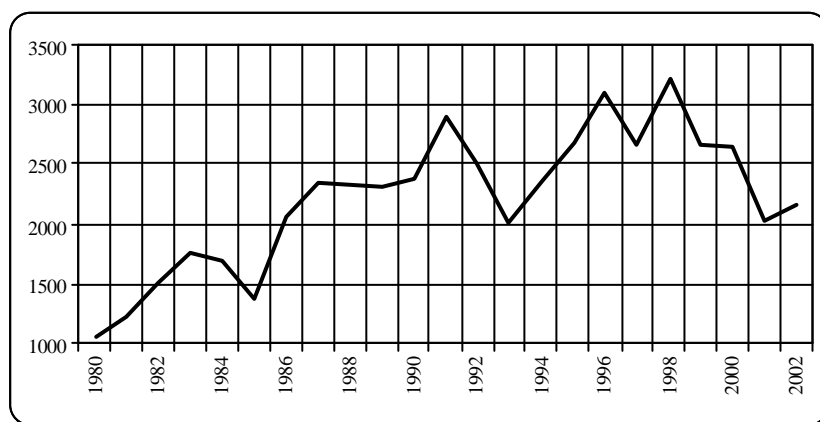
Un interesante ejemplo del impacto que puede tener la capacitación en la productividad y el desarrollo de un país es China, que en el año 2002 creció al 8% anual en términos reales y atrajo US\$ 53 mil millones de inversión extranjera directa, a pesar de un ambiente mundial desfavorable para el comercio internacional y los flujos de capitales. Según la firma americana Morgan Stanley Dean Witter la ecuación de “aprender haciendo + educación” ha permitido a la república asiática crear una ventaja competitiva clara. Esto resalta la importancia de aplicar políticas integrales, es decir, de apoyo a la educación y simultáneamente de fomento al sector productivo, ya que mientras más dinámico e innovador sea éste último, más demanda y absorción de mano de obra calificada existirá, y simultáneamente, constituirá un incentivo para que el sector privado asuma un rol más protagónico en asegurar la alta calidad del sistema de capacitación.⁴⁵

4.4 El sistema de formación profesional en Ecuador

En el Ecuador la gestión del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) ha perdido protagonismo. A partir de 1998 se observa una disminución del número de cursos que se ofrecen, de tal manera que en el año 2002 se ofrecieron 2167 cursos, cifra similar a los cursos que el SECAP impartió en el año 1987 (Gráfico No. 17).

Gráfico No. 17

**Cursos del SECAP
1980-2002**



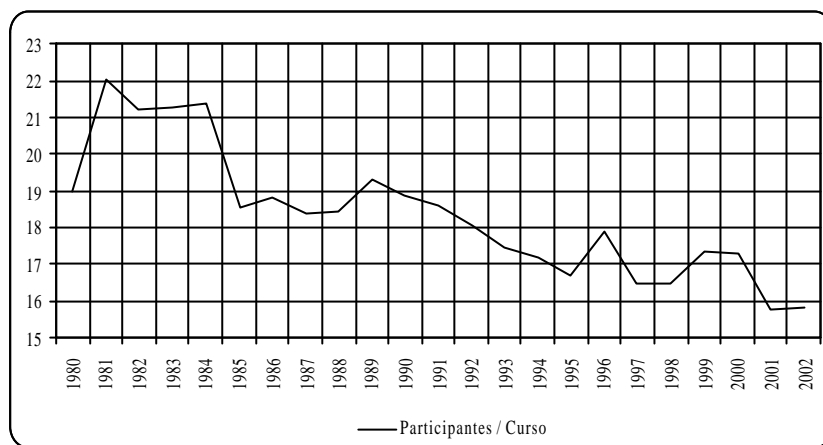
FUENTE: Estadísticas del SECAP.

⁴⁵ Banco Central del Ecuador, Boletín de Competitividad No. 4, “Inversión en capital humano: China, una lección para mejorar la competitividad” Carlos Andrés Proaño.

La demanda de los cursos del SECAP también se redujo. Así, se observa que mientras en el año 1989 el número de participantes promedio por curso era de 19 estudiantes, para el año 2002 el promedio es de 16 estudiantes por curso (Gráfico No. 18).

Gráfico No. 18

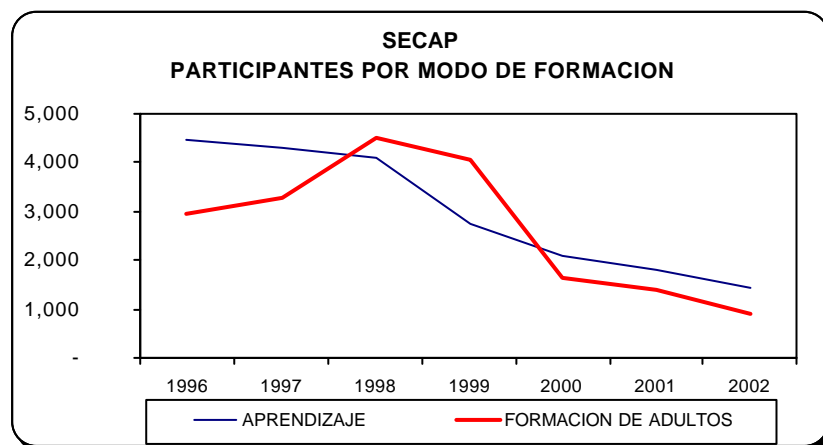
**SECAP
Participantes / Curso**



FUENTE: Estadísticas del SECAP.

Esta disminución de la demanda de capacitación se observa en todos los modos de formación. La reducción es particularmente evidente en la formación de adultos cuyo número de capacitados cae un 69% entre el año 1996 y el 2002; y, en el modo de formación de aprendizaje que experimentó una disminución de 67% en el número de participantes en el mismo período. Tal situación sugiere que la demanda de capacitación que más disminuyó fue la que generan quienes requieren capacitación durante su vida laboral o que se encuentran desempleados y necesitan aprender algún oficio (Formación de adultos), así como de aquellos que ingresan por primera vez al mercado laboral (Aprendizaje).

Gráfico No. 19



FUENTE: Estadísticas del SECAP.

En este contexto, el gobierno del Ecuador mediante decreto Ejecutivo No. 1821 del 10 de septiembre de 2001 creó el Consejo Nacional de Formación Profesional (CNCF), como un órgano regulador, coordinador, impulsador y facilitador de las actividades de capacitación y formación profesional en el Ecuador. Su rol es el de acreditar a instituciones privadas de capacitación y coordinar su participación en la oferta de capacitación a las empresas del sector privado. Se financiará con el aporte del 82% del 0,5% de la nómina de las empresas privadas, mientras el 18% se destinará al SECAP. Los aportes del sector público continuarán destinándose en su totalidad al SECAP. Con la creación de este Consejo se pretende fortalecer la participación privada en la oferta de capacitación a las empresas y que el Secap se enfoque en los sectores que requieren de mayor atención gubernamental.

El Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNFP) está integrado por el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, quien lo presidirá, cuatro delegados por el sector empleador elegidos por las cámaras de la producción y cuatro delegados del sector laboral designados por las centrales sindicales. Este Consejo es el responsable de la gestión de los recursos técnicos, económicos y financieros para el cumplimiento de los objetivos encomendados.

Las ventajas de la participación del CNFP tienen relación con la promoción de una mayor competencia entre instituciones privadas de capacitación, lo cual permitirá que la oferta de capacitación sea de mejor calidad y responda eficientemente a la demanda del sector productivo. Además las empresas que son quienes aportan los fondos destinados a capacitación, tendrán mayor control sobre la calidad del servicio que demandan.

Los inconvenientes que se pueden presentar tienen relación con la atomización de la oferta de capacitación, lo cual limitaría las inversiones en una infraestructura educativa que promueva la adaptación de nuevas tecnologías. También es posible que aquellas personas que ingresan por primera vez al mercado laboral y aquellas que se encuentran desempleadas, tengan difícil acceso a la capacitación que ofrecen las instituciones privadas.

En definitiva, si bien es necesario promover la competencia en la oferta de capacitación, también se debe realizar un adecuado control de las instituciones de capacitación que se acrediten y un mecanismo permanente de rendición de cuentas de dichas instituciones sobre la calidad del servicio que brindan. También se requieren crear mecanismos dentro del Consejo Nacional de Formación Profesional para que la capacitación responda a las necesidades de los diferentes segmentos productivos (empresas de distinto tamaño). Por otro lado, el Estado no debe descuidar la capacitación de sectores vulnerables de la población como jóvenes, desempleados, etc.

Es preciso señalar que los incentivos de las empresas para invertir en capacitación, están ligados a los incentivos que ofrece el entorno legal e institucional para la adquisición de tecnología e inversión en investigación y desarrollo. A medida que existe un adecuado sistema de innovación, también surgirán incentivos para que las empresas inviertan más en capacitación, como ha sido la experiencia en otros países. Por ello es indispensable que el gobierno establezca incentivos para la formación del capital humano junto con la implementación de un sistema de innovación a fin de impulsar el desarrollo tecnológico.

En el Ecuador no existe un sistema de incentivos que respalde los procesos de capacitación, investigación e innovación y a pesar que es posible encontrar esfuerzos aislados como los programas de FUNDACYT y algunas universidades, todavía falta desarrollar un adecuado engranaje entre el sector productivo y las instituciones de capacitación e investigación.

5. Conclusiones y recomendaciones de política económica

Las normas y regulaciones del mercado laboral, deben incentivar que empleadores y trabajadores tomen acciones conjuntas enfocadas hacia la elevación de la productividad de las empresas. Para ello, empleadores y trabajadores deben estar informados acerca de cómo las ganancias de productividad pueden revertirse en mejores condiciones para ambos sectores, es decir, que un proceso de elevación continúa de la productividad permitirá elevar tanto el retorno real al capital como de los salarios reales.

Como parte de las reformas requeridas en el mercado laboral para lograr este objetivo, el mecanismo de fijación de los salarios deben promover y privilegiar la negociación directa entre empleadores y trabajadores, fortaleciendo el rol de los contratos colectivos, en los cuales se consideren criterios como la productividad y el entorno de cada empresa en la determinación de los salarios y las condiciones laborales.

La fórmula para la determinación de los incrementos salariales debe considerar el incremento de productividad más la inflación del año anterior. Con este propósito se pueden considerar, como punto referencia inicial, los indicadores nacionales y sectoriales de productividad que proporciona el Banco Central del Ecuador. El mecanismo debe tomar en cuenta la repartición equitativa de las ganancias de productividad de la empresa entre empleadores y trabajadores a fin de que se cumpla con el objetivo de incentivar a ambos sectores a trabajar conjuntamente con la finalidad de elevar la eficiencia. Cabe también resaltar que un mecanismo de este tipo tiene la ventaja de generar por si solo en el mediano y largo plazo, incentivos para la contratación de trabajadores en modalidades más estables, ya que los empleadores estarán interesados en promover el trabajo estable para invertir en capacitación e innovación, en la búsqueda de mayores niveles de productividad.

Por otra parte, al considerar la inflación pasada se pretende recuperar la capacidad adquisitiva pérdida durante el período anterior, sin generar endógenamente presiones inflacionarias futuras.

En relación con el reglamento para el funcionamiento de las oficinas privadas de colocación (tercerizadoras) que contempla el código de trabajo, es muy general y no precisa las responsabilidades de las empresas tercerizadoras respecto a los aspectos relacionados con la seguridad laboral, seguridad social, salarios, horas de trabajo y capacitación. Por tal motivo es necesario reglamentar tales responsabilidades y supervisar la gestión de las tercerizadoras respecto a las garantías que ofrecen al personal que contratan. Un análisis del impacto de las empresas tercerizadoras en los cambios de la estructura del mercado laboral y sobre el cumplimiento de las

responsabilidades laborales, por parte de este tipo de empresas, es un tema que requiere mayor investigación.

En relación con otros países de Latinoamérica, los altos costos de despido y el porcentaje vigente de repartición de utilidades en el Ecuador, lo ubica entre los niveles más elevados, lo cual incentiva la utilización de mecanismos de subcontratación y la evasión de las obligaciones laborales. Por lo tanto se sugiere reducir la indemnización por despido intempestivo, que actualmente equivale en promedio a 4 salarios mensuales⁴⁶, a un valor promedio de 2.5 salarios mensuales con lo cual se aproximaría al costo de despido promedio de los países de la región. Además, se recomienda reducir el porcentaje asignado a la repartición de utilidades del 15% al 5%; con esta reducción se permitiría que la carga impositiva efectiva de las empresas en Ecuador se aproxime al promedio de región, tal como se explicó en la sección 3.2.1. En todo caso se recomienda reemplazar el actual mecanismo de repartición de utilidades que privilegia el tiempo trabajado y las cargas familiares, por un mecanismo orientado a resultados, que incorpore la productividad y el desempeño de cada trabajador como los principales argumentos para la repartición de las utilidades, aunque sin descartar totalmente los criterios vigentes. Una investigación futura sobre las alternativas para reducir los costos de despido y sobre los mecanismos de reparto de utilidades, permitirá tener criterios más claros para tomar decisiones en estos temas, los cuales tienen mucha importancia para empleadores y trabajadores.

En el ámbito del Consejo Nacional de Formación Profesional, se precisa exigir una rendición de cuentas a los operadores privados, mediante una evaluación semestral de su gestión que debe medirse, entre otros, a través de los siguientes criterios: número de cursos realizados y alumnos atendidos, temas desarrollados, actualización de contenidos, calificación de sus profesores, alianzas con empresas privadas para programas de pasantías y formación dual e inserción de sus alumnos en el mercado laboral. De acuerdo a su desempeño deberá ser el apoyo económico que reciban sus programas de capacitación por parte del Consejo Nacional de Formación Profesional. Por su parte el SECAP, debería enfocarse en la capacitación de los sectores más vulnerables (jóvenes, desempleados y grupos informales) y desarrollar un proceso de mejoramiento continuo, a fin de alcanzar una certificación de calidad. Con este fin, el SECAP deberá adaptar nuevas tecnologías, modernizar sus instalaciones y rendir cuentas con base en los mismos criterios que se mencionaron para los operadores privados. Los resultados de dicha evaluación, posibilitarían al SECAP acceder a un mayor apoyo financiero por parte del Estado.

En conclusión, un mercado laboral eficiente debe ofrecer los incentivos adecuados para elevar la productividad y, por esta vía, los salarios y el empleo. Para ello los mecanismos de fijación de salarios, las regulaciones relativas a la flexibilización del mercado de trabajo, así como el sistema de capacitación y formación profesional, deben responder a esta necesidad.

⁴⁶ Pages y Heckman, NBER Working Paper No. 7773.

6. Bibliografía

Pages y Heckman, The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets, NBER Working Paper No. 7773.

Hopenhayn, H, Labor Market Policies and Employment Duration: The Effects of Labor Market Reform in Argentina, February 2001.

Adriana Kugler, The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform, *Version of November 2002*.

OIT, Empleo y Protección social en Ecuador, septiembre 2001.

OIT, Panorama Laboral 2002.

Mercado Laboral y Servicio Civil de Ecuador, Rinne Jeffrey y Sánchez Carolina.

OIT, Financiamiento de la formación profesional en América Latina.

Los Indicadores Sociales. La Migración Internacional Reciente: Algunos Interrogantes, SIISE, 2002.

Ley para la Transformación Económica del Ecuador, 13 de Marzo 2000.

Diario La Hora, 20 junio 2001.

Código de Trabajo de Ecuador.

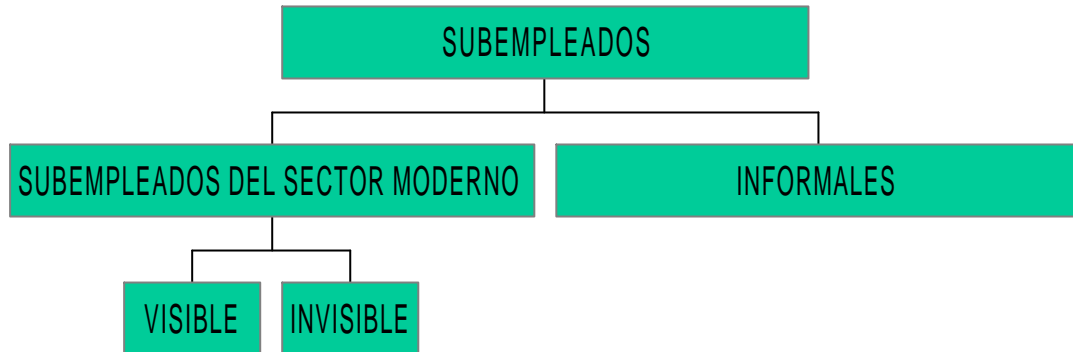
Código de Trabajo de España.

Código de Trabajo de Venezuela.

Encuesta de empleo, subempleo y desempleo del INEC, 1993 – 2001.

Encuesta de empleo, subempleo y desempleo de BCE-PUCE, 1998-2001.

Definiciones del INEC



Subempleados: Es la población subempleada del sector moderno más la población del sector informal.

Subempleados del sector moderno: Pueden ser subempleados visibles y subempleados invisibles

Subempleados visibles: Aquellos ocupados que trabajan involuntariamente menos de la jornada legal de trabajo (40 horas)

Subempleados invisibles: Aquellos ocupados que a pesar de trabajar más horas de la jornada legal de trabajo, perciben ingresos inferiores a los contemplados por la Ley.

Sector no moderno o informal: Aquellos ocupados que desarrollan su trabajo como patronos, trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y asalariados de establecimientos de hasta 5 trabajadores; excepto quienes desarrollan actividades de nivel profesional, científico o intelectual.

Definiciones del INEC

Ocupados plenos:

Son las personas que trabajan como mínimo la jornada legal de 40 horas semanales o bien quienes habiendo trabajado menos de 40 horas por cualquier motivo, no desean trabajar más horas y además cuentan con un ingreso del trabajo cuyo monto sea igual o superior al salario mínimo legal

Sector moderno:

Lo componen las personas de las siguientes categorías:

Los ocupados que trabajan en establecimientos económicos con más de 5 trabajadores.

Aquellos ocupados que laboran en establecimientos de hasta 5 trabajadores, como patronos, cuenta propia y asalariados, siempre que formen parte del Gran Grupo 2 (Profesionales, Científicos e Intelectuales) de la CIUO-88.

Aquellos ocupados que laboran en establecimientos de hasta 5 personas en cuya rama de actividad no hay establecimientos que puedan ser calificados como informales: tal es el caso de instituciones financieras (casas de cambio), agencias de viajes, centros de cómputo, empresas de transporte (aéreo, terrestre y fluvial) y otros de similares características.

Desocupados, tanto cesantes como aquellos que buscan trabajo por primera vez, bajo el supuesto de que la búsqueda de trabajo es una característica del sector moderno (en el sector informal nadie está en busca de trabajo, sino que crea su propio puesto de trabajo). Esta afirmación desde luego debe matizarse porque hay trabajadores informales para los cuales la creación de un puesto de trabajo ocurre al cabo de una cierta trayectoria ocupacional, así como por existencia de asalariados.

Tasa de Impuesto a la Renta⁽¹⁾
Año 2002

Argentina	35%
Bolivia	25%
Brasil	15%
Chile	15%
Colombia	35%
México	35%
Panamá ⁽²⁾	30%
Paraguay	30%
Perú	30%
Uruguay	30%
Venezuela	15% al 34%
Ecuador	25%
PROMEDIO⁽³⁾	28%

(1) Para personas jurídicas.

(2) Información del año 2001.

(3) Excluye a Ecuador.