

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría Profesional en Derecho Laboral y Seguridad Social

## **Acceso al trabajo en Ecuador**

### **Mitigación del desempleo a través de oficinas de empleo**

Ruth Alexandra Correa Vázquez

Tutora: Lina Victoria Parra Cortés

Quito, 2023





## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Ruth Alexandra Correa Vázquez, autora de la tesis intitulada “Acceso al trabajo en Ecuador: Mitigación del desempleo a través de oficinas de empleo”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Laboral y Seguridad Social en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

22 de marzo de 2023

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

De manera correlativa a la existencia de un derecho fundamental, nace la obligación estatal de respetar, proteger y garantizar su ejercicio efectivo. Así, el derecho al trabajo, en cuanto derecho social, permite a los ciudadanos exigir una actuación positiva de parte del Estado. En este orden de ideas, la Constitución del Ecuador consagra el deber estatal de eliminar el desempleo y subempleo, para lo cual resulta indispensable la adopción de políticas de manejo y mitigación de esta problemática. La presente investigación se ha orientado, en un primer momento, a analizar la obligación estatal de garantía del derecho al trabajo desde las facetas de promoción y remoción de obstáculos y la formulación de políticas activas de empleo. Posteriormente, a partir del derecho comparado, se han establecido lineamientos para la mejora e implementación de oficinas de empleo en Ecuador. A través de los métodos descriptivo y analítico crítico, se abordaron las cuestiones relativas al desempleo, la intermediación laboral y otras políticas de empleo, como parte de las obligaciones estatales de garantía del derecho al trabajo. Finalmente, los resultados de este estudio revelan la necesidad de un cambio de perspectiva en el país sobre la intermediación laboral en cuanto servicio público y derecho de los ciudadanos, estableciendo como desafío una política destinada específicamente al trabajo, a la generación de empleo y eliminación del subempleo en la que, como en el caso español, se concentren las medidas tendientes a alcanzar estos fines.

Palabras clave: derecho fundamental, trabajo, políticas de empleo, servicios públicos de empleo, intermediación laboral.



A Dios, que lo ha hecho posible.



## **Agradecimientos**

Mi agradecimiento profundo a Lina Parra, quien con su conocimiento, tiempo y entusiasmo supo guiar este trabajo a buen puerto.

A la Doctora Elisa Lanas y Doctora Eulalia Flor, por su generosidad y consejos para la realización de este trabajo.

A mi familia, por alentarme a cumplir mis sueños.

A Pedro, por su amor y sostén.

A Claudia, por su amistad, entusiasmo y apoyo incondicional en todo este proceso.



## Tabla de contenidos

Introducción .....	13
Capítulo primero: Obligación estatal de garantía del derecho al empleo desde las facetas de promoción y remoción de obstáculos .....	15
1. Marco analítico del trabajo como derecho fundamental .....	15
2. Obligaciones estatales relativas a la garantía del derecho al empleo .....	20
3. Políticas activas de promoción y remoción de obstáculos del desempleo .....	24
4. Políticas activas de empleo en el Ecuador .....	28
5. Aproximación a la situación actual del empleo en Ecuador .....	36
Capítulo segundo: Oficinas de empleo: ¿una alternativa eficaz?.....	43
1. Los servicios públicos de empleo y las oficinas de empleo.....	43
2. La intermediación laboral como servicio público: el deber ser de la política de intermediación.....	50
2.1. Definición y naturaleza de la intermediación laboral.....	50
2.2. Objetivos y principios de la intermediación laboral.....	52
2.3. Agentes de la intermediación laboral .....	55
3. Acercamiento al modelo español de oficinas de empleo como una alternativa eficaz frente al desempleo .....	58
3.1. Política de empleo en España.....	59
3.2. Servicio público de intermediación laboral en el caso español.....	61
3.3. Las agencias de colocación españolas a través del tiempo .....	67
4. Análisis de la política activa de empleo de intermediación: Aproximación al caso ecuatoriano .....	71
4.1. La regulación normativa de la intermediación en Ecuador.....	72
4.2. La prohibición de la intermediación y tercerización desde la Constitución del 2008 73	73
5. Una análisis comparativo del servicio público de empleo según los casos de España y Ecuador.....	80
Conclusiones .....	85
Bibliografía .....	90



## Introducción

El trabajo humano es una clave,  
quizá la clave esencial,  
de toda la cuestión social.  
Juan Pablo II

Como efecto dominó, el desempleo compromete aspectos que afectan tanto al individuo que se encuentra en esta situación, como a la sociedad de la que es parte. En su cara opuesta, el trabajo se configura como un derecho fundamental y derecho social que permite a los ciudadanos exigir una actuación positiva por parte del Estado. Así, el deber estatal de implementar políticas prioritarias que eliminen el desempleo y subempleo está desarrollada en tanto en instrumentos internacionales como en textos normativos de diversos países. Entre las alternativas para el ejercicio de este derecho y el cumplimiento de la correlativa obligación estatal, la implementación de oficinas de empleo se presenta como una política activa de fomento del empleo.

Desde esta perspectiva, la Constitución del Ecuador consagra el deber estatal de eliminar el desempleo y subempleo, para lo cual resulta indispensable la implementación de políticas de manejo y mitigación de esta problemática. En tal escenario, este trabajo de investigación pretende analizar de manera general las políticas estatales de acceso al empleo, y de manera particular, la implementación de oficinas de empleo, como una forma de mitigar el desempleo en el país a través de la comparación con el caso español, en el cual la intermediación laboral representa un instrumento diferenciado del resto de políticas activas al tiempo que cumple un rol fundamental en el mercado de trabajo.

Del análisis que lleva implícita la temática propuesta, y con fundamento en el funcionamiento de oficinas de colocación como servicio público en el caso español, el presente trabajo tiene por objetivos en un primer momento, analizar la obligación estatal de garantía del derecho al empleo desde las facetas de promoción y remoción de obstáculos y la formulación de políticas activas de empleo; y segundo, proponer, a partir del derecho comparado, lineamientos para la mejora e implementación de oficinas de empleo en Ecuador, como alternativa para mitigar la desocupación laboral.

Dentro de los límites fijados, a través de los métodos descriptivos y analítico-crítico, se plantean las cuestiones principales relativas al derecho a la asistencia en la búsqueda de empleo, y los mecanismos existentes para garantizar su ejercicio. En el primer capítulo, se abordará la obligación estatal de garantía del derecho al empleo desde

las facetas de promoción y remoción de obstáculos, para lo cual se hará una referencia al marco analítico del trabajo como derecho fundamental y las correlativas obligaciones estatales. Se presenta un breve recorrido por las políticas activas de promoción de empleo y remoción de obstáculos del desempleo y un acercamiento al contexto ecuatoriano a la situación actual de empleo en el país.

En el capítulo segundo se presenta el análisis sobre los servicios públicos de empleo y las oficinas de empleo. A continuación se expone el deber ser de la política de intermediación, su naturaleza, objetivos y agentes de intermediación, para aterrizar estos elementos teóricos en la realidad del caso español. En seguida, con el objetivo de proponer un análisis comparativo, se analiza la política activa de empleo de intermediación en Ecuador, a través de su regulación normativa y los programas existentes. Finalmente, se propone un diálogo comparativo entre esta política en los países objeto de estudio, para proponer, a manera de conclusión, directrices para la mejora e implementación de oficinas de empleo en Ecuador.

## Capítulo primero

### Obligación estatal de garantía del derecho al empleo desde las facetas de promoción y remoción de obstáculos

El presente capítulo contiene una mirada del trabajo en cuanto derecho fundamental. Como resultado de la desagregación de este derecho-principio, se desprende una serie de subderechos o componentes que son realizados a través del cumplimiento de las obligaciones estatales de respeto, protección, garantía y promoción, que surgen como contrapartida al reconocimiento de un derecho. De ahí, la necesidad de adoptar políticas de empleo tendientes a cumplir estos deberes del Estado y garantizar el derecho en sus diversas manifestaciones. De manera particular, el derecho al acceso al empleo requiere la implementación de políticas de promoción y remoción de obstáculos. Con estos antecedentes, se analizan las medidas existentes en el Ecuador para la promoción del empleo y algunas cifras de la realidad laboral en el país.

#### 1. Marco analítico del trabajo como derecho fundamental

El trabajo es el conductor vital del progreso del ser humano, del país y del mundo. Es una necesidad, “gracias a él la persona logra, de entrada, la supervivencia, pero con él contribuye al bien de los demás y de todo lo real.”<sup>1</sup> De ahí, la necesidad de adoptar una perspectiva que valore su importancia y dignidad.

La inclusión del trabajo en el catálogo de derechos humanos hace más de setenta años, cambió el destino de la historia. De ser una actividad forzada durante la esclavitud, se convirtió en un derecho inherente a la condición humana, de modo que toda persona, por hecho de serlo, tiene derecho al trabajo, a elegirlo libremente, y ejercerlo en condiciones equitativas y satisfactorias. Al igual que los demás derechos humanos, el derecho al trabajo persigue como objetivo la dignidad del ser humano<sup>2</sup>; y es que “en buena

---

<sup>1</sup> Rafael Corazón González, *Fundamentos para una filosofía del trabajo*, Cuadernos de Anuario Filosófico 72 (Pamplona: Universidad de Navarra, 1999), 125.

<sup>2</sup> Art. 23.- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

medida, el trabajo es la manifestación de la dignidad humana.”<sup>3</sup> El artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de manera expresa, reconoce el derecho a la protección contra el desempleo y garantiza un salario igualitario, equitativo, satisfactorio y libre de toda discriminación.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo concibe como el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y establece la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas adecuadas para garantizar este derecho.<sup>4</sup> De esta forma, el trabajo asalariado se configura como una “norma básica de regulación del trabajo social, compatible con otras modalidades de ejercicio del trabajo, siempre subordinadas a esta”,<sup>5</sup> y mediante las cuales se pueden ejercer las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona.

En este escenario, el trabajo es parte del núcleo fundamental de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales,<sup>6</sup> lo que implica que “no puede plantearse un proceso de transformación productiva con equidad que no respete estos derechos.”<sup>7</sup> Al concebir al trabajo como un *derecho social*, su alcance se amplía “más allá de la dimensión económica, pasando por la dimensión jurídica hasta llegar a la dimensión social, esta última también en una pléyade de posibilidades relacionadas finalmente con las condiciones de vida de los trabajadores, las cuales a su vez se encuentran definidas

---

Véase en: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, art. 23.

<sup>3</sup> Corazón González, *Fundamentos para una filosofía del trabajo*, 127.

<sup>4</sup> Art. 6.- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana. Véase en: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, art. 6.

<sup>5</sup> Joaquín Arriola, “El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos.”, *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, n° 181 (2016): 131.

<sup>6</sup> “El reconocimiento y garantía de los derechos denominados sociales es una aportación de México al Constitucionalismo universal. La Constitución Mexicana de 1917 y luego la alemana de Weimar, de 1919, son textos constitucionales que reconocen de manera indiferenciada el derecho al trabajo, a la educación y a la seguridad social junto con el derecho a la huelga y a la libertad sindical”. Véase en: Juan José Mateos Santillán y Raúl Contreras Bustamante, “Derechos Humanos”, en *Teoría de la Constitución*, Octava edición. Primera reimpresión (Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2018), 254.

<sup>7</sup> María Luisa Martínez Salgueiro, “Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las relaciones laborales. OIT. Análisis de la situación en América Latina”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos* (Montevideo: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995).

por aspectos históricos, políticos y culturales.”<sup>8</sup> Así, el trabajo cumple un rol fundamental tanto a en la esfera colectiva como individual, toda vez que este determinará, en gran medida, las condiciones de vida de los ciudadanos y el acceso a una serie de derechos.

El trabajo<sup>9</sup> se configura como un derecho-principio con manifestaciones más concretas que igualmente son reconocidas como fundamentales en diversos cuerpos normativos, “aunque con carácter diferente según el elemento protegido. Así el derecho al trabajo, la no-discriminación (igualdad en el ámbito laboral), y la prohibición del trabajo forzoso aparecen generalmente junto a los demás derechos fundamentales, vinculando y obligando en su cumplimiento directamente a los poderes públicos.”<sup>10</sup> En este sentido, el trabajo es un derecho-principio fundamental, que no requiere un fundamento axiológico más allá de sí mismo, al tiempo que se convierte en el fundamento de otras normas del ordenamiento jurídico, que a su vez, están llamadas a desarrollarlo.

En Ecuador, el derecho al trabajo es constitucionalmente reconocido dentro del catálogo de derechos del buen vivir, como un “derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía.”<sup>11</sup> Como consecuencia de ello, la norma constitucional incorpora la obligación estatal de garantizar el derecho al trabajo, reconociéndolo en sus diversas modalidades, y garantizando este derecho para los colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo, como los jóvenes, comunidades,

---

<sup>8</sup> Santiago García Álvarez, “El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015”, en *Nada dura para siempre: neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, ed. Hans-Jürgen Burchardt et al., Primera edición (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / International Center for Development and Decent Work (ICDD), Universität Kassel, 2016), 204.

<sup>9</sup> Previo a continuar con el desarrollo del presente trabajo, es necesario esclarecer la terminología relativa a *trabajo* y *empleo*. De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, el trabajo puede definirse como una ocupación retribuida, o como “el esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición a capital”. Véase en: Real Academia Española, “trabajo”, *Diccionario de la Lengua Española*, s.f., <https://dle.rae.es/trabajo?m=form>. Julio César Neffa define al trabajo como aquella “actividad coordinada de hombres y mujeres, orientada hacia una finalidad específica, que es la producción de bienes y servicios que tengan una utilidad social”. Véase en: Julio César Neffa, “Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate”, *Orientación y Sociedad* (1999): 11. A su vez, el empleo constituye “la ocupación por parte del trabajador de un puesto de trabajo”. Véase en: Andrés Bilbao, “Trabajo, empleo y puesto de trabajo”, *Política y Sociedad* (2000): 69. En otros términos, el empleo es “una relación laboral que permanece en el tiempo y tiene un carácter mercantil, pues se intercambia por un salario asignado individualmente; goza de ciertas garantías jurídicas y de la protección social y está normatizado mediante una clasificación resultante de reglas codificadas en los estatutos profesionales o en los convenios colectivos de trabajo”. Véase en: Neffa, “Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate”, 12. Para efectos de este estudio, se empleará el término *trabajo* para señalar la actividad coordinada de los seres humanos que persigue una utilidad social, y que se traduce en un derecho fundamental. En lo que concierne al término empleo, será utilizado para referirse al acceso a un puesto de trabajo remunerado, y a las consecuentes garantías y derechos que este implica.

<sup>10</sup> María Luz Vega Ruiz y Daniel Martínez, *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2002), 5.

<sup>11</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 33.

pueblos y nacionalidades,<sup>12</sup> personas con discapacidad y mujeres. El desarrollo del trabajo como derecho fundamental en el país, está contemplado en una serie de leyes, de menor jerarquía, como el Código de Trabajo o la Ley Orgánica de Discapacidades, que concretizan este derecho-principio, en una serie de reglas que permiten su aplicación.

A fin de dimensionar los subderechos que conlleva el derecho al trabajo y determinar las obligaciones estatales que surgen de ellos para ser operacionalizados a nivel estatal, es necesario identificarlos y desempacarlos.<sup>13</sup> A partir del método del desempaque o *unpacking* de derechos<sup>14</sup> resulta posible “desagregar el contenido de cada derecho humano, traduciendo este contenido jerárquico de las obligaciones que tiene el Estado.”<sup>15</sup> Como consecuencia de esta desagregación del derecho, surgen distintos niveles de compromisos para garantizar su vigencia y ejercicio efectivo; compromisos que configuran obligaciones generales y deberes específicos de los Estados.

Al aplicar este método al derecho humano al trabajo se desprende un gran derecho-principio: el trabajo y la libre elección de este; para luego dar origen a una serie de subderechos como acceso al empleo, condiciones equitativas de trabajo, protección contra el desempleo, igualdad salarial, derecho de asociación, asistencia en la búsqueda de empleo y demás. No obstante, para asegurar el efectivo goce del derecho al trabajo en todos los elementos antes señalados, resulta evidente que el primer subderecho necesario para la satisfacción de los demás es el acceso mismo al empleo.

---

<sup>12</sup> La Constitución del Ecuador reconoce y establece un estándar de protección al derecho al trabajo para jóvenes y comunidades, pueblos y nacionalidades: “Art. 329.- Las jóvenes y los jóvenes tendrán el derecho de ser sujetos activos en la producción, así como en las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias. Se impulsarán condiciones y oportunidades con este fin. Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que los afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones”. Véase en: *Ibid.*, art. 329.

<sup>13</sup> “Un derecho humano está constituido por múltiples subderechos en su interior. Como se mencionó, en su mayoría los tratados internacionales y de claraciones establecen principios generales y no mandatos específicos de acción”. Véase en: Ximena María Medellín et al., *Fundamentos teóricos de los derechos humanos* (México, D.F: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011), 33.

<sup>14</sup> Método desarrollado por Paul Hunt, ex relator de las Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Edher Arturo Castro Ortega, “El método de desempaque para analizar casos de violaciones a derechos humanos”, *Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHCM*, (2020): 84.

Figura 1  
**Método de desempaque aplicado al derecho al trabajo**



Fuente: Edher Arturo Castro Ortega, “El método de desempaque para analizar casos de violaciones a derechos humanos”, *Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHCM*, junio de 2020.

Elaboración: propia

De manera ilustrativa, la Constitución del Ecuador incorpora como primer principio del derecho al trabajo, el pleno empleo y la eliminación de subempleo y desempleo. Lo que, como se señaló en el párrafo anterior, se traduce en un primer subderecho: acceso al empleo. Posteriormente, la norma constitucional incorpora el principio pro operario, igualdad salarial, un ambiente adecuado y propicio, libertad de organización y asociación, contratación colectiva, derecho a la huelga, entre otros.

Si bien el trabajo está contemplado como derecho humano en diversos instrumentos, la gran parte de regulaciones sobre este derecho se orientan, de manera casi exclusiva, al trabajo asalariado, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, el reconocimiento como derecho fundamental ha sido producto de largas luchas, no obstante, como sostiene Angélica Porras, “su realización práctica todavía dista mucho de ser una realidad.”<sup>16</sup> Como consecuencia de esta consideración restringida, “el derecho al trabajo se ha convertido a lo sumo en derecho al empleo, y el no cumplimiento de dicho derecho se analiza como un problema del propio trabajador, cuya mala «empleabilidad» se presenta como el centro del problema.”<sup>17</sup> Esta situación evidencia la necesidad de considerar y regular al acceso

<sup>16</sup> Angélica Porras, “Las reformas laborales en Ecuador”, en *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2009), 317.

<sup>17</sup> Arriola, “El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos.”, 133.

al empleo como la puerta de entrada a los demás componentes del derecho al trabajo y merece una atención especial por las múltiples aristas que implica.

Según la lógica del desempaque del derecho al trabajo, el acceso al empleo es un medio para el goce de los demás componentes de este derecho fundamental. Del lado opuesto de la moneda, la falta de acceso al empleo o la negación del mismo “se ha considerado tradicionalmente como la exclusión laboral por excelencia”;<sup>18</sup> exclusión que “puede tomar múltiples formas: desde la más clásica y evidente (el desempleo) a otras menos obvias, aunque igualmente relevantes como el subempleo.”<sup>19</sup> Así, la falta de acceso a este derecho se materializa en un abanico de posibilidades: desde el desempleo como tal, al subempleo, empleo informal y trabajo precario.

En este contexto, el acceso al empleo se ve amenazado y transgredido de manera frecuente, como consecuencia de un mercado laboral que atraviesa un proceso de dualización en el cual los puestos laborales estables y protegidos, que conforman el mercado laboral primario, disminuyen considerablemente mientras que aquellos puestos de trabajo precario, con alta rotación, informales, falsos autónomos, que son parte del mercado laboral secundario, son cada vez más frecuentes.

## **2. Obligaciones estatales relativas a la garantía del derecho al empleo**

De acuerdo a los fundamentos del método del desempaque, una vez que se ha desagregado el derecho y se ha identificado el derecho/subderecho a analizar, es posible identificar, en primer lugar, las obligaciones generales, para luego establecer las obligaciones correspondientes a los elementos institucionales esenciales; y finalmente, las obligaciones resultantes de los principios de aplicación. Así “el énfasis puesto en la identificación de obligaciones y la lectura de los derechos en su contexto, encuentra sentido cuando el debate sobre los derechos humanos se mueve de la mera conceptualización hacia su implementación, esto es, de la pregunta sobre el qué, hacia el quién y cómo deben realizarse los derechos.”<sup>20</sup> Este ejercicio permite la realización efectiva del derecho, ya que va más allá del contenido del derecho y determina los mecanismos a través de los cuales ese contenido se materializa, radicando ahí la

---

<sup>18</sup> Joan Subirats i Humet, *Análisis de los factores de exclusión social*, Documentos de Trabajo 4 (Bilbao: Fundación BBVA, 2005), 56.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ximena María Medellín et al., *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*, 36.

importancia de identificar de manera clara cuáles son las obligaciones que se desprenden de cada derecho y a quién corresponden.

En términos generales se pueden considerar cuatro obligaciones estatales con relación a los derechos: respetar, proteger, garantizar y promover<sup>21</sup>. Las dos primeras están orientadas a mantener el derecho; mientras que las dos últimas tienen como objetivo realizar y mejorarlo. Ante este escenario, los instrumentos internacionales de derechos humanos imponen ciertas obligaciones a los Estados, como la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos y las libertades consagrados en ellos.

En cuanto la implementación del derecho al trabajo en el componente del acceso al empleo, debe identificarse cómo debe realizarse este derecho y cuál debe ser la conducta estatal tendiente a su satisfacción. Para ello debe enfatizarse que “los derechos laborales gozan de una naturaleza «mixta» o «doble» que explica la existencia de derechos con expectativas negativas o positivas, panorama en el que a unos les corresponden prohibiciones de lesión y a otros, obligaciones de prestación.”<sup>22</sup> En este sentido, el derecho al trabajo, en cuanto derecho social, permite “a sus titulares exigir una actuación positiva de parte del Estado, lo que los diferencia de las garantías individuales, que representan primordialmente una abstención del propio Estado”,<sup>23</sup> esto en virtud del carácter prestacional (obligaciones de dar o hacer) que demanda una acción por parte del Estado para su ejercicio.

Las obligaciones positivas del Estado frente al empleo consisten en garantizarlo y promoverlo. Por una parte, garantizar el derecho conlleva la obligación de mantenerlo, mejorarlo y restituirlo, a través de la creación de maquinaria institucional y provisión de bienes y servicios tendientes a la satisfacción del derecho. Por otra parte, la obligación de promover “se refiere a la adopción de medidas para la realización del derecho pero de más largo alcance, que tienden no a asegurar el efectivo ejercicio del derecho sino a ampliar la base de su realización.”<sup>24</sup> Así, a manera ejemplificativa se pueden señalar las obligaciones relativas al derecho al trabajo en el subderecho del acceso al empleo:

---

<sup>21</sup> Ibid., 39.

<sup>22</sup> Miguel Canessa, “Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional”, *Derecho PUCP*, n° 63 (2009): 354.

<sup>23</sup> Mateos Santillán y Contreras Bustamante, “Derechos Humanos”, 254.

<sup>24</sup> Medellín et al., “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, 43.

Tabla 1  
**Obligaciones estatales relativas al derecho al trabajo**

<b>Derecho al trabajo: acceso al empleo</b>	
<b>Obligación</b>	<b>Ejemplo</b>
Respetar	Mantener los derechos y condiciones adquiridos.
Proteger	Supervisar las condiciones laborales y cumplimiento de normativa.
Garantizar	Crear el marco institucional para facilitar el acceso al empleo.
Promover	Implementar políticas públicas activas para facilitar el acceso al empleo.

Fuente: Medellín et al., “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, 43.  
 Elaboración: propia

En conexión con las obligaciones generales antes señaladas, surgen los elementos esenciales del derecho; estos deben ser observados “en tanto son obligaciones que constriñen la acción gubernamental al momento de diseñar las formas en que los derechos se implementen”,<sup>25</sup> y consisten en la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad del derecho. En cuanto al derecho fundamental al trabajo, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 18, desarrolló estos elementos esenciales aplicados al derecho al trabajo en concreto.

La disponibilidad del derecho al trabajo conlleva la obligación de los estados de “contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.”<sup>26</sup> Esto implica asegurar la suficiencia de los servicios mediante los cuales el trabajo se materializa para los ciudadanos,<sup>27</sup> como por ejemplo contar con un servicio público de empleo y centros de atención suficientes con procedimientos, mecanismos e instalaciones a los cuales pueda acceder la población.

A su vez, la accesibilidad del derecho implica la existencia de medios tendientes a materializarlo que resulten accesibles para toda la población; este elemento reviste tres dimensiones: a) la prohibición de toda discriminación laboral y la consecuente obligación

<sup>25</sup> Ibid., 48.

<sup>26</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Observación general N° 18: El derecho al trabajo” (Ginebra, 2005), 5.

<sup>27</sup> Medellín et al., “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, 48.

estatal de formular políticas que promuevan la igualdad de oportunidades laborales en cumplimiento de lo señalado en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;<sup>28</sup> b) accesibilidad física que se configura a través del acercamiento de los medios de realización del derecho a las personas; y finalmente, c) “el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional.”<sup>29</sup> Esta última dimensión reviste particular importancia para efectos del presente trabajo, pues la información resulta un elemento indispensable para el acceso al derecho al trabajo, traducida esta como el conocimiento de los derechos que asisten a los trabajadores, así como de información relevante sobre el mercado de trabajo que puede permitir y facilitar la inserción laboral.

El tercer y cuarto elemento esencial se refieren a la aceptabilidad y calidad del derecho. La aceptabilidad se refiere a la existencia del “consentimiento de las personas en relación con el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, consecuentemente, la flexibilidad necesaria”<sup>30</sup> para que puedan implementarse según los distintos contextos sociales y culturales. A su vez, la calidad del derecho vigila que los medios por los que se materializa el derecho cumplan con características mínimas aceptables. De esta manera, estos elementos aseguran una protección al derecho al trabajo en sus múltiples dimensiones como condiciones laborales justas, favorables, seguras, el derecho de asociación y de libre elección de empleo.

Finalmente, todas las obligaciones estatales antes desarrolladas van de la mano con los principios de aplicación de igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad; y, máximo uso de recursos disponibles. Estos principios son el marco de aplicación de los todos los derechos, incluyendo el derecho fundamental al trabajo, que indican las características de su cumplimiento estableciendo estándares mínimos para su satisfacción.

---

<sup>28</sup> “2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Véase en: Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966, art. 2.

<sup>29</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Observación general N° 18: El derecho al trabajo”, 6.

<sup>30</sup> Medellín et al., “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, 50.

### 3. Políticas activas de promoción y remoción de obstáculos del desempleo

En relación con la lógica de la intervención estatal en el mercado de trabajo, Ruiz Viñals identifica tres tipos de políticas: desregularización o *laissez-faire*, políticas pasivas y políticas activas.

El primer tipo es propio de una economía neoclásica liberal, según la cual los mercados se equilibran y producen resultados óptimos por sí mismos, limitando la intervención estatal a políticas públicas de simple ajuste. No obstante, “la mayoría de pensadores (sociólogos, politólogos y economistas) han reconocido la fragilidad de las fuerzas de mercado, dando apoyo, de una manera u otra, a la intervención del Estado en la economía para asegurar la supervivencia de unas fuerzas de mercado competitivas.”<sup>31</sup> En tal sentido, la intervención estatal adquiere relevancia al momento de regular las fuerzas de oferta y demanda en el mercado, extendiéndose esta necesidad al mercado laboral en el cual se requiere una participación del Estado no solo para equilibrar la oferta y demanda, sino para regular y modular los efectos de los desequilibrios existentes, como el desempleo y subempleo.

En este contexto, las políticas públicas de trabajo, pasivas y activas, surgen ante la necesidad de una intervención estatal central y activa que controle y regule los problemas propios del mercado y garantice un equilibrio en las relaciones laborales. Estas políticas parten de la premisa de que el mercado laboral es imperfecto y por tanto “la asimetría de información presente en las relaciones laborales puede redundar en abuso por parte de los empleadores, carencia de incentivos por parte de los empleados e informalidad, entre otras consecuencias.”<sup>32</sup> De acuerdo al enfoque y objetivo de cada política, se establecerán intervenciones diferentes orientadas ya sea a evitar y eliminar el desempleo, mitigar sus consecuencias y fomentar el pleno empleo.

Las políticas pasivas son aquellas “destinadas a sostener la renta de los desempleados, a garantizar un cierto nivel de ingresos para las personas desempleadas. Tienen un carácter compensador frente a los efectos del mercado de trabajo.”<sup>33</sup> Esta clase de políticas incide en los efectos del desempleo como es la falta de ingresos, mas no a sus

---

<sup>31</sup> Carmen Ruiz Viñals, “La intervención gubernamental en el mercado de trabajo”, en *Políticas sociolaborales*, de Consuelo Chacártegui Jávega (Barcelona: Editorial UOC, 2004), 96, <http://site.ebrary.com/id/10646874>.

<sup>32</sup> Grupo Faro, “Informe de avance a la política pública de empleo” (Quito, abril de 2019), 6, <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2019/04/Empleo.pdf>.

<sup>33</sup> Jaime Cabeza Pereiro, María Belén Cardona Rubert, y Carlos L Alfonso Mellado, *Políticas sociolaborales* (Navarra: Thomson Reuters-Civitas, 2014), 13.

causas convirtiéndose en políticas paliativas de situaciones personales concretas.<sup>34</sup> Dentro de este tipo de intervenciones, están principalmente las prestaciones por desempleo, orientadas a garantizar un mínimo de ingresos necesarios para una vida digna a quien se encuentra en situación de desempleo.<sup>35</sup> Estas políticas tienen una gran importancia social, al tiempo que requieren un elevado gasto público para su funcionamiento eficiente.

A diferencia de las políticas pasivas, las políticas activas son aquellas que están orientadas a fomentar el trabajo y “tienen un espectro potencialmente más amplio, el de las personas desocupadas, con el fin de favorecer su inserción laboral y el de las ocupadas, para contribuir al mantenimiento de su empleo.”,<sup>36</sup> siendo herramientas más eficaces para la mitigación del desempleo. A través de estas políticas, se pretende aumentar el empleo, reducir la pobreza y desigualdad debido a su importante efecto redistributivo, así como mejorar la movilidad y calidad del empleo. En otros términos, estas políticas están orientadas a la promover la inserción laboral, y mejorar la calidad del empleo.

A efectos de este estudio, interesan de manera particular esta clase de políticas, en cuanto acciones de los poderes públicos “destinadas a favorecer la adaptación de la mano de obra (formación profesional); fomentar la creación de empleo; mantener los empleos existentes y conseguir el ajuste simultáneo entre la oferta y la demanda de empleo, a través de una mejor circulación de la información y de unos servicios de empleo más eficaces.”<sup>37</sup> La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que estas políticas se configuran en las acciones siguientes:

garantizar la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles mediante la ayuda en la búsqueda de empleo o la oferta de información; ii) mejorar y adaptar las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad; iii) otorgar incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; y, iv) crear empleos ya sea en el sector privado mediante subvenciones para el empleo o en el sector público.<sup>38</sup>

Las políticas activas de empleo pueden configurarse en cinco categorías distintas de intervención: primero, la capacitación encaminada a mejorar la empleabilidad de las

---

<sup>34</sup> Carmen Ruiz Viñals, “La política pública sociolaboral”, en *Políticas sociolaborales*, de Consuelo Chacártégui Jávega (Barcelona: Editorial UOC, 2004), 79, <http://site.ebrary.com/id/10646874>.

<sup>35</sup> Jaime Cabeza sostiene que, dentro de las políticas pasivas, se encuentran aquellas “medidas de corte abstencionista, cuyo objetivo es mantener alejada del mercado de trabajo y de las estadísticas de población activa, a población potencialmente desocupada”, como por ejemplo regulaciones para el régimen laboral de extranjeros, aumento de edad mínima de escolaridad y disminución de la edad de jubilación. Véase en: Cabeza Pereiro, Cardona Rubert, y Alfonso Mellado, *Políticas sociolaborales*, 13.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> International Labour Organisation, *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Primera edición (Ginebra: OIT, 2016), 54.

personas y su futuro profesional, así como muchas veces está orientada a sectores específicos del mercado de trabajo como personas con discapacidad, mujeres o jóvenes. La segunda forma de intervención es a través de programas de empleo público que se materializan a través de la creación de plazas de trabajo en proyectos públicos ante las limitaciones del sector privado.

Las subvenciones al empleo se configuran como una tercera categoría mediante incentivos que “faciliten la contratación o el mantenimiento de los empleos.”<sup>39</sup> Otra forma política activa es el apoyo al trabajo por cuenta propia y al emprendimiento mediante el “apoyo financiero y logístico a personas en situación de desempleo o inactividad que deseen empezar una actividad económica, ya sea como trabajadores independientes o con una microempresa.”<sup>40</sup> Finalmente, se encuentran los servicios del mercado de trabajo, que tienen múltiples fines, como enlazar a los solicitantes de empleo con los empleadores a través de servicios como orientación profesional, asesoramiento, capacitación.<sup>41</sup>

A nivel internacional, el Convenio sobre la política de empleo (Convenio 122) de la Organización Internacional del Trabajo, en vigor desde el 15 de julio de 1966, tiene como objetivo la promoción del pleno empleo, productivo y elegido libremente, a través de políticas activas y establece los parámetros mínimos para la implementación de estas políticas, señalando que “todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La política indicada deberá tender a garantizar: (a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo.”<sup>42</sup> En este sentido, se establece una obligación de los Estados que lo han ratificado de establecer, de manera formal y explícita, su política nacional de empleo.

De acuerdo a los artículos 1 y 2 del Convenio, el pleno empleo significa que “habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo”,<sup>43</sup> lo que conduce a que el Estado deberá “crear oportunidades de trabajo para todas las personas disponibles y las que estén buscando trabajo, sin implicar que todas las personas deban estar empleadas en todo momento.”<sup>44</sup> De este modo, los escenarios en que no se cumple

---

<sup>39</sup> Ibid., 67.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid., 68.

<sup>42</sup> Organización Internacional del Trabajo, *C122-Convenio sobre la política del empleo*, 48ª reunión CIT, 9 de julio de 1964, art. 1.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante* (Ginebra: OIT, 2020), 40.

este objetivo de pleno empleo son dos: por una parte, el desempleo o por otra, el subempleo.

La Conferencia Internacional de Trabajo, en su reunión 109, hizo una puntualización respecto de este tipo de obligaciones: el mayor desafío de las políticas orientadas al pleno empleo es la prevención de las causas más graves de desempleo como el desempleo masivo producido por crisis económicas, o aquel de largo plazo. Cabe distinguir estas causas de desempleo de “un cierto grado de desempleo friccional, (que afecte a personas en transición de un empleo a otro), habida cuenta de que incluso los mercados de trabajo que funcionan correctamente no pueden buscar instantáneamente la correspondencia entre los trabajadores que buscan trabajo y los empleos disponibles.”<sup>45</sup> Si bien el papel primario de las políticas activas es aumentar los niveles de empleo, también permiten reducir la desigualdad y mejorar la calidad del empleo para reducir la pobreza cubriendo objetivos tanto de índole económica como social.

Existen ciertos principios que deben ser considerados en el diseño y ejecución de esta clase de políticas: en primer y segundo lugar, resulta necesario un “tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad”<sup>46</sup> junto con una “respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación.”<sup>47</sup> A lo que debe sumarse, la calidad y mantenimiento del empleo de las personas ocupadas, igualdad, fomento del autoempleo.

Ahora bien, en cumplimiento a las obligaciones y actuaciones estatales positivas frente al trabajo y estas políticas, “el compromiso político con un empleo pleno, productivo y libremente elegido puede reflejarse en la legislación nacional o en declaraciones de intenciones clave, como un plan nacional o un marco de política general similar.”<sup>48</sup> Un ejemplo interesante, en el caso español, es la Ley de Empleo del 24 de octubre de 2015, que establece nueve objetivos generales de la política de empleo, entre ellos, mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas así como políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Cabeza Pereiro, Cardona Rubert, y Alfonso Mellado, *Políticas sociolaborales*, 14.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, *Promover el empleo y el trabajo decente*, 37.

<sup>49</sup> España, *Ley de Empleo*, Boletín Oficial del Estado núm. 255, 24 de octubre de 2015, art. 2.

Por último, las políticas activas de empleo, en sus distintas configuraciones, pueden tener grandes impactos tanto en la esfera individual como colectiva. Generar nuevas oportunidades de trabajo y mejorar la empleabilidad “se traduce en mejoras más sustanciales tanto en el rendimiento de los participantes en el mercado de trabajo como en sus niveles de vida y los de sus familias.”<sup>50</sup> A nivel colectivo, son un instrumento para alcanzar el pleno empleo, reducir la pobreza y desigualdad, y consecuentemente a aumentar el potencial económico.

#### 4. Políticas activas de empleo en el Ecuador

En relación con el derecho al trabajo y las políticas activas de empleo en Ecuador, corresponde hacer algunas puntualizaciones del contexto nacional. En el año 2008, con la promulgación de una serie de mandatos constituyentes y de la nueva Constitución, se produjo “un cambio de relaciones en la estructura y el funcionamiento del mercado laboral, enfocándose en el trabajo digno y en la dinamización de la demanda de empleo en los sectores público y privado.”<sup>51</sup> Estos cambios, surgen a criterio de Porras, en un contexto nacional interno caracterizado por “un mercado laboral ecuatoriano con desempleo y subempleo estructural, altas prevalencias de trabajo en el sector informal, y una baja calidad en el empleo asociada al desconocimiento de derechos laborales”,<sup>52</sup> con el objetivo de asegurar condiciones adecuadas de trabajo, así como remuneraciones justas.<sup>53</sup>

A partir de la Constitución del 2008, el buen vivir o *sumak kawsay* se convierte el principal valor del ordenamiento jurídico ecuatoriano, por lo que los demás principios y derechos están orientados a su cumplimiento. Desde esta perspectiva, el artículo 33 de la norma fundamental reconoce al trabajo como “un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía”,<sup>54</sup> colocando al trabajo por encima del capital y como un elemento del Buen Vivir, apartándose de la concepción de este como un factor más de producción.<sup>55</sup> Se establece también la obligación estatal de garantizar el pleno respeto a la dignidad de los trabajadores, junto con “una vida

---

<sup>50</sup> International Labour Organisation, *Soluciones eficaces*, 78.

<sup>51</sup> Grupo Faro, “Informe de avance a la política pública de empleo”, 21.

<sup>52</sup> Porras, “Las reformas laborales en Ecuador”, 315.

<sup>53</sup> Grupo Faro, “Informe de avance a la política pública de empleo”, 23.

<sup>54</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>55</sup> García Álvarez, “El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015”, 201.

decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”<sup>56</sup> Adicionalmente se reconoce el derecho al trabajo en todas sus modalidades, y en sus diversas configuraciones ya sea en relación de dependencia, trabajo autónomo, labores de autosustento y cuidado humano; se considera a todos los trabajadores como actores sociales productivos.

En su artículo 326 se consagra ciertos principios rectores de este derecho, como la obligación estatal de impulsar el pleno empleo y eliminar el subempleo y desempleo; la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, principio de favorabilidad a los trabajadores, igualdad salarial, entre otras. Cada uno de estos principios está orientado a proteger y garantizar el derecho al trabajo en sus distintos subderechos; así, por ejemplo, la obligación de impulsar el pleno empleo y eliminar el subempleo y desempleo está íntimamente ligada al derecho al acceso al trabajo.

En cuanto a la política laboral, el Ecuador, pese a haber ratificado el Convenio 122 de la OIT el 13 de noviembre de 1972, no ha adoptado una política nacional de empleo específica, de acuerdo a la Conferencia Internacional del Trabajo.<sup>57</sup> No obstante, el pleno empleo y el respeto a los derechos laborales están íntimamente ligados a la política económica; así la Constitución señala que la política económica tendrá como objetivos “6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.”<sup>58</sup> De lo expuesto, parecería ser que la política laboral está directamente vinculada a la mantención de la estabilidad económica. En los años posteriores, y en concordancia a la norma fundamental, mediante la expedición de nuevas normas, se reforzaron e incorporaron algunas políticas activas de empleo destinadas a grupos específicos.

En lo concerniente a personas con discapacidad, en el año 2006, mediante reforma al Código de Trabajo, se había incluido la obligatoriedad para empleadores públicos y privados, con un número mínimo de veinticinco trabajadores, de contar con un porcentaje de personas con discapacidad en labores permanentes, apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales, de acuerdo a los principios de equidad de género y diversidad de discapacidad.<sup>59</sup> Inicialmente, el porcentaje obligatorio

---

<sup>56</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>57</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, *Promover el empleo y el trabajo decente*, 38.

<sup>58</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*.

<sup>59</sup> En el Código de Trabajo, promulgado el 16 de diciembre de 2005, se incluía como obligación de los empleadores “contratar personas discapacitadas según sus aptitudes y de acuerdo a las posibilidades

de contratación fue del uno por ciento del total de los trabajadores, estableciéndose un incremento de un punto porcentual por año hasta alcanzar un porcentaje fijo del cuatro por ciento. Esta reforma a la norma perseguía como fin la inclusión laboral de las personas con discapacidad, promoción de oportunidades de empleo y facilidades para su desempeño, colocación y conservación de empleo.

Posteriormente, en cumplimiento a los mandatos de la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Discapacidades, promulgada en septiembre de 2012, incluyó como parte de las políticas laborales para personas con discapacidad, el deber de formular “políticas sobre formación para el trabajo, empleo, inserción y reinserción laboral, readaptación profesional y reorientación ocupacional para personas con discapacidad”<sup>60</sup> así como servicios de orientación laboral, promoción de oportunidades laborales y facilidades para el desempeño, colocación y conservación de empleo.

Como medio para la inclusión laboral, la Ley ratificó la obligación patronal de contar con el porcentaje mínimo de trabajadores con discapacidad e incluyó la posibilidad de que los familiares hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho, representante legal, así como las personas que tengan bajo su responsabilidad a una persona con discapacidad severa, puedan formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral.<sup>61</sup> En esta misma vertiente, la norma incorporó como incentivo para las empresas que contratasen a personas con discapacidad, fuera del porcentaje obligatorio, una deducción del ciento cincuenta por ciento para el cálculo de la base imponible del impuesto a la renta respecto de las remuneraciones y beneficios sociales sobre los que se aporten al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Este incentivo se extiende a trabajadores sustitutos, o con familiar directo con discapacidad.<sup>62</sup> De lo expuesto, la política laboral en relación a las personas con discapacidad, se configura en el país como una medida de fomento al empleo, con una doble configuración: por una parte, la obligatoriedad de los empleadores de contar con un mínimo de trabajadores con discapacidad; y por otra, una subvención al empleo, a través

---

y necesidades de la empresa”. Ecuador, *Código de Trabajo*, Registro Oficial No. 167, 16 de diciembre de 2005, art. 42.33. La norma, como fue concebida inicialmente, dejaba al arbitrio de la empresa la contratación de personas con discapacidad, sin establecer un mecanismo para la inclusión laboral de este segmento de la población.

<sup>60</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, Registro Oficial Suplemento 796, 25 de septiembre de 2012, art. 46.

<sup>61</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, Registro Oficial Suplemento 796, 25 de septiembre de 2012, art. 48.

<sup>62</sup> *Ibid.*

de un incentivo para la contratación de este colectivo fuera del porcentaje legal obligatorio.

Otro colectivo con dificultad especial para acceder al empleo, son los jóvenes que debido a factores como la falta de experiencia, enfrentan mayores obstáculos al momento de ser contratados; así el empleo juvenil se caracteriza por una tasa de desempleo mayor a la de los adultos, precarización, rotación e inestabilidad laboral. En este contexto, las políticas laborales para trabajo juvenil en el país han evolucionado en busca de mejores condiciones laborales para los jóvenes. A través de la Ley de la Juventud, promulgada en octubre de 2001, se incorporaron políticas de promoción de empleo juvenil orientadas a la creación de oportunidades laborales, fomento de pasantías, concesión de créditos para proyectos productivos, garantía para la educación, igualdad laboral, protección especial para jóvenes gestantes y madres lactantes y respeto a derechos laborales.

Posteriormente, en el año 2016, mediante la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, se implementó una nueva política orientada a fomentar el empleo juvenil en relación de dependencia, en condiciones justas y dignas. Esta ley prevé una contratación laboral especial para jóvenes entre 18 y 26 años, estableciendo una obligación de contar con un porcentaje mínimo de jóvenes trabajadores para las empresas. Sin embargo, a diferencia de la política laboral para personas con discapacidad, esta acción busca promover el trabajo juvenil no por la vía de la exigencia, sino a través de la subvención al empleo mediante subsidios salariales y ayudas para la contratación, bajo la lógica de que “la creación de puestos de trabajo y los procesos de contratación dependen de los empleadores privados, pero los costos que esas contrataciones generan son compartidos por los empresarios y el Estado”<sup>63</sup>. Así, como mecanismo para estimular este tipo de contratación, se establece que el aporte del empleador a la seguridad social será asumido por el Estado Central por un año, siempre que se cumplan ciertas condiciones:

El pago del aporte del empleador bajo esta modalidad contractual será cubierto por el Estado Central hasta dos salarios básicos unificados del trabajador en general por un año, conforme establezca el IESS, siempre que el número de contratos juveniles no supere el 20% del total de la nómina estable de trabajadores de cada empresa. Si el salario es superior a dos salarios básicos unificados del trabajador en general, la diferencia de la aportación la pagará el empleador, y si el número de trabajadores es superior al 20% de la nómina de trabajadores estables, la totalidad de la aportación patronal de aquellos trabajadores que superen dicho porcentaje la pagará el empleador.

---

<sup>63</sup> Elisa Lanás Medina, “Políticas activas de empleo juvenil en el Ecuador”, *REVISTA CAP JURÍDICA CENTRAL* 1, n° 1 (1 de septiembre de 2016): 443, doi:10.29166/cap.v1i1.1938.

Solo el valor pagado al trabajador por concepto de remuneración se considerará gasto deducible para efectos del Impuesto a la Renta del empleador, cuando el aporte patronal lo cubra en su totalidad el Estado Central; más cuando el empleador pague al trabajador por concepto de remuneración un valor mayor a los dos salarios básicos unificados, se considerará gasto deducible a esta remuneración y a la diferencia de la aportación mencionada en el inciso anterior, únicamente cuando esta última la haya cubierto el empleador.<sup>64</sup>

Esta medida, enmarcada dentro de las políticas activas de promoción, creación y mantenimiento de empleo, por vía de fomento, constituye “la primera política de subsidio de primer empleo aplicable al sector privado para contrataciones laborales”,<sup>65</sup> apartándose de la imposición de cuotas obligatorias, como en el caso de trabajadores con discapacidad. En definitiva, se pretende crear empleos jóvenes en el sector privado, a fin de garantizar el acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades y conocimientos, mediante la reducción de costos de contratación, a través de una apuesta importante, en palabras de la Doctora Elisa Lanás, “que sin duda genera respuestas distintas en los potenciales empleadores, que ya no son constreñidos por temor a la sanción o a la declaración de ineficacia de sus actos”.<sup>66</sup>

Por otra parte, en Ecuador, las políticas, programas y proyectos públicos, así como su programación y ejecución se encuentran contempladas dentro del Plan Nacional de Desarrollo; instrumento al que se sujetan todas las políticas del Estado,<sup>67</sup> y representa “la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública en Ecuador, a través del cual el Gobierno Nacional ejecutará las propuestas presentadas en el Plan de Gobierno.”<sup>68</sup> Dentro del plan, se contempla la inversión y la asignación de los recursos públicos a los distintos programas públicos. Desde este panorama, conviene realizar un recorrido por las políticas laborales previstas en los dos últimos planes de desarrollo.

---

<sup>64</sup> Ecuador, *Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*, Registro Oficial Suplemento 720, 16 de marzo de 2016, art. 34.3.

<sup>65</sup> Lanás Medina, “Políticas activas de empleo juvenil en el Ecuador”, 443.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Constitución del Ecuador: “Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”. Véase en: Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 280.

<sup>68</sup> Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 de Ecuador”, 2021, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025-de-ecuador>.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, Toda una Vida, implementado durante el gobierno del expresidente Lenin Moreno Garcés, tuvo como políticas laborales:

- Garantizar el acceso al trabajo digno y la seguridad social de todas las personas.<sup>69</sup>
- Generar trabajo y empleo dignos fomentando el aprovechamiento de las infraestructuras construidas y las capacidades instaladas.<sup>70</sup>
- Fomentar el trabajo y el empleo digno con énfasis en zonas rurales, potenciando las capacidades productivas, combatiendo la precarización y fortaleciendo el apoyo focalizado del Estado e impulsando el emprendimiento.

Entre las principales políticas activas orientadas a cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y como soluciones para la dignificación del empleo, se consideraron las siguientes acciones:

La implementación de un servicio público de empleo enmarcado en el fortalecimiento de la bolsa de empleo nacional que integre demandas públicas y privadas; de unidades de fomento productivo desconcentradas o descentralizadas, la identificación de actividades económicas prioritarias, y un sistema de compras públicas vinculado a necesidades emergentes y reactivación económica, así como al fortalecimiento de la economía popular y solidaria.<sup>71</sup>

Pese a lo señalado, durante este periodo de gobierno no se expidió un decreto o norma de toda la política de empleo. Sin embargo, se adoptaron algunas estrategias, programas y proyectos tendientes a la consecución de estos objetivos.

En el marco de estas políticas, se promovió la Misión Impulso Joven, política pública intersectorial de educación formal, empleo y fortalecimiento de capacidades y competencias personales de los jóvenes,<sup>72</sup> orientada a “atender, motivar, fortalecer, empoderar y proteger, así como mejorar las capacidades y generar mayores oportunidades para los jóvenes ecuatorianos en su inserción en el sistema productivo del país”,<sup>73</sup> e impulsar al empleo y emprendimiento de la juventud. Entre sus componentes de intervención se encontraban la formación y capacitación profesional y técnica, promoción de trabajo decente a través del fomento productivo en coordinación con el sector privado, fortalecimiento de la normativa laboral juvenil y apoyo a los emprendimientos

---

<sup>69</sup> Secretaría Nacional de Planificación, “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida”, Plan Nacional de Desarrollo (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades, 2017), 58.

<sup>70</sup> Ibid., 83.

<sup>71</sup> Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, “Toda una Vida-Intervención emblemática Misión Impulso Joven” (Quito, 2018), 14.

<sup>72</sup> Ibid., 43.

<sup>73</sup> Secretaría Nacional de Planificación, “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida”, 67.

impulsados por los jóvenes. Este programa respondía a objetivos 1, 4 y 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.<sup>74</sup>

Dentro de la intervención de promoción de empleo de la Misión Impulso Joven, se ejecutó, mediante Decreto Ejecutivo 489 de 2018, el programa Mi Primer Empleo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, con el objetivo de incorporar a aproximadamente 29473 jóvenes a su primera experiencia de empleo hasta el 2021.<sup>75</sup> Este proyecto de inversión pública consistía en un sistema de pasantías remuneradas y generación de plazas de pasantías entre el sector privado y las instituciones de educación superior, durante cuatro años y, prácticas preprofesionales en el sector público. Como incentivo, el Gobierno pagaría la totalidad de los estipendios y obligaciones de seguridad social respecto de las pasantías, bajo la condición que, una vez culminadas las mismas, el pasante fuere contratado bajo relación de dependencia.

Otro programa implementado, como parte del Plan Nacional de Desarrollo Toda una vida, fue el proyecto Empleo Joven, cuyo propósito consistía en beneficiar a 60.000 jóvenes hasta el 2021, mediante inserción laboral y promoción de contratación de jóvenes sin experiencia, a través de incentivos económicos estatales al sector privado. Como segundo componente, se encontraba el fortalecimiento de capacidades y conocimientos en habilidades blandas y asuntos laborales.<sup>76</sup> Asimismo, destaca la red Encuentra Empleo, proyecto que inició en diciembre de 2009, consistente en un bolsa pública que facilita el encuentro entre la oferta y la demanda laboral a través de la cooperación interinstitucional con empresas privadas e instituciones públicas. Se trata de un servicio destinado a toda la población, con cobertura nacional con el objetivo de “impulsar la generación de empleo en condiciones dignas, articulando la oferta y demanda del mercado laboral ecuatoriano.”<sup>77</sup> Esta política se ha mantenido hasta la actualidad.

En cuanto a las políticas previstas para el periodo 2021-2025, es necesario hacer una referencia al Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades 2021-2025,

---

<sup>74</sup> Dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se implementaron diecisiete objetivos (ODS) y metas para el Desarrollo Sostenible “de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal”. Asamblea Los ODS son: fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminable, trabajado decente y crecimiento económico, industrial, innovación e infraestructura, reducción de desigualdades, ciudades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas, alianzas para lograr los objetivos.

<sup>75</sup> Grupo Faro, “Informe de avance a la política pública de empleo”, 24.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ministerio del Trabajo, “¿Quiénes somos? Encuentra Empleo”, *Encuentra Empleo*, 2012, <https://encuentraempleo.trabajo.gov.ec/socioEmpleo-war/paginas/quienesSomos.jsf>.

generado como parte del Gobierno del actual presidente, Guillermo Lazo Mendoza. Este plan identifica las prioridades para el país durante estos años a través de cinco ejes, dieciséis objetivos y cincuenta y cinco políticas. En este plan se señala expresamente que “la mejor política social es la creación de empleo”,<sup>78</sup> lo que permite entrever, en gran medida, uno de los sería el principal objetivo del referido gobierno.

Dentro del eje económico, el primer objetivo es “incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales.”<sup>79</sup> La política enlazada a este objetivo ha sido formulada en los siguientes términos: “Crear nuevas oportunidades laborales en condiciones dignas, promover la inclusión laboral, el perfeccionamiento de modalidades contractuales, con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a grupos prioritarios, jóvenes, mujeres y personas LGBTI+.”<sup>80</sup> Esto mediante la creación de redes de empleo, priorizando el acceso a grupos excluidos y vulnerables con enfoque de plurinacionalidad e interculturalidad.

A pesar de lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, hasta la fecha el gobierno actual no ha expedido una política pública de trabajo, manteniendo los programas antes señalados. De acuerdo a los lineamientos del gobierno de turno, se prevé la implementación de reformas y proyectos orientados a incentivar a las pequeñas y medianas empresas a incrementar sus puestos de trabajos, ello considerando que la obligación del estado es generar un ambiente idóneo para fomentar la contratación del sector privado.<sup>81</sup>

Por último, el órgano encargado de promover y generar trabajo digno, a través de las diversas políticas públicas es el Ministerio de Trabajo. Entre sus competencias están la regulación y control del trabajo, fortalecimiento y desarrollo institucional de las instituciones, evaluación y control del servicio público y fomento de la política pública intersectorial de capacitación, reconocimiento y certificación de cualificaciones. Dentro de la competencia de promoción de trabajo, y la facultad de rectoría, le corresponde a esta cartera de estado la emisión de políticas públicas para el trabajo y empleo, protección especial de derechos laborales así como el funcionamiento de las agencias públicas y

---

<sup>78</sup> Secretaría Nacional de Planificación, “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, Plan Nacional de Desarrollo (Quito, 2021), 51.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid., 52.

<sup>81</sup> Patricio Donoso, Situación del sector petrolero y expectativas post paro, 13 de julio de 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=SAfzfW67n9w>.

privadas de empleo.<sup>82</sup> Para la ejecución de sus competencias, el Ministerio cuenta con Unidades Desconcentradas Zonales para coordinar y controlar la ejecución de políticas y normativa y controlar el avance de gestión técnica de las provincias que se encuentran bajo su jurisdicción.<sup>83</sup>

De acuerdo al Plan Estratégico Institucional del Ministerio del Trabajo para los años 2021-2025, la institución se enfrenta a una serie de debilidades para la consecución de sus objetivos, principalmente el déficit institucional, consecuencia de una baja asignación presupuestaria, así como falta de interrelación y comunicación entre unidades operativas para el cumplimiento de sus actividades.<sup>84</sup> Adicionalmente, como no puede ser de otra manera, la ejecución de las políticas laborales debe ser coordinada en conjunto con otras entidades, lo que implica un desafío en su implementación y desarrollo.<sup>85</sup>

Si bien el Ecuador cuenta con algunos programas de políticas activas como las descritas en párrafos anteriores, la OIT señala que el país se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe con niveles de gasto en políticas laborales exiguos.<sup>86</sup> Además, advierte que, a pesar de las ventajas y potencial que ofrecen este tipo de políticas “tanto su cobertura como la calidad de los servicios brindados siguen acuciando carencias que restringen el papel potencial de estas políticas como herramientas para promover un empleo sostenible.”<sup>87</sup> Pese a los ajustes normativos y esfuerzos tendientes a garantizar el acceso al derecho al trabajo, las herramientas existentes parecerían insuficientes frente a los obstáculos que enfrenta un alto porcentaje de la población para la cual el acceso al empleo resulta un lujo, más que un derecho humano, como se expone en el siguiente apartado.

## 5. Aproximación a la situación actual del empleo en Ecuador

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha señalado que “la transformación estructural del empleo en los países latinoamericanos, crecientemente urbana, junto al nuevo escenario económico de mayor inestabilidad, resultan en una

---

<sup>82</sup> Ministerio del Trabajo, “Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025” (Quito, 2021), 66, [https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/Plan-Estrategico-Institucional-MDT-2021-2025.\\_compressed.pdf](https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/Plan-Estrategico-Institucional-MDT-2021-2025._compressed.pdf).

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid., 79, 80.

<sup>85</sup> Ibid., 80.

<sup>86</sup> International Labour Organisation, *Soluciones eficaces*, 6.

<sup>87</sup> Ibid.

mayor vulnerabilidad al desempleo.”<sup>88</sup> Esta situación, producto de décadas de inestabilidad y crecientes niveles de desempleo, ha afectado a los países de la región sin que Ecuador sea una excepción.

En el mercado laboral ecuatoriano, el desempleo estructural, subempleo, informalidad, sumados a una baja cobertura de seguridad social han sido una constante. Al respecto, Angélica Porras describe al contexto laboral ecuatoriano en los siguientes términos:

Presenta una constante de excedentes en la oferta laboral que en un contexto de débil crecimiento económico o de crisis como la de 1999 y la de 2008 han conducido a una clara segmentación del mercado laboral entre un grupo de trabajadores formales, situado en las parcelas de la economía con cierta industrialización, sujeto a los beneficios de la normativa laboral y, un segmento creciente de trabajadores de grandes áreas no industrializadas como la agricultura, el autoempleo, el comercio minorista, entre otros, caracterizado por relaciones laborales que se desenvuelven en la baja productividad, la precariedad, la falta de derechos y la eventualidad como regla.<sup>89</sup>

Para comprender la situación actual del mercado de trabajo en el país, es necesario determinar las características y clasificación de la Población Económicamente Activa (PEA), que abarca a aquellas personas a partir de los 15 años que tienen empleo (empleados), o bien aquellas que no tienen empleo pero están disponibles para trabajar y buscan una plaza de trabajo (desempleados). En cuanto a la población empleada, su configuración varía entre un empleo adecuado y un empleo no adecuado configurado como subempleo, empleo no remunerado y otro empleo no pleno.<sup>90</sup> Por su parte el desempleo puede ser abierto u oculto.

El primer tipo de empleo, también denominado pleno empleo, comprende a aquellas personas con suficiencia de ingresos laborales o suficiencia de tiempo de trabajo de trabajo,<sup>91</sup> es decir, quienes “perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario

---

<sup>88</sup> Víctor Tokman, “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, Documento de proyecto, CEPAL-Colección Documentos de proyectos (Naciones Unidas, 2006), 20.

<sup>89</sup> Porras, “Las reformas laborales en Ecuador”, 318.

<sup>90</sup> Adicionalmente, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU, incluye en la clasificación a otro empleo no clasificado, en el cual se encuentran aquellas personas empleadas, cuyas características no se enmarcan ni en el empleo adecuado ni en el empleo no adecuado. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores Laborales” (Quito, diciembre de 2021), 9, [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Diciembre-2021/202112\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Diciembre-2021/202112_Mercado_Laboral.pdf).

<sup>91</sup> Según la OIT, se encuentran en esta categoría quienes “perciben ingresos iguales o superiores al salario mínimo, y trabajan 40 horas semanales o más, lo que quiere decir que pueden cubrir condiciones mínimas de calidad de vida”. Organización Internacional del Trabajo, “Evaluación del entorno para el desarrollo de empresas sostenibles en Ecuador 2020-2021” (Ecuador: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021), 25, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_823707.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823707.pdf).

mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales.”<sup>92</sup>

Con suerte distinta, corren quienes están en situación de subempleo, percibiendo ingresos inferiores al salario mínimo y/o que trabajaron menos de cuarenta horas a la semana, a pesar de la disponibilidad para laborar horas adicionales.<sup>93</sup> Esta configuración de empleo no adecuado, “afecta solo a las personas ocupadas y refleja la subutilización de la capacidad productiva de los trabajadores. Se trata de personas que no han alcanzado su nivel de pleno empleo”<sup>94</sup> en los términos descritos en apartados anteriores. Por otra parte, dentro del empleo no adecuado también se incluye a quienes tienen un empleo pero no perciben ingresos laborales, como el caso de los trabajadores no remunerados del hogar, o quienes tienen otros empleos no plenos en virtud de los cuales perciben ingresos inferiores al salario mínimo o trabajan menos de la jornada legal, sin tener la disponibilidad o la voluntad de trabajar más horas.

Por último, están las demás manifestaciones de empleo no pleno entendido como aquel en el cual los ingresos son menores al salario mínimo y/o el trabajo es menor a la jornada laboral, sin que exista el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales.<sup>95</sup> De manera evidente, las formas de empleo no adecuado señaladas conllevan un menoscabo en los derechos y garantías laborales, como por ejemplo un salario digno, seguridad social, estabilidad y continuidad en el trabajo.

En el Ecuador se encuentran en situación de desempleo las personas de quince años en adelante, que no cuentan con un empleo durante un periodo determinado, pero tienen la disponibilidad de trabajar, y buscan una plaza de trabajo o realizan las gestiones para establecer alguna actividad económica. El desempleo abierto comprende a quienes no tienen un empleo, y “no estuvieron empleados en la semana pasada y que buscaron trabajo e hicieron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún

---

<sup>92</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores Laborales” (Quito, diciembre de 2021), 8, [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Diciembre-2021/202112\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Diciembre-2021/202112_Mercado_Laboral.pdf).

<sup>93</sup> El subempleo puede clasificarse a su vez en subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo o por insuficiencia de recursos. En el primer caso, se trata de “personas con empleo que, durante la semana de referencia, trabajan menos de 40 horas efectivas a la semana, y perciben ingresos laborales iguales, superiores o inferiores al salario mínimo, y desean y están disponibles para trabajar horas adicionales” Ibid. En cuanto al subempleo por insuficiencia de recursos, se trata de aquellas personas quienes, a pesar de laborar igual o más de cuarenta horas, perciben ingresos inferiores al salario mínimo.

<sup>94</sup> Adriana Mata Greenwood, *Definiciones Internacionales y Futuro de las Estadísticas del Subempleo* (Ginebra: OIT, 1999), 3.

<sup>95</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores Laborales”, 9.

negocio, en las cuatro semanas anteriores a la entrevista.”<sup>96</sup> Por su parte, el desempleo oculto, se refiere a las “personas sin empleo que no estuvieron empleados la semana pasada, que no buscaron trabajo y no hicieron gestiones concretas para conseguirlo o para establecer algún negocio, en las cuatro semanas”<sup>97</sup> bien por tener un trabajo esporádico u ocasional, o próximo a iniciar; o por esperar una potencial contratación, o bien por pensar que no le darán trabajo o se cansó de buscar una plaza de trabajo.

Al traducir esta clasificación del empleo en el país, a cifras es posible evidenciar cambios relevantes en los últimos años. De manera general, los indicadores nacionales en relación a la PEA, revelan que la tasa de empleo adecuado en el país se ha reducido notablemente; en el 2018, esta tasa correspondía al 40,2% de la PEA, no obstante al año siguiente se redujo al 38,3%, para alcanzar finalmente un porcentaje del 32,5% en el 2021;<sup>98</sup> esta variación de la tasa de empleo adecuado implica una reducción de 7,7 puntos porcentuales en un periodo de tres años (2018-2021).

De manera inversa, las tasas de empleo no adecuado y desempleo en el Ecuador han incrementado notablemente durante el periodo señalado. El subempleo aumentó del 17,8% al 23,2%, mientras que la tasa de desempleo aumentó 1,3 puntos porcentuales, alcanzando una tasa del 5,2% de desempleo a nivel nacional en el año 2021.<sup>99</sup> Esta variación en las tasas de empleo, subempleo y desempleo, pone en evidencia las características del mercado laboral ecuatoriano advertidas en párrafos anteriores reflejando una segmentación evidente entre trabajadores que gozan de un empleo adecuado, y aquellos que se encuentran en el subempleo y desempleo.

Para evidenciar estas variaciones se expone a continuación los datos más relevantes de empleo en el 2021 y su contraste con años anteriores. De acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2021-2025 del Ministerio de Trabajo, a noviembre de 2021, el 47,33% de toda la población nacional estaba trabajando o tenía la disponibilidad de trabajar.<sup>100</sup> Este porcentaje podría aumentar considerando que, según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), desde fines del 2014, la población en edad de trabajar ha evidenciado un aumento progresivo, lo cual permite

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> De acuerdo al informe de los Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-Anual del 2021, no fue factible producir la ENEMDU anual en el año 2020, por efectos de la pandemia producida por la COVID-19.

<sup>99</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “ENEMDU Anual”, accedido 20 de noviembre de 2022, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-anual/>.

<sup>100</sup> Ministerio del Trabajo, “Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025”, 59.

generar un mayor crecimiento económico; no obstante, este incremento “también representa un desafío, en escenarios con mercados laborales con una alta oferta y una baja demanda laboral, donde la PET -población en edad de trabajar- puede dirigirse a empleos no adecuados o al desempleo.”<sup>101</sup> De tal manera, el riesgo ya no es solamente el desempleo, sino un empleo precario, caracterizado por condiciones contrarias a los derechos de los trabajadores.

De este segmento de la población, en el 2021, solamente el 32,5% de la Población Económicamente Activa registraba un empleo adecuado, tratándose de un porcentaje mayor, en 3,3 puntos porcentuales, a aquel registrado en diciembre de 2020,<sup>102</sup> lo cual deja entrever una cierta recuperación de los efectos de la pandemia de la COVID 19.

En el 2021, la tasa de subempleo, ha incrementado en relación a los años anteriores, alcanzando un porcentaje del 24,49% de la PEA en situación de subempleo. En cuanto a grupos de población específica, en mayo de 2022, “la tasa de Subempleo en las mujeres fue del 20,8% a nivel nacional”,<sup>103</sup> mientras que para los jóvenes, la tasa de subempleo corresponde a 26,4%, manteniéndose en un porcentaje similar al del mes de mayo de 2021.

Finalmente, los sectores menos favorecidos son aquellos que se encuentran en una situación de desempleo. Los excedentes de la oferta laboral, en el 2021, se configuraron en una tasa de desempleo en el país del 5,2%, porcentaje menor a aquel del año 2020 equivalente a un 6,6%, según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), pero mayor a los años 2018 y 2019. En términos generales, “374.124 personas están desempleadas, lo que corresponde al 4,41% de la PEA. En noviembre 2021 se registró una disminución de 22.380 personas desempleadas con respecto a diciembre de 2020, lo que representa una disminución de 0,5 puntos porcentuales.”<sup>104</sup> La mayor tasa de desempleo corresponde a los jóvenes entre 18 a 29 años, con una tasa del 8,6%, seguida de las mujeres con una tasa del 4,5% a nivel nacional.<sup>105</sup>

Un factor determinante para el índice de desempleo en el país fue la pandemia de la COVID-19 y su impacto en el desenvolvimiento de la vida, las sociedades y la

---

<sup>101</sup> Grupo Faro, “Informe de avance a la política pública de empleo”, 11.

<sup>102</sup> Ministerio del Trabajo, “Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025”, 60.

<sup>103</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Caracterización de grupos de población específica” (Quito: INEC, mayo de 2022).

<sup>104</sup> Ministerio del Trabajo, “Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025”, 60.

<sup>105</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Caracterización de grupos de población específica”.

economía. Como consecuencia de la pandemia, “se perdieron 532.000 empleos, de los cuales aproximadamente 76.000 fueron de mujeres. Además, en el 56,4% de los hogares al menos una persona dejó de trabajar.”<sup>106</sup> Sin duda alguna, los efectos de la crisis han repercutido principalmente en los colectivos más vulnerables del mercado de trabajo, y quienes se encontraban en condiciones más complejas, resaltando aún más los contrastes del mercado de trabajo.

Los datos expuestos permiten identificar la situación del mercado laboral en Ecuador, caracterizada por un alto índice de subempleo y desempleo que afecta de manera mayoritaria a ciertos sectores específicos de la población como mujeres y jóvenes. Ello sumado a las dificultades que trajo consigo la pandemia. Para enfrentar toda esta problemática, impregnada de subempleo, informalidad y desempleo, el Estado debe retornar al origen mismo de sus obligaciones positivas frente al derecho al trabajo como derecho humano para proteger, respetar, garantizar y promover el ejercicio de este derecho. Como medio para lograrlo, la mirada debe tornarse hacia las políticas públicas coordinadas en los distintos niveles de gobierno, con participación de los distintos actores del mercado laboral.

---

<sup>106</sup> Secretaría Nacional de Planificación, “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, 18.



## Capítulo segundo

### Oficinas de empleo: ¿una alternativa eficaz?

Frente a los desequilibrios que afrontan los mercados de trabajo, los servicios públicos de empleo son una herramienta eficaz para mitigar los efectos de estos desbalances. Entre sus principales funciones está la intermediación laboral concebida como un servicio público y un derecho, que contacta a la oferta y demanda de empleo. Desde esta perspectiva, en el presente capítulo a partir de una comparación con el caso español, se analiza esta política activa en el contexto ecuatoriano como una herramienta para reducir y eliminar el desempleo.

#### 1. Los servicios públicos de empleo y las oficinas de empleo

En el capítulo primero, se estudió al trabajo como derecho fundamental y las obligaciones estatales inherentes a él. En este contexto, Juan Pablo II se refirió a un inconveniente fundamental, el de “encontrar un empleo adecuado para todos los sujetos *capaces*<sup>[107]</sup> de él. Lo contrario de una situación justa y correcta en este sector es el desempleo, es decir, la falta de puestos de trabajo para los sujetos capacitados.”<sup>108</sup> Sumado a lo expresado, debe considerarse que “el derecho al trabajo se ha convertido a los sumo en derecho al empleo, y el no cumplimiento de dicho derecho se analiza como un problema del propio trabajador, cuya mala «empleabilidad» se presenta como el centro del problema.”<sup>109</sup> Esta consideración se ha convertido en una constante que responsabiliza a los trabajadores de las dificultades y obstáculos que enfrentan al momento de acceder a un empleo.

En este escenario, el Estado está obligado a implementar una política laboral que responda la situación adversa de encontrar un puesto de trabajo, considerando que la inserción laboral y productiva constituye una condición necesaria para el efectivo goce

---

<sup>107</sup> Al respecto, se debe indicar que “Son hábiles para celebrar contratos de trabajo todos los que la Ley reconoce con capacidad civil para obligarse. Sin embargo, los adolescentes que han cumplido quince años de edad tienen capacidad legal para suscribir contratos de trabajo, sin necesidad de autorización alguna y recibirán directamente su remuneración”. Véase en: Ecuador, *Código de Trabajo*, Segundo Suplemento del Registro Oficial 44, 18 de abril de 2022, art. 35.

<sup>108</sup> Juan Pablo II, “*Laborem exercens*” (Castel Gandolfo, 14 de septiembre de 1981), [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_14091981\\_laborem-exercens.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html). Énfasis añadido.

<sup>109</sup> Arriola, “El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos.”, 133.

del derecho al trabajo en sus múltiples subderechos y el acceso a otros derechos, debido a su carácter interdependiente. La política de empleo constituye “el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo.”<sup>110</sup> Surge entonces como deber estatal, la implementación de políticas públicas<sup>111</sup> que tengan como fin lograr la inserción laboral de aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo por causas ajenas a su voluntad.

Como medio para el cumplimiento de la obligación de promoción del empleo, debe procurarse, en primer lugar, que “la inserción laboral y productiva no constituya una vía de exclusión, donde la informalidad signifique más una forma de sobrevivencia más allá de la regulación, que una integración efectiva a la economía y a la sociedad.”<sup>112</sup> En segundo lugar, es necesario la implementación de políticas activas de empleo “dirigidas a facilitar la reinserción laboral y a reducir los períodos de desempleo”<sup>113</sup> de quienes se encuentran en esta situación, incluyendo también a aquellos que se hallan en la informalidad.

Al respecto, conviene señalar que la complejidad y el desafío al momento de implementar estas políticas radica en que “la demanda en estos casos excede la reinserción laboral y constituye una necesidad de promover y reinsertar también actividades productivas.”<sup>114</sup> Esta situación no es más que la realidad de los mercados laborales, en los que la oferta de puestos de empleo no es suficiente para satisfacer la demanda de trabajo. En tal sentido, estas políticas deben adoptar un doble enfoque: por una parte, reducir el desequilibrio existente en el mercado de trabajo y promover la inserción laboral de quienes se encuentran en situación de desempleo o informalidad, y por otra, la generación de actividades productivas y nuevas plazas de trabajo a fin de satisfacer el excedente de la demanda de empleo.

---

<sup>110</sup> Ferrán Camas Roda y Miguel Rodríguez-Piñero Royo, “Políticas de empleo: Políticas activas”, en *Políticas sociolaborales: Tratados y Manuales* (Navarra: Thomson Reuters, 2012), 2.

<sup>111</sup> Dícese de “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”. Véase Raúl Velásquez Gavilanes “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, *Revista Desafíos* 20 (2009): 156.

<sup>112</sup> Tokman, “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, 49.

<sup>113</sup> *Ibid.*, 50.

<sup>114</sup> *Ibid.*

En el marco de las políticas de empleo, los servicios públicos de empleo<sup>115</sup> “son los encargados en la mayoría de países de implementar las políticas de mercado de trabajo, tanto activas (aplicación de programas de formación y de fomento del empleo, y también la intermediación laboral) como pasivas (gestión de las prestaciones por desempleo).”<sup>116</sup> Frente a las dificultades que afrontan los mercados de trabajo, han sido implementados para responder a las transiciones laborales y a las complejas condiciones que atraviesan trabajadores, empleadores y sectores más vulnerables.

En este escenario, ante la necesidad de organizar el mercado de trabajo en sus distintos aspectos, los servicios públicos de empleo cumplen cinco funciones principales: (1) intermediación laboral; (2) suministro de información sobre el mercado laboral; (3) ajuste del mercado laboral; (4) gestión de prestaciones por desempleo; y (5) gestión de la migración laboral.<sup>117</sup>

A pesar de ello, los servicios más generalizados a nivel de las oficinas de empleo en el mundo son “la colocación laboral, la ejecución de políticas activas de mercado laboral y la información sobre dicho mercado.”<sup>118</sup> Estos servicios tienen como fin “vincular a los solicitantes de empleo con los empleadores mediante una serie de servicios como, por ejemplo, la orientación profesional, el asesoramiento sobre el mercado de trabajo, la ayuda en la búsqueda de empleo y la remisión a otras medidas de reinserción como la capacitación.”<sup>119</sup> De manera general, las distintas configuraciones de los servicios de empleo, protegen a los trabajadores durante ajustes del mercado de trabajo y transiciones económicas,<sup>120</sup> propendiendo a su integración efectiva en el trabajo.

El Convenio 88, sobre el servicio del empleo, de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) concibe a este servicio a través de un sistema nacional de oficinas del empleo, y cuya función se configura de la siguiente manera:

---

<sup>115</sup> El diccionario de la Organización Internacional del Trabajo define al servicio de empleo como “un sistema nacional de oficinas del empleo, sujeto al control de una autoridad nacional y organizado de suerte que garantice la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores.” Organización Internacional del Trabajo, “servicio de empleo”, *ILO Thesaurus*, accedido 10 de septiembre de 2022, <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-952870271>.

<sup>116</sup> Juan Antonio Alujas Ruiz, “Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía* (2018): 79.

<sup>117</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral.*, 2016, 15, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-mundo-de-los-servicios-públicos-de-empleo.pdf>.

<sup>118</sup> *Ibid.*, 35.

<sup>119</sup> International Labour Organisation, *Soluciones eficaces*, 68.

<sup>120</sup> *Ibid.*, 68.

La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción.<sup>121</sup>

De acuerdo con este instrumento, el servicio de empleo debe ayudar a trabajadores a encontrar un empleo conveniente, al tiempo que permite a los empleadores contratar trabajadores que se respondan a sus necesidades. El artículo 6 del convenio establece los lineamientos para el funcionamiento de este servicio; así se deberá llevar un registro de las personas que soliciten empleo, de sus aptitudes profesionales, experiencia, deseos, etcétera. En complemento, es necesario contar con información de los empleos vacantes que haya sido notificada al servicio y los requisitos y aptitudes para cada puesto. Adicionalmente, para garantizar el efectivo funcionamiento de estas oficinas, es necesario “organizar la compensación de las ofertas y demandas de empleo de una oficina con otra, cuando la oficina consultada en primer lugar no pueda colocar convenientemente a los candidatos o cubrir adecuadamente las vacantes.”<sup>122</sup>

Ahora bien, la relevancia de este tipo de políticas puede plantearse desde un enfoque de la *teoría económica de la búsqueda*. Según los doctores en Economía, Diamond, Mortensen y Pissarides, ganadores del premio Nobel de Economía 2010, la principal interrogante respecto del mercado de trabajo se concreta en los siguientes términos: “¿Por qué hay tanta gente sin empleo, al mismo tiempo que hay un gran número de ofertas de trabajo?”<sup>123</sup> De acuerdo a los tres autores, en el mercado laboral, como es de esperar, “los trabajadores buscan empleo seleccionando la mejor oferta disponible y las empresas buscan cubrir sus vacantes con el mejor trabajador disponible”<sup>124</sup> de ahí, la necesidad de una información veraz y adecuada sobre el mercado de trabajo, y la reducción de incertidumbre al momento de la búsqueda.

Desde este enfoque, “los economistas laborales se han centrado en justificar la existencia de intermediarios en el mercado de trabajo argumentando que la presencia de

---

<sup>121</sup> Organización Internacional del Trabajo, *C088-Convenio sobre el servicio del empleo, 1948*, 9 de julio de 1948, art. 1.

<sup>122</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>123</sup> Yolanda Carbajal Suárez, “Premio Nobel de Economía 2010 para estudiosos del mercado de trabajo. Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides”, *Economía actual*, diciembre de 2010, 25.

<sup>124</sup> Patricia Suárez Cano, *El Servicio Público de Empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 2011), 8.

éstos reduce los costes de transacción en el mercado de trabajo”,<sup>125</sup> y de recopilación de la información. Consecuentemente, el trabajo de los servicios públicos de empleo permite, facilita y agiliza el encuentro entre trabajadores y empleadores de una manera más rápida y eficiente lo que permite reducir el desempleo y la informalidad.

Cabe advertir que la teoría de la búsqueda se enfrenta a una serie de desafíos: “los costes de la búsqueda de empleo, la existencia de información imperfecta sobre las vacantes y la relevancia de la duración del desempleo”<sup>126</sup> pueden impedir o dificultar el encuentro entre los buscadores de empleo y los potenciales empleadores. En particular, las irregularidades informativas suponen una amenaza para su correcto funcionamiento sumado a los problemas de selección adversa en el mercado laboral y la percepción negativa que pueden tener los empleadores frente al capital humano que ha permanecido por largos periodos en el desempleo.

En concordancia con este panorama, Joseph Stiglitz previamente ya reconoció a la información imperfecta como uno de los fallos del mercado en virtud de los cuales se vuelve necesaria la intervención del Estado. A decir del Nobel de Economía (2001), la información constituye, en cierta medida, un bien público toda vez que el hecho de suministrar información a una persona no afecta la cantidad de información de los demás, por lo cual “algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo demasiada poca información”<sup>127</sup>. Así, la intervención estatal resulta conveniente para remediar los fallos de la información imperfecta, y más aún cuando “gran parte de la actividad económica va encaminada a obtener información: desde los empresarios que tratan de averiguar qué empleados son buenos hasta los prestamistas que tratan de averiguar qué prestatarios son buenos”<sup>128</sup>.

Consecuentemente, el fallo de información imperfecta es suficiente para justificar la intervención estatal en el mercado laboral a fin de alcanzar la eficiencia en su funcionamiento. No obstante, al momento de corregir estos fallos, Stiglitz advierte de las limitaciones del Estado, en virtud de las cuales, debe intervenir exclusivamente en los campos en los que son más importantes los fallos del mercado, y en los que su intervención implique una gran mejora. De esta forma, “una intervención limitada del

---

<sup>125</sup> Ibid., 10.

<sup>126</sup> Ibid., 8.

<sup>127</sup> Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, 3. ed (Barcelona: Bosch, 2000), 99.

<sup>128</sup> Ibid., 100.

Estado puede paliar (pero no resolver) los problemas más graves: así, por ejemplo, el Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la reducción de los peores aspectos de la pobreza”<sup>129</sup>. Bajo esta lógica, la intervención estatal en el mercado de trabajo adquiere relevancia y los servicios públicos de empleo se presentan como una alternativa eficaz para resolver la falla de información relativa al trabajo y alcanzar el tan anhelado equilibrio entre oferta y demanda de empleo.

En lo concerniente a la implementación de estos servicios, indudablemente, dependerá del contexto de cada país o región de acuerdo con factores políticos, sociales, económicos e industriales. De manera ejemplificativa, se puede señalar la diferencia de configuración de estos servicios en algunas regiones.

Por una parte, para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre ellos España, los servicios de empleo, cumplen un rol fundamental en el mercado de trabajo. De hecho, gran parte de los servicios públicos de empleo europeos y estadounidense surgieron, entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, como “alternativa a las agencias privadas de empleo que, entonces, fueron reguladas o abolidas”<sup>130</sup> por los frecuentes abusos a los trabajadores para acceder a los servicios. Posterior a su implementación, su relevancia tomó fuerza a partir de 1990 como producto del aumento dramático del desempleo, principalmente en la Unión Europea, ante lo cual “se consideró que un enfoque más centrado en las PAMT podría elevar la eficiencia del mercado de trabajo y disminuir las tasas de desempleo.”<sup>131</sup> Consecuencia de ello, los servicios de empleo europeos “han seguido políticas de activación sostenibles, es decir: que se implementan y permanecen como parte de los servicios habituales”<sup>132</sup>, al punto que se les ha atribuido un rol conductor en el mercado laboral.

Situación distinta acontece en América Latina y el Caribe, donde los servicios públicos de empleo se instrumentan principalmente en intervenciones como servicios del mercado de trabajo o como servicios incluidos en políticas más amplias como formación

---

<sup>129</sup> Ibid., 19.

<sup>130</sup> Suárez Cano, *El Servicio Público de Empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*, 2.

<sup>131</sup> International Labour Organisation, *Soluciones eficaces*, 55.

<sup>132</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral.*, 2016, 21.

y capacitación. En efecto, la OIT, sobre el papel de estos servicios en países emergentes y en desarrollo ha señalado:

suele ser más limitado, al mismo tiempo que los recursos públicos que se les destinan son relativamente escasos. En estos países, los servicios del mercado de trabajo se centran con frecuencia en mejorar la empleabilidad y en preparar a los beneficiarios para el empleo con miras a apoyar una transición hacia el empleo formal [...] Sin embargo, mientras que una serie de reformas se han llevado a cabo en estos países (sobre todo en América Latina y el Caribe), estas se centran principalmente en el fortalecimiento y la mejora de la eficiencia de los servicios del mercado de trabajo (p. ej. a través de la introducción de nuevas tecnologías) en lugar de crear nuevos marcos institucionales o consolidar el vínculo entre el componente pasivo y el de activación, como ocurre en los países de la OCDE.<sup>133</sup>

Adicionalmente, una condición particular de estas políticas en la región es que están orientadas a la población activa en general o personas en situación de desempleo, sin tener un grupo de destinatarios delimitado, como por ejemplo colectivos que enfrentan una mayor vulnerabilidad al desempleo y que requieren políticas focalizadas, como jóvenes con dificultades intensas de inserción laboral, desempleados de larga duración, personas con discapacidad, inmigrantes, mujeres, colectivos espacialmente segregados.<sup>134</sup> Respecto de esta particularidad conviene indicar que el Convenio 88, sobre el servicio del empleo, establece la obligación de adoptar medidas dentro de los servicios de empleo orientadas a la satisfacción de las necesidades de categorías especiales de solicitantes de empleo, como personas con discapacidad<sup>135</sup> y menores de edad,<sup>136</sup> para lo cual resulta ineludible la adopción de medidas efectivas para reducir la tasa de desempleo de las personas y grupos desfavorecidos y marginados.

En este orden de ideas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación general No. 18, enfatiza en la necesidad de “la obligación de adoptar medidas apropiadas para la creación de servicios de empleo (públicos o privados) en los planos nacional y local. Además, la obligación de aplicar (proporcionar) el derecho al trabajo incluye la aplicación por los Estados Partes de planes para luchar contra el

---

<sup>133</sup> International Labour Organisation, *Soluciones eficaces*, 69.

<sup>134</sup> Es importante desviar la reflexión, para indicar que, a los criterios antes referidos, se los conoce teóricamente como categorías sospechosas, entendiéndose entonces que el tratamiento diferenciado se volverá discriminatorio cuando no logre superar el test de razonabilidad, que es aquel que permite diferenciar los tratos desiguales legítimos de aquellos arbitrarios e inconstitucionales. Véase en: César Augusto Rodríguez, “El test de razonabilidad y el derecho a la igualdad”, *Observatorio de justicia constitucional: Balance jurisprudencial de 1996, la Corte Constitucional el año de la consolidación*, coord. Manuel José Cepeda, Isabel Cristina Jaramillo y César Rodríguez (Bogotá: Facultad de Derecho Universidad de los Andes / Siglo del Hombre Editores, 1998), 271.

<sup>135</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre el servicio del empleo, 1948*, art. 7.

<sup>136</sup> *Ibid.*, art. 8.

desempleo.”<sup>137</sup> De esta forma, la implementación de estos servicios, orientados tanto a la población general como a los colectivos vulnerables, se configura como parte de los elementos esenciales de disponibilidad y accesibilidad del derecho al trabajo al ayudar a los ciudadanos a identificar las plazas laborales disponibles y acceder a ellas.

## **2. La intermediación laboral como servicio público: el deber ser de la política de intermediación**

La intermediación laboral surge como la primera actividad de los servicios públicos de empleo, a través de la cual se facilita el encuentro entre los trabajadores y los potenciales empleadores. En este sentido, constituye un mecanismo de remoción de obstáculos en el acceso al empleo al establecer canales de información del mercado laboral generando un balance entre oferta y demanda de trabajo; intervienen en su operación demandantes de empleo, empleadores e intermediadores, públicos o privados.

Por tal razón, a continuación se desarrollará un recorrido por la definición, naturaleza y objetivos de la intermediación laboral, así como los principios que la sustentan y los agentes que intervienen en ella, con la finalidad de comprender la esencia de la intermediación laboral como servicio público y derecho.

### **2.1. Definición y naturaleza de la intermediación laboral**

Históricamente, la primera función de los servicios públicos de empleo fue la intermediación laboral. Inclusive puede afirmarse que representa la prestación más antigua del mercado de trabajo. El Convenio sobre el desempleo No. 2 fue el segundo convenio adoptado por la OIT, en el mismo año de su creación (1919), y ya contemplaba la obligación de los estados de establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación sujetas al control de una autoridad central, como un medio para prevenir el desempleo y remediar sus consecuencias.<sup>138</sup> Ferrán Camas y Miguel Rodríguez han definido la intermediación laboral en los siguientes términos:

La intermediación es una actividad que se desarrolla en el mercado de trabajo en auxilio de las personas y las entidades que se encuentran en éste buscando ocupación o

---

<sup>137</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Observación general N° 18: El derecho al trabajo”, 10.

<sup>138</sup> Organización Internacional del Trabajo, *C002 - Convenio sobre el desempleo, 1919*, 28 de noviembre de 1919.

trabajadores para satisfacer sus necesidades. Se trata de un servicio prestado a demandantes de empleo, a los que se ayuda a encontrar uno; y a empleadores potenciales, a los que se les facilita personas adecuadas para ocupar los puestos que tienen vacantes en sus empresas.<sup>139</sup>

Así, la conceptualización de esta actividad puede hacerse tanto desde un enfoque económico como jurídico. Respecto del primero, se ha analizado anteriormente la teoría económica de la búsqueda mediante la cual se corrigen las deficiencias comunicacionales entre los agentes que intervienen en el mercado laboral. En cuanto a la vertiente jurídica, supone una suerte de mediación entre empleadores y trabajadores en situación de desempleo, facilitando su encuentro a través de una serie de procedimientos legales previamente establecidos.

Sumando a ello, desde una perspectiva jurídica, la intermediación, a través del tiempo, se ha convertido en un verdadero derecho para los ciudadanos. Así, “más allá de que este tipo de servicios tienda a reflejarse en derechos concretos para sus usuarios, explicitados en cartas de servicios y documentos similares, lo que está ocurriendo es que se empiezan a reconocer de manera expresa derechos específicamente relacionados con el mercado de trabajo, y con la actividad de intermediación en particular.”<sup>140</sup> Se configura como el derecho a la asistencia en la búsqueda de empleo, que adquiere particular relevancia en mercados laborales caracterizados por transiciones incontenibles y que demandan un apoyo para los trabajadores en su tránsito por éste.

Al respecto ha de indicarse que algunos instrumentos internacionales han reconocido a la intermediación como derecho, como es el caso de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989, que en relación al empleo y remuneración establece que “toda persona debe poder beneficiarse gratuitamente de los servicios públicos de colocación.”<sup>141</sup> Con este antecedente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del 2000, consagró el derecho de todas las personas de acceder a un servicio gratuito de colocación.<sup>142</sup>

De manera correlativa a este derecho, se hace hincapié en las obligaciones estatales de garantía y promoción y en el estándar de disponibilidad del derecho al trabajo, estudiado en el capítulo primero. En su Observación general No. 18, el Comité de

---

<sup>139</sup> Camas Roda y Rodríguez-Piñero Royo, “Políticas de empleo: Políticas activas”, 5.

<sup>140</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>141</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*. (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990), art. 6.

<sup>142</sup> Unión Europea, *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de diciembre de 2000, art. 29.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolló la obligación estatal de *aplicar* el derecho, que a su vez incluye los deberes de proporcionar, facilitar y promover.

Respecto de la primera, el derecho al trabajo y al derecho a la asistencia en la búsqueda de empleo, demandan la formulación y aplicación de una política laboral tendiente a resolver el problema del desempleo y subempleo, para lo cual los estados “deben adoptar medidas efectivas para aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo, en particular entre las mujeres, las personas desfavorecidas y los marginados.”<sup>143</sup> En relación a la obligación de facilitar, la intermediación laboral se configura como una medida positiva de asistencia a las personas para el goce del derecho al trabajo y el acceso al empleo. Finalmente, en lo concerniente a la obligación de promoción, este servicio pretende reducir el desempleo a través de un manejo adecuado de la información del mercado de trabajo, extendiendo su actividad no solamente a trabajadores sino también a empresas y empleadores, en la medida que estos últimos cumplen un rol decisivo en el mundo del trabajo.

## 2.2. Objetivos y principios de la intermediación laboral

A efectos del presente análisis, resulta necesario esclarecer los términos utilizados para referirse a la intermediación laboral. Los vocablos *intermediación* y *colocación* en muchas ocasiones son usados indistintamente para referirse a las prestaciones en las que un tercero facilita el encuentro entre los demandantes de empleo y los potenciales empleadores. Por otra parte, la OIT se refiere a las agencias de empleo, aunque su acepción implica un catálogo más amplio de actividades propias de los servicios públicos de empleo.

Una vez superada esta particularidad semántica, es factible identificar los objetivos de este tipo de actividades. La intermediación laboral fue concebida para “corregir las disfuncionalidades del mercado laboral y de facilitar el contacto entre la oferta y demanda de empleo, a través de servicios de empleo, ya sean públicos, privados o ambos”;<sup>144</sup> y consecuentemente promover el trabajo formal. La razón de ser de este tipo de actividades consiste principalmente en que “a menudo las vacantes laborales no se publican ni se dan a conocer abiertamente, lo que afecta sobre todo a los trabajadores

---

<sup>143</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Observación general N° 18: El derecho al trabajo”, 10.

<sup>144</sup> Cabeza Pereiro, Cardona Rubert, y Alfonso Mellado, *Políticas sociolaborales*, 261.

vulnerables y de baja calificación, que suelen ser ineficientes en la búsqueda de empleo al utilizar redes informales entre sus pares igualmente vulnerables (y subempleados).<sup>145</sup> Ello más aún en una época en la que la idea de Hobbes, de que la información es poder, se encuentra plenamente vigente. Al respecto, Carmen Ruiz Viñal señala:

Adquirir información en el mercado es un bien costoso. Es decir, tanto para trabajadores como para empresas encontrar lo que están buscando, o al trabajador que les interesa respectivamente, tiene un coste que es alto. La búsqueda del puesto de trabajo es algo complicado, ya que hay una distribución desigual de la información entre trabajadores y empresa. Por este motivo, la búsqueda del puesto de trabajo debe regularse.<sup>146</sup>

Por este motivo, la intermediación laboral está llamada a establecer canales que ordenen el flujo de información del mercado de trabajo permitiendo en consecuencia un balance adecuado entre oferta y demanda. Desde un enfoque empresarial, este servicio constituye “un eslabón en la cadena de producción de la habilidad laboral como fuente de productividad y competitividad. El valor agregado de dicho eslabón en el producto final depende en forma crítica de la identificación, selección y distribución del recurso humano adecuado a las necesidades de las vacantes disponibles.”<sup>147</sup> Consecuentemente para el cumplimiento de estos objetivos se requiere una información ordenada, de calidad y real, eliminando todas aquellas deficiencias que pudiesen afectar el efectivo emparejamiento entre trabajadores en búsqueda de empleo y potenciales empleadores.

Para el adecuado cumplimiento de sus objetivos, la intermediación laboral se sustenta en un conjunto de principios que rigen su funcionamiento. La transparencia, igualdad y no discriminación y gratuidad deben ser sus ejes transversales. A propósito del primer principio, la doctrina advierte la necesidad de la transparencia en la información, con el objetivo de garantizar que la igualdad de oportunidades en cuanto a la inserción en el mercado de trabajo sea una realidad. Una idea fuerza en este sentido radica en el rol de la intervención pública al momento de organizar los servicios públicos

---

<sup>145</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral.*, 2016, 19.

<sup>146</sup> Carmen Ruiz Viñals, “Políticas de intervención en el mercado de trabajo”, en *Políticas sociolaborales*, de Consuelo Chacártégui Jávega (Barcelona: Editorial UOC, 2004), 123, <http://site.ebrary.com/id/10646874>.

<sup>147</sup> William Orlando Prieto Bustos, “Intermediación laboral”, *Semestre Económico*, junio de 2009, 44.

de intermediación, que “puede ser justificada en términos de la creación de un bien público, refiriéndonos a hacer transparente la información del mercado de trabajo.”<sup>148</sup>

En tal virtud, al garantizar la transparencia en el mercado laboral “las probabilidades de encontrar lo que buscan, tanto empresas como trabajadores, aumentan. Esto hace que unos y otros se animen, de forma que empresas que no hubieran decidido ofrecer vacantes, así como trabajadores que eran reticentes a buscar trabajo, se lancen a la demanda y oferta de trabajo.”<sup>149</sup> Por último, este principio implica una ventaja en relación a los costes de búsqueda para trabajadores y empleadores al garantizar una información sistematizada de los puestos de trabajo disponibles, así como de las habilidades y aptitudes de los buscadores de empleo.

El principio de igualdad y no discriminación surge como efecto de la transparencia de la intermediación laboral. La OIT ha señalado que la igualdad es una condición para el desarrollo y motor de avance para empresas y organizaciones. En este sentido, “los gestores y gestoras de empleo tienen la misión de lograr la satisfacción de usuarios y usuarias. En la medida que lo logren, el servicio público será más valorado y reconocido, tanto dentro del aparato de Gobierno como por la población y las empresas.”<sup>150</sup> Desde esta perspectiva, el acceso a estos servicios “ha de respetar siempre el principio de igualdad que está en la base de todo servicio de este tipo [...]”<sup>151</sup>

Al respecto la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas No. 188 de la OIT, reconoce el principio de igualdad y no discriminación, y recomienda su satisfacción a través de programas de acción positiva.<sup>152</sup> Algunos mecanismos para este efecto son la sensibilización e información para empleadores acerca de la contratación de colectivos vulnerables en el ámbito laboral, las distintas modalidades, subvenciones e incentivos; otro ejemplo es la negociación con empresas para priorizar la contratación de colectivos con mayores dificultades de inserción.

En complemento a estos principios, la intermediación laboral debe garantizar la gratuidad para los trabajadores. En 1933, la OIT adoptó el Convenio sobre las agencias

---

<sup>148</sup> Ruiz Viñals, “Políticas de intervención en el mercado de trabajo”, 123.

<sup>149</sup> *Ibid.*, 124.

<sup>150</sup> Organización Internacional del Trabajo, “Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción” (Costa Rica: OIT, 2014), 29.

<sup>151</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, 15.<sup>a</sup> ed. (Navarra: Civitas / Thomson Reuters, 2017), 98.

<sup>152</sup> “El concepto de Acción Positiva se aplica a todas las medidas tendentes a compensar los efectos de desventajas pasadas, a evitar los efectos de discriminación actual y a fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral”. Véase en: Mercedes Sánchez Labrador, Cristina Sánchez Herrero, *Plan de acciones positivas en organizaciones que trabajan con itinerarios de inserción laboral* (Palencia: Consorcio Palencia Social, 2004), 17.

retribuidas de colocación, que definía a las agencias de colocación con fines lucrativos, estableciendo un plazo para su supresión; este fue reformado en el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) No. 96, en el que se reguló la supresión progresiva de las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos y la reglamentación de las demás agencias de colocación, ello para eliminar todos los abusos a los trabajadores relativos a su funcionamiento.

Años más tarde, el Convenio sobre el servicio del empleo No. 88, de la OIT estableció un servicio de asistencia gratuito en la búsqueda de empleo al cual tienen derecho los trabajadores en calidad de desempleados. En cualquier escenario, inclusive las agencias de colocación con fines lucrativos, a las que nos referiremos más adelante, deben garantizar la gratuidad para los demandantes de empleo.

Por último, debe señalarse que, al concebirse a la intermediación laboral como un derecho, surgen en torno a ella las obligaciones estatales de respeto, protección, garantía y promoción que se estudiaron en el capítulo primero, así como los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Desde esta perspectiva, es fundamental que el acercamiento se realice de una manera sencilla, tomando en consideración las destrezas, la formación académica, la edad, de los receptores que buscan una fuente de ingreso en el mercado laboral formal. De eso se trata un servicio público eficaz, que realmente garantice el efectivo goce de los derechos sin distinción y una distribución igualitaria de oportunidades de inserción laboral.

### **2.3. Agentes de la intermediación laboral**

De todo lo que se ha sostenido acerca de la intermediación laboral, se desprende que para su funcionamiento es necesaria la intervención de tres agentes: los oferentes de trabajo, demandantes de empleo e intermediadores quienes se sujetan a determinados procedimientos para facilitar su interacción al tiempo que “concilian y resuelven las brechas y distorsiones entre oferta y demanda laboral ocasionada por la presencia de asimetrías e información imperfecta en el mercado laboral.”<sup>153</sup> En otras palabras, la intermediación se compone de trabajadores, empleadores e intermediadores.

---

<sup>153</sup> De acuerdo con la teoría económica de la búsqueda, los procedimientos de intermediación “concilian y resuelven las brechas y distorsiones entre oferta y demanda laboral ocasionadas por la presencia de asimetrías e información imperfecta en el mercado laboral”. Prieto Bustos, “Intermediación laboral”, 48.

Los demandantes de empleo son aquellas personas que se encuentran en una búsqueda activa de empleo, ya sea porque se encuentran en situación de desempleo, subempleo o informalidad, o simplemente aspiran a una mejor calidad laboral. Especial énfasis merecen en este contexto los colectivos que enfrentan una mayor vulnerabilidad dentro del mercado de trabajo,<sup>154</sup> entendiéndose a esta no solo como la falta de participación laboral o nivel de ocupación, sino también a la calidad del empleo, remuneraciones adecuadas y cobertura de protección social. Jóvenes, mujeres, inmigrantes, desplazados, personas con discapacidad, desempleados de larga duración, trabajadores informales, entre otros, son fuerza laboral en potencia “que dado a su condición de vulnerabilidad se encuentran en el grupo de los desempleados o subempleados.”<sup>155</sup> En este sentido, los servicios de intermediación laboral, si bien son de carácter universal, deben estar también focalizados en los colectivos vulnerables.

Por otra parte, los empleadores y las empresas cumplen un rol trascendental en el adecuado funcionamiento de estos servicios. Su rol se traduce en la gestión de ofertas de puestos de trabajo, participación activa en la formación, conocimiento e información del mercado de trabajo, sensibilización, entre otros. Al ser los destinatarios de la intermediación laboral, “si los programas de empleo tienen el objetivo de lograr la incorporación de sus participantes a mercado de trabajo en condiciones de igualdad, resulta fundamental conocer en profundidad la perspectiva de quienes en él toman algunas decisiones clave, como la contratación laboral.”<sup>156</sup> En tales circunstancias, es imperativo conocer a los potenciales empleadores, sus necesidades y criterios principales al momento de contratar un trabajador.

Y finalmente, los intermediadores. Previo a analizar estos agentes, debe dejarse por sentado que, con independencia de quien cumpla estas funciones, la intermediación laboral siempre tendrá su naturaleza de servicio público y estará sujeta a un esquema legal

---

<sup>154</sup> En términos generales, la vulnerabilidad es consecuencia de determinadas carencias que adolecen colectivos específicos. En cuanto al mercado de trabajo, esta vulnerabilidad surge en la medida que “para la inmensa mayoría de la población el trabajo es la principal fuente de ingresos, problemas estructurales de inserción laboral constituyen [...] un componente clave de la vulnerabilidad social que se puede caracterizar como vulnerabilidad laboral. Ella no afecta a las personas al azar dado que al analizar el mercado de trabajo se constata una regularidad con que ciertos grupos muestran peores indicadores que otros”. Véase en: Jürgen Weller, *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales* (Santiago de Chile: CEPAL, 2009), 5.

<sup>155</sup> *Ibid.*, 55.

<sup>156</sup> Organización Internacional del Trabajo y Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS), “Manual de intermediación de empleo para atender las necesidades de los adolescentes” (Ginebra: OIT, 2016), 3.

específico.<sup>157</sup> Con este preámbulo, los intermediarios pueden ser instituciones públicas o privadas, configurando un esquema mixto de cooperación que “favorece la eficiencia al permitir la permanencia en el mercado de los mejores prestadores de servicios de intermediación laboral.”<sup>158</sup> Este marco mixto de intervención, facilita la puesta en común de informaciones, intercambios de anuncios de puestos vacantes, elaboración de proyectos y convenios conjuntos, así como formación del personal.

El fundamento de los intermediarios públicos responde al concepto de servicio público de empleo y la obligación estatal de garantizar el derecho a la asistencia en la búsqueda de empleo. Por su parte, la aparición de agencias privadas, que operan con ánimo de lucro, obedece a una actividad con un claro valor económico en la medida que hay sujetos dispuestos a pagar por estos servicios.

Acerca de las agencias privadas,<sup>159</sup> el Convenio sobre las agencias de empleo privadas No. 181, de la OIT reconoce el papel que pueden desempeñar en el buen funcionamiento del mercado de trabajo<sup>160</sup> y define a las agencias de empleo privadas en los siguientes términos:

1. A efectos del presente Convenio, la expresión *agencia de empleo privada* designa a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo:
  - (a) servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse;
  - (b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante "empresa usuaria"), que determine sus tareas y supervise su ejecución;
  - (c) otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas.<sup>161</sup>

La definición transcrita incluye un abanico de servicios que prestan estas entidades. Al respecto, es indiscutible que, en el caso de la intermediación laboral, las agencias no son parte de la relación laboral sino simplemente actúan como mediadores para vincular la fuerza laboral desempleada con los puestos de trabajo disponibles. En

---

<sup>157</sup> Prieto Bustos, “Intermediación laboral”, 44.

<sup>158</sup> *Ibid.*, 45.

<sup>159</sup> De acuerdo al diccionario de la Organización Internacional del Trabajo, una agencia de empleo privada es “Toda persona, independiente de las autoridades públicas, que presta servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo y otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, como por ejemplo brindar información.” Organización Internacional del Trabajo, “servicio de empleo”.

<sup>160</sup> Organización Internacional del Trabajo, *C181-Convenio sobre las agencias de empleo privadas*, 1997, 19 de junio de 1997.

<sup>161</sup> *Ibid.*, art. 1.

cuanto a las prestaciones contempladas en el literal b), no se consideran actividades de intermediación propiamente al apartarse de su naturaleza, para configurarse en actividades de trabajo temporal.

A fin de evitar conductas abusivas por parte de estas instituciones en contra de los trabajadores, como complemento al convenio mencionado, la OIT emitió la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, No. 188. En ella se incorporan ciertas medidas para “prevenir y eliminar las prácticas de las agencias de empleo privadas que no sean conformes a la deontología.”<sup>162</sup> A manera ejemplificativa, se puede citar como medida, la prohibición de las agencias de empleo privadas de “poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar a sus trabajadores en huelga.”<sup>163</sup> La recomendación incorpora adicionalmente ciertos estándares de protección para los trabajadores como: prohibición de publicidad engañosa sobre empleos inexistentes, prohibición de colocación en puestos de trabajo que conlleven riesgos y peligros no aceptados, garantía para trabajadores migrantes, protección de información personal de trabajadores en búsqueda de empleo.

### **3. Acercamiento al modelo español de oficinas de empleo como una alternativa eficaz frente al desempleo**

La asistencia pública en inserción laboral configura uno de los principales instrumentos de política de empleo en España. De ahí que la intermediación laboral sea un mecanismo protagónico y diferenciado del resto de políticas activas en el país. Sustentado en los principios de gratuidad e igualdad de oportunidades y no discriminación, este servicio puede ser prestado por agencias de colocación públicas o privadas, con o sin fines de lucro, o inclusive empresas de trabajo temporal. La apertura a una diversidad de agentes intermediarios persigue una intervención más rápida y eficiente en el mercado de trabajo, disminuyendo en consecuencia las tasas de desempleo.

En los párrafos siguientes, se presentará una visión general de la política de empleo española, para profundizar en el servicio público de intermediación laboral y las transformaciones de las agencias de colocación a través del tiempo con la finalidad de comprender el rol de este servicio como una herramienta eficaz frente al desempleo.

---

<sup>162</sup> Organización Internacional del Trabajo, *R188 - Recomendación sobre las agencias de empleo privadas*, 1997, 19 de junio de 1997, párr. 4.

<sup>163</sup> *Ibid.*, párr. 6.

### 3.1. Política de empleo en España

España es uno de los países con amplia asistencia pública en inserción laboral, al punto que las políticas activas de trabajo, incluyendo la intermediación laboral, constituyen los instrumentos de política laboral más relevantes. Pese a los múltiples cambios que ha sufrido la legislación laboral española, este tipo de políticas se han mantenido como eje central a lo largo de su historia. Por otra parte, España ha ratificado tanto el Convenio sobre el servicio del empleo No. 88, como el Convenio sobre la política del empleo No. 122 y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas No. 181.

En cuanto a la política de empleo, en cumplimiento del mandamiento constitucional que impone a los poderes públicos el deber de realizar una política orientada al pleno empleo, la Ley de Empleo del 2015 la define en los siguientes términos:

Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.<sup>164</sup>

La política de empleo tiene entre sus objetivos generales, la garantía de igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo, la mantención de un sistema de protección de desempleo mediante políticas activas y pasivas de trabajo, y la adopción de un enfoque preventivo frente al desempleo, así como de anticipación del cambio laboral a través de acciones formativas que faciliten la recalificación y adaptación de competencias laborales de acuerdo a los requerimientos del mercado de trabajo, la unidad en el mercado laboral en el territorio estatal, y la libre circulación de trabajadores y facilidad de movilidad geográfica para quienes desearan movilizarse por razones de empleo.

De manera particular, y a la luz del presente trabajo, destacan los objetivos de la política de empleo relativos a la inserción laboral. En este aspecto, los fines se traducen en políticas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, como parados de larga duración, jóvenes, personas con

---

<sup>164</sup> España, *Ley de Empleo*, 24 de octubre de 2015, art. 1.

discapacidad y mujeres, configurándose como “un espacio de oportunidad para que los colectivos más vulnerables puedan ejercer su derecho al trabajo y acceder al mercado laboral.”<sup>165</sup> Así también se establece como objetivo “proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad.”<sup>166</sup> Para alcanzar estos objetivos, la norma reconoce como instrumentos de la política de empleo a la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo.

Mientras que la coordinación de la política de empleo, en el ámbito de competencia estatal, le corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; la promoción y desarrollo de la política laboral española le corresponde al Sistema Nacional de Empleo.<sup>167</sup> Entre sus fines está “ofrecer un servicio de empleo público y gratuito a trabajadores y empresarios, capaz de captar las ofertas de empleo del mercado de trabajo, sobre la base de una atención eficaz y de calidad con vistas a incrementar progresivamente sus tasas de intermediación laboral”,<sup>168</sup> así como fortalecer los servicios públicos de empleo y favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo.

El Sistema Nacional de Empleo está conformado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas.<sup>169</sup> El primero de ellos es el organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, que tiene como misión “contribuir al desarrollo de la política de empleo, gestionar el sistema de protección por desempleo y garantizar la información sobre el mercado de trabajo con el fin de conseguir, con la colaboración de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos

---

<sup>165</sup> Antonio Fernández Rojas, “Las empresas de inserción y el derecho al empleo de los colectivos más vulnerables”, *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 181 (2016): 145.

<sup>166</sup> España, *Ley de Empleo*, 24 de octubre de 2015, art. 2.

<sup>167</sup> El sistema Nacional de Empleo fue creado mediante la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de 2003, de Empleo.

<sup>168</sup> España, *Ley de Empleo*, 24 de octubre de 2015, art. 7.

<sup>169</sup> La descentralización del servicio público de empleo tuvo lugar a finales de la década de los noventa, y como consecuencia de esta descentralización, el funcionamiento de los servicios públicos de empleo varía entre las distintas comunidades.

y demás agentes del ámbito laboral, la inserción y permanencia en el mercado laboral”,<sup>170</sup> así como propender a la mejora del capital humano de las empresas.

Desde su creación, el SEPE asumió las funciones del Instituto Nacional de Empleo (INEM), organismo que había sido el órgano gestor de la política de empleo en España desde 1978, y cuya principal función fue la gestión de las prestaciones por desempleo y de manera secundaria, y escasa, la gestión de la intermediación y políticas activas. En este contexto, “la implantación de las políticas activas era muy moderada, mientras que la protección por desempleo era concebida exclusivamente como prestación económica en las situaciones de falta de trabajo.”<sup>171</sup> Adicionalmente, por las regulaciones que lo regían, el INEM había dado paso a un monopolio en el ámbito de los servicios públicos de empleo, con un “funcionamiento excesivamente centralizado que poco tenía que ver con las realidades territoriales, en cuanto al mercado de trabajo se refiere, y escasa intervención en la contratación.”<sup>172</sup>

En este escenario, no solamente se creó el Servicio Público de Empleo Estatal sino también los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, entendidos como “los órganos o entidades de las mismas a los que dichas Administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral”<sup>173</sup> y de las políticas activas de empleo, promoviendo en consecuencia un servicio público de empleo, descentralizado pero coordinado a fin de cumplir con los objetivos de la política de empleo. Para estos efectos, se entenderá a los servicios públicos de empleo como “el conjunto de servicios ofrecidos por el Estado y las comunidades autónomas que, en colaboración con el resto de países de la Unión Europea y las Corporaciones Locales, tienen por finalidad el desarrollo de la política de empleo.”<sup>174</sup>

### 3.2. Servicio público de intermediación laboral en el caso español

---

<sup>170</sup> Servicio Público de Empleo Estatal, “Definición-Misión, Visión, Valores”, *SEPE Servicio Público de Empleo Estatal*, 2021, <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/que-es-el-sepe/mision-vision-valores.html>.

<sup>171</sup> España, *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, Boletín Oficial del Estado núm. 301, 17 de diciembre de 2003.

<sup>172</sup> Patricia Suárez Cano y Begoña Cueto, “El Proceso de Creación y Desarrollo de Los Servicios de Colocación En España, 1931-2010 (Public Employment Services in Spain, 1931-2010)”, *SSRN Electronic Journal*, 2015, 16, doi:10.2139/ssrn.2694988.

<sup>173</sup> España, *Ley 56/2003*, art. 17.

<sup>174</sup> Suárez Cano, *El Servicio Público de Empleo en España*, 15.

La intermediación laboral es por sí misma un instrumento diferenciado del resto de políticas activas, lo cual permite evidenciar el rol protagónico que tiene en la política de empleo española. En efecto, la Ley de Empleo del 2015 reconoce como instrumentos de la política de empleo a la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo. De ahí el interés de estudiar este modelo a efectos del presente trabajo y su comparación con el caso ecuatoriano.

Previo a continuar con el estudio de la política de intermediación laboral en el caso español, ha de advertirse que para alcanzar este desarrollo normativo y reconocimiento de la intermediación como instrumento de la política laboral, se tuvo que recorrer un camino importante. Y es que en efecto, el servicio público de empleo en España surgió para contrarrestar los abusos de las agencias privadas de empleo, así por ejemplo, las oficinas de colocación o bolsas de trabajo que “cobraban a los obreros su inscripción para buscar empleo, con tarifas desproporcionadas teniendo en cuenta los salarios existentes, subastaban el trabajo (concediéndolo a quien mayor inscripción pagaba) o fomentaban los empleos de corta duración para proceder a nuevas colocaciones que cobrar”<sup>175</sup>. Estas situaciones condujeron a la creación de un servicio de empleo y un mayor control para las agencias privadas hasta alcanzar las regulaciones normativas vigentes sobre intermediación laboral.

En este recorrido histórico, destaca la Ley de 27 de noviembre de 1931 que creó el Servicio de Colocaciones, bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión, cuya función era conectar las ofertas de trabajo con las demandas de modo inmediato, convirtiéndose en “un punto de inflexión sin precedentes en la organización de los servicios de empleo”<sup>176</sup>. Todo ello bajo la comprensión de la colocación como función social que permite disminuir o eliminar el desempleo. En esta Ley, se señaló expresamente que la colocación obrera sería organizada por el Estado, con un carácter nacional, público y gratuito, eliminando a todas las empresas comerciales de colocación y las agencias de pago.

La organización de la colocación obrera tuvo por objeto el registro de puestos en demanda de trabajo y los obreros en oferta del mismo, publicidad, contacto entre obreros solicitantes o parados con los patronos o empresas; entendimiento de las “cuestiones del

---

<sup>175</sup> Suárez Cano y Cueto, “El Proceso de Creación y Desarrollo de Los Servicios de Colocación En España, 1931-2010 (Public Employment Services in Spain, 1931-2010)”, 2.

<sup>176</sup> *Ibid.*, 6.

aprendizaje y de la selección y orientación profesionales, a fin de utilizar práctica y racionalmente hasta las fuerzas de trabajo más débiles, defectuosas o readaptadas en los oficios adecuados”<sup>177</sup>; inspección de las agencias de colocación privada para garantizar las condiciones de moralidad e higiene, y si inclusión en el sistema de la Ley, garantizado siempre la gratuidad para los trabajadores; estudio de los movimientos migratorios y otros movimientos demográficos que pueda alterar el desequilibrio del mercado laboral; promoción de “servicios de asistencia, estaciones de socorro, talleres, enseñanzas, subsidios, seguros u obras para operarios sin trabajo”<sup>178</sup>; entre otras.

Como se puede evidenciar, desde la implementación del servicio de colocación obrera, esta adoptó la configuración de una organización que abarcaba varios objetos propios de los servicios públicos de empleo. Así, los servicios de colocación, previstos en la Ley de 27 de noviembre de 1931, cumplían desde su implementación con las funciones propias de los servicios públicos de empleo: esto es, no solamente el servicio de intermediación laboral, sino también de suministro de información laboral, ajuste del mercado de trabajo, gestión de prestaciones por desempleo y gestión de la migración laboral, además de servicios de asistencia, enseñanza y capacitación. Esta regulación es un antecedente para la concepción actual de la intermediación laboral como política de empleo que engloba varias acciones como medidas desagregadas que formaban parte de una misma política.

A partir del año 1994, con la Ley 10/1994, se generó una serie de transformaciones en la política de empleo española, incluyendo “un cambio de enfoque respecto del anterior sistema al incorporar nuevos agentes que podían también desarrollar labores de intermediación”<sup>179</sup>. A decir de Cano Suárez, esta reforma laboral “marcó un antes y un después en la intermediación laboral en España puesto que desreguló el mercado de trabajo terminando con el monopolio de la colocación del INEM de manera que, con la reforma, se permitió la participación y la colaboración de nuevas entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro”,<sup>180</sup> como las Empresas de Trabajo Temporal y las agencias de colocación no lucrativas, al tiempo que se eliminó la obligación, impuesta desde 1978, de los empresarios de gestionar la colocación a través del INEM.

---

<sup>177</sup> España, *Ley de 27 de noviembre de 1931: Colocación obrera*, Gaceta de Madrid, núm. 332, 28 de noviembre de 1931, art. 2, BOE-A-1931-9603.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Suárez Cano y Cueto, “El Proceso de Creación y Desarrollo de Los Servicios de Colocación En España, 1931-2010 (Public Employment Services in Spain, 1931-2010)”, 17.

<sup>180</sup> Ibid.

Posteriormente, la Ley de Empleo de 2003 tuvo por objetivo incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo,<sup>181</sup> a través del aumento progresivo de la intermediación laboral, la modernización de los servicios públicos de empleo y la aplicación de políticas activas de empleo. Esta normativa fue derogada por la actual Ley de Empleo de 2015, promulgada el 24 de octubre de 2015, que consagró “el nuevo modelo de liberalización absoluta del sistema de colocación español.”<sup>182</sup>

En esta misma línea, en la Ley de Empleo de 2015, entre los fines del Sistema Nacional de Empleo se contemplan dos elementos que sustentan la intermediación laboral: primero, un servicio de empleo público y gratuito capaz de captar las ofertas de empleo del mercado de trabajo, con vistas a incrementar las tasas de intermediación laboral; y segundo, información “que permita a los demandantes de empleo encontrar un trabajo o mejorar sus posibilidades de ocupación, y a los empleadores, contratar los trabajadores adecuados apropiados a sus necesidades, asegurando el principio de igualdad en el acceso de los trabajadores y empresarios a los servicios prestados por el servicio público de empleo.”<sup>183</sup> El primero de los fines antes señalados se enmarca dentro de la función de intermediación laboral propia de los servicios públicos de empleo, mientras que el segundo obedece más a las funciones de suministro de información y ajuste del mercado laboral de los servicios de empleo, conforme lo expuesto en acápites anteriores.

Desde esta perspectiva, el artículo 31 de la Ley de Empleo define a la intermediación laboral en los siguientes términos:

1. La intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.
2. También se considerará intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación.
3. Con independencia del agente que la realice, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> España, *Ley 56/2003*.

<sup>182</sup> Gemma M Sobrino González, “El modelo de colocación español. Evolución y adaptación legislativa”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 2018, 32.

<sup>183</sup> España, *Ley de Empleo*, 24 de octubre de 2015, art. 7.

<sup>184</sup> *Ibid.*

Este instrumento de la política de empleo se configura como un servicio público que propende al emparejamiento de los trabajadores, en situación de desempleo, con los puestos de trabajo disponibles y adecuados, configurando un mecanismo para fomentar las oportunidades de acceso al empleo, al tiempo que busca facilitar los procesos de reestructuración empresarial, ayudando tanto a empleadores como a trabajadores en el proceso para garantizar su reinserción laboral. De la norma citada, destaca el hecho que este servicio público tenga como usuarios no solo a trabajadores, sino también a empleadores y empresas. En tal virtud, la intermediación laboral funciona adecuadamente “en la medida en que los trabajadores obtienen información sobre las vacantes disponibles registradas para que las oficinas de empleo gestionen la búsqueda del candidato más adecuado, así como de las vacantes difundidas a través del SPE.”<sup>185</sup> Por otra parte, para efectos de evaluar los resultados del servicio público de intermediación en España, el proceso de inserción laboral de una persona habrá cumplido su objetivo cuando exista un contrato de trabajo firmado, a tiempo completo, por al menos seis meses.<sup>186</sup>

La intermediación, en el caso español, se rige por los principios constitucionales de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación. De manera particular, en concordancia con los objetivos generales de la política de empleo, la Ley incorpora una prohibición expresa a la discriminación de género, al establecer que “se considerarán discriminatorias las ofertas referidas a uno de los sexos, salvo que se trate de un requisito profesional esencial y determinante de la actividad a desarrollar. En todo caso se considerará discriminatoria la oferta referida a uno solo de los sexos basada en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico.”<sup>187</sup> Adicionalmente consagra los principios de transparencia y gratuidad por la prestación de servicios, y proscribire la posibilidad de exigir a los trabajadores prestación alguna por estos servicios.

En lo que concierne a su implementación, Patricia Suárez Cano identifica cuatro niveles territoriales en los que se desarrolla la intermediación laboral: estatal, autonómico, europeo y local.<sup>188</sup> El primer nivel, según la Ley de Empleo del 2015, “la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco

---

<sup>185</sup> Suárez Cano, *El Servicio Público de Empleo en España*, 12.

<sup>186</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Unión General de Trabajadoras y Trabajadores, y Unión Europea, *La intermediación laboral Trabajadores y trabajadoras nacionales de terceros países* (España: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017), 24.

<sup>187</sup> España, *Ley de Empleo*, 24 de octubre de 2015, art. 35.

<sup>188</sup> Suárez Cano, *El Servicio Público de Empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*, 15.

de lo establecido en esta ley”<sup>189</sup> le corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, como organismo autónomo de la Administración General del Estado.

El segundo nivel corresponde a las Servicios Públicos de las comunidades autónomas, las cuales son, a nivel nacional, las encargadas de ejecutar las políticas activas de empleo, siendo su función más relevante la gestión de este servicio. Esta función ha sido asumida por las comunidades autónomas, como consecuencia de la descentralización del servicio público de empleo. A nivel de los países de la Unión Europea, una de las principales reformas de los servicios de empleo se ha enfocado en la descentralización para “facilitar el acceso y la adaptación de las medidas de política de empleo a los cambios que se han producido en el mercado de trabajo regional o local, así como a la diversidad de necesidades que tienen los usuarios de los SPE, que hace que estos últimos deban elaborar estrategias apropiadas al mercado laboral de referencia.”<sup>190</sup> Al ser España uno de los países con mayor voluntad política de promover la descentralización, “el ámbito laboral se ha desarrollado principalmente a través de la transferencia progresiva de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas”,<sup>191</sup> esto como consecuencia de las distintas realidades que existen en un mismo país y que demandan una atención que responda a sus necesidades particulares. Adicionalmente, la norma concede a los servicios públicos de las comunidades autónomas la competencia para elaborar sus propios planes de política de empleo, en concordancia con la política de empleo nacional.

Acerca de la descentralización de los servicios públicos de empleo y la intermediación, conviene hacer una puntualización respecto de las ventajas que ofrece y de los riesgos que enfrenta. En un primer momento, esta descentralización en los servicios de empleo puede tener un impacto positivo en el funcionamiento de este tipo de políticas al facilitar el encuentro entre oferentes y demandantes de empleo de acuerdo a las necesidades de un mercado de trabajo regional o local que se sujetan a realidades diversas. Por otra parte, esta descentralización puede dificultar el control por parte de la administración central estatal, generando una segmentación en el funcionamiento de los servicios públicos de empleo a nivel estatal. En cualquier caso, ha de destacarse que este hecho configura una de las principales transformaciones de los servicios públicos de empleo español.

---

<sup>189</sup> España, *Ley de Empleo*, art. 15.

<sup>190</sup> Alujas Ruiz, “Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas”, 80.

<sup>191</sup> Suárez Cano, *El Servicio Público de Empleo en España*, 28.

El siguiente nivel de intermediación laboral se ejecuta a nivel europeo, a través de la red de cooperación europea de servicios de empleo EURES, fundada en 1994 para garantizar el derecho a la libre circulación de trabajadores en la estados miembros de la Unión Europea, Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein.<sup>192</sup>

Finalmente, la intermediación laboral puede ser ejecutada a nivel local mediante corporaciones locales y ayuntamientos. El objetivo de esta dimensión local de la política de empleo pretende ajustarla a las necesidades específicas del territorio, así como favorecer y apoyar las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.<sup>193</sup> Par tal efecto, se establecerá un mecanismo de colaboración conjunto con los servicios de empleo de las comunidades autónomas.

### **3.3. Las agencias de colocación españolas a través del tiempo**

Si bien originariamente y por un largo periodo de tiempo, la intermediación laboral tuvo exclusivamente un carácter estatal y gratuito, la normativa actual española señala que la intermediación laboral, puede realizarse a través de los servicios públicos de empleo, de las agencias de colocación y de aquellos servicios determinados para los trabajadores en el exterior.

La Ley de Empleo de 2015 define a las agencias de colocación como “aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral”<sup>194</sup> ya sea en coordinación con los servicios públicos de empleo o bien, de manera autónoma. Estas agencias también están facultadas para “desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal.”<sup>195</sup> No obstante, para alcanzar esta definición y elementos, las regulaciones correspondientes tuvieron que ser objeto de algunas reformas y ajustes.

En el escenario de la descentralización, la regulación de las agencias de colocación tomó forma a partir de 1993 mediante el Real Decreto-Ley 18/1993, normativa que señalaba:

---

<sup>192</sup> Comisión Europea, “Servicios EURES”, Web oficial de la UE, *EURES*, accedido 20 de agosto de 2022, [https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services\\_es](https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services_es).

<sup>193</sup> España, *Ley de Empleo*, 24 de octubre de 2015, art. 4.

<sup>194</sup> *Ibid.*, art. 33.

<sup>195</sup> *Ibid.*

2. Se prohíbe la existencia de agencias de colocación con fines lucrativos. El Servicio Público de Empleo podrá autorizar en las condiciones que se determinen en el correspondiente convenio de colaboración y previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de Empleo, la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos siempre que la remuneración que reciban del empresario o del trabajador se limite exclusivamente a los gastos ocasionados por los servicios prestados.<sup>196</sup>

De acuerdo con la disposición normativa citada, estaba proscrito el funcionamiento de cualquier tipo de agencia que persiguiese un ánimo de lucro a través de los servicios de colocación. Adicionalmente, incorporó la referencia a las empresas de trabajo temporal como las únicas autorizadas para la cesión temporal de trabajadores a otras empresas, dando origen a este tipo de actividad.

Posteriormente, en 1995, se reguló el funcionamiento de las agencias de colocación y los planes de servicios integrados para el empleo.<sup>197</sup> Respecto de las agencias de colocación, como condiciones de actuación se incluyeron la prohibición de tener fines lucrativos, garantía del principio de igualdad en el acceso al empleo, autorización previa de la autoridad nacional competente, circunscripción en su ámbito territorial, y prohibición de subcontratación a terceros para la prestación de los servicios.

Además la norma incorporó los planes de servicios integrados para el empleo, mismos que comprenden “la organización y articulación de las políticas activas de empleo relativas al proceso completo de acompañamiento del demandante en su búsqueda de empleo a través de las entidades asociadas.”<sup>198</sup> Estos servicios están orientados al incremento de la capacidad de ocupación de los demandantes de empleo, como una medida complementaria a los servicios de colocación, que abarcan múltiples acciones como la información profesional para el empleo, búsqueda activa de empleo, información profesional, e iniciativas que tiendan a aumentar las posibilidades de inserción laboral. La complementariedad entre los servicios de colocación y otras acciones, como los servicios integrados de empleo, evidencian la necesidad de una política de intermediación compuesta por varias medidas desagregadas que interactúan entre sí para alcanzar la inserción laboral y el equilibrio del mercado de trabajo.

---

<sup>196</sup> España, *Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de Medidas Urgentes de Fomento a la Ocupación*, Boletín Oficial del Estado núm. 292, 7 de diciembre de 1993, art. 1.

<sup>197</sup> España, *Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.*, Boletín Oficial del Estado núm. 109, 5 de mayo de 1995.

<sup>198</sup> *Ibid.*, art. 18.

Así, si bien al inicio las agencias de colocación estaban previstas como entidades sin ánimo de lucro, a partir del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio de 2010,<sup>199</sup> se introdujeron cambios relevantes en materia de intermediación y colocación laboral, con el objetivo de contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía, luego de la gran crisis financiera y económica del 2008 a raíz de la cual se perdieron más de dos millones de puestos de trabajo, y la tasa de paro se acercó al 20% luego de que el desempleo aumentara en casi dos millones y medio de personas.

Meses más tarde, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo,<sup>200</sup> recogió las mismas regulaciones para contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía del país. Entre las medidas adoptadas para lograr su cometido, se incluyeron mejoras en los mecanismos de intermediación laboral, a través de la apertura a la colaboración público-privada. Esta medida buscó preservar “la centralidad y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo de carácter estatal y autonómico, para que no se produzca la sustitución de la iniciativa pública por la iniciativa privada en el ámbito de la intermediación y la colocación.”<sup>201</sup> En efecto, “la apertura a la colaboración de las agencias de colocación con fines lucrativos se contempla en la ley como una forma de complementar la actividad de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos,”<sup>202</sup> generando una pluralidad de agentes intermediadores en el mercado de trabajo.

Cabe señalar que estos ajustes se realizaron, no solamente en el país español sino a nivel de la Unión Europea. En efecto, a la par de la descentralización de los servicios públicos, se dio la liberalización en el ámbito de la colocación, lo cual se tradujo en “una apertura a las agencias de empleo privadas, ya que se supone que pueden intervenir de una forma más rápida y eficiente en el mercado de trabajo, y a la vez aprovechar las potencialidades de una colaboración público-privada.”<sup>203</sup> A raíz de ello, se reguló la actividad de las agencias de colocación con ánimo de lucro en concordancia con los criterios de la OIT.<sup>204</sup>

---

<sup>199</sup> España, *Real Decreto-Ley 10/2010*, Boletín Oficial del Estado núm. 147, 16 de junio de 2010.

<sup>200</sup> España, *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, Boletín Oficial del Estado núm. 227, 18 de septiembre de 2010.

<sup>201</sup> España, *Ley de Empleo*, 16 de junio de 2010.

<sup>202</sup> Suárez Cano, *El Servicio Público de Empleo en España*, 2.

<sup>203</sup> Alujas Ruiz, “Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas”, 80.

<sup>204</sup> Mediante Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, se procedió al desarrollo reglamentario de la Ley 35/2010.

En cuanto a su funcionamiento y financiamiento, el Real Decreto 1796/2010 incorpora la obligación de las agencias de colocación de obtener su autorización por parte de los servicios públicos y señala que “sólo podrán recibir financiación de los servicios públicos de empleo aquellas agencias que suscriban convenios de colaboración con los mismos.”<sup>205</sup> No obstante el tema más controvertido de las agencias de colocación radica en los fines de lucro que persiguen algunas de ellas. Al respecto, el principio de gratuidad de los servicios permanece inmutable existiendo una prohibición expresa de exigir a los trabajadores contraprestación alguna por los servicios, correspondiendo asumir los costos del servicio al empleador, a excepción de los casos en que exista un convenio de colaboración con el Servicio Público de Empleo.

A efectos de ilustrar las distintas configuraciones de la intermediación en España, conviene hacer mención a las empresas de trabajo temporal (ETT) que, desde el 2012, también están facultadas para actuar como agencias de colocación y que forman parte de la política de intermediación. La concepción de estas empresas ha sido sujeto a un debate constante, “como empresa cuya actividad es la cesión de trabajadores o bien como una empresa cuya actividad es la colocación de mano de obra.”<sup>206</sup> Las posiciones respecto de este dilema transitan por una parte entre el argumento que estas empresas sí son agencias de intermediación laboral en la medida que la relación trabajador-ETT es meramente formal, existiendo una relación laboral directa entre trabajador y empresa usuaria; y por otra parte, de manera predominante, está el argumento que la empresa de trabajo temporal es la empleadora del trabajador cedido, apartándose del mero rol de intermediario. Ahora bien, si bien la configuración de las ETT es distinta a las agencias de colocación, tanto el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación No. 96 y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas No. 181 de la OIT, coinciden en considerar agencias privadas de empleo tanto a las ETT como a las agencias de colocación.

En cuanto a su regulación normativa, la Ley 14/1994, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, las define como aquellas “cuya actividad fundamental consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados.”<sup>207</sup> La norma además señala que “las empresas de

---

<sup>205</sup> España, *Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación*, Boletín Oficial del Estado núm. 318, 31 de diciembre de 2010.

<sup>206</sup> Suárez Cano y Cueto, “El Proceso de Creación y Desarrollo de Los Servicios de Colocación En España, 1931-2010 (Public Employment Services in Spain, 1931-2010)”, 18.

<sup>207</sup> España, *Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal*, Boletín Oficial del Estado núm. 131, 2 de junio de 1994.

trabajo temporal podrán, además, actuar como agencias de colocación cuando cumplan los requisitos establecidos en la Ley 56/2003”,<sup>208</sup> estando también facultadas para desarrollar actividades de formación para la cualificación profesional, asesoramiento y consultoría de recursos humanos. En cualquier caso, la norma incorpora una obligación expresa para este tiempo de empresas de informar expresamente si una determinada actuación se encuadra en la condición de agencia de colocación o de empresa de trabajo temporal; independientemente de la configuración del servicio, se mantiene intangible el principio de gratuidad para el trabajador.

Debe hacerse hincapié que a efectos del presente estudio, se analiza la función de intermediación laboral de las empresas de trabajo temporal. En cuanto a los contratos temporales, estos suponen una modalidad de contratación laboral atípica, que ha sido objeto de diversas críticas y cuestionamientos por la precarización laboral que implican. De acuerdo a la OIT, el Empleo Atípico en el Mundo, España es uno de los países con mayor tasa de empleo temporal en el mundo.<sup>209</sup> Pese a ello, en lo concerniente a intermediación laboral, las ETT se configuran como un mecanismo de inserción laboral, que cumple con las funciones inherentes a los servicios de empleo como es la intermediación laboral, el suministro de información sobre el mercado de trabajo y el ajuste del mercado laboral.

#### **4. Análisis de la política activa de empleo de intermediación: Aproximación al caso ecuatoriano**

La política de intermediación laboral en el Ecuador ha tenido un tratamiento disímil a aquel del caso español. En efecto, en la legislación ecuatoriana, la intermediación laboral ha sido considerada como un sinónimo de tercerización, mediante la cual la agencia intermediaria emplea trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, configurando una relación laboral exclusivamente entre agencia intermediaria y trabajador.

En este contexto, a partir del año 2008, se estableció que toda relación laboral sería directa entre trabajador y empleador, prohibiendo como consecuencia la intermediación laboral. Pese a esta prohibición, de manera análoga al funcionamiento de

---

<sup>208</sup> Ibid., art. 1.

<sup>209</sup> Organización Internacional del Trabajo, “El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe” (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2016), 8.

las oficinas de empleo españolas que prestan este servicio público, Ecuador cuenta con la red Encuentra Empleo, cuyo objetivo es facilitar el encuentro entre la oferta y demanda de empleo, cumpliendo un rol similar a aquel de un intermediador laboral en el sentido estricto de esta política.

En el presente acápite, se estudiará la regulación normativa de la intermediación laboral en Ecuador, su concepción y conceptualización histórica en el país y la prohibición de esta política a partir de la Constitución del 2008. Todo ello con el objetivo de analizar la realidad de esta política en el contexto ecuatoriano.

#### **4.1. La regulación normativa de la intermediación en Ecuador**

Una vez que se ha estudiado la concepción y funcionamiento de la intermediación laboral en el sistema español, así como el rol que cumple en cuanto política activa de empleo, conviene analizar desde el mismo enfoque, la intermediación laboral en el contexto ecuatoriano, al tratarse del servicio principal y más antiguo de los servicios públicos de empleo.

Como se indicó en el capítulo primero, Ecuador no cuenta con una política estatal de empleo específica; es a través de diversas regulaciones que se han incorporado algunas políticas activas de empleo como por ejemplo incentivos para la contratación de colectivos vulnerables, como jóvenes o personas con discapacidad. No obstante, sobrepasa el objeto de la presente investigación, el análisis de la totalidad de políticas de empleo en el país, por lo que se centrará el estudio en la política activa de empleo de los servicios de empleo, y particularmente, del servicio público de intermediación laboral, en cuanto obligación estatal correlativa al derecho a la asistencia en la búsqueda de empleo. En este sentido, como se advirtió previamente, en América Latina, los servicios públicos de empleo se instrumentan principalmente en intervenciones como servicios del mercado de trabajo o como servicios incluidos en políticas más amplias como formación y capacitación. Con este preámbulo, conviene hacer alusión a la concepción y conceptualización de esta política en el país.

La intermediación laboral en Ecuador fue introducida en 1998 mediante reforma de ley,<sup>210</sup> y ampliada mediante Decreto No. 2166, del 14 de octubre del 2004, en el cual se estableció:

---

<sup>210</sup> Porras, “Las reformas laborales en Ecuador”, 320.

Art 1.- Prestaciones Admitidas. - Las prestaciones de servicios de intermediación laboral a través de las sociedades conocidas como tercerizadoras es válida para la contratación de personal para servicios temporales, complementarios y de duración indefinida. Entiéndese que la relación laboral directa del contratado en las modalidades indicadas es con la intermediadora laboral o tercerizadoras.<sup>211</sup>

Como se evidencia, la legislación utilizaba los términos intermediación laboral y tercerización de manera indistinta, al punto que identificaba a quienes prestaban estos servicios como tercerizadoras.

En el 2006, la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se regula la actividad de intermediación laboral y la de tercerización de servicios complementarios, esclareció la diferencia entre estos términos, definiéndose a la intermediación laboral como “aquella actividad consistente en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, natural o jurídica, llamada usuaria, que determina sus tareas y supervisa su ejecución.”<sup>212</sup> A su vez, la tercerización de servicios complementarios consistía en las realización de actividades complementarias al proceso productivo de una empresa, por una compañía, con su propio personal, configurándose la relación laboral exclusivamente entre la tercerizadora y su personal. Esta norma reguló la actuación de las oficinas privadas de colocación, estableciendo límites para las empresas usuarias respecto del número de trabajadores en esta modalidad.

Así mismo, con fundamento en la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997, de la OIT, la ley incorporaba ciertas prohibiciones para la contratación de empresas de intermediación laboral como por ejemplo para la sustitución de trabajadores en huelga o para la realización de trabajos que requieran destrezas y capacitaciones especiales por la peligrosidad de la tarea. Adicionalmente, se incluyó la prohibición de cualquier cobro a los trabajadores por concepto de los servicios prestados.

#### **4.2. La prohibición de la intermediación y tercerización desde la Constitución del 2008**

Pese a las regulaciones existentes y requisitos para el funcionamiento de las tercerizadoras en el país, se generó un abuso por parte de ellas en cuanto a sus operaciones

---

<sup>211</sup> Ecuador, *Decreto 2166. Normas que deben observarse en la prestación de servicios de intermediación laboral conocida como tercerización*, Registro Oficial No. 442, 14 de octubre de 2004, art. 1.

<sup>212</sup> Ecuador, *Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se regula la actividad de intermediación laboral y la de tercerización de servicios complementarios*, Registro Oficial #, 23 de junio de 2006, art. 1.

e inobservancia de la normativa vigente que terminaban por transgredir los derechos y garantías de los trabajadores. Al respecto, Angélica Porras señala que “esta institución del derecho laboral fue muy abusada en el país, llegando a extenderse a todas las ramas de actividad económica y a todos los tipos de trabajadores, a quienes, en la práctica, se los dejaba fuera de la protección del Código de Trabajo.”<sup>213</sup> Estas extralimitaciones se evidenciaron mediante remuneraciones y prestaciones sociales inferiores a las legales afectando a miles de trabajadores, al tiempo que la intermediación y la tercerización se volvieron un negocio rentable para muchas empresas a costa de los derechos laborales.<sup>214</sup>

En efecto, la intermediación laboral en el país se había convertido en “una forma de flexibilización laboral, como parte de una tendencia mundial dentro del capitalismo avanzado, dirigida a beneficiar a los empleadores o a los dueños de las empresas, de las industrias y del Estado.”<sup>215</sup> Así, hasta antes del año 2008, el país fue escenario del auge de las empresas intermediadoras y tercerizadoras y de una desigualdad notoria entre trabajadores directos y trabajadores intermediados o tercerizados, al tiempo “que la estabilidad resultaba casi inexistente, por la continua rotación de trabajadores entre empresas usuarias. El Estado y los entonces gobiernos seccionales –hoy gobiernos autónomos descentralizados- fueron de los empleadores que más utilizaron y abusaron de estas figuras”.<sup>216</sup>

En este sentido, no fue solamente el sector privado quien se benefició de la tercerización e intermediación laboral en los términos expuestos; en efecto, el Estado, en sus distintos niveles, se convirtió en unos de los principales usuarios de los servicios de las tercerizadoras, intermediadoras y el recurso de contratación por horas, esto en virtud de que la tercerización era una alternativa viable ante la falta de plazas de trabajo en el sector público. De esta forma, aunque resulta contradictorio a las obligaciones y deberes estatales de protección de derechos, el Estado estuvo entre las entidades más beneficiadas por la intermediación y tercerización laboral.

Esta situación particular de abuso respecto de un supuesto servicio y programa público, permite hacer referencia a la teoría de Stiglitz relativa a los fallos de la intervención estatal. Al respecto el profesor de economía se cuestiona “¿En qué

---

<sup>213</sup> Porras, “Las reformas laborales en Ecuador”, 320.

<sup>214</sup> Patricio Rivas, “La estabilidad laboral que todos dicen defender”, Boletín del Programa de Políticas Públicas, Actuar en mundos plurales (FLACSO Sede Ecuador, octubre de 2008), 3.

<sup>215</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>216</sup> José Rafael Núñez Rodas, *El principio de estabilidad laboral en la Constitución del 2008 tras la flexibilización laboral*, Área de Derecho (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2016), 41.

condiciones no funciona bien el Estado? ¿Fueron meros accidentes los fracasos de los programas públicos o un resultado predecible de las características inherentes de las actividades del Estado?”<sup>217</sup> En este marco, advierte sobre cuatro causas de la incapacidad estatal para cumplir con sus programas: información limitada, control limitado de las empresas privadas, control limitado de la burocracia y limitaciones impuestas por los procesos políticos.

Al respecto, la reducida información dificulta la toma de decisiones o la previsión de las consecuencias de las medidas adoptadas. Sumado a ello, el reducido conocimiento de las respuestas privadas a las intervenciones estatales impide que el Estado controle totalmente las consecuencias de sus medidas a nivel de las empresas privadas. Como tercer fallo, el limitado control de la burocracia y la delegación de ejecución de los programas entre los distintos organismos retardan su cumplimiento y control oportuno de las medidas aplicadas. Por último, la influencia de los procesos políticos incide de manera directa en las intervenciones estatales, en la medida que las decisiones y actuaciones pueden estar sujetas a determinados grupos de presión.

En este sentido, en el caso concreto de la tercerización en el país, la falla de la intermediación y tercerización laboral se debió a la precarización de las condiciones laborales que no fue advertida oportunamente por el Estado, conduciendo a una práctica exagerada y abusiva, inclusive por los mismos entes estatales, como consecuencia de una información y control limitados de las empresas intermediadoras y tercerizadoras y sus usuarios. Adicionalmente, a nivel burocrático el control de la operación de tercerizadoras e intermediadoras se fue de las manos, sin que hubiere existido una intervención de la autoridad en materia de trabajo para regular la situación. Por último, quizá el grupo de presión más grande para esta falta de control fueron las mismas dependencias estatales y la *falta de voluntad política de hacer las cosas bien*, en defensa de los derechos laborales.

Ante esta serie de fallas de la política de intermediación, tras calificar a la intermediación laboral y tercerización como como formas precarias y extrañas de trabajo, y “como parte de una estrategia para enfrentar a la creciente precarización del trabajo, que venía profundizándose como resultado de las fases recesivas de la economía ecuatoriana de los años 80 y 90 del siglo XX”,<sup>218</sup> el Mandato Constituyente No. 8 y la Constitución del 2008 introdujeron un cambio radical para este tipo de actividades

---

<sup>217</sup> Stiglitz, *La economía del sector público*, 17.

<sup>218</sup> García Álvarez, “El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015”, 215.

estableciéndose que toda relación laboral será directa y bilateral entre empleador y trabajador, prohibiéndose la intermediación laboral y tercerización en las actividades propias y habituales de los empleadores. Al respecto, la Constitución establece:

Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.

Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.<sup>219</sup>

Con el fin de aplicar las nuevas regulaciones, en su disposición transitoria primera, se dispuso que todos los contratos de intermediación laboral vigentes a la fecha de expedición del Mandato Constituyente No. 8, se dieran por concluidos, sin derecho a ningún tipo de indemnización ni reclamo de ninguna naturaleza, por parte de las empresas que venían operando como intermediarias laborales.<sup>220</sup>

En cuanto a los contratos de actividades complementarias, el Mandato Constituyente No. 8 estableció de manera taxativa, aquellas en las que se permite este tipo de contratación, siendo estas actividades de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza.<sup>221</sup> Para efectos de este tipo de contratos, la ley establece que la relación laboral operará entre los prestadores de actividades complementarias y el personal por esta contratado; además incorporó el principio de responsabilidad solidaria para los usuarios de estos servicios, así como la participación de los trabajadores, de manera proporcional, en el porcentaje de utilidades de las empresas en cuyo beneficio se prestan los servicios. Así, desde el año 2008 está prohibida la intermediación laboral en el Ecuador, manteniéndose solamente la posibilidad de celebrar contratos con prestadores de actividades complementarias autorizadas por el Ministerio de Trabajo.

Ahora bien, aunque bajo una denominación distinta de intermediación laboral, la colocación laboral es concebida en el Ecuador como un servicio público y gratuito, de acuerdo a su regulación en el Código de Trabajo; asimismo, el Ecuador ha ratificado el servicio del empleo, No. 88, de la OIT. El servicio de colocación persigue como fines aquellos objetivos propios de los servicios públicos de empleo, como la aproximación

---

<sup>219</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 327.

<sup>220</sup>Ecuador. Asamblea Constituyente, *Mandato Constituyente 8 Eliminación y prohibición de tercerización*, Registro Oficial Suplemento 330, 6 de mayo de 2008, art. Disposición transitoria primera.

<sup>221</sup>Ecuador. Asamblea Constituyente, *Mandato Constituyente 8 Eliminación y prohibición de tercerización*, Registro Oficial Suplemento 330, 6 de mayo de 2008, art. 3.

entre oferta y demanda de trabajo, entre trabajadores desocupados o en demanda de colocación, con potenciales empleadores; información general, uniforme y centralizada de las necesidades laborales el mercado de trabajo.

Destaca también entre los fines de la intermediación laboral, de acuerdo al artículo 557 del Código de Trabajo, “obtener el empleo de los desocupados en las obras públicas nacionales o municipales y las que emprendan las demás entidades de derecho público, y gestionar que se les concedan facilidades para adquirir tierras baldías y medios de cultivo”,<sup>222</sup> y la reintegración de los campesinos a las labores agrícolas que hubieren abandonado para concentrarse en las ciudades. Adicionalmente, la norma incorpora la obligación de empleadores y trabajadores de facilitar los datos que sean requeridos para efectos de la colocación laboral, y señala que “las oficinas de colocación tendrán la supervigilancia de las oficinas de colocación que tengan carácter privado”.<sup>223</sup> Así, de manera similar a la legislación española, la normativa ecuatoriana deja abierta la posibilidad de oficinas de colocación de carácter privado, sujetas al control de las oficinas públicas.

A partir del año 2009, el servicio público de colocación en el Ecuador se constituyó en un sistema integrado de empleo, a través de la Red Socio Empleo, actualmente denominada Encuentra Empleo.<sup>224</sup> Esta red, adscrita al Ministerio del Trabajo, constituye el servicio público de empleo en el país, y tiene por objetivos facilitar el encuentro entre la oferta y demanda de empleo, a través de “una prestación de información sobre empleo y servicios de puesta en relación de la oferta y la demanda más efectivos, acceso a formación y readaptación profesional, apoyo en la adquisición de experiencia laboral, y derivación a servicios sociales relacionados y otras medidas de empleabilidad.”<sup>225</sup> Inicialmente esta bolsa pública de empleo fue implementada a través de un portal de empleo en línea y de un número gratuito. Los servicios que brinda esta red de empleo, destinada a toda la población económicamente activa a nivel nacional, son registro de hoja de vida en su sitio web, vinculación a ofertas laborales tanto del sector

---

<sup>222</sup> Ecuador, *Código de Trabajo*, art. 557.

<sup>223</sup> *Ibid.*, art. 558.

<sup>224</sup> Inicialmente, este programa fue implementado como *Red Socio Empleo*. En el 2021, generó un cambio de nombre e imagen del servicio por *Encuentra Empleo*. Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), “Encuentra Empleo. Información general”, *OEA RIAL*, accedido 14 de septiembre de 2022, <http://www.rialnet.org/?q=es/node/412>.

<sup>225</sup> Zulum Avila, “Servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe. Ecuador.”, Notas OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2015), 2.

público como privado, capacitaciones gratuitas en línea, información relativa a movilidad humana y ferias laborales.<sup>226</sup>

Destaca el hecho que a través de esta red, sea posible para los buscadores de empleo acceder a puestos de trabajo en el sector público; esto en virtud que la Norma técnica del subsistema de selección de personal, aplicable a las instituciones públicas, manda que los procesos de concursos de méritos y oposición para servidores públicos se realicen a través de la plataforma tecnológica del Ministerio de Trabajo. Esto permite transparentar el acceso al sector público, pero sobre todo representa una oportunidad para los ciudadanos de acceder a un puesto de trabajo en el servicio público, lo cual se traduce en el cumplimiento de la obligación estatal de promoción del empleo.

Por otra parte, conviene hacer hincapié en el servicio de capacitación en línea que ofrece la red, mediante herramientas gratuitas para fortalecer el perfil profesional y potencializar las opciones de empleabilidad. Este servicio se encuentra directamente relacionado con el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP); institución adscrita al Ministerio de Trabajo que tiene por objeto la capacitación y formación profesional para el trabajo, con el objetivo de dar una respuesta a la “demanda de los sectores productivo y social, propendiendo al uso del enfoque de competencias laborales en los procesos formativos”.<sup>227</sup> El SECAP ofrece, dentro de sus funciones, certificaciones por competencias laborales, independientemente de la forma en que fueron adquiridas, o del grado académico, al tiempo que “busca favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo, su reconocimiento y valorización.”<sup>228</sup>

Así, a través del SECAP y la red Encuentra Empleo se proponen cursos de formación en los sectores con mayor demanda laboral, con calificaciones medias como por ejemplo el comercio, tareas administrativas, servicios, industria y construcción, para posteriormente derivarlos a la red para la asistencia en la búsqueda de trabajo.<sup>229</sup> El objeto de este trabajo complementario tiene por objeto “reducir las brechas existentes en la prestación de servicios y alentar a los usuarios a utilizar los servicios disponibles, sucesivamente, desde la información sobre el empleo y la asistencia en la búsqueda de

---

<sup>226</sup>Ministerio del Trabajo, “¿Quiénes somos? Encuentra Empleo”.

<sup>227</sup> Organización Internacional del Trabajo, “Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP”, *Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional*, accedido 14 de septiembre de 2022, <https://www.oitcinterfor.org/institución-miembro/servicio-ecuatoriano-capacitación-profesional-secap>.

<sup>228</sup> Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), “Certificación por competencias laborales”, *Certificación*, accedido 14 de septiembre de 2022, <https://www.secap.gob.ec/certificacion-por-competencias-laborales/>.

<sup>229</sup> Avila, “Servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe. Ecuador.”, 3.

empleo, los diversos tipos de capacitación a los servicios de colocación y asesoramiento sobre cuestiones legales”.<sup>230</sup> En relación a este trabajo coordinado entre el SECAP y el servicio público de empleo es necesario contar con un nivel de asistencia básico para el mejoramiento de competencias y perspectivas profesionales de quienes buscan empleo.

En lo concerniente a algunas cifras de la red Encuentra Empleo, en el 2021, 157.452 personas fueron registradas en la red, mientras que 57.275 personas fueron colocadas en puestos de trabajo,<sup>231</sup>. En este escenario, conviene señalar que en el mes de noviembre del 2021, conforme se expuso en el capítulo primero, 374.124 personas se encontraban en situación de desempleo en el país.<sup>232</sup> De esta cifra equivalente a una tasa de desempleo del 4,4%,<sup>233</sup> 57.275 personas fueron insertadas laboralmente a través de la red Encuentra Empleo durante todo ese año, siendo estas cifras un valor relevante y destacable frente al excedente de demanda laboral en mercado de trabajo ecuatoriano.

No obstante, y a pesar de los logros alcanzados, esta contraposición de cifras evidencia aún un desbalance entre las personas desempleadas y aquellas que encontraron un empleo adecuado a través del servicio público de empleo, lo cual permite entrever la necesidad de mejorar los servicios de intermediación laboral en sus diferentes acciones, para remover los obstáculos en el acceso al trabajo de los ciudadanos y consecuentemente reducir el desempleo en el Ecuador. Una de las principales dificultades de la red, es su falta de contacto con los buscadores de empleo y una interacción casi inexistente con los usuarios. Ante esto, es conveniente una interacción más cercana y personal con los demandantes de empleo, considerando las características de la población ecuatoriana y las dificultades para acceder a estos servicios por medio de la tecnología. Para avanzar hacia un servicio de mejor calidad y eficiencia, a criterio de Elisa Lanás, es necesaria una colocación más dinámica, hasta proveer un adecuado servicio de intermediación, y “mejorar la capacidad para proporcionar servicios en persona a un número cada vez mayor de buscadores de empleo que necesitan un apoyo más directo.”<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> Ibid., 4.

<sup>231</sup> Ministerio del Trabajo, “Encuentra Empleo – Registrados, Colocados y Capacitados”, *Sistema Único de Trabajo*, accedido 21 de agosto de 2022, <https://sut.trabajo.gob.ec/mrl/contenido/indicadores/indiSocioEmpleo.xhtml>.

<sup>232</sup> Ministerio del Trabajo, “Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025”, 60.

<sup>233</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - Anual 2021” (Quito: INEC, 2021), 7.

<sup>234</sup> Lanás Medina, “Políticas activas de empleo juvenil en el Ecuador”, 422.

## 5. Una análisis comparativo del servicio público de empleo según los casos de España y Ecuador

Una vez que se han expuesto los enfoques de la intermediación laboral de acuerdo a la legislación de España y Ecuador, a continuación, se pone sobre la mesa un breve análisis de las principales semejanzas y diferencias existentes entre los dos países. Al respecto, Pablo Alarcón Peña, en su obra *Una metodología comparativa crítica aplicada al sistema constitucional ecuatoriano*, señala que un estudio general del derecho comparado aborda dos elementos: el derecho y el diálogo comparativo o comparación. El derecho viene a ser el objeto mismo de la comparación, es decir aquello que se va a comparar; mientras que el diálogo comparativo o el ejercicio de comparación, “se construye sobre la base de un necesario proceso comparativo de retroalimentación entre los distintos protagonistas de los ejercicios de comparación.”<sup>235</sup>

Siguiendo este criterio de comparación, se expuso en los acápites previos las regulaciones existentes a la intermediación laboral en los dos países estudiados. En lo relativo a la configuración de esta política como una actividad del mercado de trabajo, un servicio público o un derecho, la Doctora Elisa Lanás sostiene que “la intermediación, como se conoce al servicio de colocación, habiendo surgido como una actividad en el mercado de trabajo, posteriormente se convierte en un servicio público, llegando a adquirir en la actualidad el carácter de un derecho para los ciudadanos.”<sup>236</sup> En este contexto, la principal diferencia entre las dos legislaciones radica en la comprensión misma de esta actividad. En España la intermediación resulta en primer lugar una obligación estatal correlativa al derecho al trabajo, que se rige por el principio de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, transparencia y gratuidad; a su vez, en Ecuador, “la colocación es vista no como un derecho, sino como un servicio público”.<sup>237</sup>

De manera general, la legislación española tiene una política de empleo definida orientada a la inserción laboral. De ahí que la intermediación laboral sea concebida como la principal política activa de empleo, cuyo rol es trascendental en el mercado laboral al punto que se ha liberalizado esta actividad a fin de que sea realizada inclusive por agentes

---

<sup>235</sup> Pablo Andrés Alarcón Peña, *Una metodología comparativa crítica aplicada al sistema constitucional ecuatoriano*, Primera edición, DS. Derecho y Sociedad 3 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador : CEP, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018), 3.

<sup>236</sup> Elisa Lanás Medina, “Políticas activas de empleo juvenil en el Ecuador”, *REVISTA CAP JURÍDICA CENTRAL* 1, nº 1 (1 de septiembre de 2016): 421, doi:10.29166/cap.v1i1.1938.

<sup>237</sup> Ibid.

privados con fines lucro y que se configura como una política activa de empleo que engloba varias acciones desagregadas, como el suministro de información, ajuste del mercado laboral, gestión de la migración laboral y de prestaciones de desempleo, que concurren para alcanzar una mayor inserción laboral.

En un enfoque distinto, la legislación ecuatoriana concibe a la intermediación laboral como un sinónimo de tercerización, mediante el cual el intermediario o tercerizador adquiriría el rol de empleador, para poner los servicios del trabajador a disposición de un tercero, denominado usuario, quien determinaba las tareas y supervisaba al trabajador. La configuración de esta actividad, desde su implementación, tomó un enfoque distinto a la idea de política activa de empleo, para configurarse como una actividad de privados, aunque sus principales usuarios hayan sido el Estado y sus entidades, apartada de la idea de un servicio público y menos aún de un derecho de los ciudadanos. Así, la intermediación laboral ha sido entendida como una actividad realizada por tercerizadoras, que ponían a disposición de una empresa usuaria los servicios de sus trabajadores, asemejándose más a la figura de las empresas de trabajo temporales previstas en la legislación española.

Pese a ello, en una connotación distinta al sentido señalado de tercerización, el servicio público de empleo en el Ecuador se materializa a través del servicio de colocación, que cumple con aquellas funciones inherentes a los servicios de empleo como por ejemplo la aproximación entre buscadores de empleo y potenciales empleadores, información sobre el mercado de trabajo, e inclusive generación de empleo en el sector público. Se puede afirmar entonces que este servicio de colocación se configura como un símil a la política de intermediación española. En semejanza al caso español, la normativa ecuatoriana prevé la posibilidad que los servicios de colocación sean prestados a través de oficinas privadas.

Otra diferencia importante son los niveles en los que tiene lugar la intermediación laboral. En España, estos servicios han sido descentralizados, transfiriendo esta competencia a los niveles autonómicos, debido a las diferentes necesidades y características de las comunidades, de manera que son estas las responsables de la prestación de estos servicios, en coordinación con el Servicio Público de Empleo Estatal. De manera contraria, en Ecuador, el servicio de empleo funciona a nivel nacional, a través de la red Encuentra Empleo, con oficinas distribuidas por todo el territorio, siendo una competencia exclusiva del gobierno central, adscrito al Ministerio de Trabajo.

Ahora bien, una visualizadas las diferencias y similitudes entre los casos propuestos, surge la interrogante: ¿cómo se puede optimizar la intermediación laboral en Ecuador para mitigar el desempleo, partiendo del modelo español?

La intermediación laboral en España es el principal instrumento de política laboral. Para alcanzar los objetivos de política laboral, el Ministerio de Trabajo y Economía Social cuenta con un servicio de empleo estatal y servicios de empleo de las comunidades autónomas, siendo organismos que interactúan y cooperan entre sí para alcanzar y cumplir sus fines de política laboral. En este sentido, la intermediación laboral ha servido como mecanismo para corregir las fallas del mercado laboral concernientes a la información y encuentro de oferta y demanda de empleo.

Para alcanzar su regulación y funcionamiento actual, la intermediación laboral fue sujeta a muchas regulaciones y transformaciones. Inicialmente fue un monopolio del extinto Instituto Nacional de Empleo. Posterior a ello, la apertura y descentralización de la intermediación fue adoptada como una medida para combatir la crisis de desempleo y generar más oportunidades de intermediación y regulación del mercado de trabajo. A la par de este adelanto y liberalización de la política de intermediación, se desarrolló un sistema normativo y mecanismos de control suficientes para garantizar el funcionamiento de la política.

Al contraponer el modelo español con el ecuatoriano, surgen las siguientes consideraciones. Si bien en un inicio se advirtió que Ecuador no cuenta con una política de empleo definida, sí dispone de políticas y programas tendientes a cumplir con las obligaciones estatales de promoción del derecho al empleo. No obstante, el hecho de no tener una política laboral clara y determinada, evidencia una limitación falencia en el sistema ecuatoriano.

En un segundo momento, en lo concerniente al servicio de colocación, la regulación vigente que regula este servicio se limita a escasos artículos de la normativa laboral, lo que permite entrever que se trata de una política subvalorada, generando desconocimiento e incertidumbre al momento de su aplicación, lo que va en desmedro de un incremento de la inserción laboral. Como consecuencia de esta situación, no se cuenta con un mecanismos de control adecuado para la implementación y funcionamiento de este servicio.

En cuanto a la institucionalidad del servicio de colocación, la red Encuentra Empleo se configura como un programa a nivel nacional, lejano a las necesidades

imperiosas del mercado laboral, reflejando una gran diferencia con el sistema español que descentraliza los servicios públicos de empleo para las comunidades autónomas.



## Conclusiones

El trabajo, entendido como un derecho fundamental y un derecho social, constituye la clave central de la cuestión social, en la medida que configura un medio de dignificación del ser humano y de articulación de las relaciones sociales. De ahí que aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo y subempleo no solamente se ven afectados en su esfera individual sino son vulnerables a todos los efectos de la exclusión laboral.

Del reconocimiento del trabajo como derecho, surge para los estados obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción. Es a través de las políticas de empleo que se puede reducir, mitigar, y eliminar las situaciones de marginación laboral. De manera particular, las políticas activas de empleo tienen por objetivo la inserción laboral, por lo que intervienen de manera directa en el mercado de trabajo, como es el caso de los servicios públicos de empleo en sus funciones de intermediación laboral, suministro de información sobre el mercado laboral, ajuste del mercado laboral, gestión de prestaciones por desempleo y gestión de la migración laboral.

El presente estudio se enfocó principalmente en los servicios públicos de empleo en la medida que constituyen una herramienta importante para el cumplimiento de las obligaciones estatales de garantía y promoción del acceso al empleo, con especial énfasis en la intermediación laboral como un servicio público cuyo objetivo es el facilitar el encuentro entre demanda y oferta de trabajo, al tiempo que remedia las deficiencias comunicacionales entre los agentes que intervienen en el mercado laboral. En este orden de ideas, la intermediación se ha convertido en un verdadero derecho de los ciudadanos traducido en la asistencia en la búsqueda de empleo.

En este escenario, se tomó como referencia al modelo español de intermediación laboral, debido a su papel protagónico dentro de la política de empleo. Un aspecto relevante en la legislación española, radica en la liberación de este servicio a agentes privados, con o sin fines de lucro, sin que ello contravenga su naturaleza de servicio público. Esta apertura a nuevos agentes permite entrever las ventajas y efectos de su funcionamiento en el mercado laboral, al punto que constituyó una medida para reducir el desempleo e incrementar la productividad económica, luego de la crisis financiera del 2008 a raíz de la cual se produjo un incremento masivo de desempleo.

No obstante, esta liberalización de agencias de colocación y empresas de trabajo temporal (ETT) en España, también ha sido objeto de cuestionamientos al dar lugar a

actuaciones empresariales que han conducido, en varias ocasiones, a una precarización de las relaciones laborales, como por ejemplo cesiones de trabajadores de manera temporal a ETT o agencias de colocación, como parte de supuestos procesos de reestructuración empresarial. Ante esta situación, resulta indispensable la adopción de procedimientos legales que protejan a los trabajadores de abusos y conductas que pudieran afectar sus derechos, garantizando un empleo adecuado con las garantías laborales que ello implica.

En Ecuador el servicio público de empleo y la intermediación laboral son considerados desde una realidad muy diferente. Desde sus primeras regulaciones, la intermediación laboral fue considerada como un sinónimo de tercerización, mediante el cual el intermediador o tercerizador se convirtió en un empleador que pone a sus trabajadores a disposición de un tercero, en beneficio de quien se realiza una determinada labor. Esta idea de la intermediación dio lugar a muchos abusos y transgresiones a los derechos y garantías básicas de los trabajadores, en los que el mismo Estado y sus instituciones participaron. Ello condujo a que en el año 2008 se prohíba la intermediación laboral, considerada como una forma precaria y rara de trabajo.

Pese la proscripción de intermediación laboral en el país en los términos antes expuestos, el servicio público de empleo en el Ecuador se ha configurado a través de la red Encuentra Empleo, a través de la cual se pretende contactar a los trabajadores en búsqueda de empleo con potenciales empleadores. Un aspecto de aplaudir resulta en este caso la transparencia y democratización para el ingreso a puestos de trabajo en el sector público al existir una obligación expresa que todos los concursos de méritos y oposición para el sector público se realicen a través de esta red. De esta forma, la intermediación laboral funciona tanto para empleadores públicos como privados. Respecto de estos últimos, esta red cuenta con una sección de ofertas laborales del sector privado, en donde los empleadores pueden informar y requerir fuerza de trabajo para las vacantes disponibles.

En cuanto a las demás funciones de los servicios públicos de empleo, a través de esta red, el Ministerio de Trabajo suministra a la ciudadanía información sobre el mercado laboral como consecuencia de su función de intermediación. En cuanto al ajuste del mercado laboral, debe señalarse que la tasa de desempleo en el país en el año 2021 correspondía al 5,2%, frente a 57.275 personas que fueron colocadas en puestos de trabajo a través de la red Encuentra Empleo. En este sentido, el servicio público de empleo resulta insuficiente para justamente reducir el desempleo y subempleo existente en el país. Sin

duda, se requiere una intervención en el funcionamiento de este servicio para ampliar su alcance y cumplir los objetivos del servicio de empleo. En cuanto a la gestión de prestaciones por desempleo, esta red se limita a ser el canal de información entre ofertas y demandas de trabajo, sin cumplir con la función de gestión de prestaciones por desempleo, quedando una tarea pendiente para el estado ecuatoriano frente a la obligación de protección del derecho al empleo. Finalmente, la red ofrece información y recomendaciones sobre procesos de regularización migratoria e inserción laboral para refugiados y migrantes como parte de la gestión de la migración laboral.

Como se evidencia, los dos modelos analizados presentan diferencias radicales en cuanto al tratamiento de la intermediación laboral. Mientras en España la intermediación laboral constituye la principal política de empleo, en Ecuador se le ha atribuido una connotación negativa vinculada a la precarización laboral. La proscripción de la intermediación en el país responde a una conceptualización distinta a aquella contenida en los instrumentos internacionales, y de diversos países, lo cual posiblemente convierte a la intermediación laboral en una política desconocida en el país, desaprovechando una alternativa eficaz para la mitigación de la marginación laboral.

Finalmente, en respuesta a la pregunta de investigación que ha motivado el presente trabajo, y con la finalidad de aportar al sistema ecuatoriano, se hace hincapié en que para optimizar la intermediación laboral y otras políticas activas de empleo en el Ecuador a fin de mitigar el desempleo, el primer desafío que surge es la implementación de una política de empleo estatal con objetivos específicos. Por la trascendencia de la materia se requiere una política destinada específicamente al trabajo, a la generación de empleo y eliminación del desempleo y subempleo en la que, como en el caso español, se concentren las medidas tendientes a estos fines. Se requiere un cambio de paradigma, en el que el trabajo sea la principal política de empleo, de la cual se derivan las demás; una política que le dé la importancia y atención que demanda, al tratarse, efectivamente, del punto central de la cuestión social.

En cuanto a la intermediación laboral, es indispensable una nueva perspectiva sobre este servicio y derecho de los ciudadanos. Para ello, se recomienda contar con un desarrollo normativo suficiente y eficiente para posicionarla como un instrumento eficaz de la política laboral, que genere seguridad tanto para empleadores como trabajadores al momento de acceder a este servicio. Por otra parte, es necesario considerar la descentralización de las agencias de colocación como un mecanismo para responder a las necesidades particulares del territorio y fomentar el acceso de la ciudadanía a este

servicio. Evidentemente, esta medida deberá ser progresiva y siempre sujeta a control del organismo rector en materia laboral.

Finalmente, a la par de todas estas consideraciones, es necesario adoptar las medidas de control suficientes, que van de la mano del desarrollo normativo antes señalado, para evitar incurrir en las mismas fallas y errores estatales, que acontecieron con la intermediación laboral.

En definitiva, la eficiencia de este servicio en el país y su incidencia positiva en la tasa del desempleo dependerá en gran medida de la mayor cantidad de trabajadores y empleadores que la usen, para lo cual se requiere un servicio de empleo sólido que garantice los principios de transparencia, gratuidad e igualdad, y que se consagre, no solamente como un servicio público, capaz de generar un balance entre oferta y demanda laboral y eliminar el desempleo, sino como un verdadero derecho de los ciudadanos a la asistencia en la búsqueda de empleo.



## Bibliografía

- Ávila, Zulum. “Servicios públicos de empleo en América Latina y el Caribe. Ecuador.”  
Notas OIT. Organización Internacional del Trabajo, 2015.
- Alarcón Peña, Pablo Andrés. *Una metodología comparativa crítica aplicada al sistema constitucional ecuatoriano*. Primera edición. DS. Derecho y Sociedad 3. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador : CEP, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018.
- Alujas Ruiz, Juan Antonio. “Análisis de la intermediación laboral del servicio público de empleo por comunidades autónomas”. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 2018.
- Arriola, Joaquín. “El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos.” *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, n° 181. Políticas públicas y derechos humanos en regresión (2016): 121–44.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
- . *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral.*, 2016.  
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-mundo-de-los-servicios-públicos-de-empleo.pdf>.
- Bilbao, Andrés. “Trabajo, empleo y puesto de trabajo”. *Política y Sociedad*, 2000.
- Cabeza Pereiro, Jaime, María Belén Cardona Rubert, y Carlos L Alfonso Mellado. *Políticas sociolaborales*. Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Civitas, 2014.
- Camas Roda, Ferrán, y Miguel Rodríguez-Piñero Royo. “Políticas de empleo: Políticas activas”. En *Políticas sociolaborales: Tratados y Manuales*. Navarra: Thomson Reuters, 2012.
- Canessa, Miguel. “Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional”. *Derecho PUCP Retos para los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, n° 63 (2009): 349–73.

- Carbajal Suárez, Yolanda. “Premio Nobel de Economía 2010 para estudiosos del mercado de trabajo. Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides”. *Economía actual*, diciembre de 2010.
- Castro Ortega, Edher Arturo. “El método de desempaque para analizar casos de violaciones a derechos humanos”. *Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHCM*, junio de 2020.
- Comisión de las Comunidades Europeas. *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.
- Comisión Europea. “Servicios EURES”. Web oficial de la UE. *EURES*. Accedido 20 de agosto de 2022. [https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services\\_es](https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services_es).
- Conferencia Internacional del Trabajo. “Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante.” Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2020.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. “Observación general N° 18: El derecho al trabajo”. Ginebra, 24 de noviembre de 2005.
- Corazón González, Rafael. *Fundamentos para una filosofía del trabajo*. Cuadernos de Anuario Filosófico 72. Pamplona: Universidad de Navarra, 1999.
- Donoso, Patricio. Situación del sector petrolero y expectativas post paro, 13 de julio de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=SAfzfW67n9w>.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Código de Trabajo*. Registro Oficial No. 167, 16 de diciembre de 2005.
- . *Decreto 2166. Normas que deben observarse en la prestación de servicios de intermediación laboral conocida como tercerización*. Registro Oficial No. 442, 14 de octubre de 2004.
- . *Ley Orgánica de Discapacidades*. Registro Oficial Suplemento 796, 25 de septiembre de 2012.
- . *Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo*. Registro Oficial Suplemento 720, 16 de marzo de 2016.
- . *Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se regula la actividad de intermediación laboral y la de tercerización de servicios complementarios*. Registro Oficial #, 23 de junio de 2006.
- Ecuador. Asamblea Constituyente. *Mandato Constituyente 8 Eliminación y prohibición*

- de tercerización*. Registro Oficial Suplemento 330, 6 de mayo de 2008.
- España. *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*. Boletín Oficial del Estado núm. 227, 18 de septiembre de 2010.
- . *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*. Boletín Oficial del Estado núm. 301, 17 de diciembre de 2003.
- . *Ley de 27 de noviembre de 1931: Colocación obrera*. Gaceta de Madrid, núm. 332, 28 de noviembre de 1931. BOE-A-1931-9603.
- . *Ley de Empleo*. Boletín Oficial del Estado núm. 255, 24 de octubre de 2015.
- . *Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo*. Boletín Oficial del Estado núm. 109, 5 de mayo de 1995.
- . *Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación*. Boletín Oficial del Estado núm. 318, 31 de diciembre de 2010.
- . *Real Decreto-Ley 10/2010*. Boletín Oficial del Estado núm. 147, 16 de junio de 2010.
- . *Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de Medidas Urgentes de Fomento a la Ocupación*. Boletín Oficial del Estado núm. 292, 7 de diciembre de 1993.
- . *Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal*. Boletín Oficial del Estado núm. 131, 2 de junio de 1994.
- Fernández Rojas, Antonio. “Las empresas de inserción y el derecho al empleo de los colectivos más vulnerables”. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 181. Políticas públicas y derechos humanos en regresión (2016): 145–62.
- García Álvarez, Santiago. “El reformismo progresista del mercado de trabajo en Ecuador. Principales políticas, instrumentos y resultados en el período 2007-2015”. En *Nada dura para siempre: neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez Martín, Carlos Larrea M., y Stefan Peters, Primera edición., 199–224. Quito, Ecuador: Kassel, Alemania: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; International Center for Development and Decent Work (ICDD), Universität Kassel, 2016.
- Grupo Faro. “Informe de avance a la política pública de empleo”. Quito, abril de 2019. <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2019/04/Empleo.pdf>.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Caracterización de grupos de población específica”. Quito: INEC, mayo de 2022.
- . “Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - Anual 2021”. Quito: INEC, 2021.
- International Labour Organisation. *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Primera edición. Ginebra: Organización Internacional de Trabajo, 2016.
- Juan Pablo II. “Laborem exercens”. Castel Gandolfo, 14 de septiembre de 1981. [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_14091981\\_laborem-exercens.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html).
- Lanas Medina, Elisa. “Políticas activas de empleo juvenil en el Ecuador”. *REVISTA CAP JURÍDICA CENTRAL* 1, n° 1 (1 de septiembre de 2016): 407–54. doi:10.29166/cap.v1i1.1938.
- Martínez Salgueiro, María Luisa. “Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las relaciones laborales. OIT. Análisis de la situación en América Latina”. En *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. Montevideo: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.
- Mata Greenwood, Adriana. “Definiciones Internacionales y Futuro de las Estadísticas del Subempleo<sup>1</sup>”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1999.
- Mateos Santillán, Juan José, y Raúl Contreras Bustamante. “Derechos Humanos”. En *Teoría de la Constitución*, Octava edición. Primera reimpresión. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2018.
- Medellín, Ximena María, Zamir Andrés Fajardo Morales, Sandra Serrano, Rossana Ramírez Dagio, Héctor Rosales Zarco, Mylai Burgos Matamoros, Daniel Vázquez, y Fernando Ulises Flores Llanos. “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”. Curso. Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. México, D.F: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Unión General de Trabajadoras y Trabajadores, y Unión Europea. “La intermediación laboral Trabajadores y trabajadoras nacionales de terceros países”. España: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, noviembre de 2017.
- Ministerio del Trabajo. “Encuentra Empleo – Registrados, Colocados y Capacitados”. *Sistema Único de Trabajo*. Accedido 21 de agosto de 2022.

- <https://sut.trabajo.gob.ec/mrl/contenido/indicadores/indiSocioEmpleo.xhtml>.
- . “Plan Estratégico Institucional 2021 – 2025”. Quito, 2021. [https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/Plan-Estrategico-Institucional-MDT-2021-2025.\\_compressed.pdf](https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/Plan-Estrategico-Institucional-MDT-2021-2025._compressed.pdf).
- . “¿Quiénes somos? Encuentra Empleo”. *Encuentra Empleo*, 2012. <https://encuentraempleo.trabajo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/quienesSomos.jsf>.
- Neffa, Julio César. “Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate”. *Orientación y Sociedad*, 1999.
- Núñez Rodas, José Rafael. *El principio de estabilidad laboral en la Constitución del 2008 tras la flexibilización laboral*. Área de Derecho. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2016.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 de Ecuador”, 2021. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025-de-ecuador>.
- Organización Internacional del Trabajo. *C002 - Convenio sobre el desempleo, 1919*, 28 de noviembre de 1919.
- . *C088-Convenio sobre el servicio del empleo, 1948*, 9 de julio de 1948.
- . *C122-Convenio sobre la política del empleo*. 48ª reunión CIT, 9 de julio de 1964.
- . *C181-Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997*, 19 de junio de 1997.
- . “Ecuador Programa de acción 2020/2021”. Ecuador: Oficina de la OIT para los Países Andinos, enero de 2020. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_733198.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_733198.pdf).
- . “El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2016.
- . “Evaluación del entorno para el desarrollo de empresas sostenibles en Ecuador 2020-2021”. Ecuador: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_823707.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823707.pdf).
- . “Igualdad de género y no discriminación en la gestión del empleo. Guía para la acción”. Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo, 2014.
- . *R188 - Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997*, 19 de junio

- de 1997.
- . “servicio de empleo”. *ILO Thesaurus*. Accedido 10 de septiembre de 2022. <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-952870271>.
- . “Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP”. *Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional*. Accedido 14 de septiembre de 2022. <https://www.oitcinterfor.org/institución-miembro/servicio-ecuatoriano-capacitación-profesional-secap>.
- Organización Internacional del Trabajo, y Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS). “Manual de intermediación de empleo para atender las necesidades de los adolescentes”. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2016.
- Porras, Angélica. “Las reformas laborales en Ecuador”. En *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, 315–29. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2009.
- Prieto Bustos, William Orlando. “Intermediación laboral”. *Semestre Económico*, junio de 2009.
- Real Academia Española. “trabajo”. *Diccionario de la Lengua Española*, s.f. <https://dle.rae.es/trabajo?m=form>.
- Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL). “Encuentra Empleo. Información general”. *OEA RIAL*. Accedido 14 de septiembre de 2022. <http://www.rialnet.org/?q=es/node/412>.
- Rivas, Patricio. “La estabilidad laboral que todos dicen defender”. Boletín del Programa de Políticas Públicas. Actuar en mundos plurales. FLACSO Sede Ecuador, octubre de 2008.
- Ruiz Viñals, Carmen. “La intervención gubernamental en el mercado de trabajo”. En *Políticas sociolaborales*, de Consuelo Chacártegui Jávega, 95–116. Barcelona: Editorial UOC, 2004. <http://site.ebrary.com/id/10646874>.
- . “La política pública sociolaboral”. En *Políticas sociolaborales*, de Consuelo Chacártegui Jávega, 77–94. Barcelona: Editorial UOC, 2004. <http://site.ebrary.com/id/10646874>.
- . “Políticas de intervención en el mercado de trabajo”. En *Políticas sociolaborales*, de Consuelo Chacártegui Jávega, 117–44. Barcelona: Editorial

- UOC, 2004. <http://site.ebrary.com/id/10646874>.
- Sánchez Labrador, Mercedes, Cristina Sánchez Herrero, y Seminario sobre Acciones Positivas en Proyectos de Inserción e Igualdad de Oportunidades. *Plan de acciones positivas en organizaciones que trabajan con itinerarios de inserción laboral*. Palencia: Consorcio Palencia Social, 2004.
- Secretaría Nacional de Planificación. “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”. Plan Nacional de Desarrollo. Quito, 2021.
- . “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida”. Plan Nacional de Desarrollo. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades, 2017.
- Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. “Toda una Vida-Intervención emblemática Misión Impulso Joven”. Quito, 2018.
- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP). “Certificación por competencias laborales”. *Certificación*. Accedido 14 de septiembre de 2022. <https://www.secap.gob.ec/certificacion-por-competencias-laborales/>.
- Servicio Público de Empleo Estatal. “Definición-Misión, Visión, Valores”. *SEPE Servicio Público de Empleo Estatal*, 2021. <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/que-es-el-sepe/mision-vision-valores.html>.
- Sobrino González, Gemma M. “El modelo de colocación español. Evolución y adaptación legislativa”. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 2018.
- Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*. 3. ed. Barcelona: Bosch, 2000.
- Suárez Cano, Patricia. *El Servicio Público de Empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 2011.
- Suárez Cano, Patricia, y Begoña Cueto. “El Proceso de Creación y Desarrollo de Los Servicios de Colocación En España, 1931-2010 (Public Employment Services in Spain, 1931-2010)”. *SSRN Electronic Journal*, 2015. doi:10.2139/ssrn.2694988.
- Subirats i Humet, Joan. *Análisis de los factores de exclusión social*. Documentos de Trabajo 4. Bilbao: Fundación BBVA, 2005.
- Tokman, Víctor. “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”. Documento de proyecto. CEPAL-Colección Documentos de proyectos. Naciones Unidas, 2006.
- Unión Europea. *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de diciembre de 2000.
- Vega Ruiz, María Luz, y Daniel Martínez. “Los principios y derechos fundamentales en

el trabajo”. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, julio de 2002.

Weller, Jürgen. *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales*. Colección Documentos de proyectos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.