

Informe técnico: Impacto de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, durante el período marzo 2020-marzo 2021.

Dr. (c) Diego Carrión Sánchez



Observatorio del
TRABAJO
y el pensamiento crítico
Universidad Central del Ecuador

Índice de contenidos.

Introducción	3
Cambios metodológicos e incomparabilidad	3
Evaluación crítica de los Informes presentados por instituciones públicas y privadas sobre los resultados de la aplicación de la ley.	8
Evaluación de resultados parciales de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria en el período septiembre- diciembre de 2020	14

Índice de tablas

Tabla 1: Comparación del peso porcentual de las categorías que conforman el índice de sectorización de la población trabajadora (formal-informal) en la ENEMDU sep-2019 y ENEMDU sep-2020.	13
Tabla 2: Comparación del peso porcentual de las categorías que conforman el índice de sectorización de la población trabajadora (formal-informal) en la ENEMDU sep-2020 y ENEMDU dic-2020.	20

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Comparación del sector informal según resultados de ENEMDU de sep-2019 y sep-2020. (Únicamente referencial del argumento de CORDES).	11
Ilustración 2: Sectorización de la Fuerza de trabajo sep19-sep20. (Únicamente referencial del argumento de CORDES).	12
Ilustración 3: Casos válidos y clasificados para ENEMDU sep-2019 y ENEMDU sep-2020	12
Ilustración 4: Tamaño de la muestra y tamaño del formulario de las encuestas aplicadas entre septiembre de 2019 y marzo de 2021	15
Ilustración 5: Distribución porcentual de los/as trabajadores/as por condición de actividad (agregado). Septiembre y diciembre de 2020.	17
Ilustración 6: Variación del número de trabajadores en cada categoría del índice condición de actividad (agregado) entre septiembre y diciembre de 2020.	18
Ilustración 7: : Variación del número de trabajadores en cada categoría del índice empleo no adecuado (desagregado) entre septiembre y diciembre de 2020.	19

Introducción¹

El presente documento tiene como objetivo mostrar las dificultades de medir el impacto de la Ley de Apoyo Humanitario en el empleo, desde el inicio de su aplicación en junio de 2020. Y usar los limitados recursos disponibles para brindar una mirada parcial pero contundente sobre los resultados de su aplicación.

Con esos objetivos se presenta en primer lugar los cambios metodológicos operados durante el 2020 y 2021 en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), mostrando los problemas de comparabilidad que se derivan de la ruptura de la serie histórica. Luego se comentará la información presentada sobre situación laboral en la audiencia del 30 y 31 de octubre del 2020 por parte de CORDES, INEC y Ministerio de Economía y Finanzas. Finalmente se propondrá un mecanismo para evaluar los efectos de la ley, aún entendiendo que no es suficiente para medir sus efectos de manera global y durante todo el período de tiempo de su aplicación.

Cambios metodológicos e incomparabilidad

Los datos sobre empleo y mercado de trabajo que entrega el INEC a la sociedad ecuatoriana son resultado de una encuesta y no de un censo. Por tanto, se trabaja con una muestra de la población que mediante procedimientos técnicos es proyectada para representar la población total. Estos delicados procesos requieren preocuparse de la comparabilidad de la muestra que se proyectará como población total en cada aplicación del formulario de la encuesta.

Los mínimos para garantizar la comparabilidad entre una encuesta y otra son:

1. Mantener el mismo formulario de la encuesta.
2. Un diseño de la muestra similar en términos cualitativos y cuantitativos
3. Respetar el mismo diseño teórico conceptual de los índices producidos.

Entre diciembre de 2019 y marzo de 2021 se ha respetado el diseño teórico de los índices más importantes del mercado laboral ecuatoriano. Pero se han producido variaciones

¹ El autor es economista, Director del Observatorio Trabajo y Pensamiento Crítico de la Universidad Central del Ecuador; doctorando por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina; experto en temas agrarios y laborales; ex director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Docente titular a tiempo completo.

tanto en el formulario de la encuesta como en el diseño cualitativo y cuantitativo de la muestra, lo que ha ocasionado cuatro rupturas de serie histórica en menos de un año².

- a) La primera ruptura se produce en marzo de 2020, por suspensión de la recolección.
- b) La segunda ruptura debido a los cambios que implica el diseño de la ENEMDU TELEFÓNICA de mayo de 2019.
- c) La serie vuelve a romperse entre septiembre y diciembre de 2020, donde se vuelve a la recolección presencial de la información, pero con cambios en el diseño de la muestra.
- d) Finalmente, la cuarta en marzo de 2021 cuando se propone una nueva metodología para la llamada ENEMDU TRIMESTRAL, que permanecerá vigente hasta 2024.

Primera y segunda rupturas de serie histórica

El 16 de marzo de 2020 se suspenden las actividades de campo de la ENEMDU debido a la emergencia sanitaria³. Se logra recolectar datos solo para el 48% de la muestra, por lo que los resultados ni siquiera se publican (INEC, 2020a).

Para mayo de 2020 se diseña la Encuesta Telefónica siguiendo el ejemplo de otros países de la región y bajo el asesoramiento de CEPAL. Se la ejecuta con el objetivo de tener información coyuntural para la toma de decisiones de política pública y no con fines comparativos (INEC, 2020c). Así se lo aclara en el Boletín Técnico de esta encuesta: “Es importante precisar que la información de este boletín no es estrictamente comparable con la ENEMDU y se incluye con fines de referencia.” (INEC, 2020a)

Los principales cambios operados son la reducción de las preguntas del formulario de 227 a 81; se detiene la rotación de paneles, lo que significa que se hará la encuesta a las mismas personas a las que se hizo antes; la muestra y su diseño no es la misma; pero lo principal es el cambio de modalidad a recolección telefónica.

² Ruptura de serie histórica significa que los datos de la encuesta se vuelven incomparable con las encuestas anteriores debido a cambios cualitativos y cuantitativos en el diseño, recolección y/o procesamiento de los datos.

³ Decreto Ejecutivo No. 1017 obliga al CONEC (Consejo Nacional de Estadísticas y Censos) a adoptar la resolución No. 001-2020 que suspende las actividades de campo.

No se aclara en ningún documento técnico el grado de cobertura de la muestra⁴, pero sí se señala de manera reiterada los problemas encontrados⁵, lo que confirma la información extraoficial que indica que la cobertura de la muestra fue muy baja y por tanto su grado de representatividad y cobertura está muy comprometido⁶.

Tercera ruptura de serie histórica.

En junio de 2020 el COE nacional autorizó la recolección presencial de datos. El INEC se toma un tiempo para readecuar el diseño de la encuesta de mayo “acogiendo los aprendizajes de la pandemia” (INEC, 2021b). Se modifica nuevamente el cuestionario aumentando el número de preguntas para garantizar la recolección de indicadores para el cálculo de las variables del mercado laboral, confianza del consumidor y datos de la vivienda y el hogar, por lo que esta encuesta es mucho más completa que la de mayo (INEC, 2020d).

Aunque se aplica igual que años anteriores el muestreo probabilístico de dos etapas con estratificación geográfica por dominios de estudios y por sectores (urbano y rural), se produce un cambio fundamental en el diseño, esto es, la afinación del marco muestral que implica: “1. Equilibrio de las Unidades Primarias de Muestreo (UPM); 2. Estratificación acorde a las unidades de muestreo equilibradas; 3. Optimización de la dispersión de la muestra.” (INEC, 2020b, p.5).

Estos cambios, aunque permiten “mejorar la precisión de los estimadores y oportunidad de la información” (INEC, 2020b, p.5), rompe la posibilidad de comparar esta encuesta con la de mayo de 2020 y con todas las encuestas hechas antes de la pandemia, incluso la ENEMDU de septiembre de 2019.

“Los resultados de la ENEMDU de septiembre 2020 representan lo ocurrido en el mercado laboral en ese mes; la comparabilidad con periodos anteriores será

⁴ Es decir cuántas encuestas de la muestra lograron efectivamente realizarse.

⁵ Las personas no contestan la encuesta vía telefónica; no se encuentra en varios intentos a las personas: los registros de números telefónicos no son correctos; o han cambiado de número telefónico.

⁶ “...debido a que la forma de levantamiento es por llamadas telefónicas, se podrían generar sesgos por los errores no muestrales como la ausencia de respuesta, no cobertura (CEPAL, 2020), por tal motivo, la representatividad de la muestra se vería afectada debido a que no se levantaría la información de la muestra planificada inicialmente(...) Estas limitaciones en la cobertura muestral que se podrían presentar, producirán estimaciones sesgadas...” (INEC, 2020b, p.15)

motivo de estudio para así garantizar su inclusión en la serie histórica.” (INEC, 2020d, p. 6)

Es importante resaltar que, hasta el momento, tal encuesta no ha sido objeto de estudio ni se han elaborado los factores de expansión necesarios para que sea incluida en la serie histórica. Por tanto, es improcedente toda comparación con los datos de encuestas anteriores.

Sin embargo, en los mismos documentos metodológicos del INEC referentes a la encuesta de septiembre de 2020, se indica la intención de mantener la comparabilidad entre las encuestas de septiembre y diciembre del mismo año⁷. Sin embargo, los factores de expansión son calculados a nivel de persona en septiembre y a nivel de UPM en diciembre, lo que es un factor que compromete nuevamente la comparabilidad (INEC, 2020e).

Cuarta ruptura de la serie histórica

En marzo de 2021 se plantea un importante rediseño de la ENEMDU, que se venía preparando desde tiempo atrás, independiente incluso de la pandemia: “Se cambia el tamaño y selección de la muestra, el esquema de rotación de paneles y el cálculo de los factores de expansión para estimar a partir de la muestra la población. Además, se cambian el procedimiento para ejecución de la encuesta, la metodología para recolectar la información...” (INEC, 2021, P.11).

La principal novedad es que ahora se realizan encuestas mensuales que pueden agregarse para constituir la muestra de las encuestas trimestrales y anuales. La ENEMDU mensual tiene representatividad nacional y por área urbana o rural; la ENEMDU trimestral tiene representatividad nacional, por área y cinco dominios autorepresentados (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Machala); y la ENEMDU anual tiene representatividad, nacional, por área, cinco dominios autorepresentados y 24 provincias (INEC, 2021b)⁸.

⁷ “...en los meses de septiembre y diciembre de 2020 se levantará la información de la ENEMDU a partir de un tamaño de muestra igual para cada mes (1.294 UPM).” (INEC, 2020b, p. 10)

⁸ Como referencia, antes de 2021, las encuestas mensuales que no correspondían a trimestre (enero, febrero, abril, mayo, julio, agosto, octubre, noviembre) servían para el cálculo del índice de confianza del consumidor. La ENEMDU se hacía con esa finalidad, y no presentaban información sobre mercado de trabajo. Las trimestrales se hacían para producir estadística de mercado de trabajo: marzo, junio, septiembre y diciembre; además se medía desigualdad en junio y diciembre.

“Es importante señalar que los indicadores puntuales y acumulados no son comparables entre sí; es decir, si bien demuestran tendencias similares, se refieren a indicadores con periodos de referencia distintos.” (INEC, 2021b, p.27).

La cita ilustra los problemas de comparabilidad que se tiene cuando el tamaño de la muestra es diferente, incluso cuando el diseño de la muestra es similar y son similares el formulario, los factores de expansión y los métodos de recolección y registro.

El INEC propone mantener esta metodología y diseño muestral hasta el año 2024, garantizando una serie histórica comparable para estos cuatro años. Sin embargo, la comparabilidad de esta serie con las encuestas realizadas en 2020 y la serie histórica de la ENEMDU (2013-2019), no se encuentra garantizada pues no se han llevado a cabo los procedimientos técnicos necesarios para corregir los errores muestrales y no muestrales que se derivan de los distintos cambios metodológicos operados entre 2020 y 2021.

Se puede concluir por tanto y de manera preliminar que las cuatro rupturas en la serie histórica producen encuestas que solo pueden tomarse como referencia estática para el período de la recolección. No pueden ser comparadas entre sí, ni con las encuestas previas a la pandemia, ni con aquellas que empiezan a levantarse en 2021, tal como el propio INEC reconoce:

“La modificación en la metodología de levantamiento de información, supone una pérdida de comparabilidad con los indicadores del mercado laboral de periodos anteriores (...) las autoridades nacionales deben asumir la pérdida de comparabilidad de la serie de indicadores de empleo e ingresos. Esta pérdida de comparabilidad puede remediarse de manera parcial más adelante, aplicando instrumentos que recojan la información retrospectivamente (o) puede solucionarse aplicando metodologías que permitan un empalme de la serie...” (INEC, 2020c, p.13).

Sin embargo, nada de esto ha ocurrido. Las autoridades no han sido claras respecto de las dificultades para comparar los datos sobre mercado de trabajo antes y después de la pandemia, es decir, antes y después de la aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. No se han realizado recolecciones de información retrospectiva, ni se ha concretado un empalme de la serie histórica. Consecuencia de ello es que la toma de decisiones políticas se torna particularmente difícil, pues no es posible medir de manera

completa y para todo el periodo los efectos en el empleo de la pandemia y de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

Evaluación crítica de los Informes presentados por instituciones públicas y privadas sobre los resultados de la aplicación de la ley.

Por lo expuesto, sorprenden los criterios vertidos por los representantes de instituciones públicas (Ministerio de Economía y Finanzas e INEC) y privadas (CORDES) que concurren a la audiencia convocada por la Corte Constitucional dentro de la tramitación de las demandas de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario entre el 29 y 30 de octubre de 2020, en calidad de expertos invitados, a criterio del Juez ponente. Coinciden en afirmar que la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario ha traído beneficios para los trabajadores y trabajadoras, ignorando total o parcialmente la imposibilidad de comparar la información oficial sobre empleo durante el período de interés.

Sorprende que María José Arrobo, representante del INEC ante la Corte Constitucional, no ocupe un cargo técnico, ni tenga un perfil profesional afín a las necesidades de información que el Juez le demanda. Lejos de estar capacitada en estadística o economía del trabajo, la funcionaria es abogada y ha ocupado cargos administrativos en el INEC⁹. Esta circunstancia explica porqué se limita a repetir los datos que tiene en un cuadro donde se compara de manera totalmente antitécnica información de los cuatro trimestres de 2019, de mayo de 2020 y septiembre de 2020, concluyendo que la Ley ha sido benéfica porque “se ha registrado una reducción del desempleo entre mayo y septiembre”.

Sin una sola mención a las dificultades técnicas para comparar encuestas tan diferentes como la de mayo y septiembre de 2020. Propone (en contra de lo que argumentó posteriormente CORDES), que durante la emergencia sanitaria se perdieron un millón de empleos; y que, posteriormente, se crearon quinientos mil nuevos puestos de trabajo entre mayo y septiembre de 2020, en plena pandemia y con una crisis económica profunda. Es decir, aún cuando no existe evidencia suficiente para concluir que la existencia de la Ley de Apoyo Humanitario es causal de “la creación de empleos”, se

⁹ Según la estructura orgánica del INEC al 30 de septiembre del 2019, ocupaba el cargo de analista de compras de bienes y servicios en la Dirección Administrativa y al menos desde noviembre del 2020 se desempeña como Directora de Administración de Recursos Humanos.

esgrime una correlación falaz. La descripción y conclusiones demuestran el profundo desconocimiento de la funcionaria respecto de la encuesta cuyos resultados expone, su diseño, sus procesos, y las dificultades propias de toda operación estadística.

Lo que no es fácil explicar es porqué el INEC envía a una funcionaria administrativa a la Corte Constitucional en su representación, en vez de enviar a personal técnico experto en estadística para cumplir el encargo de informar con oportunidad y conocimiento la situación de las estadísticas del empleo en Ecuador.

Por el contrario, no sorprende que José Reinaldo Hidalgo Pallares, representante de CORDES, busque de todas maneras “darse a sí mismo una explicación” a pesar de las dificultades técnicas en la comparación, que ponga en buena posición al empresariado. Conocida es la histórica relación de CORDES con la derecha política del país y con los intereses empresariales. Su argumento puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Hay una relación directamente proporcional entre subempleo e informalidad. Como tendencia histórica si aumentan las personas subempleadas, se incrementan las personas que trabajan en condiciones informales.
2. En mayo del 2019 como efecto de la pandemia hay una “enorme” caída del empleo adecuado y un incremento del subempleo.
3. Sin embargo, si se comparan las encuestas de septiembre de 2019 y septiembre de 2020 se nota que la relación entre subempleo e informalidad se ha invertido: aunque se incrementa el número de trabajadores subempleados no se incrementa el número de trabajadores informales.
4. La explicación que encuentra es que el empresariado -bondadoso- ha reducido los salarios, ha reducido la jornada adecuada de trabajo, pero no ha despedido de manera masiva los trabajadores del sector formal.

A continuación, analizamos punto por punto este argumento, que en realidad es el único presentado ante la Corte por los “expertos”.

Primero. Comparar subempleo con informalidad es como querer sumar peras con manzanas. El índice de subempleo calculado por el INEC proporciona datos sobre características de las personas, mientras que el índice de informalidad entrega datos sobre características de establecimientos. La metodología de cálculo del subempleo considera si la persona tiene o no un ingreso adecuado, una jornada de trabajo adecuada y deseo de trabajar o no más horas (Castillo, 2015). La metodología de cálculo de la

informalidad considera si el establecimiento donde cada persona labora tiene RUC y si tiene más o menos de 100 trabajadores laborando (Molina, Rivadeneira, & Rosero, 2015). El experto no considera las diferencias entre economía informal (sumatoria de establecimientos y personas en informalidad), sector informal (empresas o establecimientos informales) y trabajador informal (persona que labora en condiciones de precariedad) (OIT, 2013) (Arias, Carrillo, & Torres, 2020)¹⁰.

Se podría sostener la hipótesis que un incremento del subempleo propicia un incremento de los establecimientos informales unipersonales (eufemísticamente llamados “emprendimientos”). Sin embargo, cabe también decir que hay trabajadores informales dentro de las empresas “formales”, que no están registrados en el seguro social, que reciben salarios que no cubren sus necesidades básicas y sostienen jornadas laborales no adecuadas. Y, por tanto, la mala calidad del trabajo es propia tanto del sector formal como del informal. La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario al permitir la reducción de salarios y jornada laboral, ha logrado ampliar la informalidad del trabajo (su mala calidad) dentro del sector formal de la economía. Y para afirmar eso no se requieren datos estadísticos sino mero sentido común.

Segundo. A estas alturas, es inútil sostener afirmaciones contradictorias del tipo: “caída enorme del empleo adecuado” en mayo de 2020 (CORDES) o “crecimiento enorme del desempleo” en mayo del 2020 (INEC). Cualquier conclusión en ese sentido es improcedente, pues la encuesta de mayo debe leerse como un análisis puntual de la situación en ese mes y no es comparable a otras encuestas anteriores. Por tanto, no existe punto de referencia para decir si el porcentaje de empleo adecuado o desempleo tuvieron o no una variación “enorme”.

Pero, consintiendo que fuera comparable la encuesta de mayo, cabe anotar que mientras CORDES sostiene que ha existido una caída del empleo adecuado pero que los puestos de trabajo se han sostenido en condiciones de subempleo gracias a la acción de los empresarios; el INEC sostiene que se produjo una enorme incidencia del desempleo

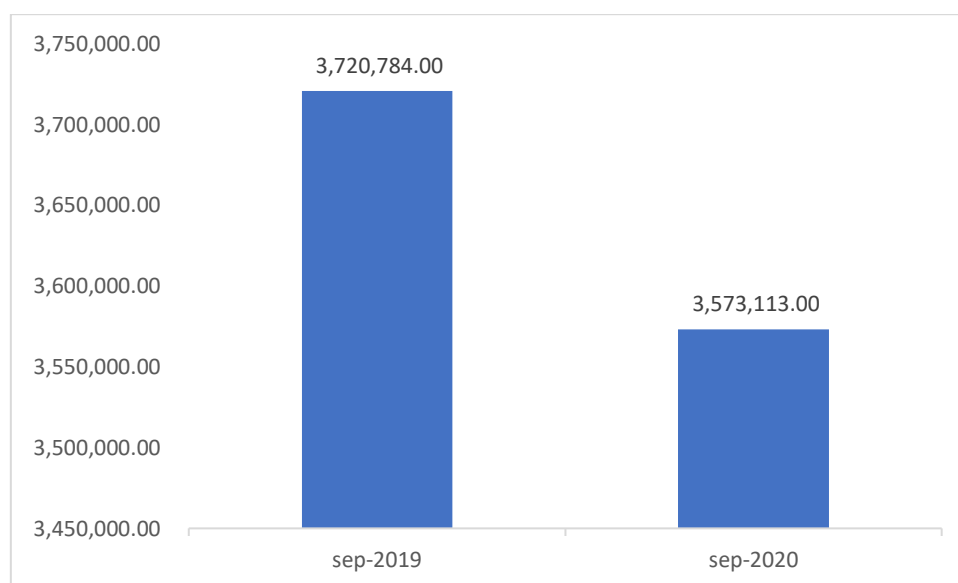
¹⁰ **Referencia conceptual.** Entiéndase Economía Informal como todas aquellas personas y establecimientos que no se encuentran legalmente registradas en las instituciones del Estado y por tanto no son sujetos de tributación. Entiéndase Sector Informal como el conjunto de personas que laboran en establecimientos o unidades económicas que no cuentan con Registro Único de Contribuyentes y emplean a menos de 100 trabajadores. Entiéndase como Trabajador Informal a aquel que laborando en el sector formal o en el sector informal no tiene un salario adecuado, una jornada adecuada, y no está debidamente registrado en el Seguro Social (OIT, 2013) (Arias et al., 2020).

que fue subsanada cuando al empresariado le dieron -la ventaja- de reducir salarios y jornada de trabajo, es decir, cuando les permitieron precarizar a las y los trabajadores que antes tenían un empleo adecuado. Ninguna de estas elucubraciones tiene base empírica, pues los datos en los que se basan no son comparables.

Tercero. Se ha establecido que la encuesta de septiembre de 2019 y de septiembre de 2020 no son comparables entre sí, porque no tienen un cuestionario igual, porque el diseño muestral es diferente tanto en términos cualitativos como cuantitativos, porque su nivel de cobertura y representatividad son diferentes. Esto debería bastar para descartar el argumento de CORDES. Sin embargo, hay otros elementos que considerar en la exposición del experto.

CORDES compara el trabajo informal de septiembre de 2019 (3.704.933) y de septiembre del 2020 (3.573.113), y argumenta que “no aumenta el número de empleados informales”, lo que sería la prueba de los beneficios de la Ley de Apoyo Humanitario. Pero cuando miramos los datos no solo vemos que el trabajo informal no ha aumentado, sino que se ha reducido (Ilustración 1).

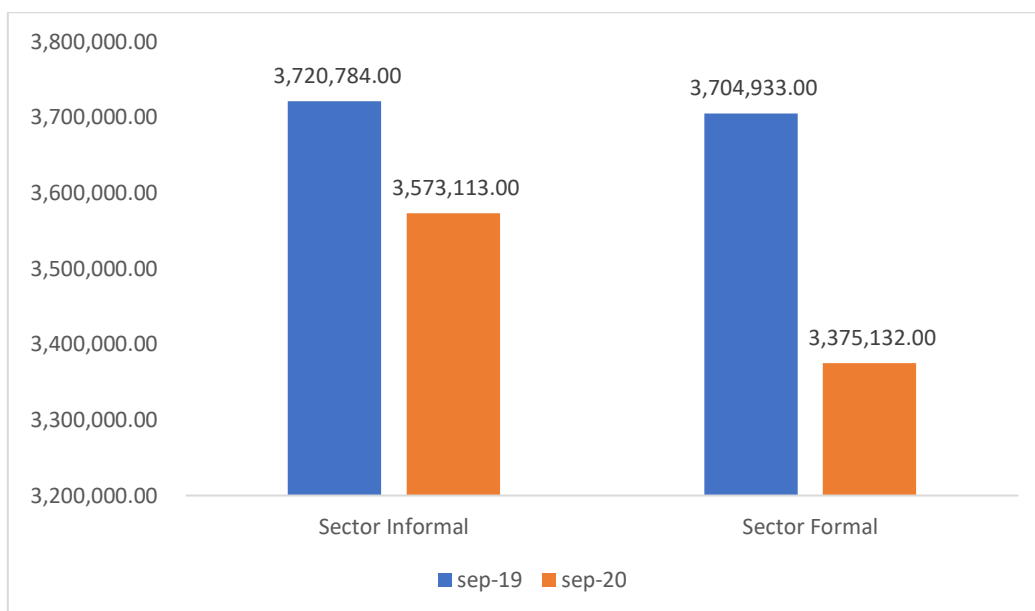
Ilustración 1: Comparación del sector informal según resultados de ENEMDU de sep-2019 y sep-2020. (Únicamente referencial del argumento de CORDES).



Fuente; ENEMDU septiembre de 2019, ENEMDU, septiembre de 2020. INEC/ Elaboración: Propia.

Lo que no informa CORDES es que el trabajo formal también cae en el mismo período de 3.704.933 (sep 2019) a 3.375.132 (sep 2020). Como se observa en el siguiente gráfico (Ilustración 2).

Ilustración 2: Sectorización de la Fuerza de trabajo sep19-sep20. (Únicamente referencial del argumento de CORDES).

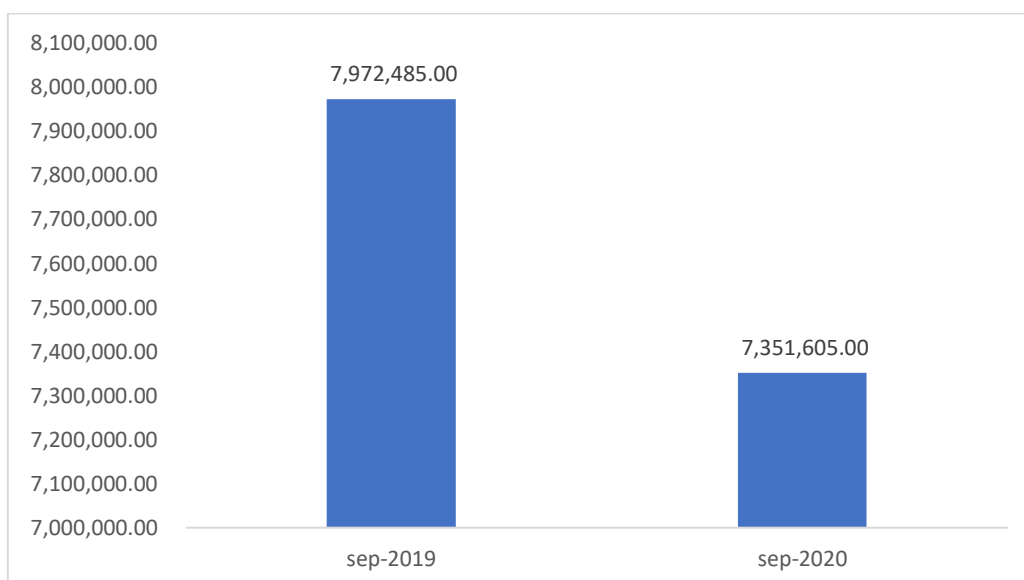


Fuente; ENEMDU septiembre de 2019, ENEMDU, septiembre de 2020. INEC

Elaboración: Propia.

Formalidad e informalidad son categorías mutuamente excluyentes que tienen entre sí una relación inversamente proporcional. Es decir, si la informalidad sube, la formalidad baja y viceversa. ¿Cómo explicar entonces el fenómeno que expone CORDES como realidad del mercado laboral ecuatoriano? Es simple, los casos válidos que son clasificados a septiembre de 2019 son menores a los casos válidos de 2020, por tanto todos los valores de cada categoría será menor en 2020 puesto que el total de casos analizados es menor.

Ilustración 3: Casos válidos y clasificados para ENEMDU sep-2019 y ENEMDU sep-2020



Fuente; ENEMDU septiembre de 2019, ENEMDU, septiembre de 2020. INEC/ Elaboración: Propia.

No es que la variación cuantitativa de las variables muestre un cambio veraz de la realidad, afirmar eso no es más que una falacia descriptiva¹¹. Lo que sucede es que las dos encuestas son incomparables porque la población analizada en 2020 es menor, por tanto, todas las categorías del índice serán menores en relación a 2019. Lo que confirma lo que se ha venido diciendo: no es técnicamente viable comparar entre la ENEMDU de septiembre de 2019 y ENEMDU de septiembre de 2020.

Si lo que se busca es mirar al menos tendencias en el marco de una situación donde carecemos de información fiable, entonces lo lógico sería comparar las estructuras porcentuales del índice sectorial de formalidad e informalidad para las dos encuestas en cuestión (sep-2019 y sep-2020). Sin dejar, sin embargo, de mencionar que este sería meramente un ejercicio de carácter académico, aproximativo, que de ninguna manera garantiza la comparación técnica y 100% confiable de la realidad del mercado laboral en el período.

Cuando analizamos la estructura porcentual del índice de sectorización, estamos respetando la idea de que cada encuesta mide un momento de la realidad y no es comparable entre sí como línea de tendencia histórica. Simplemente observamos dos fotografías y vemos cuánto pesa cada categoría en su respectiva ubicación temporal.

Si hacemos este ejercicio referencial obtenemos los datos expuestos en la Tabla 1.

Tabla 1: Comparación del peso porcentual de las categorías que conforman el índice de sectorización de la población trabajadora (formal-informal) en la ENEMDU sep-2019 y ENEMDU sep-2020.

Categorías	Tendencia	sep-19	sep-20	Variación
Sector Formal		46,5%	45,9%	-0,6%
Sector Informal		46,7%	48,6%	1,9%
Empleo Doméstico		2,6%	1,9%	-0,7%
No Clasificados por Sector		4,3%	3,6%	-0,7%
Total		100,0%	100,0%	

Fuente; ENEMDU septiembre de 2019, ENEMDU, septiembre de 2020. INEC

Elaboración: Propia.

¹¹ Falacia descriptiva es la atribución de sentido que el observador hace sobre un fenómeno sin tener evidencia cierta de ello.

Es decir, todo lo contrario de lo afirmado por CORDES. En realidad, el peso del sector informal en septiembre de 2020 es mayor que en 2019, lo que desmiente el argumento esbozado por el experto representante de esta institución. El cuarto elemento de la argumentación de CORDES será tratado en la siguiente sección.

Para finalizar este apartado una breve alusión a la exposición del representante del Ministerio de Economía y Finanzas. Desde esta institución no se aportan datos concretos, más allá de una retórica vacía. Cuando el juez solicita concretar su informe en datos el funcionario titubea y dice que: “del 100% de pérdida económica que todos sabíamos que se iba a tener debido a la grave crisis económica del COVID19, se ha logrado mitigar el 17%”. Pero no alude a qué variable o índice se está refiriendo: ¿habla del PIB, habla del nivel de empleo, del nivel de desempleo? Simplemente no lo aclara. Por tanto, ni siquiera es posible componer alguna argumentación que apoye o refute una información tan escueta y sin fundamento.

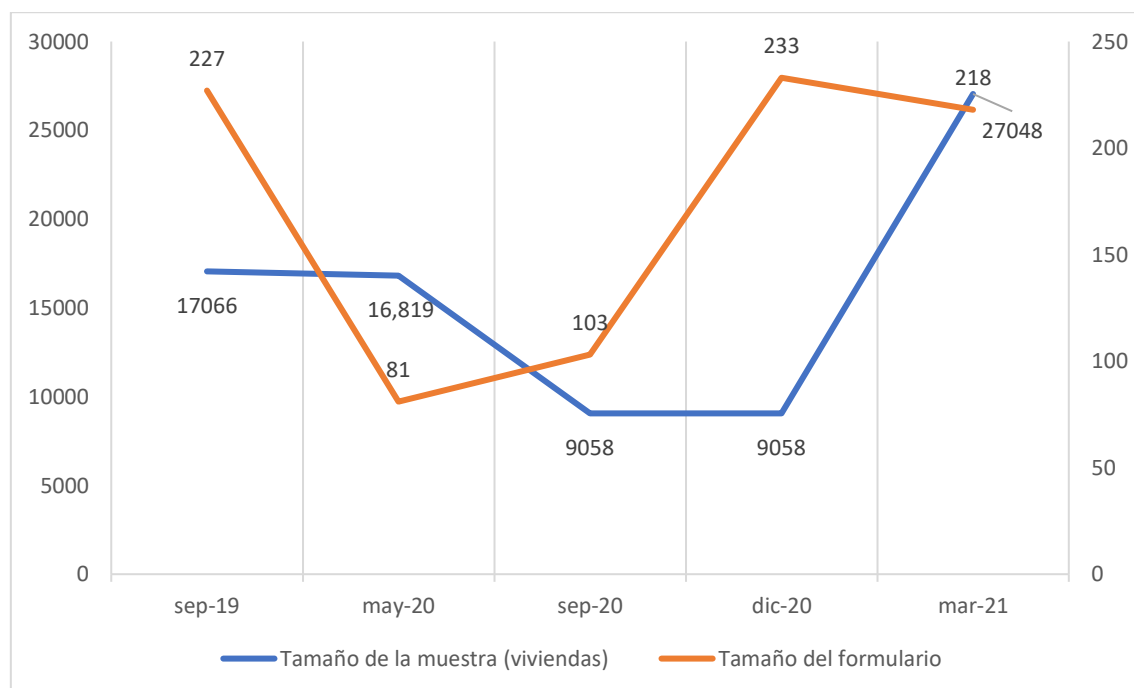
Evaluación de resultados parciales de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria en el período septiembre- diciembre de 2020

Metodología utilizada

Frente a la ausencia de opciones técnicas 100% confiables para comparar los principales índices del mercado laboral ecuatoriano antes y después de la aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, se propone a continuación un análisis que busca encontrar la propuesta de comparación más cercana a los estándares técnicos adecuados para garantizar la comparabilidad entre dos períodos de tiempo. Antes de exponer los resultados se apuntará con absoluta claridad los límites de la información presentada.

Considérese el siguiente gráfico que expone dos de las variables clave para considerar la comparabilidad entre dos aplicaciones de la misma encuesta.

Ilustración 4: Tamaño de la muestra y tamaño del formulario de las encuestas aplicadas entre septiembre de 2019 y marzo de 2021



Fuente: (INEC, 2019, 2020b, 2020d, 2020e, 2021a).

Elaboración: Propia.

Se ilustra el quiebre sucesivo de la metodología utilizada para la encuesta desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021. Cada cambio en la muestra y/o en el formulario de preguntas marca una ruptura que pone en cuestión la comparabilidad. Pero un primer indicio importante es la estabilidad muestral (cualitativa y cuantitativa) entre septiembre y diciembre de 2020. Si bien el número de preguntas del cuestionario cambia entre septiembre y diciembre lo que existe es un mejoramiento del mismo para poder recoger más información, por lo que enriquece la posibilidad de mediciones: se mantiene las mismas preguntas y se incrementa otras¹².

Profundizando en el diseño metodológico de ambas encuestas se observa que ambas tienen la misma representatividad: nacional, urbana y rural y la misma metodología de levantamiento (mixta, cara a cara y llamadas telefónicas). Difieren porque el factor de expansión para septiembre se calcula a nivel de persona y en diciembre a nivel de Unidad Primaria de Muestreo.

¹² A pesar de ello el cuestionario no es el mismo que antes de la pandemia como afirmó el experto de CORDES en la corte.

De todas las opciones de comparación imaginables, septiembre y diciembre de 2020 es la más oportuna, por las coincidencias antes mencionadas. Sin embargo, tiene como límite que se trata de un periodo limitado de tiempo (3 meses) y que no es capaz de entregar un estado de situación del antes y el después de la aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

Las ventajas son: 1. Un nivel mayor de comparabilidad entre ellas; 2. La posibilidad de tener una fotografía de lo que sucede durante la aplicación de la Ley y 3. Mirar los efectos de la ley durante una estación productiva y comercial muy importante donde las festividades de fin de año marcan un mayor dinamismo económico, incluso en situación de pandemia. Se trataría de una mirada parcial y de tendencia de los efectos de la ley, en un momento particular donde por lo general, el empleo crece debido a la dinámica económica de fin de año. No representa de ninguna manera un balance global de los resultados de la aplicación.

Expuestas las ventajas y límites del ejercicio que se hará a continuación, es necesario aclarar que se trata de una operación académica, técnicamente consciente de sus opciones y límites. Por tanto, debe entenderse como datos referenciales en una contingencia donde urge información para la toma de decisiones. No reemplaza la información oficial que eventualmente será publicada por el INEC.

Se aclara que la comparación que se hará apunta a la estructura porcentual de las variables de cada encuesta y no a tasas de crecimiento entre encuestas, para salvaguardar cualquier duda existente sobre la comparabilidad de los datos presentados. Esto es, se toma a cada encuesta como un momento particular, una fotografía que se presenta una al lado de la otra.

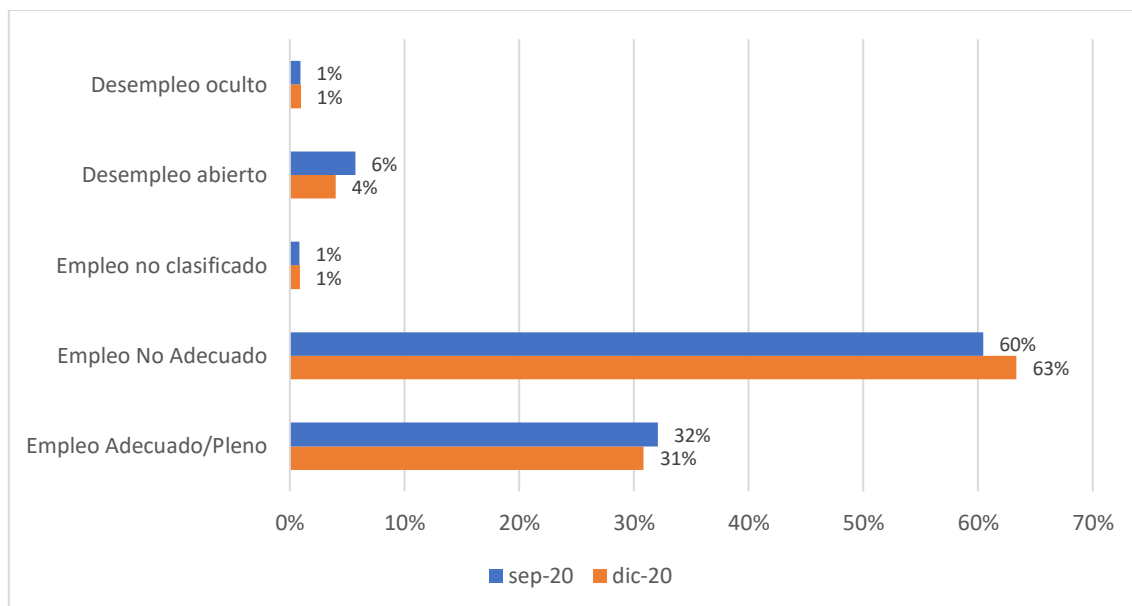
Resultados

Las tres tendencias generales que se presentarán a continuación como efecto de la aplicación de la Ley de Apoyo Humanitario son: 1. Reducción de la calidad del empleo (disminución del empleo adecuado, aumento del empleo no adecuado y del trabajo no remunerado); 2. Pérdida de empleos en el sector formal; y, 3. Crecimiento del sector informal.

Durante el período analizado: septiembre-diciembre de 2020, se ha logrado encontrar migración de trabajadores que tenían empleo pleno hacia el empleo no pleno y una disminución del desempleo abierto, por razones estacionales (en fin de año siempre

disminuye el desempleo por la contratación estacional de personal). Pero toda esa población, tanto los desempleados como los otrora empleados plenos, engrosan las filas del empleo no pleno, es decir, ocupan empleos de mala calidad (Ilustración 5).

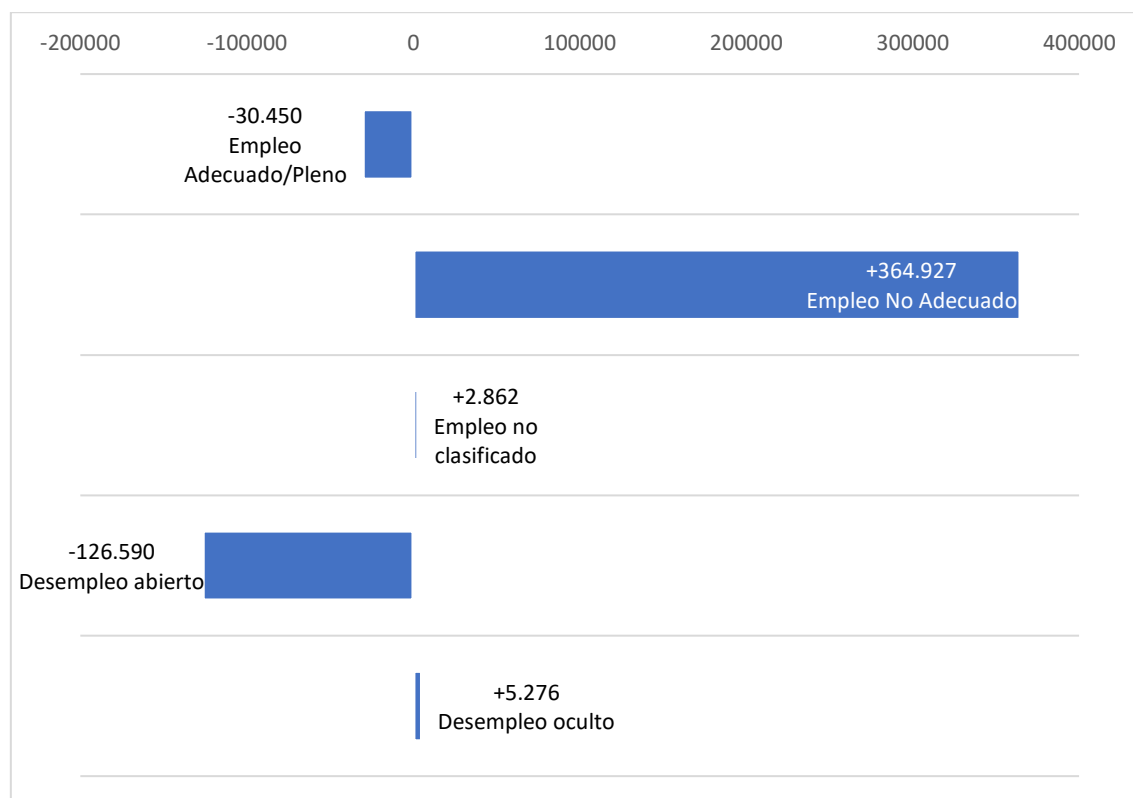
Ilustración 5: Distribución porcentual de los/as trabajadores/as por condición de actividad (agregado). Septiembre y diciembre de 2020.



Fuente; ENEMDU septiembre de 2020, ENEMDU, diciembre de 2020. INEC. / Elaboración: Propia.

Los tres puntos porcentuales que incrementa el empleo no adecuado provienen de un punto porcentual de pérdida del empleo adecuado y de la reducción en dos puntos del desempleo abierto. Es importante recordar que estas variaciones corresponden a un periodo de solo tres meses y su impacto real debe considerarse mirando los valores absolutos, que nos muestran el número de personas afectadas (Ilustración 6).

Ilustración 6: Variación del número de trabajadores en cada categoría del índice condición de actividad (agregado) entre septiembre y diciembre de 2020.

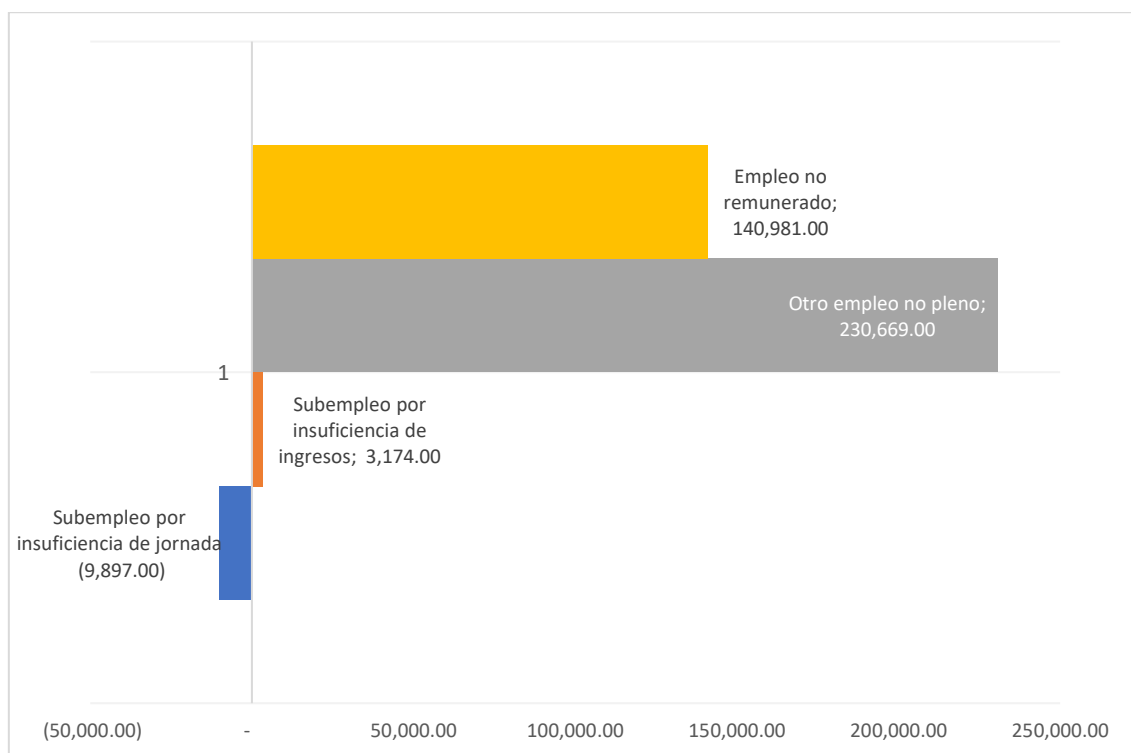


Fuente; ENEMDU septiembre de 2020, ENEMDU, diciembre de 2020. INEC
Elaboración: Propia.

Lo que se muestra es que solo entre septiembre y diciembre, perdieron un empleo adecuado treinta mil cuatrocientos cincuenta personas, estando ya en vigencia y con varios meses de aplicación la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. Considérese que estamos hablando del último trimestre del año, por lo que este número sólo refleja la última fase de un proceso más largo, que inicia con la pandemia y se legaliza mediante la ley, cuyos efectos aquí se analizan.

En el mismo período, trescientas sesenta y cuatro mil novecientos veinte y siete personas pasan a engrosar las filas del empleo no adecuado o de mala calidad. Hay que atender, además que, de estos, ciento cuarenta mil novecientos ochenta y uno (el 39%) pasa a la categoría “trabajo no remunerado”: actividades en el hogar propio u en otro hogar y ayudantes de jornaleros o peones que no reciben ninguna remuneración por su actividad productiva (Ilustración 7).

Ilustración 7: : Variación del número de trabajadores en cada categoría del índice empleo no adecuado (desagregado) entre septiembre y diciembre de 2020.



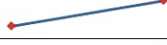
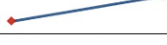
Fuente; ENEMDU septiembre de 2020, ENEMDU, diciembre de 2020. INEC

Elaboración: Propia.

También cabe resaltar que el alto porcentaje de trabajadores que no tienen un empleo adecuado (entre 60% y 63%) corresponde a la estructura del mercado de trabajo en el Ecuador en las últimas décadas. Esto se debe, por un lado, a una pérdida histórica de derechos de los y las trabajadoras, ligada a políticas de liberalización del mercado o su “flexibilización” (de iure o de facto), el debilitamiento de los sindicatos y su prohibición de hecho en el sector privado; y, por otro lado, a un aparato productivo privado incapaz de emplear con dignidad a más de la mitad de la población económicamente activa (PEA). La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario solo llega a profundizar dicha flexibilidad ligada a la pérdida de derechos, lo que se refleja en los datos que indican una disminución del número de trabajadores con empleo adecuado.

Finalmente, el crecimiento del empleo no adecuado tiene su correlato en un crecimiento de la economía informal y una reducción del sector formal de la economía. Según la Tabla 2, ciento ochenta y cuatro mil ciento sesenta personas perdieron su trabajo en un establecimiento formal, mientras trescientas cincuenta y cuatro mil ciento ocho personas ingresaron a la informalidad.

Tabla 2: Comparación del peso porcentual de las categorías que conforman el índice de sectorización de la población trabajadora (formal-informal) en la ENEMDU sep-2020 y ENEMDU dic-2020.

Categorías	Tendencia	sep-20	dic-20	Variación
Sector Formal		46%	42%	-184160
Sector Informal		49%	51%	354108
Empleo Doméstico		2%	3%	61927
No Clasificados por Sector		4%	5%	105464
Total		100%	100%	337338

Fuente; ENEMDU septiembre de 2020, ENEMDU, diciembre de 2020. INEC

Elaboración: Propia.

Si en septiembre el sector formal tenía un peso de 46%, en diciembre su peso era de 42%. Mientras el sector informal del 49% incrementó su peso a 51%. Este incremento de la informalidad se explica porque ante una disminución de la calidad de empleo las personas buscan inmediatamente cualquier actividad informal para completar sus ingresos y garantizar su supervivencia.

Este fenómeno de autoempleo en la informalidad es uno de los rasgos más acentuados de nuestro mercado laboral. Y explica porqué, incluso en condiciones de profunda crisis económica, el desempleo no suele superar el umbral de los dos dígitos y tiende a mantenerse estable en niveles mínimos.

El hecho es que, ante la crónica incapacidad del sector privado de emplear con dignidad a más de la mitad de la población, y en un país donde no existe una mínima red de protección social que garantice la alimentación, la salud y la vivienda en tanto bienes básicos para la supervivencia; las y los trabajadores y sus familias no pueden caer en situación de desempleo, pues pondrían en riesgo su vida. En tales condiciones no existe otra salida que extraer algo de valor a través de ocupaciones que apenas cubren lo mínimo y suelen conocerse en el argot popular como “informales”.

Eso es precisamente lo que muestra la información presentada: ante un deterioro generalizado de la calidad del empleo, autorizado por la Ley de Apoyo Humanitario, se siguen perdiendo empleos en el sector formal de la economía. Pero eso no se traduce en un aumento del desempleo, sino en un incremento del empleo no adecuado y de la informalidad.

Conclusiones

1. Debido a sucesivos cambios en la metodología de la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU), durante 2020 y 2021, la serie histórica de dicha encuesta se ha roto, volviendo incomparable la información obtenida antes y después de la aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria.
2. Por esta razón, las afirmaciones de expertos de instituciones públicas y privadas en la audiencia del 29 y 30 de octubre de 2020, en el sentido de supuestos beneficios de la Ley Orgánica de Ayuda Humanitaria carecen de evidencia y probidad técnica. Incluso, sin tomar en cuenta los problemas de comparabilidad de las encuestas, el análisis adolece de importantes errores de apreciación y lecturas erradas de la realidad. Se supone que tales errores no se deben a la mala fe o a la intención de engañar a la Corte, sino al profundo desconocimiento de los detalles técnicos de diseño de las encuestas o a la falta de experticia de los profesionales que representan a las instituciones públicas.
3. Luego de un minucioso análisis de los documentos de diseño metodológico de las encuestas y de los documentos de diseño muestral, se concluye que, al momento de cerrar el presente informe, es imposible tener una lectura **global** de los efectos de la Ley Orgánica de Ayuda Humanitaria en el mercado de trabajo ecuatoriano. Cabe únicamente una revisión **parcial** de sus efectos dados los limitados recursos técnicos disponibles y la urgencia de tomar decisiones al respecto.
4. Es posible una lectura de situación de una coyuntura específica (septiembre y diciembre de 2020), que permite observar de manera tendencial los efectos de la ley. Se trata de un ejercicio referencial, y que de ninguna manera reemplaza la información oficial que eventualmente pudiera publicarse. Se obtuvieron los siguientes resultados: la aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria perjudica la calidad del empleo en Ecuador, lo que pone en riesgo la

supervivencia de trabajadores, trabajadoras y sus familias. Esto se observa en la tendencia a reducir el número de trabajadores con empleo adecuado y el incremento del empleo no adecuado, con particular énfasis en el trabajo no remunerado. Ambas tendencias se traducen en un incremento de la informalidad laboral.

Bibliografía

- Arias, K., Carrillo, P., & Torres, J. (2020). *Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Castillo, R. (2015). Empleo y condición de actividad en Ecuador.
<https://doi.org/Quimica>
- INEC. (2019). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Documento Metodológico*. Quito.
- INEC. (2020a). *Boletín Técnico No. 01-2020- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU TELEFÓNICA), mayo-junio 2020*. Quito.
- INEC. (2020b). *Diseño Muestral de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo. ENEMDU, Septiembre 2020*. Quito.
- INEC. (2020c). *Documento técnico: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - Telefónica (mayo- junio 2020)*. Quito.
- INEC. (2020d). *Metodología de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. ENEMDU Septiembre 2020*. Quito.
- INEC. (2020e). *Metodología de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Diciembre 2020*. Quito.
- INEC. (2021a). *Diseño Muestral de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. ENEMDU TRIMESTRAL. Enero-Marzo 2021*. Quito.
- INEC. (2021b). *Metodología de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU 2021-2024*. Quito.

Molina, A., Rivadeneira, A., & Rosero, J. (2015). *Actualización metodológica: el empleo en el sector informal*. Quito.

OIT. (2013). *La economía informal y el trabajo decente: guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra: OIT.