

Lineamientos para la regulación del trabajo autónomo en Ecuador

Elisa Lanás Medina¹, Jonathan Báez Valencia²

Resumen

El presente artículo caracteriza cuantitativamente el universo de trabajadores autónomos de Ecuador. Se trata de un colectivo muy numeroso y heterogéneo que representa porcentajes elevados de trabajadores que comparten realidades socioeconómicas y laborales similares.

A partir de esta caracterización se plantean lineamientos básicos de protección laboral para este importante colectivo en temas como garantía antidiscriminatoria, medidas de fomento de empleo, prohibición de trabajo infantil y protección de trabajo de adolescentes, jornadas y descansos, prevención de riesgos laborales, garantías retributivas, representación sindical, y seguridad social. Dichos temas son revisados a la luz de la recién aprobada Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y Comerciante Minorista, para comprobar el grado de protección y fomento a este tipo de trabajo, contemplado en instrumentos internacionales ratificados por Ecuador y la Constitución Política de la República.

Palabras clave: trabajo autónomo, regulación, protección.

Guidelines for labor regulation for self-employed workers in Ecuador

Abstract

This article presents a quantitative characterization of the universe of self-employed workers in Ecuador. This is a very large and heterogeneous group with high percentages of workers sharing similar socio-economic and labor realities. Based on this characterization, basic guidelines for labor protection are proposed for this important group, in areas such as anti-discrimination guarantees, employment promotion measures, prohibition of child labor and protection of adolescent labor, working days and breaks, prevention of occupational risks, compensation guarantees, union representation, and social security. These issues are reviewed in the light of the recently approved Law on

Fecha de recepción 08/11/2022 – Fecha de aprobación 03/03/2023

¹ Investigadora docente. Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

E-mail: elisa.lanas@uasb.edu.ec

² Asistente de investigación. Instituto de Investigaciones Económicas - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador.

E-mail: baezjonathanx@gmail.com

Defense and Development of the Self-employed and Retail Merchants, to verify the level of protection and encouragement of this type of work, considered in the international instruments ratified by Ecuador and the Political Constitution of the Republic.

Keywords: self-employed work, regulation, protection

Introducción

El artículo presenta los resultados de una investigación auspiciada y financiada por la Universidad Andina Simón Bolívar en el año 2020. En esta publicación se actualizó la información cuantitativa y se complementó el análisis con las normas internacionales del trabajo, para considerar además la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y Comerciante Minorista, aprobada en diciembre de 2022.

El trabajo por cuenta propia o autónomo en Ecuador es una realidad de carácter estructural, responde a una realidad más bien constante del mercado laboral en el país y resulta de un mercado de trabajo que no ofrece condiciones para la inserción plena de trabajadores en relación de dependencia en el sector formal de la economía. En el presente análisis se considera la situación del trabajo por cuenta propia o autónomo en Ecuador a partir de dos periodos. En la primera sección se caracteriza cuantitativamente esta situación durante los años 2017-2018 para indicar un crecimiento leve, de aproximadamente un 1,1% en 2018, medido a partir del Producto Interno Bruto –PIB-. Se trata de un registro bajo, por considerar que en el año 2017 el crecimiento se estimó en un 2,4%. En cuanto al desempleo se observa que en 2017 se ubicaba en un 4,6% mientras que en 2018 disminuyó a 3,7%. Esta disminución se comprende por el crecimiento del trabajo autónomo.

En una segunda sección, se actualiza la información cuantitativa para presentar la caracterización del trabajo autónomo en el período 2019–2021, y contar con información no sólo actual, sino también consolidada, tomando en consideración que la pandemia del COVID-19 que afectó la vida y economía de todo el planeta, tuvo efectos especialmente graves en lo relativo al empleo en Ecuador.

A partir de esa información se plantean líneas de regulación y protección para el conjunto del colectivo de trabajadores por cuenta propia, dado que, mayoritariamente, este grupo tiene características similares y atraviesa condiciones de vulnerabilidad y ausencia de derechos laborales durante el desarrollo de sus actividades económicas.

I. El trabajo por cuenta propia en Ecuador

El trabajo por cuenta propia es una forma de inserción en el mercado laboral que se diferencia de las formas asalariadas de empleo. Es decir, se trata de una modalidad distinta de las formas típicas del empleo privado o público, así como de la forma que adopta un empleador.³

Los trabajadores por cuenta propia se encuentran en una situación intermedia entre la extrema vulnerabilidad de los trabajadores inmersos en relaciones serviles, y los empleadores que tienen una gran capacidad de decisión en su elección laboral y gozan de mayores niveles de ingreso y condiciones laborales. Los trabajadores por cuenta propia se insertan laboralmente por una gran variedad de razones en esta actividad: falta de empleo, razones tradicionales y familiares en el desarrollo de su actividad, búsqueda de flexibilidad (horario, actividades, esfuerzo) en su empleo, y en definitiva por preferencias limitadas por factores estructurales (Sánchez, 2017, p. 62).

La problemática del empleo y, en particular, el trabajo autónomo o por cuenta propia está ligada al contexto económico que atraviesa cada país. En Ecuador, esta figura constituye una forma particular de actividad laboral ya que una de las formas de clasificar a los trabajadores se establece en función de la categoría de ocupación, es decir, según la manera en que una persona obtiene sus ingresos.

Así, la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU) en Ecuador, elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC— divide a los trabajadores en: i) patronos; ii) asalariados; iii) trabajador del hogar no remunerado; iv) Trabajador no del hogar sin pago; v) ayudante no remunerado de asalariado/jornalero; vi) empleado doméstico y; vii) trabajador por cuenta propia. La definición específica de trabajador autónomo que se adoptará en el presente trabajo es la siguiente:

Se considera como tal a los trabajadores que desarrollan su actividad utilizando para ello, solo su trabajo personal, es decir no dependen de un patrono ni hacen uso de personal asalariado, aunque pueden estar auxiliados por trabajadores familiares no remunerados. También se incluyen aquí los socios de cooperativas de producción o de sociedades de personas que no emplean asalariados (INEC, 2016, p. 51).

³ En este aspecto se consideró a los y las trabajadoras de plataformas tecnológicas como asalariados invisibilizados o “falsos autónomos” como señala la literatura (Behling y Harvey, 2015; Defossez, 2022). Por lo que se realizó un análisis específico para este grupo en el marco de la investigación.

2. Caracterización del trabajo autónomo 2017-2021

A partir la definición precedente se esboza la caracterización de los trabajadores autónomos partir de la ENEMDU del año 2017 y 2018 de tal manera que se considera a la población ocupada de 15 años⁴ y más, con un total de 7.712.176 personas. Cabe destacar que el marco muestral del año 2018 disminuye considerablemente en un 45% con relación al del año 2017. En este artículo se han actualizado los datos al año 2021 para analizar las dimensiones siguientes: i) condición de actividad; ii) grupo de ocupación; rama de actividad; iii) sector económico; a partir de esta categoría se van a comparar las siguientes dimensiones en función de los sectores, mismos que son iv) jornada laboral; v) nivel de ingresos; vi) seguro social.

Tabla 1. Población ocupada de 15 años y más según categoría. 2017-2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Ayudante no remunerado de asalariado/jornalero	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Trabajador no del hogar no remunerado	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%
Empleado(a) Doméstico(a)	2,3%	2,6%	3,0%	2,9%	2,5%
Patrono	2,7%	2,1%	3,0%	2,9%	3,2%
Empleado de gobierno	6,9%	7,2%	7,5%	7,9%	9,3%
Jornalero o peón	11,0%	11,4%	10,5%	11,3%	10,8%
Trabajador del hogar no remunerado	14,1%	15,2%	13,1%	11,9%	11,1%
Empleado privado	25,8%	23,4%	27,0%	27,9%	29,5%
Cuenta Propia	36,6%	37,7%	35,6%	35,0%	33,3%

Fuente: elaboración propia en base a datos INEC-ENEMDU

⁴ Se refiere a “las personas con empleo, o personas ocupadas, son todas aquellas personas en edad de trabajar que, durante la semana de referencia, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de una remuneración o beneficios. Se clasifican en esta categoría: las personas con empleo y “trabajando”, es decir, que trabajaron en un puesto de trabajo por lo menos una hora, y las personas con empleo, pero “sin trabajar” debido a su ausencia temporal del puesto de trabajo o debido a disposiciones sobre el ordenamiento del tiempo de trabajo (como trabajo en turnos, horarios flexibles y licencias compensatorias por horas extraordinarias)” (INEC, 2016, p. 14).

En primer lugar, se destaca en la Tabla I que los trabajadores por cuenta propia representaron en 2017 el 33,3% del total de ocupados, (2.564.625). Se trata de la categoría más importante en lo que a ocupación se refiere y dicha proporción se incrementa en los años 2018, 2019, 2020 y 2021 en que representa el 36,6%.

La tendencia indica que en el año de pandemia la propensión hacia el trabajo autónomo, probablemente haya sido el resultado de los despidos en ese año: “que ascendieron a más de 270 mil en 2020” (Tobar y Báez Valencia, 2021). Los datos revelan la importancia de este sector, como forma de generar ingresos a través del autoempleo.

En segundo lugar se encuentran los empleados privados (29,5% en 2017 y 27,9% en 2018) representados por las personas que trabajan bajo relación de dependencia en el sector, con menor significación cuantitativa que los no asalariados, o aquellas personas que no se inscriben en relaciones asalariadas.

Es necesario mencionar la importancia que reviste el análisis específico sobre la transferencia entre estas dos categorías. Al respecto es posible señalar, a manera de hipótesis, que, dadas las condiciones de contracción de demanda de trabajo en el sector privado (despidos), las personas tienden a ubicarse en la estructura laboral como trabajadores por cuenta propia, al no encontrarse con posibilidades de inserción de manera asalariada. Así, en un momento de contracción económica del país, los “emprendimientos” aparecerían más como una necesidad que como el ámbito de una oportunidad.

2.1. Condición de actividad

Cerca de la mitad de los trabajadores por cuenta propia (46,5%) se ubica en 2017 en la condición de otro empleo no adecuado. Este nivel llega a un 53,5% en 2018 y en los años siguientes 2019-2020 se mantiene relativamente estable, hasta disminuir ligeramente en 2021 para alcanzar un 49%. (Figura 1). Al continuar siendo la principal actividad de los trabajadores autónomos es posible indicar que, si bien el trabajo por cuenta propia aumenta, lo hace en términos de un tipo de empleo no adecuado. En otras palabras, esta condición indica que los trabajadores por cuenta propia:

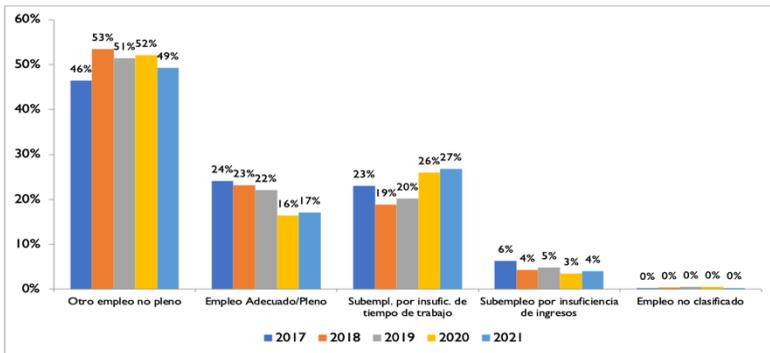
Son personas con empleo que poseen una insuficiencia en horas y/o ingresos y no tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. Constituyen aquellas personas que, durante la semana de referencia, trabajaron menos de 40 horas y que, en el mes anterior al levantamiento de la encuesta, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo, y no tienen el deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. También se incluyen en este grupo las personas con empleo que, durante la semana de referencia, trabajan igual o más de 40 horas;

perciben ingresos laborales inferiores al salario mínimo durante el mes pasado, y no tienen el deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales (INEC, 2016, p. 15).

La segunda condición en la que se agrupan los trabajadores por cuenta propia es la del empleo adecuado, que alcanza el 24,1% de representatividad en 2017 y se reduce ligeramente a 23,1% en 2018 y 22% en 2019. Esta situación se modifica en 2020 y 2021 cuando disminuye alrededor del 17% lo que implica que al menos uno de cada cuatro trabajadores:

(...) satisfacen condiciones laborales mínimas, desde un punto de vista normativo, y los conforman aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia trabajan igual o más de 40 horas y que, en el mes anterior al levantamiento de la encuesta, percibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, independientemente del deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que, durante la semana de referencia, trabajan menos de 40 horas a la semana; que en el mes anterior al levantamiento de la encuesta percibieron ingresos laborales mensuales iguales o superiores al salario mínimo, y no desean trabajar horas adicionales (INEC, 2016, p. 14).

Figura 1. Condición de actividad de trabajadores por cuenta propia. 2017-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos INEC-ENEMDU

En un nivel cercano al anterior se ubican los trabajadores con subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo —23% en 2017—, categoría que disminuye a 18,8% en 2018 y aumenta considerablemente en 2020 y 2021 hasta representar un 27%. Eso indica que, dada la disminución del empleo adecuado durante la pandemia habría existido una transición del empleo adecuado hacia el subempleo por insuficiencia de horas y quizás se está configurando una sobrecarga por los bajos niveles de ingresos, por lo que es

imposible trabajar más horas. En la parte final se observa que solo un 6.3% se encuentra subempleada por insuficiencia de ingresos en 2017 y la proporción disminuye a 4,2% el año 2018, porcentajes que se mantienen en el periodo 2019-2021. En el primer caso se refiere a un subempleo caracterizado por trabajadores que:

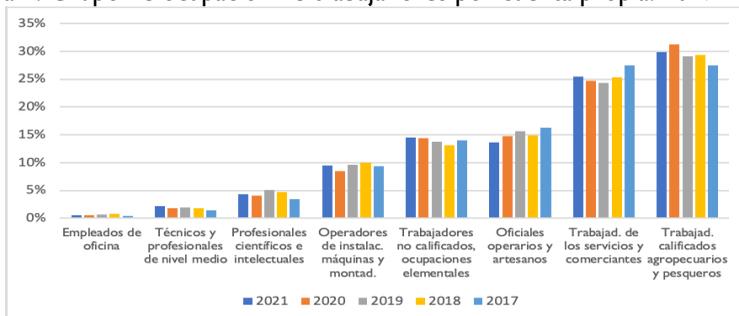
(...) durante la semana de referencia, trabajan menos de 40 horas, percibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo en el mes anterior al levantamiento de la encuesta y desean y están disponibles para trabajar horas adicionales. También conforman este grupo las personas que además de trabajar menos de 40 horas semanales y tener el deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales, perciben ingresos laborales mensuales inferiores al salario mínimo. En estos casos, en que existe tanto una deficiencia de horas como de ingresos, predomina el criterio de horas, con lo cual, este indicador es comparable con la “subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo” de OIT (CIET 19) (INEC, 2016, p. 15).

En el segundo caso se trata de trabajadores que “durante la semana de referencia, trabajaron igual o más de 40 horas; en el mes anterior al levantamiento de la encuesta, percibieron ingresos laborales inferiores al salario mínimo, y desean y están disponibles para trabajar horas adicionales” (INEC, 2016, p. 15).

2.2. Grupo de Ocupación

Esta clasificación indica “la actividad específica que desarrolla (...) el trabajador dentro del establecimiento. Se trata de una característica de los puestos de trabajo (...) y se clasifica de acuerdo con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), correspondiente a la actualización de 2008” (INEC, 2016, p. 50).

Figura 2. Grupo de ocupación de trabajadores por cuenta propia. 2017-2021



Fuente: Elaboración propia en base a INEC-ENEMDU

Los trabajadores por cuenta propia se ubican en dos grupos de ocupación: i) los trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros, que representan 27,4% en 2017 y 25,3% en 2018 y mantienen una participación estable entre 2019 y 2021 (Figura 2). El siguiente grupo es el de los trabajadores de los servicios y comerciantes, con un nivel similar cercano al 27.5%. En tercer lugar, los oficiales operario y artesanos con el 16.3% en 2017 y 14,9% en 2018 que disminuye entre 2020 y 2021. En cuarto lugar, los trabajadores no calificados y ocupaciones elementales con un 14% en 2017 y 13,2% en 2018, 14,4% en 2020 y 14,6% en 2021.

Por lo general los trabajadores por cuenta propia realizan tareas sin algún grado de especialización en términos de formación. Al no presentarse por lo general en el sector agropecuario y pesquero el requerimiento de una cualificación especializada para la mayor parte de los trabajos, implica una desventaja de partida en la inserción laboral en este ámbito.

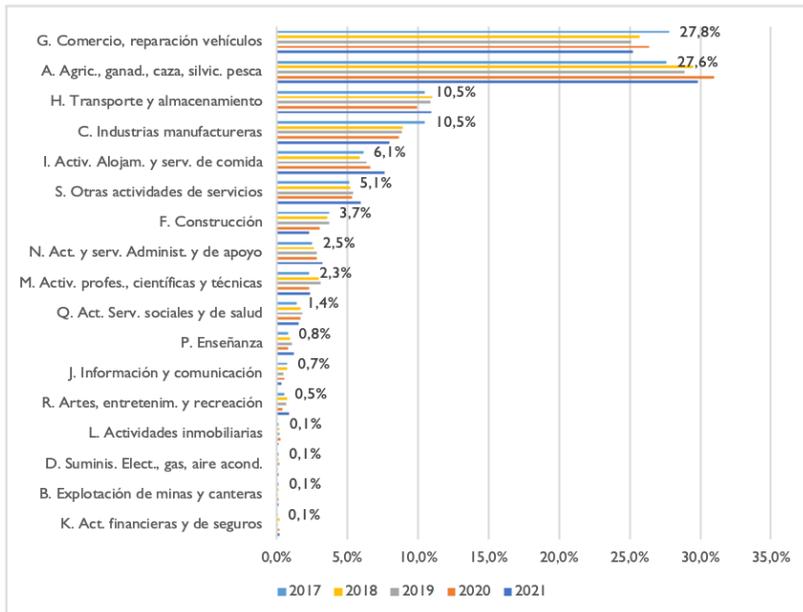
2.3. Rama de actividad

La rama de actividad contrasta con el grupo de ocupación. Los principales datos de la figura 3 indican la importancia del comercio (27,8% en 2017 y 25,7% en 2018) y la agricultura con un 27,6% en 2017 que aumenta a un 29,5% en 2018 y se posiciona como la principal rama de los trabajadores autónomos con un 31% en el periodo. En el transporte y almacenamiento también se observa un ligero aumento del 10,5% en 2017 al 11% en 2018 y con un nivel similar en las industrias manufactureras pasa de un 10,5% en 2017 a un 8,9% en 2018. En la figura se indica la tendencia en las actividades de servicios de alojamiento y comida relacionadas con el turismo.

Desde esa perspectiva, el comercio y la agricultura son las principales actividades a las que se dedican los trabajadores autónomos, lo que confirma la forma de inserción de los trabajadores en ramas que no requieren de una especialización en términos educativos institucionalizados. La estructura, tanto por grupo de ocupación como por rama de actividad, expresa una condición de desventajas acumuladas para un gran contingente de trabajadores con escasas posibilidades educativas para alcanzar una inserción distinta.

Eso se observa en el nivel de años de escolaridad de los trabajadores por cuenta propia, con un nivel sumamente inferior al de los empleados de gobierno, privados y patronos en todo el periodo 2017-2021. No obstante, es interesante observar que, en comparación a los jornaleros, presentan una escolaridad superior. Eso implica que esta condición de asalariado también presenta desventajas en lo que a educación se refiere. En las demás categorías se observa una menor escolaridad que se asocia a personas que asisten a los trabajadores por cuenta propia.

Figura 3. Rama de actividad de trabajadores por cuenta propia. 2017-2021



Fuente: Elaboración propia en base a INEC-ENEMDU

2.4. Sector económico

Esta clasificación refiere a la ubicación de los establecimientos en el sector formal o informal de la economía, entendido este último como la posesión de registro único de contribuyentes –RUC-. El sector informal se entiende como:

(...) un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares; es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad. Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende: i) las “empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia”, ii) un componente adicional, constituido por las “empresas de empleadores informales” (OIT, 1993b:4 citado en INEC, 2016, p. 51).

Según la información registrada, el 75% de los trabajadores por cuenta propia se encuentra en el sector informal de la economía tanto en 2017 como en 2018 y la proporción aumenta en 2020 y en 2021 cuando pasa del

78% al 79%. Eso implica una tendencia del trabajo autónomo hacia la informalidad aún más fuerte, además de que tres de cada cuatro trabajadores por cuenta propia se encuentran en el sector informal de la economía, con todas las implicaciones que representa ubicarse en este sector. Por otro lado, tan solo uno de cada cuatro trabajadores por cuenta propia se encuentra en el sector formal.

El patrón característico de los trabajadores por cuenta propia es su inserción en actividades primarias del mercado laboral, por lo que se incorporan de manera informal. Así, nuevamente el tema de la escolaridad está presente. Se observa que los trabajadores por cuenta propia en el sector informal tienen menos años de escolaridad que esos mismos trabajadores en el sector formal. Por consiguiente, hay una diferenciación entre estos tipos de trabajadores relacionada con su nivel educativo, con una tendencia hacia la disminución en el sector informal.

2.5. Jornada laboral e ingresos económicos

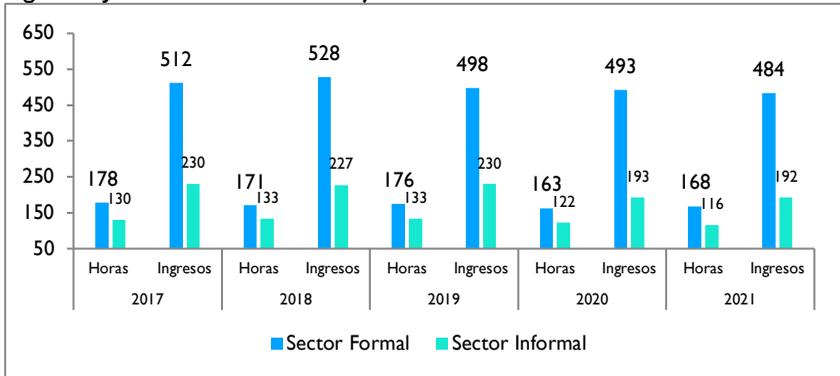
La jornada laboral permite identificar el número de horas que se trabajó en el mes anterior⁵ y analizar los ingresos laborales mensuales. Los resultados muestran que, en promedio, para el año 2017 los trabajadores por cuenta propia trabajaron 154 horas mensualmente y su nivel de ingresos promedio alcanzó los USD 371 al mes. En 2018 el trabajo fue de 152 horas en promedio al mes y el ingreso de USD 377,7 mensuales. En 2019 aumentó ligeramente la jornada a 154 horas y los ingresos disminuyeron a USD 364 mensuales. En los dos años siguientes se produjo una disminución a 142 horas y un decrecimiento de USD 343 en 2020 que llegó hasta USD 338 en 2021. Es probable que no solo la disminución de la jornada genere este decrecimiento del ingreso, sino que también exista una sobrecarga de trabajo, razón por la cual disminuye el tiempo y por consiguiente los ingresos por esta razón. Así existen prevalece menos ingreso, a más trabajo.

En efecto, si se considera que en términos normativos el número de horas de trabajo al mes es de 160, es necesario mencionar que el promedio es menor, aunque no se mida la intensidad del trabajo. Es probable que la jornada de trabajo sea extenuante y, por tanto, las horas de trabajo no son un indicador adecuado de la carga que supone para este tipo de trabajadores. En ese sentido, se observan amplias diferencias por sector económico y no solo en horas sino en ingresos.

⁵ La ENEMDU analiza el número de horas trabajadas en la semana y a los fines del análisis se ha multiplicado dicho valor por cuatro.

De acuerdo con los datos de la figura 4, los trabajadores por cuenta propia que se insertan en el sector formal trabajan en promedio 178 horas y ganan USD 512 en promedio en el año 2017. Al siguiente año se observa que el promedio de horas trabajadas es de 171 y los ingresos aumentan a USD 528. En 2020 y 2021 la disminución de los ingresos es de USD 493 y USD 484 respectivamente. Por otro lado, estos mismos trabajadores, en el sector informal trabajan menos horas en promedio, aproximadamente 130 y sus ingresos son inferiores, de aproximadamente USD 230 en promedio en el año 2017. La situación es más compleja en el año 2018 pues trabajan más horas y el nivel de ingresos promedios mensuales disminuye ligeramente a USD 227. La situación resulta dramática si se considera que existe un decrecimiento de los ingresos promedio de casi USD 193 en 2020 y 2021. Esto significa una disminución del 19%. En el caso del sector formal esta disminución es de menos del 2% lo que equivale a una percepción de ingresos de menos de la mitad de un salario básico unificado.

Figura 4. Jornada laboral de trabajadores - sector formal e informal. 2017-2021



Fuente: Elaboración propia en base a INEC-ENEMDU

Desde la perspectiva anterior, la brecha de ingresos promedio entre trabajadores por cuenta propia del sector formal e informal es del 55% en favor de los trabajadores del primer sector para el año 2017 y se amplía al 57% en 2018 para aumentar en el periodo 2019-2021 hasta el 60%. Como se mencionó, si bien el nivel de horas es superior en el sector formal, la ENEMDU no permite observar la intensidad de las labores realizadas. En consecuencia, una de las hipótesis es que la intensidad es un factor que puede limitar el número de horas trabajadas.

Por consiguiente, los trabajadores por cuenta propia del sector informal trabajaron más, pero por un menor ingreso –en promedio– entre el año

2017 y 2018. Por otro lado, la brecha de ingresos entre un salario básico unificado y los ingresos percibidos fue del 39% en 2017 (cuando el salario se ubicaba en USD 375) y aumentó en 2018 al 41% (cuando el salario era de USD 386). La situación llega en los siguientes años al 52% con un salario de USD 400. Eso demuestra la precaria situación en la que se encuentra este tipo de trabajadores.

2.6. Seguro social

En lo que a seguridad social se refiere se observa que en los años 2017 y 2018 el 67% de trabajadores por cuenta propia en el sector formal no cuenta con la protección de un seguro social. En los años siguientes dicha situación se extiende para alcanzar el 79% (Tabla 2). Esto significa que en un año aumenta la ausencia de seguro social en 10 puntos porcentuales y la tendencia sigue en ascenso hasta alcanzar el 81% en 2021. Es probable que esta enorme disminución, acompañada del decrecimiento de ingresos, corresponda a la imposibilidad de pagar la autoafiliación.

La situación se agrava si se considera el sector informal. De esa manera, el 82% de los trabajadores por cuenta propia que se ubica en este sector no tiene cobertura de seguro y la situación no se modifica ya que en 2018 un 80% no registra ningún tipo de seguro.

Tabla 2. Cobertura de Seguridad Social para trabajadores por cuenta propia 2017-2021.

	2017	2018	2019	2020	2021
IESS, seguro general	13%	13,0%	6%	6%	6%
IESS, seguro general voluntario	13%	13%	5%	3%	5%
IESS, seguro campesino	4%	4%	9%	10%	8%
ISSFA, ISSPOL	1%	1%	1%	1%	1%
Seguro privado c/hospitalización	1%	2%	-	1%	1%
Seguro privado s/ hospitalización	-	-	-	-	-
Ninguno	67%	67%	79%	80%	81%

Fuente: Elaboración propia en base a INEC-ENEMDU

La tendencia hacia el aumento de trabajadores autónomos sin seguro social, llega a alcanzar el 84%. Correlativamente, se observa que en el sector informal los trabajadores por cuenta propia afiliados al seguro voluntario tan solo llegan al 2%.

3. Lineamientos para la regulación del trabajo autónomo en Ecuador

El artículo 325 de la Constitución Política del Ecuador, garantiza por parte del Estado el derecho al trabajo, mediante el reconocimiento de todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano, y como actores sociales y productivos a todas las personas que trabajan; en cambio, la legislación secundaria regula la actividad del trabajador autónomo de manera escasa y dispersa.

De la caracterización de trabajadores por cuenta propia que se acaba de presentar se desprende la condición de una mayoría que realiza tareas con poco grado de especialización en términos de formación, lo que revela una desventaja de partida porque estos trabajadores se insertan mayoritariamente en estas actividades. Ante este escenario, se hace necesario revisar si la recién publicada Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y Comerciante Minorista incorpora satisfactoriamente algunos derechos esenciales para este colectivo.

La protección de esta modalidad de trabajo, que ha sido normada recientemente en Ecuador, no se satisface en un régimen laboral exclusivamente, sino que debe incluir otros beneficios como créditos blandos, afiliación a la seguridad social en un régimen propio, acceso a espacios físicos adecuados para el desarrollo de las actividades laborales, entre otros.

3.1. Tutela antidiscriminatoria

El Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), aprobado en 1958, y ratificado por Ecuador el 10 de julio de 1962, define la discriminación, en el art. 1.1, en los siguientes términos:

A los efectos de este Convenio, el término **discriminación** comprende:

- (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

Por su parte, el numeral 3 del mismo artículo 1, señala que, “Los términos *empleo* y *ocupación* incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo”. El artículo 3 del mismo convenio, determina la obligación de los estados de formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

La norma constitucional ecuatoriana que prohíbe discriminar, contenida en el segundo inciso del artículo 11 de la Constitución Política del Estado, incluye, sin lugar a dudas, a los trabajadores autónomos. Empieza por reconocer que los derechos son de ejercicio y exigibilidad, tanto individual como colectiva, y que las autoridades deben garantizar su cumplimiento. A partir de allí, plantea tres niveles de garantía del principio.

El primer nivel, reconoce que todas las personas somos iguales, debiendo gozar de los mismos derechos, deberes y oportunidades. El segundo nivel prohíbe la discriminación por razones subjetivas que son mencionadas de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo en mención. Finalmente, la norma impone al Estado la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Este amplio espectro de protección del derecho a la igualdad y no discriminación, debe encontrar una aplicación concreta y práctica respecto de los trabajadores autónomos que realizan actividades económicas por cuenta y riesgo de ellos mismos. En ese escenario, es importante plantear un acercamiento al principio de igualdad, y sobre todo de la tutela antidiscriminatoria de este colectivo, en aplicación de lo previsto en la Recomendación III de la OIT sobre discriminación, que en la parte III, numeral 10, conmina a las autoridades encargadas de la lucha contra la discriminación en materia de empleo y ocupación, a cooperar estrechamente y de manera continua con las autoridades encargadas de la lucha contra la discriminación en otros sectores, a fin de que puedan coordinarse las medidas adoptadas a este respecto.

La Ley que regula el trabajo autónomo en Ecuador, no incluye en el artículo de derechos, el derecho de propiedad intelectual, libertad de profesión u oficio, así como tampoco los de índole económica. Es importante subrayar que en el trabajador autónomo conviven dos facetas: la de trabajador y la de emprendedor, y es precisamente esta última faceta la menos desarrollada.

Respecto de la faceta de emprendedor, por ejemplo, habría que desarrollar el principio de igualdad y no discriminación, fomentando la libertad de iniciativa económica y el derecho a la libre competencia, este último que en el caso del trabajador autónomo no se agota con la prohibición de discriminar, sino que probablemente tendrá que contemplar acciones afirmativas para que, en la práctica, pueda desarrollar sus actividades en mejores condiciones frente a competidores más fuertes. Efectivamente, “El derecho a la libre competencia protege la faceta empresarial del autónomo favoreciendo su presencia en el mercado y prohibiendo la creación de obstáculos que dificulten o impidan su concurrencia y (es) no solo un derecho del trabajador autónomo sino también un deber” (Martínez. 2008: 209).

Ahora bien, para hacer efectivo el principio de igualdad y no discriminación en todas sus facetas, es necesario contar con mecanismos claros y accesibles que garanticen la tutela de dicho principio a los trabajadores autónomos. En este caso, parecería que los poderes públicos deberían ser los responsables de la aplicación de los mecanismos de tutela, y dentro de dichos poderes se encuentran los jueces como importantes garantes, quienes deben actuar no sólo corrigiendo o poniendo límites a la autonomía privada, sino también como fuentes de integración de la relación contractual.

Pero la garantía no se agota con la actuación de los jueces, sino que el Estado tiene la obligación de presentar y ejecutar propuestas integrales de protección, promoción y desarrollo para estos trabajadores, que tomen en consideración, aspectos como su realidad personal, educativa, familiar, y las condiciones en las que realizan sus actividades de trabajo, que generalmente son precarias, peligrosas e inadecuadas. Frente a ese escenario, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, deben planificar y ejecutar planes adecuados que de manera integral los promuevan hacia mejores condiciones.

3.2. Medidas de fomento de empleo y otros incentivos

Actualmente las medidas de fomento del autoempleo son pocas y tienen un carácter general. Además, no hay un trato diferenciado que favorezca pequeños emprendimientos y concretamente al trabajo autónomo, sino que esta actividad recibe el mismo tratamiento de otras iniciativas. Quizá, una de las pocas medidas específicas de fomento del autoempleo es un producto financiero que ha ido evolucionando con el tiempo, en principio fue el Crédito de Desarrollo Humano, dirigido a promover líneas de financiamiento para establecer mecanismos de apoyo a programas de carácter productivo orientados a contribuir a la estrategia de superación de

la pobreza de personas y hogares destinatarios del Bono de Desarrollo Humano⁶. El crédito consiste en la oportunidad de recibir las transferencias anticipadas de doce o hasta veinte y cuatro mensualidades con carácter de un crédito en condiciones preferenciales, para que un segmento de la población, que generalmente es excluido del mercado financiero, pueda acceder a estos servicios y utilizar los recursos en iniciativas productivas que les permitan mejorar sus ingresos, disminuir la dependencia de las transferencias monetarias, y mejorar su calidad de vida. (Ministerio de Inclusión Social, 2023).

Actualmente, la preferencia es conceder el préstamo a beneficiarios del bono de desarrollo humano que hayan iniciado un proceso asociativo dentro de la economía solidaria, a quienes se les entrega el Crédito de Desarrollo Humano Asociativo, junto con la posibilidad de recibir asesoría técnica por parte del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, para emprender actividades productivas variadas.⁷

Para las personas que no son receptoras del bono de desarrollo humano y desean iniciar un pequeño negocio, no resulta sencillo conseguir un microcrédito. Las dificultades se presentan debido a los requisitos de las instituciones financieras privadas, difíciles de cumplir cuando no se cuenta con un historial crediticio o declaraciones tributarias. Otros factores que limitan el acceso a crédito a emprendedores es el no disponer de las garantías adecuadas y no poseer estudios de factibilidad que cumplan con los requisitos. A eso se suma que las tasas de interés fijadas por el Banco Central del Ecuador (BCE) para ese tipo de préstamos son más altas frente a otros segmentos.

Entre las alternativas que ofrece el Sector Financiero Público, se encuentra BanEcuador B.P, entidad financiera con personalidad jurídica propia y jurisdicción nacional, con patrimonio autónomo, autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, dedicada a la prestación de servicios financieros de crédito, ahorro e inversión, bajo el criterio de intermediación financiera de recursos públicos y privados, atendiendo a la mediana empresa, empresas asociativas, así como las necesidades de financiamiento de los sectores de la micro y pequeña empresa, en condiciones financieras preferentes, en sectores de producción, principalmente de agro negocios, comercio y servicios, con enfoque de

⁶ Es una transferencia monetaria directa dirigida a familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

⁷ Acuerdo Ministerial 182, publicado en el RO 911 de 13 de marzo de 2013.

desarrollo local y con preferencias en áreas urbano marginales, a través de mecanismos de banca de primer y segundo piso.⁸

BanEcuador cuenta con distintos productos crediticios destinados a pequeños emprendimientos, y busca la colocación de créditos por medios menos formales como el despliegue de brigadas móviles y carpas de la entidad pública para ofrecer microcréditos en zonas en donde BanEcuador no tiene oficinas. Adicionalmente, se busca flexibilizar las condiciones para otorgar préstamos, como la concesión de créditos sin garantías, en donde se extienden los plazos de pago. En el año 2021, dadas las condiciones producidas por el COVID-19 el sistema financiero público y privado creó varios productos enfocados en la reactivación productiva de emprendedores y pequeñas y medianas empresas, colocando mayor capital de inversión para estos segmentos.

A inicios de 2022 el Gobierno Nacional anunció la creación del crédito IX30, que consiste en un crédito al 1 % de interés y a 30 años máximo de pago, destinado a personas naturales para el financiamiento de producción, comercio y servicios, a fin de contribuir con la reactivación económica del país, que se gestiona a través de BanEcuador. Aunque no hay suficientes antecedentes para evaluar los resultados de esta medida, habrá que esperar su consolidación para poder dar cuenta de sus resultados, aunque parecería un mecanismo adecuado de inclusión financiera para los trabajadores autónomos.

Se debe mencionar también el Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares (RIMPE), vigente desde 2022, que aplica a negocios populares y emprendedores, mensuales, que tiene por objeto mejorar la cultura tributaria en el país, dirigido precisamente a las personas que realizan actividades económicas a pequeña escala.

Pese a que no existe un Ecuador una cultura impositiva desarrollada, más aún respecto de actividades en donde se pueden evadir fácilmente dichas obligaciones, es importante seguir trabajando para mejorar y depurar el catastro de los sujetos obligados tributarios, dentro de los que están los trabajadores autónomos, así se podrá contar con datos fiables y veraces sobre su situación económica, lo cual serviría, no solo para exigirles el pago de sus impuestos en la medida de sus posibilidades, sino también para planificar políticas públicas que consideren sus necesidades. Incluso, como se verá en la parte pertinente, por medio de la incorporación de todos los trabajadores autónomos al catastro correspondiente, se podría pensar en un tributo que contemple también el aporte a la seguridad social en un régimen especial.

⁸ Decreto Ejecutivo 677 de 01 de julio de 2015, por el que se crea BanEcuador.

En este punto, la ley de la materia, como parte de las medidas de apoyo a las actividades productivas y de comercialización de trabajadores autónomos y comerciantes minoristas, prevé la creación de un Sistema Nacional de Información y Registro de las y los trabajadores autónomos y de las y los comerciantes minoristas, con el propósito de fortalecer sus actividades y mejorar sus condiciones de vida (Art. 7.h).

Finalmente, de la revisión de los mecanismos de fomento que existen actualmente para los trabajadores autónomos en el país, quizá el menos desarrollado es el apoyo técnico. Salvo servicios como el SECAP, no se cuenta con sistemas de capacitación a este sector.

Ecuador cuenta desde 1978⁹ con el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), para generar procesos de capacitación y formación profesional a nivel nacional, que está dirigido a buscadores de empleo que no han podido iniciar o continuar estudios dentro del sistema formal de educación. El SECAP cuenta con centros y unidades móviles de formación con capacidad para atender una media de 2000 personas al año. Se organizan cursos de formación en sectores con mucha demanda de trabajadores con calificaciones medias, como el comercio, la industria, tareas administrativas, los servicios y la construcción. Los graduados del SECAP se derivan a la Red Socio Empleo (hoy, Encuentra Empleo) para que reciban apoyo en la búsqueda de empleo (Lanas. 2016).

De lo mencionado se puede concluir que el SECAP apunta a la inserción laboral en relación de dependencia de sus beneficiarios, no tanto a mejorar las características y oportunidades de los trabajadores autónomos, pese a que como se ha visto, constituyen el grueso de la población que trabaja.

Es importante que este servicio, junto con otros que oferta el Estado para mejorar las capacidades laborales, se integren y ofrezcan mejores e innovadoras ofertas de capacitación y apoyo técnico, ya que, como se ha comentado, al trabajador autónomo, donde confluyen las facetas de trabajador y emprendedor, le es imperioso tener habilidades para colocar sus bienes o servicios en el mercado.

Sobre medidas concretas para fomentar el desarrollo del trabajo autónomo, la Ley de la materia menciona en el capítulo de derechos, la capacitación gratuita en diversos campos ocupacionales, así como la obtención de líneas preferenciales de financiamiento, destinado, tanto a las actividades económicas como a la adquisición de vivienda. Es todavía pronto para evaluar estas medidas, ya que primero deberá publicarse el Reglamento a la Ley, donde se fijarán de forma concreta las políticas públicas para realizar estos derechos.

⁹ DS 2928 publicado en el RO 694 de 19 de octubre de 1978.

3.3. Prohibición del trabajo infantil y protección de menores

En aplicación del Convenio 138 sobre la edad mínima para trabajar, y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, ambos fundamentales,¹⁰ el trabajo infantil en relación de dependencia está prohibido, pero la valoración social no es la misma cuando nos referimos al trabajo por cuenta propia, y en particular como colaboración a las actividades familiares de autosustento o de generación de bienes y servicios para la venta, que suele considerarse “ayuda familiar”. Todo esto además está relacionado con que la regla de prohibición de trabajo infantil en Ecuador está prevista, tanto en el Código del Trabajo como en el Código de Niñez y Adolescencia hasta los 14 años, pero pensada básicamente para el trabajo subordinado, salvo el artículo que se comenta a continuación.

Efectivamente, el artículo 93 del Código de Niñez y Adolescencia regula el trabajo por cuenta propia de adolescentes mayores de quince años a través de la actuación de los municipios, gobiernos autónomos que en sus respectivas jurisdicciones, deben otorgar los permisos correspondientes para que los adolescentes ejerzan actividades económicas por cuenta propia, siempre que no sean de aquellas consideradas como perjudiciales o nocivas o que se encuentren prohibidas en este u otros cuerpos legales, debiendo cada municipio llevar un registro de las autorizaciones que conceda, y controlar el desarrollo de las actividades autorizadas a los adolescentes.

En este punto dada la distinta capacidad de los municipios para gestionar las competencias asignadas por ley, se puede suponer que dependerá de los recursos y medios de cada gobierno autónomo el debido control del trabajo de adolescentes y la erradicación del trabajo infantil. Por ejemplo, en el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Código Municipal¹¹ prevé como política pública la protección especial de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en las calles del Distrito Metropolitano de Quito, y el compromiso de erradicar progresivamente el trabajo de niños, niñas y adolescentes que no han cumplido los 15 años, debiendo el Estado y la sociedad elaborar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos, mediante la aplicación de medidas de prevención, protección y atención con la participación de las familias, por ser las

¹⁰ Es decir, que, de conformidad con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, todos los Estados Miembros de la OIT tienen la obligación de respetar, promover y hacer realidad la abolición del trabajo infantil, aunque no hayan ratificado los convenios considerados fundamentales.

¹¹ Registro Oficial de 07 de mayo de 2019.

llamadas a contribuir al logro de este objetivo. (Art. II.5.8I del Código Orgánico Municipal).

Adicionalmente, el Consejo de la Niñez y Adolescencia expidió en el año 2008 el Reglamento de trabajos prohibidos para adolescentes en capacidad legal de trabajar bajo relación de dependencia o por cuenta propia (Res. No. 16. RO 405, 18-8-2008), norma que actualmente se encuentra derogada. El artículo 7 de ese Reglamento señala que los municipios no deben emitir los permisos para trabajar a los adolescentes que quieran hacerlo por cuenta propia en las actividades expresamente prohibidas. Pese a no estar vigente esta norma, creo que es importante que los municipios atiendan esta medida, que va encaminada a precautelar la salud, seguridad e integridad de los jóvenes cuando realizan actividades laborales por cuenta propia.

En ese sentido, se hace oportuno promover que la prohibición de trabajar a los menores de quince años y las limitaciones a la realización de trabajos especialmente penosos o intensivos a los menores de 18 años se extienda a los trabajadores autónomos. El control del acatamiento de tales prohibiciones y limitaciones debe recaer en la Autoridad Laboral y el Ministerio del ramo, que cuenta con capacidades adecuadas para dichos controles.

La Ley de la materia no contempla esta prohibición, pese a que establece concretas responsabilidades a los Gobiernos Autónomos descentralizados en la provisión de adecuados centros de acopio, distribución y comercialización de bienes y servicios ofertados por trabajadores autónomos y comerciantes minoristas.

3.4. Jornadas de trabajo y tiempos de descanso

Respecto de la jornada de trabajo, resulta complejo intentar establecer topes máximos generales, dada la heterogeneidad de trabajadores autónomos. Parece más adecuado plantear jornadas máximas en función de actividades laborales, siguiendo de esta manera lo previsto en los distintos convenios de la OIT que abordan esta materia.

Así, el primer convenio a tomar en cuenta es el Convenio 01 de la OIT sobre jornadas de trabajo en la Industria (1019) que prevé en su artículo 2 que todas las empresas industriales públicas o privadas, o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de ocho horas por día y de cuarenta y ocho por semana, previéndose por tanto que la jornada semanal de trabajo máximo es de seis días a la semana con un máximo de trabajo de ocho horas al día. Se prevé en dicho Convenio que en casos excepcionales

se podrían establecer jornadas extraordinarias, y para realizar trabajos cuyo funcionamiento continuo, por razón de la naturaleza misma del trabajo, deba ser asegurado por equipos sucesivos, siempre que el promedio de horas de trabajo no exceda de cincuenta y seis por semana.

Posteriormente, en el año 1930 el Convenio 30 sobre las horas de trabajo en el comercio y oficinas, acoge la jornada máxima semanal, y su distribución prevista para la industria, pero permite la ampliación de la jornada diaria hasta diez horas.

Por su parte, el Convenio 47 sobre las cuarenta horas, publicado en 1935, que fue ratificado por Ecuador, prevé como principio el de la semana de cuarenta horas de trabajo, y debe ser alcanzado por los países mediante la adopción o fomento de las medidas que se consideran apropiadas para lograr esta finalidad, debiendo aplicarlo a las diversas clases de empleos.

En materia de descansos, el primer convenio a revisar es el Convenio 14 sobre el descanso semanal en la industria (1921), que prevé que todo el personal empleado en cualquier empresa industrial, pública o privada, o en sus dependencias, deberá disfrutar, en el curso de cada período de siete días, de un descanso que comprenda como mínimo veinticuatro horas consecutivas, es decir un día. De preferencia, dicho descanso debe realizarse al mismo tiempo para todo el personal de la empresa, siempre que sea posible. Asimismo, el descanso coincidirá, siempre que sea posible, con los días consagrados por la tradición o las costumbres del país o de la región. En el año 1957 el Convenio 106 sobre el descanso semanal en el comercio y oficinas, mantiene similares previsiones que el Convenio 14.

De la mención de estos convenios, cabe esbozar una primera propuesta de tiempos de jornada de trabajo y tiempos de descanso para los trabajadores autónomos. Sería necesario, en primer lugar, fijar un máximo de horas de trabajo, que preferentemente debería ser de ocho horas diarias. En cuanto al descanso, éste debería ser de mínimo 24 horas consecutivas. Respetando esos límites, sería oportuno que sean los propios trabajadores autónomos, por ramas de actividad, los que acuerden jornadas y descansos.

Finalmente, hay sectores especialmente sensibles a la necesidad de regulación, no solo por parte de los propios trabajadores, sino del Estado, de los tiempos máximos de trabajo. Se trata del sector del transporte, por ejemplo, donde, por razones de seguridad propia y de terceros, las autoridades correspondientes deben controlar que los máximos de tiempo de trabajo se cumplan por parte de todos los que realizan dichas labores, sin importar si son trabajadores en relación de dependencia o autónomos. La Ley de Trabajo Autónomo y Comercio Minorista no recoge lineamientos básicos respecto de jornadas máximas de trabajo ni descansos.

3.5. *Prevención de riesgos laborales*

Las normas internacionales del trabajo en materia de salud y seguridad, en especial el Convenio 187 de la OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de 2006, proponen como primer objetivo la promoción de mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo, con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales. Este objetivo no puede aplicarse exclusivamente al trabajo en relación de dependencia, sino que debe ser entendido respecto de toda actividad económica, incluido el trabajo autónomo.

De la caracterización de trabajadores autónomos en Ecuador surge que la mayoría se dedica a las actividades agrícolas y de comercio. En esas actividades, sería necesario conocer si los trabajadores autónomos lo son verdaderamente, si están vinculados fuertemente a un solo cliente, o incluso si son trabajadores en relación de dependencia en condición de simulación de autónomos. Si se registrase la existencia de estos casos, en aplicación de la Recomendación 189 de la OIT, sobre la relación del trabajo, el Estado debe velar por la aplicación de la legislación laboral en relaciones que, siendo laborales, se ocultan bajo otras formas contractuales. Esto supone la necesidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones que corresponden, en este caso, las de salud y seguridad para prevenir accidentes o enfermedades profesionales. En esos supuestos, la autoridad laboral deberá actuar por medio de la imposición de medidas de salud y seguridad al cliente mayoritario, y con mayor razón al empleador que simula otro tipo de relación, en este último caso, además, habrá de clarificar la relación que existe realmente con todas las consecuencias que la existencia de una relación laboral oculta implican.

Además, se debería considerar el grupo de trabajadores autónomos que efectivamente lo son. Para este colectivo, las medidas de salud y seguridad deben ser conocidas por las autoridades laborales y de seguridad social respectivas, y se debe capacitar y ofrecer ayuda para la implementación de dichas medidas, ya que finalmente las mismas deben volverse mandatorias. Esto, en consideración, no sólo de la protección de los trabajadores autónomos, sino también porque pueden ser agentes de riesgo para terceros. En ese sentido habría que introducir reglas que paulatinamente se vuelvan de obligado cumplimiento para esos trabajadores en la ejecución de sus actividades.

Pese a la importancia de establecer medidas de prevención de accidentes y enfermedades con ocasión de la actividad productiva de trabajadores autónomos, la ley de la materia no recoge ninguna obligación en este sentido para este colectivo.

3.6. *Garantías retributivas*

La mayoría de los trabajadores autónomos se encuentra en el sector informal, lo que lleva aparejado un ingreso económico menor al salario mínimo vital, que sirve como referencia y en los últimos años se ha incrementado en función de la inflación. Otro elemento importante es el relativo a la Canasta Familiar Básica (CFB), como “un conjunto de bienes y servicios que son imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas del hogar tipo compuesto por 4 miembros con 1,6 perceptores de ingresos, que ganan la remuneración básica unificada. Calcular el costo de esta canasta es necesario para el análisis de la relación entre remuneraciones e inflación”. (INEC, 2023).

La realidad demuestra la necesidad de que estos trabajadores perciban la retribución económica por sus actividades de forma oportuna, ya que no suelen contar con un patrimonio relevante ni ahorros suficientes para afrontar demoras prolongadas en la percepción de sus ingresos. A pesar de ello, sus créditos se han tratado de manera similar al de grandes empresas, o incluso se ha postergado el pago de lo que se les debe. De hecho, en caso de quiebra o declaración de insolvencia del deudor, sus créditos no tienen ningún tratamiento privilegiado, como si existe en el caso de los trabajadores en relación de dependencia.

En atención a la realidad sociológica y económica de los trabajadores autónomos, deberían extenderse las garantías de la remuneración de los trabajadores en relación de dependencia, para aquellos que realicen su actividad de forma personal y sin contar con trabajadores para ello. Adicionalmente, conviene tomar en cuenta la ampliación de la responsabilidad civil del pago por obras o servicios realizados, de manera que el último beneficiario de una obra tenga también responsabilidad respecto de los valores no pagados en una cadena de contratos donde el último eslabón puede ser un trabajador autónomo. Finalmente, se requiere concebir un proceso expedito, fácil y eficaz para que los trabajadores autónomos puedan cobrar los valores adeudados por bienes o servicios entregados.

Solo así se puede hablar de una aplicación efectiva del principio de igualdad y no discriminación a estos trabajadores. En todo caso, habrá que distinguir los niveles de dependencia de los trabajadores autónomos. Si estamos frente a un autónomo totalmente independiente, que tiene una cartera amplia de clientes, e incluso es solvente, no habría que aplicar medidas que favorezcan el cobro de sus haberes, más allá de las contempladas en el derecho civil; pero si estamos frente a un trabajador autónomo especialmente vulnerable o dependiente mayoritariamente de un cliente, deberían aplicarse los principios de la remuneración, previstos para

los trabajadores en relación de dependencia, y más aún si se trata de trabajadores subordinados dentro de un contrato de simulación civil.

Sobre este punto, la Ley de Trabajo Autónomo y Comercio Minorista demanda al Estado acciones que propicien el intercambio comercial justo y complementario de bienes y/o servicios de forma directa entre productores y consumidores.

3.7. Representación sindical

El Convenio 87 sobre libertad sindical, la protección del derecho de sindicación de 1948, y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949, ambos ratificados por Ecuador, así como la Constitución Política del Ecuador, garantizan el derecho a la organización con fines sindicales y la negociación colectiva.

De acuerdo con la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (OIT. 2018):

254. En base a los principios de la libertad sindical, todos los trabajadores —con la sola excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía— deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas. El criterio para determinar las personas cubiertas por este derecho no se funda por tanto en la existencia de un vínculo laboral con un empleador, que a menudo no existe, por ejemplo, en el caso de los trabajadores de la agricultura, los trabajadores autónomos en general o los que desempeñan profesiones liberales, y que, sin embargo, deben disfrutar del derecho de organizarse.

Por otro lado, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, que son de aplicación directa en el país, también reconocen el derecho a la organización que tienen todos los trabajadores sin distinción.¹² En ese sentido la referencia se encuentra en el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales.

Como se pone en evidencia, los más importantes instrumentos de derechos humanos a nivel internacional reconocen como un derecho fundamental de las personas el derecho de asociarse y fundar sindicatos, sin distinción alguna, es decir, no existe una diferenciación entre tipos de trabajadores, para reconocer a unos este derecho y a otros no. Y para que

¹² Esto significa un reconocimiento fundamental, ya que la simple pertenencia a una categoría de ocupación, como es el trabajo autónomo, no genera automáticamente un proceso organizativo que interpele por sus derechos.

no quede duda al respecto, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT lo ha interpretado en ese sentido.

Por su parte, la Constitución ecuatoriana no hace ninguna distinción entre el derecho de organización de los trabajadores en relación de dependencia y de los autónomos, utilizando de manera genérica la palabra “trabajadores”. Esta interpretación es válida a la luz de lo previsto en el artículo 325 de la misma Carta Magna, que reconoce todas las formas de trabajo. Ahora bien, en la práctica, algunas centrales sindicales representativas en el país, de alguna manera han dado cabida a los trabajadores autónomos, pero de manera incidental, ya que dichas organizaciones tienen como principal grupo objetivo de asociación a los trabajadores en relación de dependencia.

Así, la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), por ejemplo, incluye a organizaciones populares además de sindicales, incluye además a trabajadores de la artesanía y en general invita a los trabajadores autónomos a que se afilien de acuerdo con su trabajo, profesión o especialidad, pudiendo ser parte de la federación nacional, provincial o cantonal de su respectiva circunscripción territorial (OIT. 2015). Por su parte, la Confederación de Organizaciones sindicales Libres (CEOSL) Incluye a informales, artesanos y pequeños comerciantes.

Pero sin duda, las organizaciones de trabajadores autónomos más relevantes a nivel nacional son, la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador -CUCOMITAE, fundada en 1996, que, si bien es parte del Frente Unitario de Trabajadores - FUT, mantiene su especificidad como organización que agrupa a los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas, como, expendedores(as) de ropa, calzado, bisutería, comidas preparadas, cárnicos, legumbres, hortalizas, abarrotes, caramelos, helados, repuestos diversos, animales domésticos, artesanos, lustrabotas, canillitas, técnicos en relojería, estibadores, jornaleros, aparceros, fotógrafos, panaderos, etc. (CUCOMITAE. 2018). También se debe mencionar a la Confederación Unitaria de Trabajadores y Trabajadoras Autónomas del Ecuador - CUTTAE, creada en 2011.

En nuestra opinión, este tipo de organizaciones son las que agrupan de manera específica a los trabajadores autónomos, junto con otros colectivos en similar situación socioeconómica, por lo que se considera que deberían ser fomentadas por el Estado. Estas organizaciones, como la CUCOMITAE y la CUTTAE, obran acertadamente al afiliarse a organizaciones sindicales mayores como el FUT, como estrategia para alcanzar mejores niveles de representatividad frente a las autoridades y otros intereses económicos.

La importancia social y económica que presenta el universo de los trabajadores autónomos en Ecuador, requiere un reconocimiento de este

sector y sus propios gremios y representantes, como interlocutores válidos frente al Estado, gobiernos seccionales y otros actores públicos y privados. Lamentablemente, la recién aprobada ley de la materia no contempla este derecho, algo que sí se tomaba en cuenta en un proyecto de Ley de Trabajo Autónomo que se estuvo debatiendo en la Asamblea Nacional, antes de la aprobación de esta Ley.

3.8. *Protección social*

La Constitución ecuatoriana reconoce el derecho de los habitantes del país a estar cubiertos por la seguridad social, concibiendo a este derecho con características de universalidad, es decir, como un derecho que le pertenece a todas las personas. Así lo prevé la Carta Fundamental en el artículo 34:

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

Otro aspecto importante en este ámbito es que la Constitución prohíbe la privatización de la Seguridad Social, con lo cual, en palabras de Vinuesa Flores (2015: 18), "...se evidencia una potente declaración de organización y gestión de la seguridad social que descarta de entrada a cualquier opción o mecanismo privatizador del sistema".

Por lo tanto, al ser el Estado el único ente encargado de regularla su responsabilidad se plasma en el artículo 367 CE, en donde además se agregan los principios rectores que rigen el sistema de Seguridad Social, en los siguientes términos:

El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales. El sistema se guiará por los principios del sistema nacional y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

El sistema de seguridad social ecuatoriano previsto en la Ley General de Seguridad Social (Ley 55. RO-S 465, 30-11-2001), anterior a la vigente Constitución Política, responde primordialmente al modelo bismarckiano, que garantiza un sistema de seguridad social a las personas trabajadoras en relación de dependencia; no obstante, se han ido incorporando a lo largo de los años, algunos criterios del modelo Beveridge, que pretende una cobertura más amplia (Porras. 2015). Sin embargo, un importante sector de la población al no tener una vinculación con el mundo del trabajo no está

cubierto por el seguro social, o si lo está, no tiene un empleador que finalmente se encuentre obligado a afiliarle, como es el caso de los trabajadores autónomos, que mayoritariamente se encuentran en el sector informal y sus ingresos son insuficientes para cotizar al sistema.

El Sistema de Seguridad Social ecuatoriano prevé un Seguro General Obligatorio compuesto por un Régimen General y un Régimen Especial de Seguro Social Campesino. El elemento característico del Seguro Universal Obligatorio es la universalización, prevista en el artículo 369 de la Constitución Política, que impone su extensión a toda la población urbana y rural con independencia de su situación laboral. La LGSS, por su parte, en su amplia enumeración no incluye a todos los habitantes del Ecuador. Efectivamente, el artículo 2 de la LGSS, determina que: son sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular: a. El trabajador en relación de dependencia; b. El trabajador autónomo; c. El profesional en libre ejercicio; d. El administrador o patrono de un negocio; e. El dueño de una empresa unipersonal; f. El menor trabajador independiente; y, g. Las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado; y, h. Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.

El Seguro General Obligatorio protege, aunque de forma diferenciada, a los afiliados en las contingencias de: enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte e invalidez, cesantía y desempleo. El sistema de pensiones, antes de la vigencia de la LGSS, se manejaba bajo el régimen de reparto. La Ley de Seguridad Social incorporó un sistema mixto de pensiones entre el régimen de solidaridad intergeneracional y el régimen de ahorro individual obligatorio, en los siguientes términos:

“La protección de la población afiliada contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte se cumplirá mediante un régimen mixto que combine las virtudes de la solidaridad intergeneracional y las ventajas del ahorro individual obligatorio” (Art. 164 LGSS).

Ahora bien, varios artículos de la LGSS fueron declarados inconstitucionales (Res. TC No. 052-2001-RA, 8-5- 2002), lo que generó la inaplicabilidad del régimen de pensiones previsto en la LGSS, debiendo aplicarse desde entonces y hasta la fecha el régimen anterior a través de las normas denominadas “Régimen de Transición”. Las prestaciones que forman parte del Sistema de Pensiones son: jubilación por vejez, jubilación por invalidez, subsidio transitorio por incapacidad, pensiones de montepío por viudez y orfandad, y auxilio de funerales.

Como se ha señalado, históricamente en Ecuador, los sujetos protegidos por el sistema de Seguridad Social han sido los trabajadores en relación de dependencia, lo cual ha ocasionado que los trabajadores autónomos queden al margen del sistema, no sólo porque este privilegia el trabajo dependiente, sino porque la carga de la cotización y los mecanismos de recaudación no han sabido responder a las necesidades de dicho colectivo y, por lo tanto, la estructura institucional y los procesos no han tenido ninguna innovación que permita ampliar la cobertura de la seguridad social a toda la población, reconociendo su diversidad y estableciendo mecanismos dinámicos para su incorporación.

De acuerdo con lo previsto en la legislación nacional, los trabajadores autónomos tienen derecho a la afiliación, ya que son parte de los sujetos obligados a afiliarse. Para hacer efectivo ese derecho de protección, es necesario encontrar los mecanismos idóneos, que hagan, tanto posible como deseable, tal afiliación a los trabajadores autónomos.

La Ley de la materia recoge también entre los derechos de este colectivo, el acceso a la seguridad social a través de un régimen especial. (Art. 11). Sobre este particular, la CUCOMITAE presentó un proyecto de articulado sobre el desarrollo integral y defensa de los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas para ser incorporado al proyecto de Código de Relaciones Laborales, que finalmente fue archivado en 2015, y abordaba expresamente la forma de incorporar a los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas a la seguridad social.

Más recientemente, la Organización Internacional del Trabajo publicó en 2022 un estudio titulado *Propuesta de un esquema innovador de afiliación para la inclusión de los trabajadores independientes en la Seguridad Social del Ecuador*, que contó con resultados de caracterización cuantitativa y cualitativa de este segmento en Ecuador, así como con resultados de experiencias exitosas en otros países de Latinoamérica en la inclusión de trabajadores autónomos a la seguridad social.

Cabe subrayar que el primer escollo que habrá que superar para asegurar esa protección es la preocupación de las propias autoridades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que, en aplicación del artículo 369, inciso final de la Constitución Política del Ecuador, que establece que, "(l)a creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada", exige tener claridad respecto de qué ente sería el encargado de levantar información actualizada de este colectivo, así como de elaborar estudios actuariales que garanticen la sostenibilidad de este régimen especial.

Conclusiones

Los trabajadores autónomos constituyen en Ecuador una fuerza de trabajo muy significativa. Mayoritariamente se desempeñan en condiciones inadecuadas, no obstante, el incremento del trabajo por cuenta propia en el país. En su mayoría, los trabajadores por cuenta propia realizan tareas con escaso grado de especialización y los trabajadores presentan limitada formación profesional, lo que significa una desventaja como punto de partida para su inserción. Esto se corrobora en el nivel de años de escolaridad, con un nivel sumamente inferior al de los empleados de gobierno, los trabajadores del sector privado y los patronos.

En cuanto a la jornada laboral y remuneración, se observa que en el período 2017-2019, el número de horas promedio de trabajo mensual de estos trabajadores se mantuvo en 153 y durante la pandemia hubo una disminución a 142 horas promedio de trabajo, motivada por la dificultad de realizar actividades económicas en ese período. En cuanto a los ingresos, en el período 2017-2019 se promediaron en 371 dólares mensuales, y en el período 2020-2021 se redujeron a un promedio de 340,5 dólares mensuales, siempre por debajo del salario básico unificado.

En lo que a seguridad social se refiere se observa que en los años 2017 y 2018 el 68% de trabajadores por cuenta propia en el sector formal no tiene cobertura de seguro social y en los años posteriores dicha situación se agrava para alcanzar al 79%, con una tendencia que aumenta hasta alcanzar el 81% en 2021.

La Constitución Política, reconoce todas las formas de trabajo, y de manera concreta, al trabajo autónomo. La legislación secundaria, sin embargo, no está actualizada y resulta claramente insuficiente para proteger a los trabajadores autónomos de todas aquellas vicisitudes que pueden producirse con ocasión de su actividad laboral, e incluso con la vigencia de la reciente ley de la materia, se verifican muchos vacíos de protección de derechos. Para hacer efectivo el principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores autónomos en sus facetas de trabajadores y emprendedores, es necesario contar con mecanismos claros y accesibles que garanticen la tutela de dicho principio, debiendo ser los poderes públicos los responsables de la aplicación de dichos mecanismos.

Debe prestarse especial atención a los mecanismos de fomento y protección de trabajo autónomo, y de manera concreta, lo relativo al apoyo técnico. Este servicio, junto con otros que oferta el Estado para mejorar las capacidades laborales, debe integrarse y ofrecer mejores e innovadoras ofertas de capacitación y apoyo técnico ya que, al trabajador autónomo, donde confluyen las facetas de trabajador y emprendedor, le resulta

imperioso contar con habilidades para colocar sus bienes o servicios en el mercado.

En cuanto al trabajo autónomo de menores de edad, se hace oportuno promover que la prohibición de trabajar a los menores de quince años y las limitaciones a la realización de trabajos especialmente penosos o intensivos a los menores de 18 años se extienda a los trabajadores autónomos, y de manera especial a los trabajos familiares. La obligación de exigibilidad de tales prohibiciones y limitaciones debe recaer en la Autoridad Laboral y el Ministerio de ramo, que cuenta con capacidades adecuadas para dichos controles.

Respecto de tiempo de trabajo y descansos, sería necesario en primer lugar, fijar un máximo de horas de trabajo, que preferentemente y de manera general sería de ocho horas diarias. Este máximo general, no obstante, en el caso de ciertas actividades que por sus condiciones o por el potencial riesgo para los propios trabajadores o para terceros, pueden tener, debería regularse de manera obligatoria de acuerdo a regulaciones específicas. En cuanto al descanso, éste debería ser de mínimo 24 horas consecutivas. Respetando esos límites, sería oportuno que los propios trabajadores autónomos, por ramas de actividad, sean los que acuerden jornadas y descansos.

En cuanto a salud y seguridad de estos trabajadores, hay que considerar el grupo de trabajadores autónomos que efectivamente lo son; para este colectivo, las medidas de salud y seguridad deben ser puestas en conocimiento por las autoridades laborales y de seguridad social respectivas, se debe capacitar y ofrecer ayuda para la implementación de dichas medidas, y finalmente las mismas deben volverse mandatorias.

Por otro lado, en atención a la realidad sociológica y económica de los trabajadores autónomos, deberían extenderse las garantías de la remuneración de los trabajadores en relación de dependencia, para aquellos trabajadores por cuenta propia que realicen su actividad de forma personal y sin contar con trabajadores para ello.

Respecto de la representación sindical, debería optarse por las organizaciones que agrupan de manera específica a los trabajadores autónomos, junto con otros colectivos en similar situación socioeconómica, no obstante que dichas organizaciones podrían estar afiliadas a organizaciones sindicales más grandes, como estrategia para alcanzar mejores niveles de representatividad frente a las autoridades y otros intereses económicos.

En cuanto a la afiliación a la seguridad social, debería pensarse en un régimen lo suficientemente flexible que acoja a la heterogeneidad de trabajadores autónomos, que sea mixto de manera que exija el pago

completo de los aportes a los que pueden pagarlos, y colabore en la proporción necesaria para los que no pueden pagar todo el aporte, e incluso subsidie totalmente a aquellos en situación de mayor vulnerabilidad. El aporte que no pueda cubrir el asegurado debería salir del presupuesto estatal, con cargo a los impuestos, y no del propio sistema de seguridad social, porque dicho sistema tiene ya suficientes cargas y déficits que asumir.

Referencias

- Behling, F., & Harvey, M. (2015). The evolution of false self-employment in the British construction industry: a neo-Polanyian account of labour market formation. *Work, Employment and Society*, 29(6), 969–988. <https://doi.org/10.1177/0950017014559960>
- Defossez, D. (2022). The employment status of food delivery riders in Europe and the UK: Self-employed or worker? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 29(1), 25–46. <https://doi.org/10.1177/1023263X211051833>
- CEPAL-OIT. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral*. Santiago de Chile.
- Cruz, Jesús. (2003). *Propuestas para una regulación del trabajo autónomo*. Documento de Trabajo. Fundación Alternativas. https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-9MHBXo.pdf
- CUCOMITAE (2013). *Proyecto articulado sobre el desarrollo integral y defensa de los trabajadores autónomos y comerciantes minoristas a ser incorporado a la Ley de Relaciones Laborales*. Quito.
- CUCOMITAE (2018). *VII Congreso CUCOMITAE*. Documento entregado en el Congreso. Quito.
- INEC. (2016). *Metodología para la medición del empleo en Ecuador*.
- INEC (2023). *Canasta Básica*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/canasta/>
- Lanas, E. (agosto 2016). "Políticas activas de empleo juvenil en Ecuador". Quito: CAP Jurídica: Revista de la Academia del Colegio de Abogados de Pichincha, año I, n. 1, p. 263-310.
- Lanas, E., Báez, J. (2019). Entrevista realizada a Carlos Castellano, coordinador Nacional de la Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador. Entrevistadores)
- Martínez, M. (2008) "El principio de igualdad y la no discriminación del trabajador autónomo en el ordenamiento jurídico español". *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León, [S.I.]*, n. 7, p. 207-226

- Ministerio de Inclusión Social, (2023). Crédito de desarrollo humano <https://www.inclusion.gob.ec/credito-de-desarrollo-humano/>
- OIT. (2018). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. Ginebra. From https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf
- OIT. (2018). *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Ginebra. From https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf
- OIT. (2015) *Formalización: Organización sindical y diálogo social del Trabajo Autónomo*. Sao Paulo. Organización Internacional del Trabajo.
- Picado, G. (2022). *Propuesta de un esquema innovador de afiliación para la inclusión de los trabajadores independientes en la seguridad social del Ecuador*. Quito. Oficina de la OIT para los países andinos.
- Porras, A. (2015). "La seguridad social en Ecuador": un necesario cambio de paradigmas". *Revista de Derecho FORO* No. 24, II semestre. p. 98-116.
- Sánchez, R. (2017). "Trabajo Cuenta Propia en Colombia: Caracterización, Análisis y Evolución Reciente". *Revista Estado y Políticas Públicas*, p. 61-79.
- Tobar, B y Baez, J. (2021). "En 2020 más de 270 mil personas fueron desafiliadas del IESS por el sector empresarial". *Unidad de análisis y estudios de coyuntura*. Quito. Instituto de investigaciones económicas de la Universidad Central de Ecuador.
- Vinueza, M. (2015). "El derecho a la seguridad social en la Constitución del Ecuador". *La institucionalidad normativa y funcional de los sistemas de Seguridad Social*, I.e. Quito. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.