

6 actuar en mundos plurales

Boletín de Análisis de políticas públicas - FLACSO Sede Ecuador - Enero 2011

Editorial

Promesas constitucionales, protección social y disputas por el trabajo

Betty Espinosa¹

La Carta Constitucional de 2008 y los mandatos constitucionales previos plantearon retos importantes a la política laboral en Ecuador. Por una parte, se limitó legalmente la tendencia a la flexibilidad laboral que había sido un recurso aplicado desde los años 90 y que fue legalizado a través de diversas normas jurídicas, tales como: la Ley de maquila y trabajo a tiempo parcial (1990), y Ley para la transformación económica del Ecuador, entre otras. Por otra parte, se plantearon innovaciones profundas en cuanto al sistema de seguridad social, al extenderla como derecho para aquellas personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades de auto sustento en el campo, de trabajo autónomo y aquellas que se encuentran desempleadas.

En este boletín de análisis de políticas públicas damos cuenta de los debates más recientes en torno a estas reformas constitucionales y los dispositivos legales que se han planteado en ese marco. Presentamos primeramente una cronología de la Ley de Servicio Público, así como de las críticas y desacuerdos que desencadenaron en las revueltas de sectores policiales el jueves 30 de septiembre de de 2010. Estos hechos tuvieron como antecedentes diversas movilizaciones sindicales ocurridas en 2009 y 2010 en contra del Decreto 1701 (30 abril 2009) y del Decreto 225 (18 enero 2010), las mismas que son analizadas por Patricio Rivas. Galo Chiriboga, por su parte, expresa sus puntos de vista sobre el conjunto de reformas laborales que se han introducido durante el gobierno de Rafael Correa. En la sección central de este boletín, Ramiro Viteri analiza a profundidad los retos de la Constitución 2008 para las políticas laborales y las necesidades de normas concordantes en términos de empleo y políticas de desarrollo.

Las políticas laborales en América Latina han estado tradicionalmente ligadas al desarrollo de mercados laborales formales en los que las clases medias han encontrado una base para su propia configuración y desarrollo. A partir de esta consideración, incluimos un artículo de Rolando Franco sobre la situación y dinámica de las clases medias en América Latina, con el propósito de enmarcar la situación laboral en Ecuador en relación con su ámbito regional. Luego, Jimena Sasso presenta un análisis de la situación de la seguridad social en Ecuador, en el que se constata que los grupos que mayoritariamente acceden a este beneficio son los quintiles de más altos ingresos, es decir las clases medias, dado que son las que tienen acceso al mercado laboral formal. Estas cifras plantean el reto mayor que tiene la seguridad social de Ecuador para concretar los preceptos constitucionales..

Retos de la política laboral Δ en Ecuador

EDITORIAL

**Promesas constitucionales,
protección social y disputas
por el trabajo**
Betty Espinosa
Página 1

EVOLUCIÓN

**Breve cronología de la Ley de
Servicio Público**
Patricio Rivas
Página 2

ACTORES

**Voces sindicalistas frente
al decreto 1701**
Patricio Rivas
Página 4

LA PALABRA

Galo Chiriboga Zambrano:
**“La existencia misma de un puesto
de trabajo es un interés compartido
entre el empleador y trabajador”**
Página 7

EL OBSERVADOR

**Algunos apuntes sobre políticas
públicas y reformas a las políticas
laborales en el Ecuador**
Ramiro Viteri Guerrero
Página 11

CONTEXTOS

**¿Qué ha pasado con las clases medias
latinoamericanas?**
Rolando Franco
Página 17

CIFRAS

**La seguridad social en el Ecuador,
historia y cifras**
Jimena Sasso
Página 19

BRÚJULA

Página 22



* Coordinadora del Programa de Políticas Públicas y Gestión, FLACSO Ecuador

Breve cronología de la Ley de Servicio Público

El último jueves 30 de septiembre pasó a la historia como uno de los más perturbados de la historia reciente del país. Esa mañana las fuerzas policiales se tomaban sus cuarteles manifestándose contra la Ley del Sector Público.

Patricio Rivas

Evolución

El último jueves 30 de septiembre quedó registrado como uno de los más perturbados de la historia reciente del país. Esa mañana una porción aparentemente importante de las fuerzas policiales se tomaban sus cuarteles manifestándose contra la Ley del Sector Público. Luego la mayoría de las noticias y los comentarios nos recordarán la intervención del Presidente de la República en el Regimiento Quito, la agresión de la que fue objeto, su encierro en el hospital de la policía, la movilización a favor del gobierno en los alrededores del hospital y el rescate del dignatario en las primeras horas de la noche por miembros combinados de fuerzas policiales y militares. Además es probable que se recuerde los saqueos en algunas ciudades, la zozobra a la que fueron sometidos los habitantes del país, y las condenas de la UNASUR a la rebelión. No obstante, un tema habrá desaparecido de esa memoria colectiva, se trata de la reivindicación inicial de los alzados: la Ley del Sector Público –LOSEP–. Por eso ofrecemos a continuación una breve cronología de la construcción del proyecto de la LOSEP.

Esta normativa es parte del conjunto de reformas impulsadas para, según el gobierno, impulsar la recuperación del Estado a través del reordenamiento y racionalización de la inversión pública orientada hacia la redistribución de la riqueza en beneficio de las mayorías. Las primeras reformas pueden situarse en la época de la aprobación de los mandatos constitucionales por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, los que fueron seguidos por algunos decretos ejecutivos que tendían a reforzar el nuevo rumbo político del gobierno. Ese contexto, en el que se modificaban variadas temáticas de las relaciones laborales y de administración estatal, produjo las fisuras más importantes del gobierno con algunas organizaciones sociales y gremiales. Así, en medio de un clima de manifestaciones sindicales y de la huelga gremial de los educadores afiliados a la UNE, es que el Presidente Correa remite el proyecto de la Ley Orgánica de Servicio Público a la Comisión Legislativa y de Fiscalización. La fecha es el 2 de julio de 2009. El tratamiento del proyecto de ley es asignado a la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social de la Asamblea Nacional.

A partir del 14 de septiembre de 2009 que se inician las audiencias con vista al primer debate de la Ley de Servicio Público, entre ellas participan la Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres –CEOSL–; la orquesta Sinfónica de Loja y del País; la Unión Nacional de Educadores –UNE–; la Federación de Servidores Públicos; el Consejo de la Judicatura; la Federación Ecuatoriana de Enfermeras, el Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN–, la Corporación Aduanera Ecuatoriana de Servidores Públicos; la Confederación Ecuatoriana de Empleados Municipales; la Confederación Nacional de Servidores Públicos –CONASEP–; la Coordinación Nacional de Sindicatos Públicos. Luego de lo cual se efectúan 16 sesiones de discusión en el seno de la comisión para analizar las propuestas e incorporarlas en las matrices de contenido del proyecto. Hay que mencionar en ese momento la conformación de una comisión técnica especializada para poder tratar temas planteados por la Asociación de Municipalidades del Ecuador –AME–. Tras las sesiones se llega a acuerdos recogidos en el proyecto de ley. El 13 de octubre se concluye el informe para el primer debate y se remite a la presidencia



Foto: Patricio Rivas



Foto: Patricio Rivas

de la Asamblea. Es el 22 de noviembre de 2009 que el pleno de la Asamblea Nacional tramita en primer debate el informe del proyecto de la Ley de Servicio Público.

Entre el 4 de noviembre y el 26 de marzo la comisión realiza foros en varias ciudades del país, tales como Guaranda, Manta, Loja, Cuenca, San Cristóbal y Santa Cruz, y Santo Domingo de los Tsáchilas, con el fin de socializar el proyecto de ley y tomar nota de las observaciones de los participantes. Paralelamente a este proceso de socialización en cabeceras provinciales se efectúan 18 audiencias con vista al segundo debate de la Ley de Servicio Público. En ellas se presentan representantes de las universidades y Escuelas politécnicas; de la Asociación de Judiciales de Pichincha; de la Asociación Jurídica de la Corte Nacional; de Empleados del Hospital Eugenio Espejo; del Consejo de la Judicatura; de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; del Ministerio de Defensa; de la Confederación de Empleados Municipales, de la Unión Nacional de Empleadores; del Ministerio de Relaciones Laborales, de CONCOPE; de empleados municipales; de la Corporación Aduanera; de la Comandancia General de la Policía; de las Fuerzas Armadas; del Ministerio de Finanzas; de profesores de la Universidad Central. A esto hay que sumar las intermesas realizadas en el seno de la Asamblea Nacional entre la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social, que lleva adelante el proceso de consulta de construcción del proyecto de ley, con la Comisión de Educación General.

Hasta ese momento los temas considerados como críticos en las observaciones al proyecto de ley tienen que ver con la nacionalidad para acceder al servicio público; el ingreso automático después de dos años de haber sido contratado; las remuneraciones de los gobiernos autónomos; la exclusión de las carreras de algunos sectores; la existencia de contratos ocasionales y las condiciones generales para acceder al servicio público.

Luego del amplio proceso de socialización, el 7 de junio, el informe para segundo debate es aprobado por unanimidad por la comisión. El 10 de junio, el pleno de la Asamblea Nacional inicia la tramitación del segundo debate del proyecto de ley, el que se extiende hasta el 16 de junio con un total de 46 intervenciones de los asambleístas. La comisión recoge y sistematiza las observaciones propuestas por los asambleístas para la preparación del texto definitivo. Finalmente la ley de Servicio Público es aprobada por el pleno de la Asamblea Nacional el 11 de agosto 2010, con un resultado de 108 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones, se aprueba así la LOSEP la que reemplaza a la Ley Orgánica de Servicio civil y Carrera Administrativa –LOS-CCA–.

El 3 de septiembre de 2010 el Presidente Correa presenta su objeción parcial al proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público. El 8 y 9 de septiembre la Comisión de los Derechos de los Trabajadores toma conocimiento de las 81 observaciones del Ejecutivo a la Ley. El 10 de septiembre la comisión remite al presidente de la Asamblea Nacional el informe sobre la objeción parcial del Presidente Correa. Este informe propone allanarse en 51 artículos, mientras que en los



Fotos: Patricio Rivas

temas de fondo propone la ratificación de 80 observaciones.

El pleno de la Asamblea Nacional toma conocimiento del veto ejecutivo el 29 de septiembre, logrando ratificar 14 artículos. Los cuales se puede citar a aquellos que tratan de que los trabajadores del sector público estarán amparados por el código del trabajo; respecto del nepotismo; sobre deberes de los servidores públicos con su superior jerárquico; sobre las legales de trabajo peligroso; sobre las comisiones de servicio y permisos; sobre las causales de destitución; sobre quienes están excluidos del servicios público; sobre garantías adicionales a los derechos contemplados por esa misma ley; y sobre las normas técnicas para la certificación de calidad de servicio. Además 67 artículos entraron por el ministerio de la ley por no obtener los votos necesarios.

El 30 de septiembre se desata la insubordinación de los uniformados, lo que incluye la toma de las instalaciones de la Asamblea Nacional por parte de la policía. Irina Cabezas, presidenta encargada, suspende la realización del pleno 62 de la Asamblea Nacional en respuesta a la falta de garantías para la seguridad del Presidente Correa quien estaba retenido en el hospital policial. Es hasta una semana después de los hechos que los asambleístas discuten apasionadamente los pormenores de la sublevación, logrando finalmente la aprobación de una resolución de siete puntos que condena lo ocurrido, pide respeto a la democracia, se solidariza con las familias de los fallecidos, felicita al pueblo por defender a la democracia, pide a la fiscalía continuar con la investigación, y finalmente hace un llamado al diálogo y a la concertación nacional.

* Resumen noticioso elaborado a partir de los boletines de prensa de la Asamblea Nacional, entre septiembre 2009 y octubre 2010

Voces sindicalistas frente al decreto 1701

La aplicación de dos decretos ejecutivos emitidos por el gobierno permite poner de manifiesto discrepancias entre gobierno y organizaciones sindicales en relación con los trabajadores del sector público, se trata del Decreto 1701 y el Decreto 225. Pero éstos no muestran únicamente las brechas existentes en los aspectos formales y normativos del mundo laboral, sino que evidencian diferencias más profundas en la manera de enfocar la política laboral del actual gobierno.

Patricio Rivas

Actores

A lo largo del año 2009 un conjunto de movilizaciones gremiales y sindicales sacudieron el país. Los maestros, los estudiantes, los indígenas y los trabajadores ocuparon las calles del país, así como los titulares de los medios de comunicación reclamando una serie de reivindicaciones sectoriales. Una de éstas fue la efectuada por los sindicatos que pedían la derogación del Decreto Ejecutivo 1701. Este decreto es una de las consecuencias de la aplicación del Mandato Constitucional N°8, del 30 de marzo del año 2008, orientado a eliminar toda forma de precarización de las relaciones de trabajo, y que a su vez anunciaba la revisión de los excesos de la contratación colectiva, consecuencia del interés del presidente Correa de acabar con ciertos privilegios de los sindicatos estatales que según el mandatario afectaban a la mayor parte de los ecuatorianos.

La movilización contra el Decreto 1701

A juicio de algunos sindicalistas dicho proceso de revisión no respetó el diálogo social explicitado en los términos del Mandato Constitucional N°8. Tal como lo indica Diego Cano¹, Presidente de la Federación de Trabajadores Petroleros, “ese Decreto Ejecutivo 1701 se lo promulgó sin ningún diálogo social y a pesar que en alguno de sus considerandos dice que se lo ha hecho luego del diálogo social es mentira, es falso; ningún trabajador, organización de base, ninguna central sindical fue convocada por el gobierno o algunos de sus funcionarios para discutir las nuevas condiciones de la contratación colectiva en el sector público”.

No obstante, fue el contenido del Decreto 1701 el que disparó la coordinación de los sindicatos para movilizarse en contra del gobierno y pedir su derogación, puesto que a juicio de los sindicatos este decreto afectaba los derechos adquiridos por los trabajadores y la libre sindicación. Según Nelson Erazo², presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador –UGTE– “la revisión de los contratos colectivos no apuntaba a eliminar los excesos y privilegios de un sector sino que apuntó a eliminar las conquistas de los trabajadores, de todos los trabajadores del sector público”, porque según explica este proceso se amplió a todos los beneficios laborales de los trabajadores. “Si por contrato colectivo yo tenía un bono de navidad, entonces eso era ya un privilegio. Cuánto significaban los bonos de navidad en muchos de los sectores? en la gran mayoría no pasaban de los 10 dólares entonces eso no puede ser considerado como un exceso o un privilegio de los



Foto: u.rebellion.org/noticia.php?id=77219



Fotos: Patricio Rivas

Verónica Montisfar



Diego Cano

trabajadores. Se empezaron a eliminar los bonos de 2, 3, 4, 5 dólares, inclusive el subsidio familiar que era de un dólar se eliminó. Se congeló el subsidio de antigüedad de los trabajadores. Estos hechos llevaron efectivamente a que los trabajadores tengamos que vernos obligados a la movilización en contra de la aplicación indebida de lo que era el Mandato 08”, una movilización que incluyó una demanda de alza salarial al gobierno. Para este dirigente sindical la contratación colectiva en el sector público no significa ningún tipo de privilegio, porque “la suma de todos los componentes de la contratación colectiva no nos permite alcanzar ni siquiera el costo de la canasta básica familiar en la gran mayoría de los trabajadores”.

Erazo agrega que “también se planteó la eliminación de los bonos por años de servicio, los subsidios de educación y otro sinnúmero de conquistas que se lograron en las contrataciones colectivas”. Las diferencias existentes entre el gobierno y los sindicatos se generaron por una interpretación diferente de lo que se considera los privilegios sindicales, en particular los relativos a la contratación colectiva pública. Tal como lo señala el mismo Erazo existió concordancia en varios puntos que no pudieron ser plasmados en un trabajo conjunto de los dos sectores, “¿Qué era considerado como excesos y privilegios? Decían cosas como que los dirigentes no trabajan y ganan horas extras, eso estaba prohibido y nosotros decíamos: es correcto; se planteó que se elimine el pago de las vacaciones a los hijos de los trabajadores, también dijimos: es correcto; el mandato decía que debía eliminarse la heredad de los puestos también pensamos que eso

es correcto; decía que debían eliminarse que los trabajadores que no paguen el valor de la luz que ellos consumen o sus familias, que también decíamos eso es correcto”.

Posiciones convergentes en el movimiento sindical

Lo que subyace tras estas políticas del gobierno dirigidas al sector público, según algunos dirigentes sindicales, es un concepto de Estado-patrón que se origina en los años 50, como lo señala Verónica Montúfar³, de la Internacional de los Sectores Públicos de los países andinos –ISP–, para quien se trata de “una tendencia que plantea que el Estado, por ser el garante del bienestar, de la justicia, de la equidad de la sociedad, está por encima del bien y del mal y por lo tanto todos sus trabajadores, todos sus empleados tienen que asumir este rol de servicio y frente a ello no tener ningún tipo de derecho a reclamar sus derechos laborales ... Es lo que pasa con las fuerzas armadas y la policía. En ese sentido está la discusión. La reforma del sector público es una reforma que implica una reorganización de los puestos de trabajo. Está ligada a una concepción de eficiencia meramente empresarial”.

De manera análoga se pronuncia Erazo al indicar un acercamiento del gobierno con las posiciones empresariales, lo que supondría el manteni-



Nelson Erazo



Foto: María Fernanda Acosta

Otro punto de coincidencia entre los sindicalistas entrevistados consiste en el necesario fortalecimiento de la lucha social, reivindicativa y sindical para mantener los logros alcanzados históricamente, como aquellos contenidos en la Constitución de Montecristi, porque –dicen– lo que “ganamos en la Constitución en los hechos se borra, en la práctica se deja sin efecto”.

miento de las políticas de flexibilización laboral que el gobierno supone combatir. “No se ha eliminado en su totalidad la tercerización, se está impidiendo el derecho a la libre contratación en el sector público, se plantea que en el sector privado se eliminen utilidades y eso es parte de la política de flexibilización. Esos han sido anhelos de los empresarios, el hecho de que se mensualice el décimo tercero, el décimo cuarto, los fondos de reserva han sido planteados por los empresarios durante décadas. Este gobierno que dice ser de corte del socialismo del siglo veintiuno, de la revolución ciudadana, lo que está haciendo simplemente es recoger las propuestas de los empresarios para ponerla como propuesta suya”. En el mismo sentido, Diego Cano pone reparos al autocalificado proceso del socialismo del siglo veintiuno propugnado por el gobierno “creo que hay muchos elementos de juicio y objetivos que nos permiten concluir que no hay tal proceso socialista o popular”.

Otro punto de coincidencia entre los sindicalistas entrevistados consiste en el necesario fortalecimiento de la lucha social, reivindicativa y sindical para mantener los logros alcanzados históricamente, como aquellos contenidos en la Constitución de Montecristi (2008), porque lo que “ganamos en la Constitución en los hechos se borra, en la práctica se deja sin efecto”. De tal manera que Cano y Erazo, a pesar de sus diferencias, manifiestan la importancia de la creación de la Central Unitaria de Trabajadores –CUT–, que logre reagrupar a todos los trabajadores, sindicalizados o no, lo que constituye una demanda en el seno de las organizaciones de los trabajadores.

El Decreto 225 y el diálogo social

Si bien los entrevistados concuerdan en que la serie de reformas del gobierno han significado retrocesos en relación con los derechos laborales, existe un aspecto en el cual los dirigentes sindicales no coinciden. Se trata de la incorporación de sus organizaciones en el diálogo social con el gobierno, en el cual el sindicato de Diego Cano no participó, pero sí lo hicieron las centrales sindicales legalmente reconocidas. Así, tanto la UGTE, la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos –CTE–, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clásticas

Unitarias de Trabajadores –CEDOCUT– y la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres –CEOSL– se sumaron al diálogo social para restituir una serie de derechos laborales que fueron limitados en el Decreto 1701. Erazo sostiene al respecto que “nosotros participamos en ese diálogo social porque necesitábamos arrebatarle al gobierno nacional algunos elementos que ya nos fueron vedados como el Decreto 1701, porque caso contrario, aislarnos de esto es ponernos en una posición radical que contribuye a que no se puedan recuperar algunos derechos laborales ... Nosotros entendemos que no es la alternativa, pero estamos obligados a participar ahí; tanto es así que con esta discusión logramos que se reforme el Decreto 1701... logramos de alguna manera recuperar algunos derechos laborales”, lo cual a juicio de Erazo garantiza que la gran mayoría de los trabajadores estén en el código del trabajo, manteniendo a su vez el derecho a la organización sindical.

Así fue que como un primer resultado del diálogo, el pasado 18 de enero de 2010 el gobierno emitió el Decreto Ejecutivo 225, que reforma el decreto 1701, luego de una docena de reuniones de diálogo establecido entre las centrales sindicales del país y el gobierno, iniciadas en septiembre pasado. Según el Ministerio de Relaciones Laborales este decreto se basó en los 22 acuerdos alcanzados mediante el diálogo, y aunque se mantienen 8 desacuerdos con las centrales sindicales, este decreto puede ser considerado como el primer punto de encuentro entre dichos actores, sin que por ello se den por superadas las diferencias de fondo entre estos actores.

Notas

- * Artículo redactado en febrero de 2010.
- 1 Entrevista realizada el 26 de enero de 2010.
- 2 Entrevista realizada el 23 de enero de 2010.
- 3 Entrevista realizada el 21 de enero de 2010.



Fotos: Patricio Rivas

Galo Chiriboga Zambrano: “La existencia misma de un puesto de trabajo es un interés compartido entre el empleador y trabajador”



La palabra

Galo Chiriboga es Presidente de la rama ecuatoriana de la Asociación Americana de Juristas –AAJ– y es una figura reconocida en los temas del mundo del trabajo. En los últimos años se ha desempeñado en el escenario político del país, primeramente como Ministro del Trabajo, de Gobierno y como presidente de PETRO-ECUADOR durante la administración del Presidente Alfredo Palacio. Posteriormente, fue Ministro de Minas y Petróleos en el gobierno del actual Presidente Rafael Correa. No obstante, sobresale su larga experiencia en el tema de las relaciones laborales, como también su perspectiva crítica y modernizadora en relación con el tema.

*Entrevista realizada por Patricio Rivas**

¿Cuáles son los aspectos centrales que pueden diferenciar a la actual administración de Correa de los gobiernos anteriores en el país?

Yo diría que el aspecto fundamental del Gobierno de Rafael Correa en materia laboral fue la eliminación de la intermediación y terciarización laboral, incluso subiéndola al rango constitucional. Creo que en ese sistema se cometieron abusos realmente execrables. Pero pienso que la solución no era eliminar el sistema, sino hacer lo que ya se había hecho en una forma tripartita, esto es crear todo un sistema legal de protección de los derechos laborales en el sistema de intermediación y terciarización laboral. Por lo tanto diría yo que en el mundo actual estos servicios de intermediación y terciarización, respetando los marcos legales, aportan en alguna medida a paliar la crisis que en materia de empleo tiene no solo Ecuador sino varios países del mundo.

Además del tema de la tercerización laboral ¿Cuál es la orientación del gobierno en materia laboral?

Me parece que en el tema laboral, respondiendo a un principio constitucional, el gobierno de Rafael Correa privilegia el trabajo como un valor económico y un valor humano que debe ser tratado adecuadamente. Ahora mismo él ha propuesto todo un esquema de política laboral que permita ir atemperando las grandes diferencias que en materia salarial se dan en el sector privado, porque en el sector público ya hay un esfuerzo para ir normalizando eso. Esto implica, sin duda, un gran reto, que demandará no sólo fundamentar técnicamente los ajustes que en materia salarial se den, sino ver el instrumento que permita poner en la práctica aquello que teóricamente se ha mencionado como el objetivo a alcanzar, esto es: que las empresas no puedan declarar utilidades mientras no paguen un salario adecuado a sus trabajadores. Pongo entre comillas “remuneración adecuada” porque no se puede generalizar. Una remuneración adecuada para el sector petrolero es diferente a una remuneración en una empresa de servicios, de correos por ejemplo. Por lo tanto, eso va a implicar un gran esfuerzo

* Entrevista realizada el 17 de agosto de 2009

metodológico y además un gran esfuerzo político, que demandará necesariamente acuerdos entre empleadores, trabajadores y gobierno. Aquí, me parece que el tripartismo que propone la OIT, a la cual yo me adhiero y suscribo, es uno de los instrumentos que podrá viabilizar este objetivo. Por cierto, es un objetivo que no se podrá alcanzar en período corto,

sino creo que hay que programar eso en un tiempo relativamente mediano, en donde las economías de las empresas se vayan ajustando para alcanzar este objetivo, que básicamente en términos cuantificables es que los trabajadores puedan acercarse en su salario al valor de la canasta básica familiar.

Regresando a la aprobación del Mandato 8 ¿en qué medida participó el Consejo Nacional del Trabajo en el tema de la tercerización?

Lamentablemente, el Mandato 8 surgió de la Asamblea Constituyente. No participó en absoluto el Consejo Nacional de Trabajo. Me pareció que esa fue una grave falencia que tuvo el Mandato y lo que ocurrió en la práctica fue que los distintos sectores hicieron bloques en la Asamblea Nacional para buscar que el mandato representara sus particulares intereses. Habría sido mucho más conveniente que la Asamblea reconozca la existencia del Consejo Nacional de Trabajo, que por lo menos pidiera una opinión consultiva, de cuál sería el criterio de este consejo frente a las reformas que se impulsaron a través del mandato. En el mandato se abordó un tema complicado, desde el punto de vista jurídico y político, que fue reformar los excesos de la contratación colectiva en el sector público. Yo estoy de acuerdo en que ha habido excesos. Pero el tema de cómo desmontar esos excesos tenía que provenir del acuerdo de las partes, en una expresión de voluntad que permita contractualmente modificar esos excesos. Al parecer eso no se dio y creo que desde el punto de vista legal no había, lamentablemente, ninguna posibilidad de oponerse a ellos, porque la naturaleza de los mandatos era incuestionable, hecho frente al cual yo tengo mis reservas jurídicas. La modificación unilateral de los contratos generó un enfrentamiento de parte de las organizaciones de los trabajadores, pues un contrato se debe modificar bilateralmente.

presentara sus particulares intereses. Habría sido mucho más conveniente que la Asamblea reconozca la existencia del Consejo Nacional de Trabajo, que por lo menos pidiera una opinión consultiva, de cuál sería el criterio de este consejo frente a las reformas que se impulsaron a través del mandato. En el mandato se abordó un tema complicado, desde el punto de vista jurídico y político, que fue reformar los excesos de la contratación colectiva en el sector público. Yo estoy de acuerdo en que ha habido excesos. Pero el tema de cómo desmontar esos excesos tenía que provenir del acuerdo de las partes, en una expresión de voluntad que permita contractualmente modificar esos excesos. Al parecer eso no se dio y creo que desde el punto de vista legal no había, lamentablemente, ninguna posibilidad de oponerse a ellos, porque la naturaleza de los mandatos era incuestionable, hecho frente al cual yo tengo mis reservas jurídicas. La modificación unilateral de los contratos generó un enfrentamiento de parte de las organizaciones de los trabajadores, pues un contrato se debe modificar bilateralmente.

¿Qué tipo de evaluación se puede hacer de la aplicación del Mandato 8?

Yo creo que aquí se ha hablado mucho sobre el mandato, me parece que no hay ninguna valoración desde el punto de vista cuantitativo de cuál fue el impacto del Mandato 8 en el mercado de trabajo. Creo que es una investigación que debe hacerse. Ojalá haya organismos como FLACSO u otros centros de investigación que pudieran interesarse en investigaciones de esta naturaleza. Teóricamente no debió haber producido impactos ¿Por qué? Porque los trabajadores tercerizados prestaban un servicio que a su vez se justificaba por la demanda de bienes y servicios que tenía la empresa a la que ellos prestaban su contingente. Y si teóricamente la demanda no había decrecido no había razón de que el mandato haga que se pierdan esos empleos. Simplemente la demanda estaba allí. Lo que se modificaba eran los costos para las empresas, pero las empresas generalmente no despiden trabajadores si no se afecta la demanda de sus productos. Por lo tanto, creo yo que en algunos sectores es posible que se haya perdido algunos empleos. Pero vuelvo a repetir, cuantitativamente no podemos establecer eso por el momento. Cualitativamente yo diría que el “gran perdedor” de la aplicación del mandato fue el Estado ecuatoriano, porque fueron las empresas estatales las que optaron por el camino de la tercerización, precisamente para no asumir esos altísimos costos que en muchos casos produce la contratación colectiva, por ejemplo, PETROECUADOR optó por el camino de la tercerización para diluir de alguna manera los eventuales costos que se tendría, en el caso que esos trabajadores estén vinculados directamente a la empresa. Por cierto, esos trabajadores que estaban fuera del sistema hoy han ingresado al sistema luego de un período de tiempo, en los que ellos tendrán los mismos derechos de los demás trabajadores, lo cual va a generar un costo significativo para las empresas estatales.

En esta administración se están dando variadas modificaciones normativas al tema laboral ¿No será necesario cambiar el código laboral en su conjunto?

Perdone por mencionarlo pero éste fue un objetivo cuando fui Ministro de Trabajo, pedí a la OIT que nos preparara un borrador de lo que debería ser un nuevo Código de Trabajo en el Ecuador. Fue un borrador que serviría para iniciar un debate entre los sectores vinculados al Consejo Nacional de Trabajo, para que desde allí salga consensuadamente un nuevo código. Insisto: creo que todas las reformas parches son insuficientes para lo que el mercado de trabajo del siglo XXI demande. Es decir, la clasificación entre obreros y empleados es

El concepto de dependencia que es una de las matrices elementales de la relación laboral, no es la misma. Antes el empleador daba las órdenes de lo que se tenía que hacer, hoy el empleador da orientaciones a lo que quiere llegar la empresa y son los trabajadores los que a través de su ingenio y su propia capacidad son los que van dándole contenido a esas políticas empresariales.

una clasificación anacrónica del Código del Trabajo. Como ustedes conocen, el código en 1938, dividía a los trabajadores en empleados y obreros. Empleados eran los que utilizaban más su talento intelectual que los obreros. Yo pregunto, ahora un obrero que trabaja en la industria petrolera, que trabaja en la construcción ¿no utiliza su intelecto para diseñar, hacer mover máquinas muy complejas, tecnologías muy complejas? Sin duda que sí, por lo tanto creo que esa división debe ser absolutamente superada. Por otro lado, el siglo XXI ha presentado nuevas formas de empleo. Hoy, por ejemplo, la telemática. Usted puede ser empleado de una transnacional y ejercer su trabajo a través de la computadora, ¿quién regula ese trabajo? ¿Bajo qué normas contractuales está ese trabajo? Ya usted físicamente no tiene que recurrir a un espacio donde funcione la empresa, usted puede trabajar desde su casa, desde el parque, desde donde usted quiera y realizar su tarea. El concepto de dependencia que es una de las matrices elementales de la relación laboral, no es la misma. Antes el empleador daba las órdenes de lo que se tenía que hacer, hoy el empleador da orientaciones a lo que quiere llegar la empresa y son los trabajadores los que a través de su ingenio y su propia capacidad son los que van dándole contenido a esas políticas empresariales. Ese concepto que es un eje transversal de la relación laboral tiene que ser asumido con una visión de mayor modernidad.

¿Cree usted que en la agenda del gobierno está modificar sustancialmente el Código del Trabajo?

De lo que he visto no. Las declaraciones del Presidente no abordan el tema de un nuevo Código

del Trabajo para el Ecuador, pero eso es entendible, el Presidente no tiene por qué conocer de la profundidad de esto, es una iniciativa que deben tener sus ministros del área.

Ante la fragilidad de cada uno de sus actores ¿podemos aún pensar que el tripartismo es representativo del mundo laboral aquí en Ecuador?

En el Ecuador no, pero es lo único que tenemos. Es decir es un tripartismo sin duda institucionalmente debilitado, no sólo por los trabajadores, sino también por los empleadores y también por el Estado. Eso no habría que verlo como un déficit sino como una oportunidad, es decir con tres sectores que están actualmente debilitados lo que deberíamos hacer es reforzar y repotenciar la capacidad del Estado con sus roles específicos, los del sector privado con sus roles específicos y de los trabajadores con sus tareas claramente definidas en el Código del Trabajo.

Yo creo que en esto tuvo efectos muy concretos toda la reforma laboral que se inició en los años 80 en América Latina. Pero también hay cosas imputables a cada uno de los sectores. Creo que el Estado también tiene que hacerse un replanteamiento de qué es lo que quiere en cuanto a relación con sus trabajadores, con sus operarios, con sus funcionarios. Y en eso sólo se ha abordado el tema de la unificación de los salarios en el sector público, pero poco se ha hecho por ejemplo en dotar a ese personal de una nueva visión de su trabajo, es decir, el funcionario público es una pieza fundamental en el movimiento de la maquinaria estatal. Es muy difícil administrar el Estado con un aparato burocrático

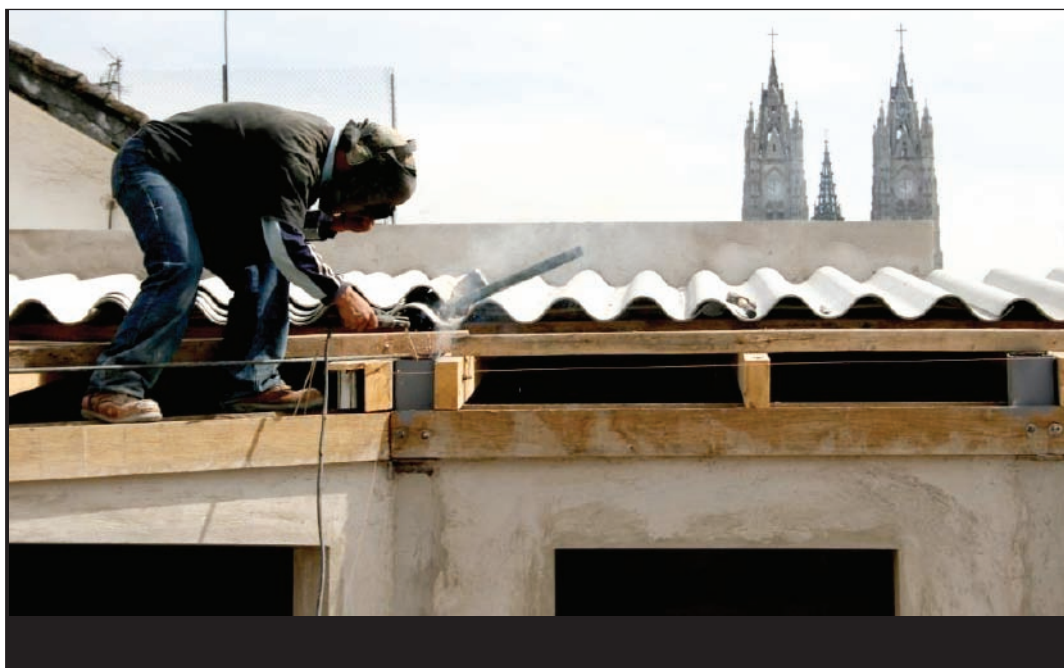


Foto: Patricia Rivas



Foto: Patricio Rivas

que no tiene una mentalidad de modernidad. El Estado es una maquinaria que está íntimamente interrelacionada, pero la visión de los funcionarios, en todo caso buena parte de ella puesto que no quisiera totalizar, es que son pequeñas islas que pretenden no tener conexión alguna con otras instituciones y agencias gubernamentales. Cada una de ellas pretende ser, permítanme por utilizar una palabra, “la dueña de la pelota” cuando el tema es que la pelota es de todos. Y ese cambio de mentalidad me parece que debe provenir de un gran esfuerzo del Estado. Hay funcionarios que por el tiempo de vinculación al servicio público prácticamente ya no están actualizados con las tecnologías modernas, ¿Qué hacer con ellos? Llevar adelante todo un proceso de reconversión, no digo que los despidan, pero sí un gran esfuerzo para que ellos comiencen a operar las nuevas tecnologías, con una nueva filosofía y para eso se requiere de una política de Estado frente a esos empleados públicos.

En el mundo laboral, la agenda sindical ecuatoriana tiene que modificarse al siglo XXI, ya no puede ser la agenda sindical del siglo XIX o siglo XX. Creo que los trabajadores deben reconocer la debilidad en que están actualmente, yo creo que ser débil en sí no es demérito, es la constatación de un hecho que debe proyectarnos precisamente para que el

movimiento sindical se reconstituya con una visión también más integradora. Los sindicatos tienen que saber que son parte de la sociedad y que no están fuera de la sociedad, que los trabajadores además de ser trabajadores también son ciudadanos. Salir de esa visión tan cerrada y proyectarse mucho más hacia la comunidad, creo que debe ser uno de los elementos que los legitime socialmente. Esa visión integradora hará que ganen nuevamente legitimidad. Creo que también hay que hacer un esfuerzo en rescatar el valor que los trabajadores le han dado a la democracia ecuatoriana. Me parece que deberíamos virar la página de ese sindicato corporativista y pasar a un sindicato mucho más democrático. Esto implica cosas como procesos eleccionarios mucho más dinámicos, la inclusión de nuevas personas a las organizaciones laborales. El rol de la mujer en los sindicatos puede ser un factor muy importante en el papel de modernización de los mismos. El papel de los jóvenes puede ser también muy importante, pero lamentablemente si los sindicatos no les ofrecen a las mujeres espacios adecuados, ni a los jóvenes atractivos concretos para que se vinculen, realmente van a estar anclados y anquilosados. Ese es un esfuerzo y un trabajo que sólo lo pueden hacer los trabajadores, los sindicatos, nadie más puede hacerlo por ellos.

Y finalmente, la institucionalidad del mundo del trabajo es una institucionalidad que tiene que cambiarse, está anclada al pasado y por lo tanto esa institucionalidad ve al mundo del trabajo como segmentos que no se integran. Si usted es Ministro del Trabajo tiene que tener una visión integradora, ver que a los intereses contrapuestos de los trabajadores y empresarios existen adicionalmente un montón de intereses comunes. Es decir, la existencia misma de un puesto de trabajo es un interés compartido entre el empleador y trabajador. Entonces sobre la base de los intereses comunes se puede hacer una agenda en el Consejo Nacional de Trabajo, que tenga una fortaleza que exceda más allá de los intereses de los empresarios y trabajadores. Una agenda que convoque al país en su conjunto. Porque también es cierto que el resto de la sociedad poco se interesa en los particulares intereses de los empresarios o de los trabajadores. El esfuerzo que se debe hacer es que la sociedad en su conjunto se interese por esa agenda, sabiendo que de esa agenda pueden surgir procesos interesantes de diálogo social, de mejoras de relaciones laborales, de la institucionalidad de lo laboral. Pero si estos esfuerzos no están vinculados a la sociedad en su conjunto poca influencia podrían tener.

Algunos apuntes sobre políticas públicas y reformas a las políticas laborales en el Ecuador

La Constitución del Ecuador y sus referencias al Empleo y las Políticas Públicas

En un contexto de un invocado aumento del desempleo en el Ecuador, argumentado por una fraccionada oposición política, y por analistas y medios de comunicación, que afirman, los primeros, que ha crecido el desempleo, y que ello se ha producido por varias causas, -tema rebatido por el Gobierno-, se presenta este trabajo que pretende analizar la Constitución de la República vigente desde el 2008, en relación a políticas públicas, empleo, planificación y desarrollo.¹

Ramiro Viteri Guerrero*

El Observador

Con estos antecedentes, se puede afirmar que la Constitución de la República, vigente desde octubre del 2008, exhibe como novedad el poner un especial énfasis en las políticas públicas, las mismas, que en materia de trabajo, deben materializarse alrededor de mejorar la oferta de empleo y por este medio, conseguir mayor bienestar para la sociedad toda.

En la Constitución del 2008, se consignan disposiciones de avanzada que el Ecuador nunca las había registrado, y que buscan fortalecer aspectos que la diferencian, por ejemplo, de la Constitución inmediatamente anterior de 1998.

El trabajo, deber social

En lo que concierne al trabajo y el empleo, un primer aspecto que llama la atención es que la Constitución caracteriza al trabajo, no sólo como un derecho, sino como un “deber social”, Art. 33 de la Constitución.

Se trata de una concepción mediante la cual, la sociedad toda tendría la obligación, bajo la dirección del Estado, a través de su organización e instituciona-

lidad, de precautelar que exista trabajo y empleo en el país. Pero no solo eso, sino que, en conexión con lo anterior, se establece en el Art. 284, que la política económica debe impulsar la consecución del “pleno empleo”, justamente en sintonía con el denominado “deber social” de que exista empleo en el país.

Pleno Empleo y Política Económica, Régimen de Desarrollo

Lo expresado no resulta tan simple, pues la política económica está regulada por sus dinámicas y mecanismos de funcionamiento; se entiende pues que constituye deber del Estado y de la sociedad toda, la consecución de obtener los objetivos de lo que se denomina el “Régimen de Desarrollo”, de conformidad con lo establecido en el Art. 276 de la Constitución.

¿Qué significaría el alcanzar el Régimen de Desarrollo del país, en lo que se refiere a temas relacionados con el empleo y el trabajo?

De acuerdo al Artículo 276 de la Constitución, el Régimen de Desarrollo busca conseguir, entre otros, mejorar la calidad y esperanza de vida de la población, aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución; al igual que construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria

* Secretario General- Procurador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Profesor de Evaluación de Proyectos.



Foto: Ma. Fernanda Acosta



Foto: María Fernanda Acosta

de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Se requieren, en este contexto, políticas públicas que articulen estos objetivos, con la política económica y con el objetivo de política pública del empleo.

La articulación de políticas públicas, trabajo-empleo-política económica-régimen de desarrollo- objetivos específicos, resulta no tan fácil al momento de aterrizar todos estos postulados en programas y proyectos, a efectos de conseguir que este entramado funcione y que, en definitiva, se convierta en medio para obtener el bienestar de la colectividad.

Planificación, política económica y pleno empleo

Uno de los elementos centrales en que se sustenta la nueva Constitución es la jerarquización de la planificación. Para ello, la nueva Constitución plantea contar con un Plan Nacional de Desarrollo que parta de la identificación de las necesidades insatisfechas, y que la población, a través de procesos democráticos y participativos, en los que ciudadanos/as y la institucionalidad pública y privada, se involucren en la discusión y formulación de políticas públicas, éstas se transformen en planes, programas, proyectos y, actividades que se incorporen y articulen dentro de un Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que debe armonizar planes y propuestas nacionales, sectoriales, regionales, de gobiernos autónomos descentralizados, y de otras instancias que tienen que ver con el desarrollo en el Ecuador.

¿En dónde queda en todo esto, el empleo y el trabajo?

El planteamiento expuesto y sus interrelaciones que podrían resultar complicadas para el ciudadano común, implicaría que alrededor de estos temas, debe generarse un liderazgo por parte de las organizaciones responsables del manejo de la planificación, a efectos de que, al formular el Plan Nacional de Desarrollo se busque, como uno de los objetivos centrales, la consecución de una política pública fundamental: un incremento de la oferta de trabajo y, ojalá, el pleno empleo.

La referencia del nuevo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, vigente desde octubre

del 2010 a que las disposiciones del mismo regulan el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno- Art. 1, y que el Sistema Nacional Descendralizado de Planificación Participativa, SNDPP-, será aplicado por el gobierno y los gobiernos autónomos descentralizados para la dirección de la política pública, no visibiliza el énfasis que debería existir en materia de empleo y trabajo.

Estrategias

Varios pueden ser los mecanismos que sirvan para facilitar estos propósitos e interrelaciones por ejemplo, una estrecha articulación del Plan Nacional de Desarrollo, en todos sus niveles -nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial-, con la inversión pública, uno de los mecanismos a mano de los gobiernos local y nacional y para, al tiempo de satisfacer necesidades en materia de obras y servicios, tener en mente el aumentar la oferta de empleo.

Otro mecanismo puede consistir en el diseño, y ejecución de una política fiscal que privilegie el empleo; el establecimiento de una política monetaria, -con límites en dolarización-, y financiera - bancaria y sobre mercado de valores, que busque mejorar las condiciones del empleo.

Definir políticas de comercio exterior y de balanza de pagos, que auspicien el empleo y políticas productivas que pueden estar relacionadas con las anteriores y con otros instrumentos como concebir un régimen tributario pro empleo.

Delinear políticas de descentralización con conceptos de participación y contraprestación; o adoptar políticas referentes a concesiones y contratos de riesgos para explotación de minas, petróleo, construcción de obras, mantenimiento y mejoramiento de las mismas, que favorezcan el empleo.

Reformas legales relacionadas con el empleo

Vistas así las cosas, muchos de los mecanismos que busquen cumplir con este objetivo de política pública, em-pleo y trabajo, para lograr ser realidad, deben ser concebidos, diseñados y estructurados en la óptica del Plan Nacional de Desarrollo, de los planes sectoriales y de go-biernos autónomos descentralizados y con el objetivo de que, todo esto, además se incorpore o se interiorice en leyes que faciliten la obtención de las finalidades expresadas.

Otra de las ópticas, y es este campo el que se va a profundizar en el presente trabajo, es lograr incorporar a diversas leyes, las concepciones que permitan hacer realidad la política pública del aumento del empleo.

En este aspecto, algunas de las leyes aprobadas o en proceso de discusión y de aprobación, que persiguen hacer realidad los postulados constitucionales, deberían mejorar las condiciones del empleo; al respecto, se han aprobado nuevas leyes tales como Ley de Minería, Ley Orgánica de Contratación Pública, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Ley Orgánica de Participación Ciudadana; Código

Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; y, reformas al régimen tributario.

Además se ha propuesto un proyecto de nueva Ley de Mercado de Valores. Sigue en carpeta una nueva Ley de Aguas. Se estudia una Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado.

Hay otras leyes que, no están totalmente conectadas directamente con materias tales como planificación y empleo, pueden tener algún rol como la nueva Ley Orgánica de Educación Superior.

Sobre lo expuesto, surge una inquietud. No resulta claro bajo la responsabilidad de quien está el dar forma a todas estas interrelaciones, para hacer posible una política que camine hacia la búsqueda del pleno empleo.

¿O se trata de normativas que sobre el punto de vista del trabajo y el empleo, no logran hacer visibilizar esta política que constituye un mandato constitucional?

Derecho al Trabajo de grupos poblacionales seleccionados

Otros de los temas de la nueva Constitución que merecen ser destacados, son los que enfatizan en el derecho al trabajo de adultos mayores, de jóvenes, de mujeres embarazadas, y de discapacitados. Cuatro espacios de la sociedad algo ignorados en las discusiones acerca de políticas laborales en los últimos años, o al menos poco atendidos en decisiones concretas que fortalezcan las oportunidades de esos grupos, excepto quizás en el caso de la mujer trabajadora y de los discapacitados, Arts. 37, 38, 39, 43, 46, 47 de la Constitución.

Se entiende que enunciaciones como éstas, contenidas en la Nueva Constitución, se canalizarán a través de las propuestas prácticas legales que hagan exigibles estas disposiciones constitucionales, mediante leyes o reformas a las mismas, o de políticas en los diversos aspectos, tal como está ocurriendo en otros ámbitos.

Trabajo de jóvenes

En lo que a juventud se refiere, la Constitución va más allá, y habla de garantizar lo que se denomina “el primer empleo”. Se desconoce empero, cuáles serían los mecanismos concretos que se podrían utilizar, quizá mediante disposiciones contenidas en la nueva Ley Orgánica de Educación Superior o en el Código Orgánico de la Función Judicial, al exigir que se creen pasantías o requerimientos de trabajo obligatorio de los recién graduados, o de la Ley de Empresas Públicas, como ejemplos, podrían viabilizarse algunas de estas iniciativas, a través de las pasantías o de los servicios a la comunidad como contraprestación de los nuevos profesionales.

No obstante, pocas menciones se encuentran en esos textos de proyectos de ley o leyes ya vigentes, acerca de la materia. Quizá cabe mencionar el caso de los abogados, con la obligación de llevar a cabo un trabajo de “asistencia legal comunitaria”. ¿Será esto un “primer empleo para algunos futuros abogados?”.

Derechos de padres y trabajo

Sobre el trabajo de la mujer, la Constitución jerarquiza sus derechos y enfatiza que la mujer embarazada no puede ser objeto de despido en el trabajo, Arts. 330 y 331.

También se reconoce la licencia por paternidad que ya ha sido objeto de aplicación en la nueva Ley Orgánica de Servicio Público, Art. 27, Suplemento Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010 y en las reformas al Código del Trabajo.

Al respecto, y a diferencia de otros enunciados o reconocimientos de derechos consignados en la nueva Constitución, este efectivo derecho por ejemplo, ya es objeto de aplicación legal a través de la mencionada Ley y de reformas al Código del Trabajo.

Obligaciones de los profesionales

Otro tema que llama la atención consignado en el numeral 12 del Art. 83 de la Constitución, en lo que se refiere a que las personas ecuatorianas no sólo tienen derechos sino obligaciones, tales como que deben ejercer su profesión de acuerdo a la Ética, preceptos que gravitan en las políticas laborales, por cierto.

¿Cuántas cosas se han afirmado y expresado alrededor de la Ética? En ese nombre se han encuadrado varias catalogaciones, pero ¿quién determina qué es ético? ¿El Gobierno? ¿La prensa?, ¿Los partidos políticos? ¿Los movimientos sociales?

Hay colegios profesionales y gremios que se rigen por códigos de ética, pero desde que ya no es obligatoria la afiliación, los gremios han perdido fuerza y es probable que algunos, muchas veces no aplicaron con ética los códigos de ética.

¿Quién califica qué ejercicio profesional no es ético?

Ello, desde el punto de vista laboral, quizá requeriría más precisiones pues abarca muchas de las preocupaciones de la sociedad. ¿Será que la ética puede ser calificada por un juez cuando el trabajo de un profesional atente contra la misma?

Se requiere una complementación al postulado en la legislación práctica, pues aparece muy interesante que se exija ética a las profesiones. Éste es un tema en que los ciudadanos se sienten involucrados, ya que muchos han sido perjudicados por profesionales mediocres y poco éticos. La Ética por ratos es de poco cumplimiento en ciertos espacios de profesionales.

Algo de esto se trata de obtener en el proyecto de nueva Ley Orgánica de Comunicación, Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública, que exigiría que los medios de comunicación social cuenten con un código de ética que induzca a buenas prácticas y conductas y que los cargos de dirección de los medios serían de desempeño exclusivo de comunicadores, comunicadoras y periodistas graduados. ¿Cuánto de ética se puede esperar de un proyecto como el que está en discusión?

Vigencia y aplicación de los derechos laborales

En lo que se refiere a garantías normativas, resulta de interés lo determinado por el Art. 84 de la Constitución que expresa, por ejemplo, que la Asamblea Nacional deberá adecuar las leyes y demás normas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales, para asegurar entre otras cosas la dignidad del ser

Una modificación que se incorpora en la Nueva Constitución y que fue objeto del Mandato Constitucional No. 2, es la eliminación de la tercerización y la intermediación laboral y el trabajo por horas. Sobre ello, se produjo un extenso debate en la sociedad ecuatoriana y no existe en realidad un balance razonable y documentado justo de qué mismo ocurrió con el empleo desde la vigencia del ese Mandato.

humano, y en especial para las comunidades. Aquí surgen algunas conclusiones que se podrían extraer.

Se debe entender no sólo por lo que manifiesta el artículo comentado, sino por lo previsto en otros acápite de la Constitución del 2008, que, a diferencia de lo que aconteció con Constituciones anteriores, ahora es deber o responsabilidad de las instituciones, respetar las disposiciones de la nueva Constitución y preparar propuestas para reformar leyes y normas que

hagan exigible todo esto, como es la aplicación de las nuevas políticas laborales en comentario.

La pregunta que surge es, ¿cuánto de esto se ha avanzado?, ¿con las nuevas leyes se lograrán los objetivos planteados?

Del trabajo autónomo y sus derechos

Otra novedad que marca un giro de políticas es el tema de que se enfatiza el reconocimiento del Estado al trabajo autónomo, Arts. 325 y 331 de la Constitución. Inclusive, en el Art. 333 se establece la necesidad de que el régimen laboral reconozca el trabajo doméstico en igualdad de condiciones, admitiendo la evolución que en esta materia se ha registrado en otras sociedades, donde por ejemplo hay familias o parejas que contribuyen por igual a la economía del hogar y a la dedicación de la casa. Ello pasa en el Ecuador, pero todavía con prejuicios y sin reconocimientos. La Constitución señala además, la intención de la protección progresiva de la seguridad social a quien realizaba labores domésticas, Art. 33.

En muchos países industrializados, ésta es una realidad, depende con qué enfoque la sociedad comprenda estos conceptos, para que las leyes hagan exigibles las políticas laborales, con todos los elementos involucrados, costos, precios, empleo, etc. Vale la pena señalar que por ejemplo, muchos países, valoran dentro de las cuentas nacionales, el trabajo doméstico.

Trabajo en servicios públicos

También habría que poner atención en lo establecido en el numeral 15 del Art. 326 de la Constitución que se refiere a la prohibición de paralizar servicios públicos, solo que a diferencia de la Constitución del 1998, en la que se contemplaban sanciones a tales paralizaciones, las mismas que en la práctica nunca se aplicaron, en parte por falta de ley, en parte por ausencia de decisión y voluntad política; en la actual Constitución se expresa que la ley establecerá los límites con los cuales esos servicios no se paralizarán.

Esta diferencia es importante porque podría entenderse que parte de los trabajadores sí podrían paralizar los servicios, a condición que otra parte los

hagan funcionar, prácticas que se llevan a cabo en otros países.

Régimen para administradores de empresas con mayoría de capital público, una novedad digna de ser comentada.

En la ley Orgánica de Empresas Públicas vigente los funcionarios que desempeñan cargos de gerencia, dirección o de representación, se regulan en su relación con las empresas, por una relación de carácter profesional. Sin duda, esta disposición, tiene sus lados positivos, para que no se manipulen las leyes a fin de conseguir que gerentes o directivos con remuneraciones importantes, no resulten más protegidos o beneficiados que los trabajadores, a veces obteniendo pagos desorbitados muchas veces a través de pronunciamientos judiciales favorables, en desmedro de los recursos públicos que son de toda la sociedad³.

En las entidades de derecho privado el numeral 16 del Artículo 326 de la Constitución señala que en las que exista participación mayoritaria del Estado y en las que exista participación y uso mayoritario de recursos públicos, quienes ejerzan actividades de representación, directivas, profesionales o administrativas, también se sujetarán a leyes que regulan la administración pública, como el caso de la Ley de las Empresas Públicas, y la Ley Orgánica de Servicio Público. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.

Sobre lo anterior caben varias inquietudes: ¿Cuál es la situación jurídica de empleados de las empresas públicas que estaban en su régimen laboral, regulados por leyes aplicables a empresas o compañías públicas y que, por vigencia de la nueva Ley de Empresas Públicas, se tornan en servidores públicos? ¿Qué ocurre con aquellas personas que no calificarían para ser servidores públicos, de acuerdo a esta Ley y la Ley Orgánica de Servicio Público?

Utilidades de los trabajadores

Otra novedad que llama la atención consiste en que en la Nueva Constitución, Art. 328, se expresa que la participación de los trabajadores del sector privado en las utilidades, está sujeta a límites en empresas de explotación de recursos no renovables. En el caso de la Ley de Minería, ya se estableció ese límite y de igual modo se ha procedido en la actividad petrolera.

En la Ley de Minería, en el Art. 67 se establece que en el caso de los trabajadores vinculados a la actividad minera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado, que lo destinará, única y exclusivamente, a proyectos de inversión social en salud, educación y vivienda, a través de los organismos seccionales del área donde se encuentra el proyecto minero. Dichos proyectos deberán estar armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Las últimas reformas a la Ley de Hidrocarburos publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 244 de 27 de julio de 2010, contienen una disposición

igual a la de la Ley de Minería, el artículo 94 de la Ley señala que el reparto de utilidades para los trabajadores vinculados en actividades hidrocarburíferas será del 3 % del porcentaje de utilidades, y el otro 12% será destinado a proyectos de inversión social.

Eliminación de la tercerización e intermediación laboral⁴

Una modificación que se incorpora en la Nueva Constitución y que fue objeto del Mandato Constitucional No. 2⁵, es la eliminación de la tercerización y la intermediación laboral y el trabajo por horas. Sobre ello, se produjo un extenso debate en la sociedad ecuatoriana y no existe en realidad un balance razonable y documentado justo de qué mismo ocurrió con el empleo desde la vigencia de ese Mandato.

Hay quienes sostienen que estas decisiones eliminaron empleos y las cifras van desde los cuarenta mil hasta el medio millón de empleados, en tanto que fuentes gubernamentales afirman que esto no ocurrió.

La verdad es que alrededor de la tercerización y la intermediación laboral, se levantaron voces que apuntaron hacia la denuncia de prácticas de contratación que perseguían menoscabar los derechos del trabajador, evitar su incorporación (la de los trabajadores) a la seguridad social y precarizar su condición.

Éste ha sido un problema en el Ecuador; no es que las leyes sean malas o buenas, pero se las aplica mal o no se las cumple, se evade su vigencia, espíritu y las obligaciones contempladas en ellas, lo que incluye un débil control y exigibilidad de parte de las autoridades, y una lenta y contaminada administración de justicia, y ello desencadena reacciones.

La eliminación del trabajo por horas fue sustituida por una figura ya prevista en el Código del Trabajo: la jornada parcial y el trabajo ocasional, de modo que es posible que el mundo empresarial se haya adaptado a estas nuevas normas. Lo observable de todo esto, es que las nuevas políticas laborales, ahora consagradas en la Nueva Constitución, prohíben la tercerización y la intermediación laboral, figuras que fueron objeto de innegable abuso en algunos espacios de contratación privada y pública.

Remuneraciones

Finalmente, sobre “remuneraciones”, las políticas son parecidas al pasado, por ejemplo lo de “a igual trabajo igual remuneración”. No obstante, hay alguna diferencia en cuanto que en el Art. 326, se garantiza una remuneración justa y equitativa, con un salario digno, y se establece que el Estado regulará las remuneraciones de los servidores públicos, etc., Art 229, o que la remuneración será suficiente para satisfacer las necesidades básicas, Art. 328.

Lo del salario digno ha quedado para resolución del Estado en función del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

En dicha Ley, que en esencia representa una modificación al Código del Trabajo, se concibe al salario digno como aquel que cubre las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para el número de perceptores del hogar, Art. 8. El costo de la canasta básica será determinado por el organismo rector de las estadísticas y censos nacionales, es decir el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos del Ecuador, INEC.

El cálculo del salario digno incluye aquellos que el/la trabajador/a recibe como remuneración mensual, el pago de las décimas terceras y cuartas remuneraciones, omisiones variables, participación en utilidades, beneficios adicionales y fondos de reserva, todo ello, dividido para doce meses.

No obstante, no todos los trabajadores podrían percibir el salario digno a partir del año 2011, sino aquellos que correspondan a empleadores que deban llevar contabilidad, que tuvieren utilidades al final del ejercicio o que en el ejercicio fiscal hayan pagado un anticipo al impuesto a la renta inferior a la utilidad.

Habrà que verificar, en el año 2012, cuántos trabajadores se beneficiaron del pago del salario digno o remuneración justa, en términos definidos por la Constitución y por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Acerca de remuneraciones, queda la inquietud de saber qué pasó en realidad sobre una “política” y decisión adoptada por el Estado a través del Mandato Constituyente No. 2 que se refiere a los límites remuneratorios en el sector público, que tuvieron como antecedentes prácticas abusivas en muchas de las instituciones llamadas “autónomas”⁶.

Por lo pronto, en la Ley Orgánica del Servicio Público, existen disposiciones que corroboran lo previsto en el mandato Constituyente 2⁷.



Foto: Patricio Rivas

Conclusiones

1. De lo expuesto se colige que se persiguen aplicar nuevas políticas públicas en lo laboral, derivadas de la Nueva Constitución de la República.
2. También se puede advertir que el derecho al trabajo y la jerarquización del ejercicio de los derechos de los y las trabajadores/as en nuevas dimensiones que antes de la actual Constitución no existían, vienen a constituirse en una agenda para políticas públicas. Al respecto, convendría, con los enunciados y derechos reconocidos y analizados en la presente, el tener una agenda de políticas públicas respecto al trabajo y al empleo, especialmente en áreas más complicadas como la consecución del pleno empleo en consistencia con el manejo de la política económica.
3. Es necesario articular de un modo efectivo y coherente la vinculación que debe existir entre políticas públicas, entre ellas, la de empleo y trabajo, con la política económica, con la planificación nacional y descentralizada y con la legislación actual y en preparación, a efectos de que se visibilicen las políticas referentes al empleo y el trabajo, y la sociedad y los ciudadanos verifiquen que esto puede ser una realidad.
4. Muchos de los derechos consignados en la Nueva Constitución, son lo suficientemente explícitos para merecer inmediata aplicación, caso de la eliminación de la tercerización e intermediación, pero podría decirse que el resto de “avances” faltan ser concretados a través de leyes, disposiciones, decisiones y políticas contenidas en instrumentos específicos como planes, programas, directrices presupuestarias, etc. Un caso visible de excepción: la licencia por paternidad.

Queda por verse las políticas específicas para favorecer el empleo de jóvenes y de grupos seleccionados especiales como adultos mayores y mujeres.

5. Se mencionan en la Constitución conceptos nuevos, como el salario digno y la ética profesional. En cuanto al salario digno, ya hay definiciones y aplicaciones que habrá que evaluar como benefician a

la sociedad, a los trabajadores y a la consecución del pleno empleo. En cuanto a la ética profesional, falta por hacer.

6. Lo anterior plantea un arduo trabajo de adecuaciones legales que seguramente estarán esperando turno en las agendas de la Presidencia de la República, de la Asamblea, y de las instituciones encargadas de trabajar y proponer las reformas sobre todos estos conceptos, trabajo que ya se está llevando a cabo por algunas instituciones tales como el Ministerio del Relaciones Laborales, la SENPLADES, los Ministerios Coordinadores de la Producción, Empleo y Competitividad, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos, de Inclusión Económica y Social, entre otros.
7. Todo lo expuesto, debería explicitarse en una política pública que integre los elementos analizados y otros más que garanticen el pleno empleo, la planificación y desarrollo del país.

Bibliografía

- Código Orgánico Función Judicial, Registro Oficial Suplemento 544, 9 de Marzo de 2009.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento 306 de 22 de Octubre de 2010.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Registro Oficial Suplemento No. 351 de 29 de diciembre de 2010.
- Código del Trabajo, Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre de 2005.
- ‘Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de Octubre de 2009.
- EL COMERCIO, El Régimen Alista Leyes Económicas, 05 de Abril de 2009.
- Grupo Spurrier, Análisis Semanal Nro. 43, 6 de Noviembre de 2009, <http://www.ecuadoranalysis.com/>.
- Ley de Minería, Registro Oficial Suplemento 513, 29 de enero de 2009.
- Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial Suplemento 294, 6 de Octubre de 2010.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de Octubre de 2009.
- Ley Orgánica de Educación Superior Registro Oficial Suplemento No. 298 de 12 de octubre de 2010.
- Mandato Constitucional Nro.2, Aprobado por la Asamblea Constituyente, 28 de Enero de 2008.
- Proyecto Nueva Ley Orgánica de Comunicación, Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública, 2010, www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.
- Reformas ley de Hidrocarburos, Registro Oficial Suplemento 244, 27 de julio de 2010.
- Tercerización e Intermediación Laboral: Un tema Crucial, Poco Claro, págs. 7, 8,9 y 10, por Ramiro Viteri, Octubre 2009.

Notas

- 1 Grupo Spurrier, Análisis Semanal Nro. 43, de 6 de Noviembre de 2009, <http://www.ecuadoranalysis.com/>
- 2 Arts. 8, 13 y 18, www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.
- 3 Art. 18, Suplemento Registro Oficial 48, 16 de octubre de 2009.
- 4 Ver boletín Actuar en Mundos Plurales N°1.
- 5 Aprobado por parte de la Asamblea Constituyente, 30 de marzo de 2008, Montecristi, provincia de Manabí.
- 6 Art. 1, aprobado en Asamblea Constituyente, Suplemento Registro Oficial No. 261 de 28 de enero de 2008
- 7 Disposición Transitoria Primera



Foto: Patricio Rivas

¿Qué ha pasado con las clases medias latinoamericanas?

Rolando Franco*



Fotos: Patricio Rivas

Contextos

Las transformaciones de la clase media latinoamericana, entre 1990 y el momento previo a la crisis financiera de 2008, pueden verse en el análisis –basado en encuestas de hogares– de 10 países que abarcan más del 80% de la población regional, el cual fue acompañado de cinco estudios de caso nacionales, más cualitativos, que representan al 65% de la población regional (Franco, Hopenhayn y León, 2009).

La clase media se define por condiciones objetivas y por elementos “subjetivos”, como valores, aspiraciones y autoidentificación, lo que se expresa en estilos de vida, maneras de “distinción” (en el sentido de distinguirse, separarse), y mecanismos “de cierre” a la incorporación de otros, por ejemplo a posiciones ocupacionales.

El mencionado estudio recurrió a dos variables: *ocupación* (NO manual) del jefe del hogar y el *ingreso familiar total* –suma del ingreso de todos los miembros del hogar derivado del trabajo, del capital, o de transferencias¹– que fluctuaría para la clase media entre el equivalente a 4 líneas de pobreza y el valor del percentil 95 de la distribución. Este último sería un *proxy* de la capacidad de consumo.

Surgen así tres subconjuntos de hogares de clase media: a) los *consistentes*, que serían de clase media en ambas variables –el principal proveedor de ingresos del hogar (PPIH) desempeña una ocupación NO manual y el ingreso familiar está dentro del tramo fijado a la clase media; b) los *inconsistentes*, conformada por hogares cuyo PPIH se desempeña en una ocupación manual, pero el ingreso del hogar es propio de la clase media; c) los *precarios*, que tienen un ingreso familiar inferior al límite inferior del estrato medio, pese a que su PPIH desempeña ocupaciones NO manuales. Incluso, un segmento de estos se ubica por debajo de la línea de la pobreza.

Entre los hallazgos obtenidos en el estudio pueden mencionarse los siguientes:

- *Crecen los sectores medios.*- En el periodo considerado, aumentó el número de hogares de clase media y la proporción de ellos en relación al total hogares, salvo en Argentina (decae) y Colombia (estable). Los países con mayor nivel de

desarrollo, tienen estratos medios de mayor tamaño (25% en Honduras; 50% en Argentina o Chile).

- *No se redujo el empleo público de clase media.*- Suele afirmarse que el empleo público de clase media se habría reducido, debido a las privatizaciones. En los países donde es posible comparar con 1990, dicho empleo se mantuvo o creció. Otras fuentes coinciden en una tendencia al incremento. Cabe anotar que el aumento de los salarios públicos ha sido en general superior a los del sector privado.
- *No aumentaron los profesionales independientes.*- También se dice que hoy habría una clase me-



Fotos: Patricio Rivas

dia competitiva que opta por no ser dependiente. Sin embargo, aumentó el empleo asalariado privado de clase media y se redujo el independiente, excepto en dos países.

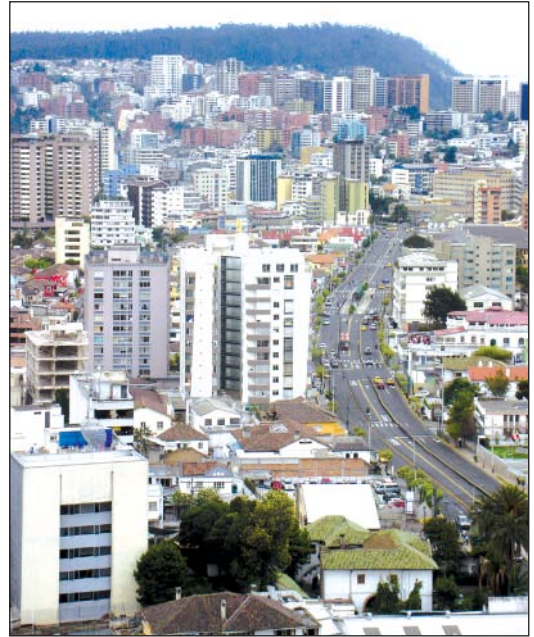
- *Aumenta la educación promedio, pero hay un efecto devaluación.*— Se ha elevado el nivel educativo de la población —aunque con graves limitaciones de calidad— pero aumentan las exigencias educativas para ocupar puestos que anteriormente exigían menor formación.
- *Crece el tamaño del mercado consumidor.*— En Brasil, el país más grande la región, el número de personas que vive en hogares de estrato medio aumentó de 23 millones en 1990 a 61 millones en 2007. Esto implica un gran efecto de demostración sobre el conjunto de la sociedad y genera, por consiguiente, una atracción para acceder al tipo de consumo que viene extendiéndose. Promueve asimismo el desarrollo de un nuevo gran sector del comercio y la producción orientado a atender a esos nuevos consumidores. Sin duda, el papel del consumo como identificador de un estilo de vida siempre ha existido, pero la irrupción de la sociedad de bajo costo tiende a generar una masificación del consumo en especial de bienes durables que antes estaban reservados a sectores de mayores ingresos. Participar en esa masificación del consumo suele verse y sentirse como la pertenencia a la clase media.

El papel del consumo como identificador de un estilo de vida siempre ha existido, pero la irrupción de la sociedad de bajo costo tiende a generar una masificación del consumo en especial de bienes durables que antes estaban reservados a sectores de mayores ingresos. Participar en esa masificación del consumo suele verse y sentirse como la pertenencia a la clase media.

¿En qué contexto se dieron estos cambios?

Hubo un desarrollo excepcional del comercio internacional, y un incremento de la capacidad de producir a bajo costo bienes manufacturados de uso masivo. Los países latinoamericanos aprovecharon la elevación de los precios de *commodities*, lo que generó aumentos sin precedentes de los ingresos derivados de las exportaciones. Además, el sistema financiero puso a disposición de los inversores una amplia gama de recursos a tasas reducidas, lo que contribuyó a la inversión y a un apreciable crecimiento de la generación de empleo.

Muchos de los cambios fueron también consecuencia de transformaciones de larga duración, como la caída de la fecundidad y la reducción de la tasa de dependencia familiar, y de cambios culturales que permitieron la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral. Esa virtuosa combinación generó un “bono demográfico”,



Fotos: Patricio Rivas

esto es, la combinación de más receptores de ingresos y menor cantidad de dependientes. También contribuyó la expansión del crédito a personas de bajos ingresos. Todo ello se tradujo en un mejoramiento moderado de la distribución del ingreso y en una importante reducción de la pobreza y la indigencia en la región.

Esta nueva capacidad de demanda se combinó con el abaratamiento de los bienes de consumo durable — muchos de ellos producidos en China — que se difundieron a través de grandes empresas orientadas a satisfacer la demanda de nuevos segmentos populares, por lo que comenzó a hablarse del eventual surgimiento de “sociedades de bajo costo”, también en América Latina.

Cabe destacar que la crisis financiera actual debe haber generado un retroceso en las tendencias anotadas. Dado el carácter diferido de la información de las encuestas de hogares, no se cuenta con datos que permitan ponderar sus efectos en los ingresos y la ocupación de los sectores medios. Se ha sostenido que la crisis habría generado un millón adicional de desempleados en la región (CEPAL/OIT, 2009), pero no pueden extraerse conclusiones válidas respecto a los cambios en la estratificación social.

Bibliografía

- R. Franco, M. Hopenhayn y A. León, editores (2009) *Las clases medias en Iberoamérica. Retrospectiva y nuevas tendencias* (CEPAL-SEIGIB, México D.F., Siglo XXI editores, de próxima aparición).
- CEPAL/OIT (2009) “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: crisis y mercado del trabajo”, Boletín, N° 1, Santiago de Chile.

La seguridad social en el Ecuador, historia y cifras

Jimena Sasso



Foto: Ma. Fernanda Acosta

Cifras

La seguridad social es un tema de interés para todas las naciones democráticas ya que por medio de ella se busca disminuir los riesgos y vulnerabilidades que enfrenta la sociedad, y en particular la más marginada. En el Ecuador, el debate sobre esta cuestión ha sido reabierto recientemente con el fin de modificar la ley de Seguridad Social vigente y adaptarla al mandato de la Constitución Política de 2008. Con el fin de conocer la situación actual de la seguridad social en el país, en este artículo revisamos de manera breve y concisa, la historia del sistema de seguridad social ecuatoriano y algunas cifras nacionales.

El origen del Sistema de Seguridad Social en el Ecuador se remonta a principios del siglo XX cuando se dictaron las leyes de 1905, 1915 y 1918 para amparar a los empleados públicos, educadores, telegrafistas y dependientes del poder judicial. Posteriormente se creó la Caja de Pensiones, con la que se buscaba proteger a los empleados públicos, civiles, militares y bancarios con beneficios de jubilación, montepío civil y fondo mortuario.

A principios del siglo XXI, respondiendo al nuevo contexto económico y demográfico del país, caracterizado por el aumento del desempleo y del empleo informal, así como por elevados niveles de inflación que llevaron a la fragilidad financiera del sistema de seguridad social, se realizó una modificación importante a éste: se aprobó en el Congreso Nacional el 30 de noviembre de 2001, la transformación de un sistema público con un régimen financiero de reparto a un modelo mixto, el cual “no cierra el programa o sistema público sino que lo reforma y lo convierte en un componente que se combina con otro nuevo componente de (ahorro) individual, en este caso, al retirarse, los asegurados reciben dos tipos de pensiones: básica (es una prestación definida y regulada por Ley) y complementaria (prestación indefinida que el jubilado recibe de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual) (Pazmiño y Robalino, 2004:15).

El modelo mixto, define al IESS como la entidad responsable de la prestación del Seguro General Obligatorio (SGO), el cual está conformado por cuatro seguros, que son administrados independientemente y son considerados patrimonios autónomos:

- Seguro General de Salud Individual y Familiar.
- Seguro General de Riesgos de Trabajo.
- Sistema de Pensiones por Vejez, Invalidez y Muerte y,
- Seguro Social Campesino
- Además, provee otras prestaciones como Fondos de Re-

serva, Cesantía y Otras prestaciones económicas de corto plazo.

De acuerdo con un estudio del Banco Central, los cambios más importantes que esta reforma trajo son los siguientes:

1. Estructural: creación del sistema mixto de pensiones mediante dos pilares, el Régimen Solidario Obligatorio, en el cual todos los trabajadores participan y el Régimen de Ahorro Individual Obligatorio, que consiste en la capitalización en cuentas individuales de los aportes personales correspondientes a los trabajadores cuyos salarios se ubican dentro de determinados umbrales.
2. Paramétrica: aumento de la edad mínima de jubilación de 55 a 60 años y la modificación de la metodología de cálculo de las pensiones, a las cuales, de acuerdo al planteamiento, se las actualizaría en función de un índice medio de salarios¹.
3. Institucionales y de control: se refieren a la separación de las reservas de los distintos fondos que administra el IESS, prohibiendo el uso “cruzado” de los recursos de un programa para financiar otro, así como al control del origen y uso de los recursos públicos por parte de la Contraloría General del Estado y a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros encargada del Sistema Nacional de Seguridad Social (Pazmiño y Robalino, 2004: 5).

Además del IESS existen otras dos instituciones que participan en la administración de programas de seguridad social: el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía

Tabla 1. Afiliados al IESS por quintiles de ingreso

Quintil de ingresos	Ingreso promedio/mes US\$	Número de afiliados	% afiliados
1	37	104,873	23.6
2	97	119,284	26.9
3	150	171,901	38.8
4	220	358,752	80.9
5	661	443,579	100.0
Total		1,198,389	270.2

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (ENEM-DU), INEC, 2003 (Durán, 2007: 32)

Tabla 2. Población total que está afiliada o cubierta por algún tipo de seguro de salud a nivel nacional y por área

Seguros de Salud		Nacional	Urbano	Rural
Tienen seguro	%	21.4%	22.2%	19.8%
	Población	2,836,668	1,875,769	960,899
No tienen seguro	%	78.6%	77.8%	80.2%
	Población	10,441,691	6,559,869	3,881,822
Seguros de Salud		Nacional	Urbano	Rural
Seguro privado	%	24.5%	34.0%	5.8%
	Población	694,083	638,175	55,908
IESS	%	66.5%	53.7%	91.6%
	Población	1,887,973	1,008,220	879,753
Otros seguros	%	9.0%	12.2%	2.6%
	Población	254,612	229,374	25,238

Fuente: INEC

Tabla 3. Población total está afiliada o cubierta por algún tipo de seguro de salud por región

Seguros de Salud		Costa	Sierra	Amazonía
Tienen seguro	%	17.8%	25.7%	17.6%
	Población	1,179,658	1,544,096	112,914
No tienen seguro	%	82.2%	74.3%	82.4%
	Población	5,444,935	4,466,749	530,006
Seguros de Salud		Costa	Sierra	Amazonía
Seguro privado	%	27.6%	23.4%	5.8%
	Población	325,973	361,578	6,531
IESS	%	67.0%	65.1%	81.9%
	Población	790,134	1,005,351	92,489
Otros seguros	%	5.4%	11.5%	12.3%
	Población	63,551	177,167	13,894

Fuente: INEC

Nacional (ISSPOL) los cuales ofrecen programas de seguridad cerrados –es decir orientados solo a personal de sus instituciones– y tienen un alcance de alrededor de 0.6% de la población (Durán, 2007: 22).

De acuerdo con la Constitución Política de 2008, el acceso a cobertura de la seguridad social es un derecho de todas las personas, incluyendo el trabajo no remunerado en los hogares, el de autosustento en el campo, el trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo (art. 34). Así mismo establece en el artículo 449 que “El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas”.

En este sentido, este artículo constitucional garantiza beneficios como la protección frente a los riesgos de enfermedad (incluidas las pérdidas temporales de ingresos que supone la enfermedad y acceso a atención integral en salud), creación de condiciones adecuadas de seguridad y salud en el trabajo que disminuyan los altos índices de accidentes, enfermedades y muertes por causas laborales, mortalidad infantil y juvenil; acceso a jubilación y, en general, protección frente a condiciones de incertidumbre económica que afectan directamente el bienestar familiar. En consecuencia, la baja cobertura que en un país se tenga respecto a la protección social revela grandes riesgos para la población y una pesada carga económica y social que retroalimenta la marginación y la pobreza (Durán, 2007: 28).

Si bien estos beneficios están garantizados en la Constitución Política de 2008, los riesgos que ocasiona la baja cobertura en la protección social en el Ecuador continúan presentes. De acuerdo con datos de la Quinta Ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida³ realizada por el INEC entre noviembre del 2005 y octubre del 2006, solo el 21.4% de la población nacional tenía algún tipo de seguro, lo que quiere decir que la gran mayoría de los ecuatorianos, es decir 10,441,691 personas (78.6% de la población nacional) no contaban con ningún seguro. Por otra parte, cuando la cobertura se mide con respecto a la población económicamente activa (PEA), encontramos que el índice de cotizantes se ha mantenido en un valor del orden del 23%; “esto significa que de cada 100 personas en actividad económica, 77 no cotizan a la seguridad social” (Durán, 2007: 27).

En efecto, el sistema de pensiones presenta un bajo nivel de cobertura, escasa protección a los sectores más vulnerables de la población y desequilibrios actuariales. No obstante, es importante destacar que las recientes reformas realizadas a la Ley del Seguro Social buscan modificar esta situación, ya que en lo referente a las pensiones y jubilaciones se busca aumentar progresivamente las pensiones con el fin de disminuir las desigualdades. “El proyecto [de reforma de ley] determina que las pensiones de invalidez, vejez, incapacidad permanente total o absoluta, de riesgos del trabajo y las de monotipio, se incrementarán al inicio de cada año (a partir del 2011) en la misma proporción que el incremento del salario básico unificado del trabajador en general, con la finalidad de asegurar el acceso a una pensión digna que será mejorado con la multiplicación por un factor variable determinado en función de porcentajes del salario básico unificado” (Asamblea Nacional, 2010)³.

Según datos de la CEPAL, Ecuador es uno de los varios países de América Latina en los que la cobertura de seguridad social es baja, ya que además de él también “en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú solo un tercio o menos de los ocupados urbanos aportaban a los sistemas de seguridad social, mientras que en Chile y Costa Rica la cobertura era superior a dos tercios de los ocupados. Sin embargo en casi todos los países los avances de cobertura fueron escasos” (CEPAL, 2008:111). Así mismo, la exclusión de la seguridad social en la región afecta principalmente a las mujeres y los niños, pues sólo el 15% de las mujeres participan de los sistemas de seguridad social, lo que se compara con el 25% de los hombres (CEPAL, 2008:111); lo que se repite en Ecuador pues solo el 13.5% de mujeres cuenta con cober-

tura de seguridad social frente a 17% de los hombres, inequidad que se presenta en casi todos los grupos de edades: en el país solo el 5% de los infantes y los menores de edad en general tienen protección social (Durán, 2007).

Otra de las características de la seguridad social en Ecuador y América Latina es que la población protegida corresponde a los estratos de mayores ingresos, fenómeno típico en los países de Latinoamérica de baja cobertura de la seguridad social. En el país, mientras que el 20% más pobre de la población concentra el 9% de afiliados, el quintil superior de ingresos concentra el 37% de la afiliación (Durán, 2007: 32).

La deficiencia en cobertura en el país se observa también en su distribución por niveles rural y urbano. Como se puede apreciar en la Tabla 2 solamente el 22.2% de la población urbana y el 19.8% de la población rural tiene algún tipo de seguro (ECV 2006). Respecto a los asegurados con algún tipo de seguro, del 21.4% del total nacional, el 66.5% está asegurado en el IESS, mientras que el 24.5% cuenta con seguro privado y el 9.0% con otro tipo de seguro como el del ISSFA, del ISSPOL o algún Seguro Comunitario.

Las desigualdades en aseguramiento se manifiestan también en las tres regiones continentales del Ecuador; si bien el IESS es el principal asegurador, en todas las regiones siguen siendo pocas las personas con seguro. Como se puede ver en la Tabla 3, la región Sierra es la de mayor alcance con 25.7% de su población asegurada, frente a la Costa y la Amazonía que tienen 17.8% y 17.6% respectivamente. En las tres regiones, el IESS es la institución responsable de la seguridad social de la mayoría de la población, cubriendo en la Amazonía al 81.9% de la población de esta región, al 67% de la Costa y al 65.1% de la Sierra.

Sin embargo en el aseguramiento por provincia encontramos deficiencias importantes, pues el porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por algún tipo de seguro llega a niveles cercanos al 100%. Como se puede observar en las siguientes tablas, Los Ríos, El Oro y Tungurahua son las provincias con mayor porcentaje de personas no afiliadas y sin algún tipo de seguro, superando el 80% de su población. En contrapartida, las provincias que tienen menor porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por un seguro no reflejan mejores números, pues no bajan del 70%.

Ahora bien, la ausencia de afiliados al seguro social público en el país refleja otro problema: la evasión de contribuciones al IESS relacionada a una costumbre que los empleadores mantienen –fortalecida con las reformas laborales de 1998-2002 que permitieron la flexibilización laboral– en la que buscan la manera de evadir las contribuciones ya sea mediante la declaración de salarios menores a los reales, o a través del no registro de sus trabajadores en el seguro. Esto se materializa en un importante déficit de ingresos al Instituto y que no llegan, por lo tanto, a formar parte de las prestaciones a los asegurados. De acuerdo con estimaciones de 2005 “si todos los trabajadores asalariados ecuatorianos fueran incorporados al Seguro Social, independientemente del tamaño de establecimiento y rama de actividad económica, los ingresos de la Institución en los seguros de salud, pensiones, riesgos del trabajo y cesantía, se incrementarían en cerca de US\$800 millones. Esta cifra sobrepasa los gastos actuales del IESS, que en el año 2005 sumaron aproximadamente US\$679 millones” (Durán, 2007: 37).

A esto se suma la gran cantidad de personas que se encuentran con formas de empleo precarias, es decir de “baja productividad, por lo general de mala calidad y que se vinculan con aspectos tales como la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social” (CEPAL, 2008: 108).

En este contexto, el problema del aseguramiento social en el Ecuador refleja un problema estructural que tiene que ver no solo con las dificultades financieras y de servicio que tiene el IESS para proteger a las y los trabajadores y sus familias sino también con la creencia entre empleadores y empleados de que es una pérdida de dinero pagar las contribucio-

Tabla 4. Población total afiliada o cubierta por algún tipo de seguro de salud por provincia

Provincias con mayor porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por algún tipo de seguro de salud		
Provincias	Población	%
Los Ríos	654,403	90.0%
El Oro	522,630	68.0%
Tungurahua	420,454	85.7%
Provincias con menor porcentaje de personas que no están afiliadas ni cubiertas por algún tipo de seguro de salud		
Provincias	Población	%
Pichincha	1,858,115	50.3%
Loja	306,518	71.7%
Chimborazo	324,703	74.2%
Fuente: INEXC		

nes al seguro social, y también a la incapacidad económica real de grandes sectores de la población que se encuentran en situación de subempleo o desempleo.

Fuentes utilizadas

- Asamblea Nacional (2010) “Asamblea debate reforma a la Ley de Seguridad Social para revalorizar las pensiones del IESS” Octubre, 21. <http://www.asambleanacional.gov.ec/201010214530/noticias/boletines/asamblea-debate-reforma-a-la-ley-de-seguridad-social-para-revalorizar-las-pensiones-del-ies/Imprimir.html> (consultada 22 noviembre 2010)
- Duran, Fabio. 2007. “República del Ecuador: Diagnóstico del sistema de seguridad social” (Borrador preliminar). Oficina Internacional del Trabajo Oficina Subregional de OIT para los países andinos Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Departamento de Seguridad Social / OIT Ginebra. Septiembre. 197 p.
- Encuesta de Condiciones de Vida, Quinta Ronda 2005-2006, Folleto de Indicadores de Salud. INEC. www.inec.gov.ec
- CEPAL. 2008. “Panorama Social AL 2008. Capítulo II Empleo, Pobreza y la Nueva Meta del Milenio” p. 1-68
- Pazmiño S. y G. Robalino. 2004. “La seguridad social en el Ecuador” Apuntes de Economía No. 47. Banco Central del Ecuador.

Notas

- 1 “El objetivo del índice es estimar las variaciones registradas en los ingresos corrientes de los trabajadores, comprendidos en los grandes sectores de la actividad pública y privada, que sean remunerados exclusivamente en dinero” (AA.VV, 2001: 39).
- 2 La información de la Quinta Ronda es la más reciente con que se cuenta a la fecha. El Censo 2010 a realizarse el próximo 28 de noviembre arrojará información actualizada que deberá ser considerada en futuros análisis.
- 3 El proyecto de reforma de la Ley de Seguridad Social se encuentra actualmente en proceso de aprobación del Ejecutivo, por lo que será necesario un posterior análisis sobre los resultados de la misma.

Reseñas de libros

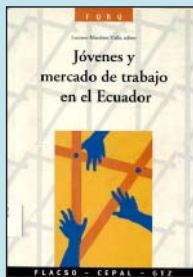


CLACSO (2009)

Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales.

Disponible en http://168.96.200.112/clacsonovedades_editoriales/libros_clacso/libros_listado_completo.php?orden=nro_orden

Desde 2007 se constituyó el actual grupo “Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales” con sede en la UNAM, sede Iztapalapa y en el CEIL-PIETTE del CONICET. Los dos volúmenes contienen la mayoría de las ponencias presentadas en el Seminario de Buenos Aires, realizado en noviembre de 2007. (CLACSO, s/f)



Martínez, Luciano (2006)

Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador

Ecuador: FLACSO-Ecuador; CEPAL; GTZ

Una de las metas del milenio era el proporcionar un trabajo digno y productivo a los y las jóvenes. En este libro se analiza la realidad laboral de estos actores sociales en Ecuador, los índices de su inserción laboral, en qué tipo de trabajos se desempeñan y cuál es su oportunidad de acceso a una capacitación y formación.

La compilación de artículos visibiliza un estudio multidisciplinario que aborda las perspectivas económica, antropológica y sociológica; y presenta tanto datos cuantitativos sobre el tema como información cualitativa.



Betty Espinosa, Ana Esteves y Marcela Pronko, editoras (2008)

Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina

Colección 50 años, FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador

En este libro se analiza un abanico de políticas de trabajo y empleo dirigidas a contrarrestar los efectos sociales resultantes de la flexibilización del mercado de trabajo en el contexto de la globalización y los ajustes estructurales. Se profundiza en las políticas y programas que se han propuesto en América Latina para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, en los programas de empleo tipo workfare y en las políticas activas del mercado de trabajo. También se abordan los impactos de los cambios asociados a la globalización sobre el área rural.



Betty Espinosa, coordinadora

Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas

Colección 50 años, FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008

Este libro analiza las transformaciones que ha experimentado la relación salarial de trabajo en el nuevo contexto post-fordista, globalizado y flexible. También da cuenta de la pluralidad de tipos de trabajo que coexisten en América Latina con el fin de comprender las nuevas problemáticas en torno a las experiencias laborales de las personas y los desafíos para los estados latinoamericanos en términos de regulación del trabajo y protección social.

Reseñas de artículos on-line

CEPAL/OIT (2009)

“Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Crisis y mercado laboral”

Boletín CEPAL/OIT. (s/l): CEPAL; OIT.

<http://www.oit.org.pe/2/wp-content/descargas/Boletin%201%20CEPAL-OIT-WEB.pdf>

La CEPAL, en conjunto con la OIT, hace un análisis regional sobre los efectos de la crisis mundial de estos dos últimos años en la realidad laboral de América Latina y el Caribe.

El estudio parte de un diagnóstico sobre las tasas de desempleo nacionales (tanto de hombres como de mujeres) y visibiliza también la adopción de políticas estatales contracíclicas –tales como el apoyo a seguros de cesantía, una mayor inversión en capacitación del personal, la creación de empleos desde el sector público, el aumento del tiempo de formación profesional para controlar la demanda deprimida de empleo –que han logrado contener el aumento del desempleo en la región.

Enlaces de interés relacionados al tema

Gobierno

Ministerio de Trabajo y Empleo

<http://www.mintrab.gov.ec/MinisterioDeTrabajo/index.htm>

Estadísticas de Empleo

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_socd/emp_sub_des

Banco Central del Ecuador

<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Precios/Indices/p200806.htm>

Organizaciones de la sociedad civil

Cámara de Comercio de Quito

<http://www.ccq.org.ec/>

Organizaciones internacionales

Organización Internacional del Trabajo

<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

CEPAL

<http://www.eclac.org/>

CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

<http://www.clacso.org.ar/>

GRILAC, Grupos regionales de Investigación sobre Latinoamérica y el Caribe

<http://www.flacso.org/programas-y-proyectos/grilac/>

Documentos relacionados con el tema

Código del trabajo

<http://www.arevaloyasociados.net/documentos/CODIGO%20DE%20TRABAJO.pdf>

Plan Nacional 2009-2013 está en: pagina principal, actualidad, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013; Ahí te lo puedes descargar, el sitio es:

http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=598:alberto-acosta-responde-al-presidente-del-conesup&catid=67:boletin

Ley reformativa al Código del trabajo

http://www.aebe.com.ec/data/files/DocumentosPDF/MarcoLegal/LEY_REFORMATORIA_CODIGO_TRABAJO.pdf



FLACSO
Ecuador

FLACSO Sede Ecuador

Director: Adrián Bonilla

Programa de Políticas Públicas y Gestión

Coordinadora del boletín: Betty Espinosa

Investigadores: Betty Espinosa • Ramiro Viteri,
María Fernanda Acosta A. y Patricio Rivas

Colaboradores: Galo Chiriboga, • Rolando Franco • Jimena Sasso y Carolina Zurita

Editore: Patricio Rivas • Fotografía: Patricio Rivas • Diseño: Antonio Mena

Flacso Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2) 3238888

boletinpp@flacso.org.ec • www.flacso.org.ec • Quito, Ecuador