

## FLEXIBILIZACION LABORAL Y CRISIS

Iván Narváez Q.

Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

FESO

Bélgica 213 y Eloy Alfaro

Teléfonos: 446413 - 446415

Apartado Postal: 17-15-0015-B

Quito - Ecuador

### **Director Ejecutivo FESO**

Raúl Moscoso Alvarez

### **Jefe de Publicaciones**

Remigio Rivera Molina

### **Unidad de Presentación Gráfica**

Ignacio González Toledo

### **Textos**

Laura Lasso de la Torre

### **Impresión**

Imprenta Editora Porvenir

*La presente publicación ha sido posible gracias al auspicio de la fundación Konrad Adenauer. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen el pensamiento institucional.*

©Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

Quito 1992

ISBN 9978-963-60-X



# **PRESENTACION**

*La presente publicación, que FESO tiene el agrado de publicar trata un tema sin lugar a dudas clave en el debate del Ecuador actual : Flexibilización laboral y crisis , en cuyo contenido se describe por un lado los cambios que el país requiere para emprender un proceso de modernización económica hoy fundamentalmente asimilado a los vientos privatizadores, y por otro, el rol de la sindicalización pública y privada, que enfrenta el desafío de demostrar que aún tiene relevancia, conquistas que defender y aspiraciones por lograr; ante un escenario que pretende dejarlo en desuso e incluso fuera de la historia.*

*Es acertado sostener que en toda la problemática planteada respecto a la sindicalización, primordialmente de naturaleza pública, está presente una ideología neoliberal - occidental , que propone una serie de dilemas categóricos y taxativos a elegir; por un lado el individuo frente a la colectividad, el mercado frente al estado, lo privado frente a lo público, la competencia frente a la solidaridad, las élites iluminadas frente a la igualdad y equidad social, la eficacia empresarial frente a la inoperancia, la corrupción y el despilfarro estatal. En definitiva una noción mesiánica de lo privado frente a todo lo que ha implicado el estado de bienestar.*

*Ante éstos dilemas, es fácil para los portadores del discurso neoliberal, llegar a conclusiones y decisiones sobre el camino o los caminos que deben transitar nuestras sociedades para lograr el desarrollo. Terminar con la sindicalización pública, reducir el tamaño del estado, emprender el proceso de privatizaciones, reducir el gasto público y esperar el milagro del mercado. Frente a esta posición que resulta dogmática; de similar manera, los sectores laborales plantean mantener e incluso incrementar los beneficios de la sindicalización pública, resistirse a los cambios y esperar el milagro de las masas.*

*Entre estos dos andariveles se encuentra el debate sobre la situación actual. En un contexto así planteado se hace obviamente difícil conciliar el interés de los sectores privados, el de los trabajadores y el gobierno nacional.*

*En el presente estudio, Iván Narváez, describe con detalle el problema jurídico que envuelve a la sindicalización pública, la postura que ha veni-*

do sosteniendo el sector empresarial, a través de los representantes de las Cámaras; el sector laboral a través de su dirigencia sindical y la posición que algunos voceros del gobierno han emitido al respecto. Adicionalmente presenta una selección importante de comentarios de analistas de la prensa nacional, que permite tener una visión integral y equilibrada de la misma.

El autor destaca el hecho de que los cambios sociales y económicos sucedidos en el país y fuera del mismo, exige tanto de los sectores empresariales como de los trabajadores y el gobierno, cambios en el modelo de relaciones laborales, una redefinición de los derechos sociales en un país en que la tasa de sindicalización ha disminuído producto de la crisis económica y en donde los sectores sociales mas desfavorecidos son aquellos que carecen de empleo y se mantienen en la informalidad .

Igualmente señala el hecho de que tales cambios deben involucrar una nueva ética de la responsabilidad y la convicción de los sectores empresariales, que historicamente se han beneficiado mas que de su propio esfuerzo, de las prerrogativas de estado de bienestar tan cuestionado por ellos mismos; la necesidad de que las fuerzas sociales y laborales se cuestionen sobre si es posible o no seguir manteniendo una cultura rígida de defensa de lo existente o incorporando otras demandas que en la crisis actual del estado constituiría un suicidio.

Sin estos exámenes a conciencia será difícil enfrentar las tareas de la modernización económica , la equidad social y la integración económica con nuestros vecinos y los mercados mundiales, que queramoslo o no son una realidad a la que hay que hacer frente por el presente y fundamentalmente por el futuro.



# **INTRODUCCION**

A finales de la década de los 80, se desencadenaron una serie de sucesos históricos que dada su importancia, sorprendieron a todos; la caída del muro de Berlín, los procesos de transición desde regímenes autoritarios - burocráticos, a regímenes democráticos - liberales, los procesos de integración en bloques de poder económico, el supuesto final del debate ideológico, sustentado en el igualmente supuesto triunfo del pensamiento liberal occidental, el fracaso de los paradigmas marxistas que tanto influyeron en el pensamiento político universal, el impacto peculiar del proceso político soviético, los cambios institucionales en varios países; entre otros han llevado a una serie de interpretaciones que más que contribuir a clarificar el panorama mundial, han contribuido a confundirlo.

Esta confusión se observa en la visión determinista y unilateral que van adoptándose en el discurso político y en las propuestas para el ejercicio del poder, por lo general los paradigmas y tipos ideales que se proclamaron en décadas anteriores para el desarrollo de América Latina, hoy han pasado a los archivos a incinerarse. Este es el caso del papel del Estado que en las décadas del 60 - 70 jugó un papel clave en los planes de desarrollo de nuestros países y que en la actualidad para algunos sería una herejía insistir en su vigencia; y a la inversa el rol del mercado que en las mismas décadas fue fuertemente cuestionado, hoy ha pasado a ser el mecanismo perfecto que solucionará "aparentemente" todos los problemas del desarrollo.

Este manejo dialéctico de reivindicar hoy lo que antes se condenó y condenar hoy lo que antes se reivindicó, es lo que sucede con el tratamiento que en el análisis social y político se está realizando, respecto al papel del Estado y del mercado en la sociedad.

Los recientes debates iniciados en el país a raíz de la necesaria modernización de la institucionalidad democrática, nos ha llevado a pensar que nuevamente existe el riesgo de analizar el tema del estado como opuesto al mercado y a la inversa; esto se desprende de un sutil tratamiento ideológico del tema, que lleva a sacralizar

al mercado y todas las iniciativas económicas privadas que ello implica, por un lado; y, por otro, desacreditar y satanizar el rol del Estado, como el causante de todos los males y dentro de él todas las actividades del sector público.

Este proceso de satanización del estado, expresado claramente en una expresión de Ronald Reagan que decía: "No tenemos problema con el Estado, el Estado es el problema", nos lleva a la necesidad de cuestionar la persistencia en un enfoque de ésta naturaleza, que a más de ser errado, es limitado, ya que prescinde y excluye de manera deliberada el rol que le corresponde a la sociedad civil frente al Estado como al mercado.

En la perspectiva de dotar al mercado de un mayor protagonismo en el desarrollo del Ecuador actual, se inscribe el tratamiento de la flexibilización laboral, que el presente libro trata. En el mismo, el autor inicia su estudio describiendo las distintas caracterizaciones que los pensadores clásicos establecieron acerca del estado, el rol del derecho público, el derecho constitucional y el problema clave de la sindicalización en el sector público, que al momento es el eje del debate público.

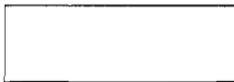
En Ecuador como en muchos países del América Latina, la sindicalización del sector público fue una de las expresiones del Estado benefactor desarrollado en décadas anteriores, sobre todo en la década de los 70, cuando se evidencia un crecimiento, ampliación y en muchos casos creación de aparatos institucionales, que certificaban una mayor autonomía del estado respecto a los grupos de poder económico y de la misma manera una contribución al desarrollo de una clase media, generalmente asociada a la administración pública.

Con el advenimiento de la crisis económica en la década de los 80, también entra en crisis la capacidad del estado para hacer frente a las exigencias y derechos de los sectores públicos sindicalizados, cuyo peso en el presupuesto del estado es determinante y constituye para muchos analistas uno de los

principales obstáculos para modernizar el estado e impulsar un proceso de privatizaciones que haga posible el desarrollo eficiente y eficaz, que la economía liderada por el estado ha sido incapaz de hacerlo.

El trabajo presente, permite observar las distintas perspectivas de análisis sobre la sindicalización pública y las iniciativas de flexibilización laboral a llevarse a cabo, en cada una de ellas persiste un enfoque subordinado al sector económico o social del cual procede el análisis, esto es de los empresarios, trabajadores y el Gobierno nacional, adicionalmente la de importantes analistas de la prensa escrita, que tampoco están exentos de analizar en perspectivas de dependencia a distintos sectores de poder económico y político determinado.

En varios de los análisis compilados en el presente estudio, se puede coincidir en el hecho de que Ecuador es uno de los países de América Latina, en el cual existe un sistema político laboral que ha revelado resistencias a los cambios, incluso contradiciendo el espontáneo y natural movimiento de la sociedad en general. El riesgo que presenta este proceso está en que los principales actores, esto es trabajadores, empresarios y gobierno no puedan llegar a determinados consensos y acuerdos que permitan balancear costos y beneficios del proceso, así como ver las posibilidades de la modernización económica en perspectivas que excluyen el valor y la vitalidad de la sociedad civil, que por sobre la importancia del mercado y del estado debe ser la protagonista de todo proceso de desarrollo.



# **CAPITULO I**

ciencia y exclusiva responsabilidad, estas normas no son coercitivas. Además por normas jurídicas, que son aquellas que están dadas por el Derecho, con función ordenadora y en busca de una conducta a seguir dentro de la sociedad. Estas son normas obligatorias que restringen la libertad individual y no dependen de la aceptación o rechazo de cada individuo, que es compelido a respetarlas en función de la armonía social y en pro del bien común.

A primera vista el Poder Social es la facultad personal de imponerse sobre otros, pero a la vez este poder predica mando y obediencia recíprocos. Si bien es cierto que el hombre es ser sociable por naturaleza, (animal político como lo definiera Aristóteles) cabe reconocer que la sociedad inserta al individuo en la comunidad organizada en función de constantes proyectos para mejorar las relaciones de convivencia. Consecuentemente la sociedad es organizable y ello implica que fuera de la voluntad humana existen fuerzas externas que actúan en su entorno físico condicionándolo.

Políticos y sociólogos consideran que el Poder es fuerza, pero se discute que por las dos vías se llega al mismo resultado, es decir a la sumisión. La fuerza significa la irracionalidad y el Poder el consenso que es inherente al ejercicio de la autoridad. Conforme lo relievra el tratadista Georges Burdeau, el poder es una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la conciencia social, destinada a conducir al grupo en la línea del Bien Común y capaz, en caso de resistencia, de imponer a los miembros la actitud que ella pida.(1) Por su parte JELLINEK sostiene.

*" Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación , que ha de ordenar y dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación por escasa fuerza que posea, tiene un poder peculiar, que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros" (2)*

Poder y Estado son términos interrelacionados. La sociedad política es el mejor terreno para el ejercicio y desarrollo del Poder y el Estado necesita del Poder para mantener el orden, para mantenerse y subsistir. En consecuencia el Estado sin Poder es un ser inerte, carente de sustancia, de allí que el Poder es el requisito sine qua non para la existencia de la maquinaria estatal.

Históricamente el Estado viene a ser el resultado de la evolución de la sociedad política, que tiene su origen en la familia patriarcal. Pasa a la patria o unión de familias por razón religiosa, deviene en la asociación de tribus o ciudad y en ésta se da un estancamiento del proceso evolutivo toda vez que es evidente la dispersión por razones de carácter geográfico y fundamentalmente demográfico. Prosigue el imperio como expresión política centralizada y rígida y se aborda a la ciudad-estado de la época griega, que en cierta forma da inicio a una democracia directa en algunos aspectos. En la Edad Media se consolida el cristianismo y el predominio militar: el emperador, el rey y la nobleza constituyen la triada corporativista que permite una incipiente presencia de algunos grupos o sus representantes en los primeros parlamentos que giran alrededor del Rey. El advenimiento de los Estados Nacionales es inevitable y a partir del siglo XV se vertebran como resultado de múltiples causas de carácter social, económico, político, tecnológico.

El Estado Nacional se caracteriza por el absolutismo monárquico, centralismo absorbente, inorganicidad y hegemónica detentación del poder por una sola persona; hechos que lo llevaron a una etapa de crisis y de la cual emergió el Estado Capitalista, caracterizado por su materialismo exagerado, conocido más bien como Estado Democrático Liberal y en el que prevalecen los principios de la "libertad humana" (individual y política), igualdad y confraternidad. Este Estado se consolida hacia el Siglo XVIII, época en la que confluyen factores de índole filosófica, política, económica, social y tecnológica, entre otros, que amalgamados con las doctrinas de Montesquieu, Rousseau, Locke y los enciclopedistas; aprovechan el impacto de la Revolución Industrial que trastoca y transforma las re-

laciones económicas, sociales, culturales y políticas, hasta culminar con la connotada Revolución Francesa de 1789.

Después aparecen otras formas de Estado tales como: el Estado Totalitario (modelo socialista soviético), el Estado fascista y el Estado nazi, caracterizado por la idea económica y de la fuerza.

## 2.- EL ESTADO CONTEMPORANEO

Estrechamente vinculado al liberalismo y a la democracia. A la democracia que tiene sus raíces en la antigua Grecia y al liberalismo político más bien de signo occidental y norteamericano, aunque su génesis tuvo lugar en Inglaterra, aproximadamente en la misma etapa histórica.

El Estado liberal contemporáneo se basa en los principios de la "distinción de poderes", en el concepto de "Estado de Derecho" en el "respeto de todos los derechos individuales y de sus respectivas garantías". Así el Estado Liberal contemporáneo se presenta sometido a la iniciativa individual. No obstante tiene matices progresistas que permiten consagrar ciertas libertades colectivas o públicas. Toda vez que en lo referente a la caracterización de este modelo de estado, infinidad de tratadistas ya lo han hecho y de la mejor manera, por la objetividad y concreción nos remitiremos al estudio realizado por el maestro Aurelio García en su obra " Historia de las Doctrinas e Instituciones Políticas ".

*"La doctrina liberal en general sirve de fundamento y contenido a los movimientos revolucionarios políticos y a la estructuración de las cartas constitucionales de varios Estados modernos. En varios países europeos y americanos las ideas liberales políticas se abren y llegan a cobrar un alto significado, no solamente como una novedad política, del tiempo, sino sobre todo como un expresión del espíritu contemporáneo que se caracteriza por el individualismo, el positivismo, el burocratismo y el movimiento independentista de los pueblos que gradualmente han ido llegando a su madurez política, económica, social, y cultural. Continúa el maestro señalando " El liberalismo político se confunde con el " libre-cambismo" "economía de la libre empresa" y termina como "Estado Liberal-burgués" y "neutralista" (3)*

Ciertamente resultó ser eso, y el Estado se preocupa de las angustias económicas y necesidades sociales del sector menos favorecido de la colectividad, pero no es eficiente en la prestación de los servicios públicos oportuna y adecuadamente, es decir, se desentiende de lo más sustancial que es la búsqueda del bien común.

*"El Estado liberal se contentará con desempeñar el papel tutelador de los derechos ciudadanos, de amparador de la libertades individuales y públicas, como también de protector de la paz social y del orden público. En tal virtud, el Estado liberal será únicamente un instrumento policial, encargado de atender al buen comportamiento de los asociados en general, y a la disciplina de los administrados, a fin de que se mantenga el alto principio de autoridad pública.. A este tipo estatal es que se ha llamado "Estado Gendarme" o " Estado Policía" (4)*

Para concluir con el esbozo de los antecedentes históricos y jurídicos del Estado, como con lo relativo a su organización; nos queda referirnos a la época moderna que parte con la crisis de la monarquía absoluta, la misma que abrió una nueva etapa en el desarrollo del mismo. Inglaterra se adelantó con su revolución jurídica. Después los Estados Unidos y Francia optaron por la doctrina individualista para terminar cediendo al naciente constitucionalismo moderno, producto de ese lento y tortuoso proceso histórico.

El Constitucionalismo implanta el Estado de Derecho correspondiente a un grado de desarrollo de la sociedad capitalista. Los Estados emergentes adoptan esta forma de organización jurídico-política en base a las propuestas más destacadas de Locke, Montesquieu, y Rousseau.

El ordenamiento jurídico de la sociedad política mediante una Constitución escrita, subordina a gobernantes y gobernados en base al imperio de la Ley Suprema que es dicha Constitución que

rige al Estado. Y en cuanto esta modalidad se adopta a nivel casi universal, los Estados Americanos nacen al amparo del constitucionalismo descrito y conocido comunmente como Constitucionalismo Clásico, toda vez que se rige por los principios del pensamiento liberal signado por el anhelo de libertad, igualdad y confraternidad.

Los Estados Latinoamericanos fundamentan su estructura jurídica, política, económica y social en la supremacía de la Carta Política Fundamental y que es la de mayor importancia en el Derecho Constitucional, cuyo objetivo más próximo es el de regular la vida de los hombres y sus relaciones jurídicas en el Estado de Derecho. Esto nos permite ver la complejidad de materias y problemas que deben tratarse y sobre todo; que el Estado tiene que considerar a fin de alcanzar la armonización más ideal entre sus asociados. En todo caso el Estado Ecuatoriano no pudo ser la excepción y desde su génesis adopta el sistema constitucionalista anteriormente descrito.

Como elemento determinante para la constitución del Estado hemos considerado la preexistencia de la nación; es decir, la órbita a que alcanzan los vínculos de la vecindad, los mismos que se consolidan y expanden hasta fundirse en supremos valores, como respuesta por seguir la misma vía cultural y producir la conciencia de un destino común que en última instancia es lo que caracteriza a una nación. Los elementos más relievantes son: el idioma, la raza, hábitos, religión y un territorio. Así la nación se confirma y prospera la sociedad. El conjunto al final viene a constituirse en Estado. Lo expuesto nos permite aseverar que el espíritu nacionalista por su carácter aglutinante e identificador, da capacidad para constituir el Estado. La nación viene a ser una especie de entidad ordenadora que subsume a la vez a lo ordenado y lo que se ordena.

Por esencia del Estado sus actividades son eminentemente jurídicas, responden a un proceso continuo de creación y aplicación del Derecho. El Estado no se concreta y realiza sino mediante

hombres que actúan a nombre de él. Hombres que partiendo del hecho de ostentar potestad para dictar normas jurídicas, lo hacen, y en un proceso van logrando la estructuración ordenada de la sociedad política.

Según Kelsen, para que el Derecho consista en un orden unitario de estructura escalonada responde a la esencia del orden. Y ciertamente el orden jurídico estatal consta de normas generales y normas individuales. Las primeras establecen que si se concreta cierto acto típico debe aplicarse una sanción y las individuales estipulan que si cierto acto se ha concretado por ser típico debe aplicarse una sanción, o que el acto no se ha realizado y por lo tanto no hay lugar a una sanción en base a la misma norma general. De todos modos queda claro que la juridicidad del Estado radica en la vigencia de la Norma Fundamental que es la que delinea ordenada y coherentemente las relaciones entre los individuos, entre el Estado y otros Estados. Cabe señalar que el ordenamiento jurídico de cada Estado varía de acuerdo a los diversos enfoques de carácter filosófico-doctrinario. El profesor Homero Izquierdo nos hace el siguiente razonamiento al respecto.

*" Para Hobbes y Rousseau, el hombre no es sino un ente naturalmente social y la sociedad es fruto de un contrato social, al cual el hombre, por razones de utilidad, se sujeta; y para Marx, materializando la concepción Hegeliana, la sociedad es el fin y el hombre apenas es el medio, y hay que establecer el Estado absoluto y totalitario inicialmente, para que luego desaparezca el Estado y crear una sociedad comunitaria. En concordancia con estas concepciones doctrinarias, se han elaborado diversos tipos de Constituciones" (5)*

### **3.- EL ESTADO FRENTE AL DERECHO PUBLICO**

El Derecho Público tiene una significación más amplia que el Derecho Político. Toda vez que aquel se refiere no solamente al Estado, sino también a las instituciones de carácter público que se encuentran dentro del Estado, sean autónomas o no. En caso de serlo pasan a ser órganos colaboradores en las funciones que desarrolla el Estado. El Derecho Público se caracteriza sustancialmente por ser el regulador de las relaciones entre los diversos sujetos dotados de imperium-, tanto de la organización y funcionamiento de los mismos, cuanto de la relación de estos con los sujetos sometidos al poder, sean instituciones o individuos.

En lo que tiene que ver con el Derecho Privado y su relación con el Derecho Público, hay tratadistas que sostienen la igualdad de estos derechos, tanto en calidad e intensidad. Otros en cambio sostienen la tesis de la ruptura o separación absoluta entre los dos Derechos; toda vez que cuando existen nociones que son verdaderas en las relaciones entre particulares, no lo son cuando se las quiere aplicar a las relaciones entre gobernantes, o entre éstos y sus agentes. Se connota entonces que el Derecho privado rige únicamente entre personas jurídicamente iguales, en consecuencia sus reglas no son aplicables cuando se trata de establecer relaciones de Derecho Público, ya que los sujetos de la relación son desiguales, precisamente por la supremacía o derecho de soberanía que ejerce el Estado o una institución pública sobre los particulares.

Partiendo del hecho de que el Derecho Público tiene una existencia totalmente independiente del privado, diremos que el Derecho Público es el que establece las relaciones entre entes soberanos dotados de Poder, de autoridad, con personajes iguales y personas naturales subordinadas a aquellas. En este sentido vale la pena relatar que el Estado -aceptando su poder soberano- no debe tener un poder ilimitado y más bien su ejercicio debe estar determinado y limitado por el Derecho.

En igual forma, por exigencias de esta monografía, nos referiremos al Derecho Constitucional y Administrativo en lo que tiene relación al mundo del trabajo, a fin de puntualizar lo concerniente al Estado y su responsabilidad frente a la sociedad civil o personas naturales.

### 3.1 DERECHO CONSTITUCIONAL

Considerado como una rama del Derecho Público Interno, diremos que se ocupa de la organización jurídica fundamental del Estado; crea los poderes que lo integran, determina su gobierno, establece las relaciones entre los poderes e instituye las normas o reglas fundamentales de las relaciones entre el Estado y los sujetos que lo constituyen.

Por lo expuesto podemos concluir, que el Derecho Constitucional comprende las relaciones jurídicas específicas entre el poder soberano del Estado y los derechos de los individuos. Tiene que ver con las demás formas de relación: sean de carácter social, político, económico, laboral, etc. En lo específico del tema trataremos en el capítulo II, numerales 1 y 2, acerca del Derecho del Trabajo y lo que al respecto prevé el Texto Constitucional Ecuatoriano.

### 3.2 DERECHO ADMINISTRATIVO

Es la rama del Derecho Público que trata sobre la reglamentación jurídica concerniente a las actividades que desarrolla la administración pública, a fin de cumplir de la manera más eficiente los objetivos esenciales del Estado y que se concretan a través de los diversos órganos que lo constituyen. Se sostiene que por la importancia cada vez más evidente que la sociedad contemporánea le ha asignado a este Derecho, su contenido es muy variado y abarca áreas de carácter: sociológico, político, económico, social, entre otros. En Síntesis, se sostiene que es una disciplina científica multifacética que regula la actuación de las autoridades, norma los procedimientos de diversos sectores de la administración, a fin de sa-

tisfacer eficientemente las demandas de la compleja urdimbre social. En nuestro país, su estudio y aplicación es reciente. Se fortalece conforme va siendo más intensa la participación del Estado en la vida social. Así por ejemplo: se ha constatado que hay cuestiones con el Estado que no han podido ser tratadas ni absueltas conforme a las disposiciones del Derecho Civil, por lo tanto la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha tenido que adecuar sus resoluciones dentro de la práctica del Derecho Administrativo. Es evidente también que en el campo de acción de los particulares, no hay acto que no tenga que ver con el Estado; es decir, con instituciones públicas del poder central, organismos seccionales y otros entes semifiscales, autónomos, etc. Como corolario cabe manifestar que: cada acto de la actividad administrativa del Estado y todos sus agentes, son resueltos por leyes administrativas pertinentes, tanto como los derechos de los trabajadores particulares y estatales, también son canalizados a través de las correspondientes leyes especiales.

Por lo que hemos señalado de manera muy general, evidenciamos que entre el Derecho Constitucional y Derecho Administrativo existe una relación íntima que complementa la especificidad de cada uno, y a la vez guía la unidad de estos Derechos.

El Derecho Constitucional da los principios jurídicos supremos que son el basamento de la vida estatal y a la vez garantía para los ciudadanos, y el Administrativo que determina las normas jurídicas para la aplicación de los principios de carácter doctrinal y legal. Finalmente hemos de relievar que al margen de lo expuesto, la fuente del Derecho Administrativo es la Constitución Política del Estado, ésta es el fundamento jurídico en el cual se basa el Derecho Público. En consecuencia el estatuto Constitucional es el magma legal que orienta política y jurídicamente a la sociedad. Por su parte la Ley viene a ser otra fuente del Derecho Administrativo, pero en el fondo sirve para sacramentalizar aquello que dispone la Constitución, toda vez que la ley es el acto jurídico por excelencia dado sus caracteres más esenciales de: constitucionalidad, generalidad, oportunidad, imperatividad, obligatoriedad y facultad sancionadora.

ra.

### 3.3 LA DOBLE DIMENSION DEL DERECHO PUBLICO

Uno de sus objetivos fundamentales radica en estudiar las relaciones estatales supranacionales e internacionales, y el otro, estudiar el Derecho Público Interno, cuyo objeto principal es el Estado en lo concerniente a su esencia, organización, estructura, fines, derechos de la persona, de la colectividad, entidades políticas, grupos de presión; en función de lograr lo que se ha constituido en su premisa fundamental, cual es, la realización del Derecho por parte del Estado.

Conforme venimos sosteniendo existe un Derecho Estatal o Derecho Público, el mismo que rige en forma general la actividad del Estado sea en materia política, laboral, penal, etc. Pero es sustancialmente el Derecho Político o Constitucional el que determina el estudio de la organización fundamental del Estado, cuanto como el Derecho que lo establece.

Por las atribuciones que tiene el Estado en base a la potestad que le faculta el Derecho, se convierte en la autoridad rectora de la sociedad y de los individuos que la constituyen. Es decir, esa autoridad (emanada del Poder que dispone) es el principio de la unidad social, no obstante que cada individuo tiene el derecho de procurar sus fines y bienes, pero, sin el ejercicio de esa autoridad estatal, sería imposible que se concreten tanto los fines y bienes particulares cuanto el bien común. En conclusión, es la autoridad la conductora de todos los elementos de la sociedad al bien común.

El Estado dispone de una autoridad política consustancial a la misma sociedad, pero que se personifica en el Estado. Indudablemente al respecto existen posiciones diversas que se contraponen o complementan entre sí, sin embargo, nuestro interés se identifica con una de las escuelas existentes toda vez que satisface las expectativas que nos hemos planteado y que la evidenciaremos con-

forme avance éste trabajo.

Pretendiendo especificar la dualidad del Estado, volvemos a relevar la importancia de la autoridad de éste. Ello implica demostrar la correspondencia que exista entre la naturaleza del Estado y el fin supremo de la sociedad, que es el bien común, y en cuanto el Estado encarna el Poder, es decir, la fuerza motriz que determina y guía la acción estatal y de todos sus miembros en función del ideal mancomunado, concluimos que el poder es autoridad - autoridad pública. toda vez que esa autoridad es ejercida en el ámbito colectivo y no en el intrínseco, privado, de la persona, vida familiar o bienes particulares. Por lo expuesto afirmamos que la presencia de la autoridad implica la existencia de quienes obedecen.

Evidentemente el acaramiento de la autoridad estatal comprende a los ciudadanos y también al Estado. Si bien es cierto el Estado está investido de potestad jurídica para ejercer el Poder Político como autoridad que es, ha de justificar sus actos en base al marco legal preexistente y que delimita el ejercicio de ese poder.

La limitación del poder connota que la autoridad no puede tener poder absoluto, está ceñida por el orden jurídico que establece el mismo Estado. En todo caso, conforme a nuestra modesta convicción, compartimos la tesis de que fuera del ámbito del bien común, la autoridad carece de jurisdicción y potestad, conforme lo sustenta el maestro Julio Tobar Donoso, debe existir una proporción correspondiente entre la sociedad y el bien común, entre el bien común y la autoridad que lo promueve y asegura.

En cuanto el poder político y jurídico son regidos por el Estado, este los ejerce a través de un gobierno-administrador. El gobierno dirige, ordena, conduce la actividad de los ciudadanos y los suyos propios. Por otro lado procura satisfacer las necesidades sociales mediante la prestación de servicios públicos materiales o no, a fin de que la persona humana acceda a su realización. En consecuencia las actividades del Estado son gubernativas y administrativas

sustancialmente. Actividades éstas que se complementan en función de su perfeccionamiento mutuo y excelente nivel de ejecución.

Pero esta doble actividad del Estado no corresponde a la Doble Personalidad que es lo que nos interesa analizar. Ciertamente estudiaremos aquella cuando tratemos el Capítulo referente a la Teleología del Estado y la Sociedad: Capítulo IV, numeral 1 de este trabajo, sin embargo; nos sirve como punto de referencia para connotar el rol del Estado en cuanto a sus propiedades más naturales:

- 1.- Sujeto de derechos y obligaciones;
- 2.- Entidad Suprema y Soberana;
- 3.- Institución sujeta al orden moral y jurídico y que posee un fin, que es a la vez, norma de obrar y límite de sus atribuciones.

Y en cuanto a la responsabilidad de la sociedad política frente a la responsabilidad de la sociedad civil y sus componentes más sustanciales.

Por más que éste tema haya sido materia de permanente preocupación, análisis de connotados tratadistas del Derecho y del Derecho Político en particular, para nosotros es base importantísima como introducción al estudio del tema El Estado Empleador, en ésta medida nos referiremos al tópico aunque de manera general a fin de ubicarnos en el centro mismo de la materia que nos anima.

Históricamente las escuelas jurídicas han sustentado sus teorías suficientemente, así por ejemplo: para la corriente de pensamiento individualista el Estado viene a ser la sumatoria de individuos que conforman la realidad. Por su parte el maestro Savigny sostiene la necesidad de personificar el Estado, a fin de que pueda adquirir derechos y contraer obligaciones, toda vez que para él, el Estado es una ficción y no podría participar en las relaciones jurídicas, sino por esta personificación.

Otra tendencia afirma que el Estado es una persona jurídica ya que es una sociedad organizada (conjunto de grupos organizados e interrelacionados) en función de alcanzar una meta o conseguir un fin social rigiéndose por un ordenamiento jurídico o cuerpo legal que posibilita adquirir derechos y contraer obligaciones.

Una tercera corriente sostiene que el Estado implica la unidad de una pluralidad, en la que cada miembro tiene su propia particularidad. Agrega esta tendencia que el Estado es orden; es decir, un orden que es principio, valor y a la vez finalidad social. Más aún, asevera que la sociedad es un todo en permanente perfectibilidad y que connota solidaridad; un todo (unidad particularidad), libre y liberadora que no se agota, sino que trasciende la individualidad potencializándola en función de su perfectibilidad y de la permanencia del todo unidad.

En contraposición a éstas, hay otras tesis, las que por no ser de nuestro sumo interés por ahora, relievaremos su idea fuerza más significativa.

El Estado es atemporal, y no se constituye de la sumatoria de individuos como realidades concretas sino que, y además; son las generaciones integradas sucesivamente las que permanecen y conforman el Estado.

En esta atemporalidad prevalece la autoridad impulsora del principio unificador que cualifica a través de la acción a la sociedad y sus miembros haciéndolos más solidarios. Esto hace deducir el que la interacción personal tamizada del elemento unificador lleva a los individuos a participar de un mismo ser material-moral (ser común), y que trastoca la particularidad y se unifica de una misma identidad, constituyendo una misma realidad que tiene interés colectivo.

Se afirma también que el Estado no es una realidad. Y ciertamente que no es una realidad de orden jurídico tan sólo, sino también de orden moral y espiritual inclusive, (ya que fecunda permanente-

mente el yo-colectivo), y como tal consolida aquello que denominamos el bien común y constituye el alma del sistema político que llamamos Estado.

Cualquiera sea la motivación que nos aproxime, permite ver que el Estado tiene más de una personalidad. Personalidades que si no con la conciencia y voluntad de los seres dotados de esas calidades naturalmente, dispone de las mismas como producto del legado histórico de la humanidad.

En este mismo sentido podemos plantear múltiples interrogantes, tales como : posee personalidad moral, personalidad jurídica?, etc. A lo que el maestro Julio Tobar Donoso nos responde:

*" El Estado no se identifica con la persona natural de los gobernantes, quienes, como los gobernados, están sujetos al orden moral y jurídico. Aquellos, consiguientemente, no son para sí, sino para el servicio del Estado."*

*" La noción de persona estatal constituye el fundamento y condición de la existencia del derecho público, en el cual, por ende, como afirma profundamente Carré de Malberg, no se concibe sin aquella. Si el derecho estatal, si la regla jurídica, tiene por único objeto regir relaciones de hombres, por más que los unos dispongan de la máxima fuerza y los otros la acepten o toieren, viene a caer en la órbita del derecho privado. La diferencia entre el derecho público y el derecho privado sólo puede nacer de la distinción entre la persona pública, persona eminentemente moral o analógica, y las personas naturales en cuanto tales." (6)*

## 4.- DUALIDAD DEL ESTADO

Es de nuestro interés sintetizar lo que acerca de la doble personalidad del Estado se ha dicho, ya que ello nos aproximará al estudio del Estado como empleador.

### 4.1 PERSONALIDAD DEL ESTADO

En base a consideraciones de carácter filosófico, jurídico-político, económico, etc., a lo largo de la historia se ha clarificado este concepto hasta el punto de crearse verdaderas escuelas sustentadoras de tesis que entre sí se diferencian y complementan. Inicialmente se partió del estudio de la acepción PERSONA. Al respecto el maestro Aurelio García en su obra "Ciencia del Estado" señala:

*"...en la antigüedad greco-romana usaban los actores teatrales un aparato que se colocaban en la cara y servía para amplificar la voz o hacerla "resonar" (vox persona bat), a fin de que fuesen escuchados bien en los extensos anfiteatros que había entonces. Posteriormente la palabra "persona" pasó a significar el papel que cada hombre representa en la vida. En el campo jurídico se ha tomado éste término para denotar una cierta "cualidad" en el hombre -continúa el maestro García: " Generalmente se estima por varios autores que el Estado constituye una entidad distinta y sustantiva en relación con los elementos que lo integran. Este concepto se basa en el hecho de que toda composición colectiva de elementos particulares se produce una verdadera síntesis con caracteres y propiedades que difieren cualitativamente de los que se dan en tales elementos; por consiguiente, el nuevo ser que surge de una naturaleza peculiar y distinta de la que se ofrece en cada uno de los ingredientes que lo constituyen. Este punto de vista tiende a considerar al Estado como una persona cierta y determinada, la misma que disfruta de personalidad propia, así como cada uno de los individuos componentes tiene su voluntad propia, así como cada uno de los componentes tiene su voluntad específica. Pero la personali-*

*dad que se da en la persona colectiva estatal es de tal magnitud, que cubre completamente todas las zonas particulares de los miembros integrantes de la comunidad política" (7)*

Para fundamentar con mayor acierto este tema el maestro García cita a otros tratadistas y sostiene que:

*"...Duguit entiende, desde su peculiar punto de vista realista, que el Estado no constituye una entidad diferente separada de sus elementos constitutivos. En atención, pues, a su singular criterio anotado, opina que el Estado no es otra cosa que una agrupación de seres humanos (seres de carne y hueso), agrupación diferenciada en gobernantes y dominados, como hemos dicho en acápite anterior. No es posible descubrir el citado autor en esta agrupación social una entidad sustancial distinta: consiguientemente, no se puede encontrar el carácter de una persona en el Estado. La llamada "voluntad estatal" no es sino "la voluntad individual o colectiva" del grupo gobernante, que un momento dado ha detentado el poder"*

*"...La realidad del Estado, para Duguit, no es otra cosa que la masa social con autoridad política, autoridad indispensable, desde luego, para el efecto de las relaciones entre los individuos y entre los diversos grupos existentes en un momento dado. Mas allá de esa realidad no existe nada, a menos que se entre en el terreno metafísico y se piense en casos puramente ideales."... Duguit se expresa en la forma que sigue" No podemos aceptar la doctrina todavía preponderante, del Estado persona colectiva soberana. Esta doctrina reposa, en efecto, sobre conceptos metafísicos sin valor: de una parte, la pretendida personalidad, dotada de conciencia y voluntad, y de otra, la soberanía, esto es, la facultad de formular órdenes incondicionadas, perteneciente a esa voluntad colectiva... Ha llegado el momento de intentar la construcción jurídica del Estado, utilizando únicamente los materiales que facilitan la realidad social, y apartando y dejando a un lado todo concepto*

de orden metafísico". Se desprende que este es el criterio de Duguit sustentado en su obra "Normas de Derecho Constitucional" conforme hace referencia el maestro Aurelio García (8)

Por su parte el Dr. Julio Tobar Donoso en su obra "Elementos de Ciencia Política" hace referencia, entre otras, a la teoría de la realidad. El dice:

*"Esta posición rechaza la ficción y al mismo tiempo, no acepta la posición orgánica. Las personas jurídicas, entre ellas el Estado son grupos sociales, colectividades, que se organizan para conseguir una finalidad social, con cuyo objeto realizan actos que no debe al margen del orden jurídico, sino que, al contrario, deben ser actos legales, reconocidos por el Derecho. Esto significa que dichas colectividades que existen en la realidad social deben también existir jurídicamente, mas no como ficciones, sino como grupos sociales que, al ser reconocidos por el ordenamiento jurídico, están en capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. Naturalmente de los más connotados autores que sostienen esta posición es el célebre jurista italiano Francisco Ferrara" (9)*

#### 4.2 PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

Por nuestra parte, siguiendo el orden establecido para esta tesis nos remitiremos fundamentalmente a lo que se denomina "La personalidad Jurídica del Estado".

El Estado, una vez integrado con sus elementos básicos de: territorio, soberanía, poder y fines, representa dos aspectos sobresalientes de su personalidad: el político y el jurídico. Como hemos señalado anteriormente, el político relativo a su organización, al orden, al gobierno, las relaciones con sus subordinados, las relaciones internacionales y la determinación de sus actividades. En cuanto al jurídico, inherente a la competencia basándose en el cuerpo legal al que ha de sujetarse al igual que sus órganos y sus

asociados; normas que propenden a garantizar los derechos de todos, así como a regular el ejercicio del poder, con el reconocimiento pleno de la persona pública del Estado.

En cuanto a sujeto de derechos y obligaciones, la persona puede ser natural o jurídica. La persona jurídica la define Manuel Osorio de la siguiente manera:

*" La expresión es una de las más delicadas en el tecnicismo del Derecho. De un lado, superada la esclavitud en todos los países, y a un lado sojuzgamiento de los regímenes tiránicos, en la actualidad, y hace mucho, toda persona es sujeto de derechos y obligaciones, y por ende jurídica. Ahora bien, con olvido de ello e instaurando no pequeña confusión. PERSONA JURIDICA se refiere por un amplio sector de la doctrina que el uso ha impuesto, a los sujetos de derechos y obligaciones que no son la persona natural o física (v.), es decir, ni el hombre ni la mujer.*

*...Se admiten además como persona jurídica, los Estados extranjeros, sus provincias y municipios, los establecimientos, corporaciones o asociaciones existentes en ellos. (...) cuentan con capacidad patrimonial similar a la de los particulares; si bien pueden recibir por testamento no pueden testar aunque cabe que los estatutos prevean el reparto de los bienes sociales subsistentes al disolverse. Pueden ser demandantes y demandadas en juicio. Responder de los daños que causen los que las administren o dirijan, en ejercicio o con ocasión de sus funciones." (10)*

Sin embargo la discusión doctrinal continúa, pero se ha logrado clarificar conceptos que permiten una posición consistente en las diversas teorías. El autor Aurelio García cita a Fisch Bach, quien se expresa así:

*" La teoría según la cual el Estado es una personalidad de*

derecho ( persona jurídica ) parte del supuesto de que las personas dominantes como sobre las dominadas existe otra persona que comprende el pueblo y el imperante. Ambos forman juntos una personalidad integral con fundamento territorial ( colectividad geográfica ). Como característica de ésta personalidad integral pueden señalarse, de una parte , la existencia de normas jurídicas conforme a las cuales, en lugar del querer y el obrar de los individuos, quiere y obra un sujeto de derecho independizado, y de otra parte, que por virtud de los conceptos de representación y del mandato, la voluntad se exterioriza por medio de los órganos." (11)

En igual forma continúa el maestro Aurelio García, señalando que para Kelsen

*"El Estado, como es sabido, se presenta en calidad de "Organismo Jurídico Integral". Por consiguiente, resulta superflua la consideración, tanto de personalidad real o material como, de responsabilidad jurídica del Estado. Si el Estado es Derecho en sí mismo, está demás cualquier concepto en torno de la determinación de la personalidad jurídica estatal. Lo único que cabe expresar es el modo mismo de lo jurídico en el Estado, lo cual debe entenderse a través del concepto de responsabilidad jurídica, ya que el Estado como " actividad" es "poder" y como " normatividad" es "derecho". Persiguiendo, pues, el afán de precisar el concepto de personalidad jurídica estatal, Kelsen dice: " La personalidad es la forma jurídica de unificación de relaciones; y como las relaciones jurídicas son relaciones humanas, y su fin es siempre la realización de intereses humanos, la personalidad no solo se concede al hombre individual, sino también a colectividades o a otros substratos de base estable para la realización de obras comunes." (12)*

De todas formas la existencia de la personalidad del Estado, ya como sociedad política, o como persona jurídica que actúa a través de sus diversos órganos, merece mayor atención, por ello nos

permitimos abonar más criterios a fin de abordar con suficiente objetividad al Capítulo del Estado Empleador y su personalidad como tal, en relación a cualquier persona natural que realiza actividades empresariales privadas. Y ya que venimos sosteniendo que el Estado es visto desde una doble dimensión (político-jurídica) y en cuanto a lo jurídico como si tuviera personalidad privada y personalidad pública.

Relievamos también la importancia de la personalidad jurídica del Estado, fundamentalmente por sus proyecciones y que a criterio de los especialistas son:

- a) Permite la estabilidad y continuidad estatales para su permanencia aunque cambie su sistema político o su gobierno lo cual asegura la personalidad contractual y extracontractual frente a los demás;
- b) Define la forma y contenido de las relaciones del Estado con sus miembros componentes, en el campo patrimonial;
- c) Viabiliza las relaciones jurídicas y administrativas entre las distintas personas jurídicas del Estado, o de sí mismo con los particulares, con las demás entidades públicas o con otros Estados; y,
- d) Posibilita la intervención en juicio, como actor o demandado o tanto al Estado como a sus organismos dotados de personalidad jurídica propia." (13)

Nadie puede dudar que el Estado a lo largo de la historia, por el hecho de haber adquirido esta particular soberanía y poder para ejercitarla en nombre de la comunidad, es un ente superior con posición de mando y soberanía, en cuya significación sus actos y decisiones tienen el carácter de imperativas, unilaterales, etc. debiendo consecuentemente ser cumplidas por los demás sujetos que constituyen esa comunidad política, únicamente con el derecho de defensa concedido por los respectivos ordenamientos jurídicos positivos fundamentalmente por lo que dispone la Constitución política del Estado, en cuanto es la norma suprema rectora de la legalidad. Empero la misma Constitución determina la facultad del Esta-

do y limita su poder que aparentemente es ilimitado. Es decir la fuerza que respalda a la autoridad estatal también se subordina a la normatividad jurídica pre-existente. Al respecto, bien vale colegir con lo que sostiene JELLINEK:

*" El Estado, no obstante, ser el creador soberano del Derecho, queda ligado o sometido a éste, por propia voluntad y por pura conveniencia".*

Es entonces su personalidad pública la que faculta organizarse y normar jurídicamente las actividades a desarrollarse creando leyes y reglamentos para el mejor ejercicio de los mismos. El Estado se autolimita jurídicamente por mucho que su poder esté investido de soberanía e imperium.

## PERSONALIDAD PRIVADA DEL ESTADO

En lo que tiene relación a la personalidad jurídica privada del Estado, considerando su doble dimensión pública (pública y privada) diremos que el Estado es igual a cualquier otra persona particular en lo que tiene que ver con sus relaciones con otros sujetos miembros de la comunidad y su capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. La mentada soberanía e imperium no rige en esta vez y se convierte en un sujeto de derecho privado más, supeditado a las mismas normas jurídico-legales comunes que rigen para los particulares.

Es evidente que el Estado cuando realiza actos en esta calidad no tiene ningún privilegio, si llegara a algún tipo de conflicto o litigio, está sometido a los mismos jueces o tribunales ordinarios. En consecuencia puede ser demandado o demandar valiéndose de lo códigos sustantivos y adjetivos que rigen para los civiles.

Lo mismo acontece en el caso que sus conflictos tengan que ver con relaciones laborales sujetos al Código del Trabajo y bajo su dependencia; es decir, se sujetará a las modalidades que rigen para los particulares. No puede sustraerse de su condición de persona jurídica privada y en tal virtud sus obligaciones son similares

a las de sus patronos particulares. No obstante lo expuesto, es precisamente este asunto el que trataremos de esclarecer en el desarrollo del presente trabajo. Pues, hay tendencias a considerar este hecho como una posibilidad real, pero otras, por el exagerado desarrollo y crecimiento del Estado más bien plantean la necesidad que el Estado deje de actuar como patrono para que esas funciones sean asumidas por los particulares y la iniciativa privada. En fin, si el Estado actúa como particular:

*" se equipara a una persona particular cualquiera en sus relaciones y compromisos jurídicos, sea que contraiga obligaciones o ejerza derechos. El Estado se constituye, pues, en sujeto de un conjunto de relaciones que no suponen la idea de poder o soberanía. Por tanto, asume la calidad de "sujeto de derecho privado", que actúa conforme a normas jurídicas comunes, atemperándose, por lo mismo, a todas las sanciones y prerrogativas que emanan de las prescripciones legales privadas correspondientes." (14)*

De ésta manera dejamos plenamente establecido que es factible exigir una actitud jurídica de igualdad ante las personas naturales, por parte del Estado; en el conjunto de relaciones que entre los 2 sujetos permanentemente se dan.

#### 4.3 TESIS DE LA PERSONA UNICA DEL ESTADO

Existen tratadistas que dudan de esta tesis, entre otros, el Dr. Tobar Donoso, quien sostiene:

*" Según algunos publicistas en el Estado hay dos personas: la de Derecho Público para los actos de gobierno y administración propiamente dichos; y la de Derecho Civil, en los actos referentes al comercio jurídico ordinario, o a la gestión del dominio privado, etc. " Después afirma el maestro "... todas las operaciones que realiza el Estado son fruto de su entidad moral. La misma persona pública es la que ejecuta actos de poder y actos de gestión sobre bienes del dominio patrimo-*

nia." (15)

De lo transcrito se desprende que el Estado actúa como uno solo en las dos gestiones, pero indudablemente para cada gestión se somete a un régimen jurídico distinto. Ejemplifica que como los actos de los individuos, en cuanto tal, están sujetos al Derecho Civil, y los que realiza como ciudadano caen bajo la órbita del Derecho Constitucional, sucede lo mismo con los actos del Estado. Sostiene el maestro que cada una de esas grandes órbitas debe estar regida por un derecho especial, sin que mengue la condición del Estado, como efectivamente se da en la práctica

Esta tesis de la persona única es discutible y por ello precisamente nos permitimos incorporar el criterio de otro especialista:

- a) El Estado actúa como poder en un plano de absoluta desigualdad frente a los particulares, sin responsabilidad directa, en razón de su imperium ; pero también actúa como persona privada, y sólo en ese caso se lo considera persona jurídica.
- b) El Estado tiene una persona jurídica pública y una persona jurídica privada. La primera, cuando ejecuta un acto de gestión pública, como la creación de un impuesto o la prestación de servicios públicos. La segunda cuando interviene en negocios patrimoniales, como la compra-venta de inmuebles o vehículos.
- c) Las corrientes actuales en su mayoría, consideran que la unidad es el concepto esencial del Estado, y su personalidad es única como ente sujeto de derechos y obligaciones, calidad con la que actúa en sus diversas manifestaciones, pudiendo variar sus actividades o aplicársele diferentes normas, públicas o privadas sin que ello signifique la división de su personalidad." ( 16)

El literal c, que es cita de la obra " Instituciones de Derecho Administrativo" del maestro Renato Alessi (17) difiere del criterio del Dr.

Tobar Donoso, por lo que nos permite aseverar que con la contemporaneidad la tesis se afianza.

## **CITAS BIBLIOGRAFICAS**

- (1) Aurelio García. Ciencia del Estado, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito 1978, T.I., p. 109
- (2) Citado por Aurelio García, ob. cit. p. 109
- (3) Aurelio García. Historia de las Doctrinas e Instituciones Políticas, Ed. Universitaria, Quito, 1965, pp. 231-232
- (4) Ibid. Ob. cit. p. 232
- (5) Homero Izquierdo Muñoz. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Ed. Universitaria, Quito, 1980, pp. 22-23
- (6) Julio Tobar Donoso. Elementos Ciencia Política, Ed. EDUC, Quito, 1981, p. 274
- (7) Aurelio García. Ciencia de Estado, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1978, T.I, pags. 197-198
- (8) Aurelio García. Ob. Cit. pp. 203-204
- (9) Julio Tobar Donoso. Elementos de Ciencia Política, Ed. Educ, Quito, 1981, pag, 267
- (10) Manuel Osorio. Diccionario de Ciencias jurídicas Políticas y Sociales, Ed. HELIATA, Bs. As. 1984, p. 571
- (11) Aurelio García. Ciencia del Estado, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1978, T.I, pags. 210
- (12) Ibid. pag. 211
- (13) Marco Idrobo Arciniega. La Contratación Administrativa en el Ecuador. Ed. EPOCA, Quito, 1984, p. 18
- (14) Aurelio García. Ob. Cit. p. 215
- (15) Julio Tobar Donoso. Ob. Cit. p. 273
- (16) Marco Idrobo Arciniega. Ob. Cit. p. 19
- (17) Citado por Idrobo Arciniega. Ob. Cit. p. 19



## **CAPITULO II**

## **1. EL ESTADO EMPLEADOR:**

Tomando como marco referencial los conceptos vertidos acerca del Estado en lo concerniente a su organización, personalidad, fines, etc., trataremos de aproximarnos al análisis del Estado Ecuatoriano desde una perspectiva histórica, y en cuanto a su configuración y evolución dentro del contexto de los demás Estados Latinoamericanos.

En la medida en que no podemos abstraernos de los acontecimientos de carácter universal y que por ser tales inciden significativamente en nuestra realidad; hemos de remitirnos al hecho de mayor trascendencia histórica de la época moderna, como es la Revolución Francesa. Evento que lo mencionamos en el capítulo anterior, pero que amerita ser incorporado a éste estudio para verlo desde una perspectiva diferente; es decir, desde su condición de suscitador de la institución jurídico-política que es el Estado Nacional Moderno.

Relievamos que la modernidad se consolida a partir de entonces y que este acontecimiento constituye la gran fuente de donde emanan las corrientes filosófico-políticas que nos rigen hasta hoy. Toda vez que su nutriente se basa en el pensamiento liberal tanto filosófico como económico, el resultado es el Estado Liberal Capitalista. Pero desde este Estado - es importante decirlo -, a más de los antecedentes teóricos sustentados, entre otros, por: Jeremías Bentham, Jhon Stuart Mill, Benjamín Constant, Guillermo Humbolt, Adam Smith, Locke, Montesquieu, Rousseau, Hobbes, etc., surge también por el resquebrajamiento y decadencia de las viejas instituciones feudales, por los descubrimientos geográficos y el consecuente expansionismo colonial, la apertura de nuevos mercados, el afán incontrolado de riquezas, la revolución técnico-industrial que significó la mecanización de la industrias textil y metalúrgica, de guerras internacionales que permitieron el afianzamiento de la identidad nacional de los Estados, y del desarrollo del pensamiento científico, baste citar los logros de:

*"Monge en la geometría, de Lagrange en las matemáticas, de Laplace con su "Mecánica Celeste", Euler en la astronomía, etc. (1)*

Es decir, por la presencia de la Revolución Industrial o proceso técnico que se desarrolló en occidente en el período de 1760-1830. Por sucinta y concisa la caracterización que Remigio Rivera hace de la etapa anterior a la liberal, nos permitimos hacer la siguiente transcripción:

*" Durante la edad media, la estructura de dominación política estaba determinada por el poder de la nobleza terrateniente, clase a la cual se subordinaban en calidad de esclavos los campesinos y junto a ellos, organizados de manera corporativa se encontraban los artesanos urbanos. El poder político administrativo y judicial estaba sujeto a los sectores privilegiados de la sociedad, tales eran los casos de la iglesia, la nobleza, la ciudad, etc... El poder político estaba totalmente descentralizado, los conceptos de Estado y soberanía habían desaparecido. No habían naciones en el sentido moderno del vocablo." " El proceso de cambio de una economía tradicional y precaria, a una economía comercial y financiera, no sólo exigió cambios en la estructura del mercado, sino sobre todo en la estructura institucional y social, de dominación prevaleciente; proceso que llevaría a otro tipo de dominio durante el siglo XVI, el de la economía capitalista que se someta a la dinámica del capital financiero y comercial... (2)*

Por nuestra parte consideramos que este nuevo sistema liberal capitalista nace signado por una concepción individualista del hombre, y de su absoluta y omnimoda libertad. El individualismo implica que el hombre es un ser cerrado que se basta a sí mismo, en consecuencia es una totalidad plena. Las desigualdades entre los hombres son vistas como naturales y en tal sentido inalterables. La libertad individual es consentida como el valor supremo y la premisa

fundamental de toda actividad humana, relievando su importancia en el campo económico fin de precautelar la iniciativa privada en relación a la apropiación de la riqueza y medios de producción.

Privilegia la actividad económica en función del individuo considerado como el centro y fin de la misma. El liberalismo capitalista se caracteriza por colocar el dinero y las ganancias por encima del hombre y del trabajo humano. La libre concurrencia (el dejar hacer-dejar pasar) rige a la economía en su totalidad; es decir, que ésta exige buscar la mayor participación en el mercado y se expresa a través de la ley de la oferta y la demanda.

Como considera a cualquier mercancía, considera el trabajo humano, al margen de lo que éste significa en relación a lo más sustancial del hombre, que es su dignidad personal. La meta última de este sistema es el lucro (ganancia máxima e ilimitada). Consecuentemente hacia allá se dirige la empresa capitalista sin considerar en lo mínimo la realidad existencial de los trabajadores.

Si bajo estos parámetros nació el sistema liberal, con el transcurso del tiempo se ha consolidado. Al respecto Pierre Bigot sostiene:

*" El capital no se ocupa ni del hombre que está en capacidad ni del hombre que trabaja. Que ese hombre viva o muera, nada modifica su conducta. él sigue su idea y eso es todo. Y su idea es aumentar en el curso de la resolución que efectúe sobre sí mismo, invirtiéndose en un proceso de producción: dinero-mercancías-dinero; y volver a empezar la operación una vez acabada, puesto que como sólo tiene por fin el aumento cuantitativo, tiene siempre la misma razón de ser." (3)*

Nada más claro que los trabajadores (poseedores de la fuerza de trabajo) ponen la mano de obra, y los propietarios de los medios de producción, proveen el capital. El liberalismo capitalista no permite otra idea. El capitalista es físicamente incapáz de otra idea. Para él el capital es dinero que gana. Vive en la intención del lucro, y estos lo orientan irresistiblemente hacia una producción que se edifica sobre la miseria de los trabajadores y sin pensar en sus

necesidades. Este es el principio de su orientación, la idea directriz en su búsqueda de poder le provoca esa sed irresistible de más riqueza, de más poder, hasta hacerlo perder de vista todo objetivo humano.

El afán ciego de lucro, de la plusvalía (apropiación privada y monopólica del excedente de la producción) resultante del progreso de la técnica es normal para el capitalismo:

*" Es una resultante de fuerzas objetivas de desarrollo como algo mecánico. Es un orden de causas eficientes y no de causas finales. Es un materialismo. Es el reino de la mercancía, del dinero y del capital." (4)*

Toda vez que en esta breve caracterización del liberalismo capitalista hemos dado preeminencia al análisis económico y su incidencia en la relación capital-hombre-trabajo, concluimos con algunas acotaciones que al respecto nos trae el Dr. Eduardo Rubianes:

*"...Convierte la economía en un sistema cerrado al que debe someterle el hombre su forma e incluso, sus principios de vida. Con la cual ha perpetrado una terrible inversión de valores: Eleva la categoría del "tener" por encima de la categoría del "ser"; pone la producción y el trabajo al servicio del dinero; explota cruelmente al hombre por el interés desnudo. De ahí tantas injusticias y tantas desigualdades inhumanas." (5)*

Como en ningún otro sistema, en el Liberal Capitalista se acentúa la división de las clases sociales. Esta se basa en el régimen económico vigente de la sociedad, pero se expresa así mismo en un régimen jurídico político.

La clase social debe considerarse como un categoría económica que de manera fundamental se expresa socialmente. Es por ello que la oposición entre capitalistas y trabajadores, típica de las relaciones capitalistas de producción, se pone de manifiesto en toda la vida social: ya en el modo de vida, relaciones familiares, etc.

Cabe reiterar que es la plusvalía (plusproducto), resultado del incremento de la productividad del trabajo lo que motiva la división de la sociedad en clases antagónicas, sin dejar de considerar la apropiación privada de los medios de producción, entre otras causas:

*" La división de la sociedad en clases, fue resultado, en última instancia, del desenvolvimiento de las fuerzas productivas y de la división social del trabajo. Esta condujo a su vez, a la formación de la propiedad privada, a la oposición entre la ciudad y el campo, y entre el trabajo físico e intelectual. Una y otra oposición se extienden a lo largo de toda la historia de la humanidad." (6)*

En consecuencia cabe resaltar que las relaciones mutuas entre las clases, así como la lucha entre ellas, expresan la contradicción fundamental del modo de producción correspondiente y de la sociedad en su conjunto.

Nuestro interés en tratar este asunto pormenorizadamente, radica en la necesidad de demostrar la relación existente entre el Estado y la clase social dominante, más aún, en como el mismo Estado ha llegado a ser la expresión más contundente que defiende los intereses del sistema y sectores hegemónicos de la sociedad: tanto en lo político, cultural, social y económico fundamentalmente, propiciando la perpetuación del sistema liberal capitalista. Esta aseveración resulta verdadera en la medida en que se ha comprobado que la aparición misma del Estado verifica, que las contradicciones entre clases se tornaron irreconciliables, y las clases hegemónicas detentadoras del poder económico ya no podían continuar sojuzgando a las que no lo tenían, optaron por legitimar y continuar con dicha hegemonía a través de un instrumento como el poder jurídico-político. En consecuencia el Estado representa la organización jurídico-política de esa clase detentadora del poder económico, que a partir de entonces, dispone de todos los poderes, incluido el estatal.

El Estado aparentemente defiende los intereses de la colectividad; pero en el fondo no lo hace, porque todos los mecanismos del poder están constituidos y adecuados para precautelar los intereses de las clases dominantes, sobre todo, del capital.

El Estado es la superestructura jurídica y política erigida sobre la base económica de la sociedad, bajo cualquiera de las formas de gobierno:

Monarquía Constitucional, en la cual el Rey es el Jefe de Estado; República Parlamentaria, en la que junto al Parlamento elegido el Jefe de Estado es un Presidente también elegido; República Presidencialista como es el caso Ecuatoriano en la que el Presidente es a la vez Jefe de Estado y del gobierno.

Cualquiera sea la óptica con que se quiera apreciar esta realidad, lo cierto es que el Estado Liberal Capitalista que nos rige, proclama la igualdad jurídica de los hombres, pero tras ella subyace la más profunda desigualdad económica. En este sentido vale hacer reminiscencia la célebre frase del escritor Anatole France:

*" La ley, con su magna justicia, prohíbe por igual al rico y al  
pobre que duerman bajo un puente, pidan limosna en la calle  
y roben pan." (7)*

La caracterización que hemos pergeñado del sistema liberal capitalista clásico, nos relevaría de hacerlo del actual, pero al existir diferencias sustanciales, nos permitimos aproximarnos al estudio del que hoy conocemos como Neoliberalismo.

Ciertamente en el liberalismo clásico el principio de libertad individual es exaltado, tanto como el de estos frente al Estado, reconociendo en aquellos una competencia ilimitada y en el Estado únicamente la función de "protección jurídica"; es decir; contrainterencionista, hecho que motivó un desmesurado desarrollo de las fuerzas capitalistas y exorbitante influencia del capital en las relaciones de éste con el trabajador, hasta el punto de casi anularlo definitivamente. De manera que la situación de la clase trabajado-

ra se agravó, teniendo como consecuencia que su libertad se convirtiera en una desigualdad efectiva y odiosa.

A partir de entonces se concreta la tesis de que el Estado ha de asumir otro rol que trastoca la fórmula clásica del " LAISSEZ FAIRE" "LAISSEZ PASSER" la misma que fuera sugerida por el fisiócrata francés Gourany (1712-1759) y puesta en vigencia por el economista clásico Adam Smith hacia el año 1733 rubricando la aplicación del liberalismo clásico individualista en materia económica. Esto concuerda en lo político, con el planteamiento anti-intervencionista del Estado propuesto por Jhon Locke, fundamentado en la teoría de los "derechos naturales" que ya desarrollamos anteriormente de los " derechos de libertad y propiedad" preconizado por el "pactum societatis" que obligó al Estado a respetar ese pacto por ser de su esencia.

Posteriormente, cuando es insoslayable la acesión de grandes sectores a la riqueza económica y a la producción, en una escalada cada vez más evidente; el Estado se interesa y obliga a intervenir en los asuntos económicos a fin de neutralizar las tensiones sociales y a la vez establecer nuevos mecanismos de relación entre la propiedad y el consumo.

Frente a esta nueva situación y pretendiendo que la libertad no quedara como mera formulación abstracta de "derechos individuales", emerge el movimiento neoliberal en Inglaterra , el mismo que llevó a comprender amplias posibilidades de intervención del Estado, a la vez que de restricción a las libertades individuales, todo en función únicamente de la defensa de los derechos de los propios individuos.

Se considera a Thomas Hill Green como el impulsor del "neoliberalismo" y principal representante de la renovación de la confianza en el Estado, al que se lo aprecia nuevamente como el defensor del derecho de los individuos. Esta tesis defiende la libertad individual, pero a la vez relleva el hecho de que nadie es libre en una sociedad de hombres que no son libres, si acaso como producto

de esto se degenerare en una "irritante desigualdad".

La intervención del Estado implica velar por la seguridad social, educación, protección de la propiedad privada, salud, vialidad, etc. y lo que tiene que ver con las relaciones de trabajo, sostiene que la libertad absoluta de los individuos debe subordinarse a los intereses de bienestar de la mayoría. En consecuencia el Estado debe intervenir necesariamente. Al decir de varios tratadistas, todo esto supone el perfilamiento de la doctrina intervencionista del Estado en lo económico, fiscal, jurídico, laboral, etc.

El Neoliberalismo pretende establecer ciertos límites a la excesiva acumulación de riqueza y capital, y ha llegado inclusive a proponer normas de relación entre el capital y el trabajo en función de que en el proceso productivo pueda el trabajador tener beneficios importantes.

Sobre esta situación del neoliberalismo, Remigio Rivera, en su obra *Doctrinas e Ideologías de nuestro Tiempo*, hace la siguiente síntesis:

*" El modelo neoliberal es un esquema económico, político, social... Los elementos característicos y comunes al neoliberalismo en todos los países se refieren al otorgamiento de la mayor importancia de la libertad individual, ligado íntimamente al derecho de propiedad, concibiendo al Estado como enemigo natural, junto con cualquier otra institución u organismo que signifique el establecimiento de límites a las opciones individuales.*

*Junto a estos puntos fundamentales, el neoliberalismo plantea: La promoción del funcionamiento libre del mercado Estimular la competencia todo nivel, impidiendo las conductas monopolísticas y oligopólicas (este planetamiento por lo general no se cumple y al contrario se da una mayor concentración de la riqueza en pocas manos o grupos de presión) Impedir la interferencia de la autoridad en el desarrollo de la economía.*

*El rol del Estado es subsidiario, su intervención debe ser lo menos distorsionadora posible de la relación del libre juego de las fuerzas del mercado. Su actuación debe ser impersonal, no discrecional.*

*La Democracia es considerada incompatible con el estatismo, por lo cual plantea la disminución de los roles y obligaciones del Estado. Promueve la privatización y descentralización de la actividad económica y social.*

*El mercado cumple un rol preponderante no sólo en el área económica." (8)*

En el contexto de la locución el autor citado reliva el hecho de que este modelo es criticado por su connatural inclinación a la exagerada concentración de la riqueza y por su afán intrínseco a promover la atomización y destrucción de la estructura social.

Sostiene que además en lo político la democracia representativa es permitida en la medida que no afecte al modelo, caso contrario emerge como signo típico el ejercicio autoritario del poder e irrespeto al orden institucional. Concluye Remigio Rivera, señalando que:

*" el neoliberalismo ha pasado a ser considerado el fundamento teórico y político del capitalismo autoritario." (9)*

Por su parte el Dr. Eduardo Rubianes manifiesta:

*" En vista de las consecuencias nefastas del liberalismo clásico, el neoliberalismo aboga por una libertad no meramente formal, por la justicia social y la igualdad.*

*Según él fue un error creer que el equilibrio nacería del libre juego de los intereses y libertades individuales. Para corregirlo se imponen ciertas medidas: El Estado debe intervenir, si bien sólo restringidamente, con leyes laborales y removiendo los obstáculos, que impiden el equilibrio en la ley de la oferta y*

la demanda.

*Son necesarios los sindicatos obreros para un equilibrio entre el capital y el trabajo , que traerá consigo una mejora en los salarios y en las condiciones de trabajo.*

*Sostiene el mismo autor -Sin embargo, estos no son sino parches. El neoliberalismo continúa siendo fundamentalmente individualista. En efecto:*

*Como base del sistema económico prosigue la propiedad privada, sin respeto a su índole social, ni al destino universal de los bienes de la tierra.*

*Como factor decisivo de la economía permanece el espíritu de lucro, y, por eso la iniciativa privada debe encontrar las mayores facilidades, evitando los excesos del capitalismo libre.*

*Se aceptan las desigualdades y sus consecuencias. El Estado aliviará la situación de los vencidos en la lucha, con amplias medidas de asistencia social...." (10)*

No cabe duda que habrán posiciones diversas sobre temas tan complejos y controvertidos, y quizá en procesos más o menos largos se podrá apreciar objetivamente las consecuencias de la aplicación de tal o cual modelo socio-económico-político, pero en lo que al neoliberalismo respecta y al liberalismo capitalista en cuanto es su matriz, nos referiremos a los planteamientos de E. Mounier quien plantea la existencia de cuatro pilares fundamentales del capitalismo:

*" a) Subyacente a todo el sistema capitalista, Mounier delata el error que constituye el "principio metafísico del optimismo liberal", según el cual las libertades humanas, abandonadas a su propio impulso, establecen espontáneamente la armonía. Este principio es: " La consagración de la ruptura de los lazos*

societarios y del destino comunitario de todos los hombres, y se comprenderá que la revolución económica preconizada por Mounier, pretende ante todo, restituir al orden económico (como también al orden político, social, y cultural) su dimensión comunitaria, tan devaluada en las sociedades occidentales tras la eclosión del renaciente individualismo.

b) *la primacía de la producción (que consagra la esclavitud del hombre a la economía).*

c) *la primacía del dinero (primacía del capital sobre el trabajo)*

d) *Primacía del interés, ya que el interés es el móvil dominante del capitalismo que corrompe una serie de valores humanos tales como: "el amor al trabajo y a su materia, el sentido del servicio social y de la comunidad humana, el sentido poético del mundo, la vida privada, la vida interior, la religión." (11)*

En definitiva conforme lo sustenta el pensamiento cristiano, el capitalismo tiende a organizar a la economía:

*" enteramente fuera de la persona, sobre una finalidad cuantitativa, impersonal y exclusiva: el lucro." (12)*

Como corolario podemos señalar que: en lo que tiene relación a la aplicación del neo-liberalismo en el Ecuador, éste se da en un momento en que es demasiado intensa la concentración-centralización de capital, tan creciente y predominante la circulación y valorización del capital financiero y tan amplia la internacionalización de la economía ecuatoriana a partir:

*"básicamente de la segunda mitad de la década de los sesenta, que muy pronto emergió en el país una corriente subsidiaria del pensamiento monetarista de inspiración neoliberal, vinculada a la escuela de Chicago cuyo exponente más representativo es Milton Friedman." (13)*

*" De conformidad con tales planteamientos, lo que corresponde hacer en países como el nuestro para reactivar la economía nacional y terminar con la crisis, es dejar que el libre juego de las fuerzas del mercado determinen que, como, donde y para quien producir. " En otro orden de cosas el neoliberalismo rechaza o por lo menos critica la industrialización sustitutiva de importaciones y al excesivo ingerencismo estatal." (14)*

Sobre el mismo asunto el Dr. Germánico Salgado Señala:

*" Milton Friedman es otro de los ideólogos contemporáneos del liberalismo. A él se debe la versión del neoliberalismo llamado "monetarista" por el énfasis puesto en el control del aumento de la cantidad de dinero." (15)*

Los especialistas en temas económicos han debatido lo suficiente al respecto, por nuestra parte nos queda reconocer que la ingerencia del Estado en el aparato productivo del país es muy significativa.

Para citar algunos casos de como el Estado actúa en la economía nacional, basta referirnos a INECEL, PETROECUADOR, IETEL, IEOS, IESS, Municipios, Consejos Provinciales, FF.AA., etc., Instituciones que manejan ingentes rubros económicos y que permiten la supervivencia de la economía privada en gran medida.

La evolución socio-económica del país ha estado determinada por la activa participación del Estado en la economía nacional, en la medida que:

*" muestra un acentuado desarrollo de las fuerzas productivas, una considerable internacionalización de su mercado interno, una abultada monopolización no habría sido posible sin el decisivo papel jugado por el Estado, que ha pasado ha constituirse en el eje articulador y viabilizador del proceso de acumulación, en el mecanismo capaz de mitigar las múltiples contradicciones derivadas precisamente de tal proceso de*

*acumulación y, consiguientemente, en el único instrumento capaz de mantener y reproducir la gran propiedad privada y, en general, las relaciones de producción capitalistas." (16)*

El economista José Moncada relievra el hecho de que en los países subdesarrollados el Estado juega un papel o función esencial y más aún en una etapa de crisis económica su importancia es mayor; realidad que es reconocida inclusive por los más reacios a la ingerencia estatal. por lo expuesto, es evidente que el propio Estado asume el rol de cualquier empresario privado y por ende sus responsabilidades para con los trabajadores que están bajo su dependencia, han de ser consideradas al amparo de las leyes que rigen para aquellos, en las relaciones obrero-patronales.

Siendo el tema central de este trabajo estudiar el marco jurídico que cubre las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores estatales con los referentes anotados pretendemos aproximarnos a la comprensión integral de esta complicada realidad socio-económica, jurídica y política que vive el país.

## **2. EN EL DERECHO DEL TRABAJO: ENFOQUE CONCEPTUAL**

Como punto de partida del análisis de este tema, conviene tener algunas referencias conceptuales acerca del TRABAJO y su significación histórica.

Toda vez que su relación está dada únicamente con el ser humano, consecuentemente con la sociedad; es visto como una categoría económico social que amerita una tratativa especial. La sociedad humana es parte constitutiva del mundo material, está sujeta a sus propias leyes de existencia y desarrollo.

Su largo recorrido desde los más primitivos instrumentos hasta la sofisticada maquinaria actual; desde la guarida elemental hasta la metrópoli de acero y de cemento; desde la horda salvaje hasta las grandes civilizaciones y estados poderosos; en fin, desde el conocimiento incipiente hasta la ciencia y su más avanzado desarrollo tecnológico.

Efectivamente son: el trabajo, la producción material, factores determinantes del desarrollo de la sociedad.

El hombre para satisfacer sus necesidades requiere de bienes materiales que son producidos por la naturaleza o deben ser producidos por él. En este proceso el ser humano somete a la naturaleza, actúa sobre ella y por medio del trabajo la domina y pone a su servicio. Se colige entonces que el trabajo es una actividad humana que propende a la creación de instrumentos de producción. En el proceso de trabajo fue especializando su actividad y en un momento dado acudió al trabajo social. Sólo en el proceso de trabajo, en la producción social se eleva la conciencia humana hasta un nivel de superioridad.

*"... todos los éxitos logrados por el hombre en el sometimiento de la naturaleza a sus necesidades en el perfeccionamiento*

*de sus facultades físicas e intelectuales y en la formación y desarrollo de los vínculos sociales, se deben al trabajo. Lo cual da pie para afirmar que en cierto sentido el trabajo ha creado al hombre mismo y a la sociedad humana.* Konstantinov relievra la importancia que tiene el trabajo afirmando que a partir de que se convirtió en fuente de la existencia del hombre, comenzó la historia de la sociedad humana.

Abordando este hecho con la trascendencia que se le ha asignado, no corresponde reiterarla; es decir, confirmar la tesis de que con el trabajo humaniza la naturaleza y esta naturaleza al hombre.

Si el trabajo es inherente al ser humano y corresponde a su esencia, se convierte en el hilo conductual de su existencia; en la razón de su ser. Así establecida la relación hombre-trabajo, sin otro interés que el de confirmar la incidencia de este en la realización humana se amerita elevarlo a una categoría superior a fin de diferenciarlo de cualquier otra actividad.

Por nuestra parte nos remitimos a los conceptos sustentados por el humanismo cristiano, y que retomados por pensadores como: Maritain, Mounier, Perroux, Lefebvre, entre otros; nos dan una visión más terrena y real del asunto. Raymond Domergue por su parte nos acerca a la interpretación que Carlos Marx hace del trabajo, y sostiene:

*" Tomó partido en favor de los oprimidos, en favor de los pobres. Tal opción le condujo a abordar el campo de la economía política y así lo realizó llegando hasta el fondo de las cosas. No basta con describir toda la postración del mundo obrero, sino que es menester explicar a fondo, discernir bien sus causas. Al proletario se le trata como "bestia de trabajo", en la práctica se le ha rebajado hasta el rango de una cosa. Debe existir una razón para ello. Esta razón no es la tara moral de los patronos, no es la maldad de los que poseen el dinero, sino, más profundamente, es debida a la misma naturaleza del régimen económico concreto. El primer fin de éste*

*régimen económico es la ganancia . Todo él está fundamentado sobre la búsqueda del máximo interés. En tal contexto, el trabajo no puede ser otra cosa que "la actividad con vista a una ganancia". De hecho se convierte en una " mercancía ". El obrero está pues, " en función del producto de su trabajo en la misma relación que en función de un producto extranjero." (18)*

Domergue, desde su óptica humanista discurre suficientemente el tema, y lo que es más, nos permite sustentar una concepción globalizante del trabajo: ciertamente es el trabajo lo que hace que el hombre sea hombre y no un animal. Se autoexpresa a través de su actividad consciente y voluntaria. Y es precisamente esta realidad lo que hace que Marx desenmascare de una vez por todas la condición del trabajador en el sistema liberal capitalista.

*" Para Marx - continúa Domergue - al contrario el trabajo ha sido degradado hasta convertirse en un simple medio de asegurar la subsistencia material. El fruto del trabajo se convierte en un objeto exterior al propio obrero. El obrero da forma a un mundo que luego se le enfrenta como un enemigo . El capitalismo coloca al hombre bajo la esclavitud de una naturaleza que ha salido de sus manos." Para Marx, la alienación económica tiene un sentido mucho más profundo. No es una limitación, no es un simple obstáculo a la plena realización del hombre. La alienación económica es la negación radical de lo que hace que el hombre sea hombre." (19)*

La actividad humana -trabajo- no produce simplemente objetos materiales, sino que pone a los hombres en contacto mutuo y ello implica que se crean tipos de relaciones sociales que al final se consolidan en forma de instituciones y leyes. En tal virtud, en el sistema capitalista la institución clave es la propiedad privada, la misma que es producto de una forma social que históricamente ha evolucionado, y por ende ha nacido de una actividad humana que es el trabajo.

Por su parte el INEDES, en un esfuerzo de elaboración teórica y desde una posición eminentemente humanista y cristiana concibe al trabajo de la siguiente forma:

*" Se define con relación al cambio integral del hombre y a la humanización de la sociedad. De esta manera resulta que es toda actividad transformadora de la realidad y creadora de valores en beneficio del hombre. Se trata de insistir en que siempre se ha de hacer en vista del hombre: sólo entonces la actividad transformadora es "humana" en sentido pleno." (20)*

Al no parecernos agotado el tema, habremos necesariamente que referirnos a lo que la Iglesia plantea al respecto. Juan Pablo II manifiesta que en la descripción de la creación en el libro del Génesis se encuentra ya:

*"en cierto sentido "el primer evangelio del trabajo" ella demuestra en efecto, en que consiste su dignidad; enseña que el hombre trabajando, debe imitar a Dios, su creador, porque lleva consigo -él solo- el elemento singular de la semejanza con él. El hombre tiene que imitar a Dios tanto trabajando como descansando". La conciencia de que el trabajo humano es una obra de Dios, debe llegar -como enseña el Concilio- incluso a los "quehaceres más ordinarios. Porque los hombres y mujeres que, mientras procuran el sustento para sí y su familia, realizan su trabajo de forma que resulte provechoso y en servicio de la sociedad, con razón pueden pensar que con su trabajo desarrollan la obra del Creador..."*

*" En el contexto de tal visión de los valores del trabajo humano o sea de una concreta espiritualidad del trabajo, se explica lo que en el mismo número de la Constitución pastoral del Concilio leemos sobre el tema del justo significado del progreso." (21)*

Sin pretender una visión total de lo que la Iglesia sustenta sobre el asunto, la cita anterior nos aproxima a lo que ella misma considera esencial, y que es que todo trabajo material e intelectual está uni-

do inevitablemente a la fatiga. Sostiene Juan Pablo II que:

*" En el trabajo humano el cristiano descubre una pequeña parte de la cruz de Cristo y la acepta con el mismo espíritu de redención, con el cual Cristo ha aceptado la cruz por nosotros. En el trabajo merced a la luz que penetra dentro de nosotros por la resurrección de Cristo, encontramos siempre un tenue resplandor de la vida nueva, del nuevo bien, casi como un anuncio de los "nuevos y otra tierra nueva", los cuales precisamente por la fatiga del trabajo son participados por el hombre y por el mundo. A través del cansancio y jamás sin él. Esto confirma por una parte, lo indispensable de la cruz en la espiritualidad del trabajo humano; pero, por otra parte, se descubre en esta cruz y fatiga, un bien nuevo que comienza con el mismo trabajo; con el trabajo entendido en profundidad y bajo todos sus aspectos, y jamás sin él." (22)*

Finalmente nos queda reseñar que en el proceso social, por el hecho mismo de la evolución acelerada de los procedimientos técnicos y el desarrollo económico, cambia la fisonomía del mundo del trabajo. Si bien surgen respuestas a las crisis que se suceden, en el fondo el problema continúa idéntico. El trabajo es quien paga los costos de esas crisis en el sistema capitalista. Es decir, el patrono privado o estatal, detentador del poder económico y político, es el tirano del trabajador.

El capitalismo desarrollado ha encontrado formas de aparente racionalización del trabajo. Su división producto de la especialización permitió su organización. Pero ésta no responde a una exigencia de carácter humanitario o axiológico, simplemente es una medida adoptada por factores de carácter económico, o de necesidades de producción, rendimiento y eficacia. En todo caso, si la organización del trabajo permite cierta comodidad al trabajador, en el fondo es para que produzca más, para que no se resista concientemente a ser expoliado. En el sistema liberal capitalista el trabajador es un esclavo, y como tal pretende hacerlo sentir sosegado, más no por ello es menos esclavo. Este sistema se es-

fuerza en hacer del trabajador un " ciego dichoso ".

En todo caso podemos apreciar al trabajo desde una triple dimensión; Individualista, estatista, y comunitaria. Respecto de ésta última ya indicamos; corresponde a la visión cristiana, uno de cuyos exponentes es Mounier, el mismo que sostiene que los temas más opcionados al debate permanente del hombre y la sociedad, han de ser los concernientes al pan, al trabajo y a la dignidad, que es lo que pretendemos hacer.

Reiteramos la proposición, de que el trabajo tiene primacía sobre el capital, permite deducir entre otros principios tres: el trabajo es una obligación universal, una actividad personal, es un derecho inalienable. Está sobre cualquier otra categoría de índole económico, llámense interés, lucro o capital.

La tesis humanista cristiana concibe al hombre como el principio y fin de toda actividad humana; frente a esta premisa integral e integradora, la categoría trabajo tiene una dimensión trascendente, pero no asume la totalidad esencial del hombre. Es decir, no es un factor omnímodo por ello es que la vida de la inteligencia y la vida del amor -al decir de Mounier- le sobrepasan en dignidad espiritual. (23)

El trabajo es un aspecto que amerita permanente reflexión y tratamiento porque avoca siempre nuevos interrogantes y problemas. Ciertamente suscita esperanzas, pero hace nacer temores y amenazas. Casi siempre está latente el fantasma de la miseria, de la desocupación individual o colectiva y ello implica que jamás se aleja de la existencia humana la posibilidad del hambre, de la injusticia. Esto refuerza la necesidad de profundizar el problema de la sindicalización del trabajador estatal, y lo que es más, en medio de tantas tensiones, conflictos y crisis se amerita proponer reales alternativas que trastocuen las bases de este desorden establecido, y a fin de instaurar una sociedad nueva en la que tengan cabida el respiro y la esperanza de millones de seres que hoy por hoy viven en condiciones de vergonzosa e indigna miseria y otros

en el albur de la contingencia más nefasta; la miseria extrema.

### 3. EN EL DERECHO DEL TRABAJO

Como producto de la fuerza independentista que surcaba la América Latina en los siglos XVIII y XIX, fundamentalmente influenciada por el liberalismo que consagrara la Revolución Francesa en 1789, el coraje y civilismo de una incipiente fuerza social liderada por grupos elitescos de intelectuales y militares comprometidos con el pensamiento republicano, -pero que en el fondo respondían a intereses de la clase social hegemónica; dan como resultado la histórica posibilidad de constituir un "Estado libre y Soberano."

*" El Estado Ecuatoriano surgió el 10 de Agosto de 1809, aunque en el primer grito de libertad, no se explicó aún su carácter independiente durante la época Grancolombiana, es decir, desde el 24 de Mayo de 1822 hasta el 12 de Mayo de 1830 fue un Estado no independiente, sino confederado por la Nueva Granada y Venezuela, para formar con estas una unidad política superior. En la primera Carta Política, la de 1830, ya se afirma la independencia y unidad propia: "*  
(24)

Así resume el Dr. Juan Larrea Holguín del Estado Ecuatoriano y subraya a continuación que:

*" Siendo un Estado independiente, es obvio que sea también soberano, es decir que decide en última instancia todo lo relativo a sus propios fines, al bien común temporal. Un Estado soberano no admite una competencia superior en sus propios asuntos." (25)*

*"El Ecuador ha sido, es y quiere seguir siendo democrático por su carácter, y unitario por su estructura. Esto excluye características oligárquicas o estructuras federativas." (26)*

Sin embargo cabe señalar que existen actores sociales que no concuerdan con este criterio. Permanentemente dichos actores

plantean cambios sustanciales a la estructura estatal, ya en su elemento geográfico cuanto en el político administrativo. Enfrentando muchas vicisitudes ha ido acentuando su permanente perfectibilidad democrática, hasta llegar a institucionalizar el carácter democrático y republicano de sus gobiernos.

Su comportamiento histórico concuerda con el de los demás Estados del continente y sus logros sociales, políticos, marchan conforme a los avances del contexto latinoamericano, aunque sus avances científico-técnicos son menores.

Durante su vida republicana ha tenido 18 Constituciones aproximadamente las mismas que han sido reformadas ya para satisfacer intereses particulares de grupos poderosos económica y políticamente y en veces para cualificar el contenido constitucional en relevantes aspectos de interés nacional.

La tendencia ha sido ir buscando una mayor aproximación del Estado con la sociedad civil:

*" También el concepto filosófico de las relaciones del Estado con la sociedad, admite una clasificación en doble período histórico, hasta 1929, predomina el sentido individualista, por el cual en cierto modo frente al Estado, se halla solamente el individuo, mientras que a partir de la constitución de aquel año, se da énfasis al sentido social de los derechos y garantías ciudadanas, de modo que el Estado resulta al servicio del bien común" Pero ciertamente la Constitución de 1929 inaugura un período de más explícita preocupación por lo social y de un gran desarrollo de aspectos concretos y prácticos como los relativos al Desarrollo Laboral, al Seguro Social, a la Reforma Agraria, etc." (27)*

En su reminiscencia histórica en cuanto a la evolución de la materia laboral en la Constitución , el Dr. Larrea Holguín sostiene que únicamente: " La Constitución de 1929 da por primera vez un gran desarrollo a la materia con un extenso artículo ( Art. 152, nu-

merales 18 y 24) en el que se formulan los principios básicos del Derecho Laboral:

A nadie puede exigírsele servicios personales que no estén previstos por la Ley

Protección especial al campesino y al obrero

Salario mínimo

Jornada máxima de trabajo

Condiciones de salubridad y seguridad

Indemnizaciones por accidentes de trabajo

Inembargabilidad del salario

Trabajo de mujeres y niños

Derecho de huelga y de paro (\*)

A criterio del autor en cita, estos postulados serían los antecedentes de lo que en 1938 fuera el Código de Trabajo Ecuatoriano.

A fin de tener una idea más cabal de la evolución del Derecho Social en nuestro Derecho Constitucional, se amerita una comparación de los preceptos de las Constituciones de 1929 y 1978 que están en vigencia desde el 10 de Agosto de 1979. SECCION V, DEL TRABAJO, Art. 31.

El estudio analítico que hace de la Sección V de la Constitución del Dr. Juan Larrea Holguín, nos releva de mayor profundización, sin embargo anotamos que el trabajo, conforme lo expusimos en la introducción al capítulo II de este texto, es un derecho inherente a la persona humana, y el Estado ciertamente garantiza a los ciudadanos el derecho al trabajo. Este mismo derecho ha sido reconocido por la declaración de los derechos humanos y más instrumentos internacionales. No está por demás evidenciar que al tenor de los preceptos constitucionales, toda persona se acoge al de "libertad de trabajo" y en cuanto la norma suprema así lo estipula, el derecho positivo laboral se erige sobre esta base: Art. 2 y 3 del Código del trabajo.

Art. 2 C. T., "obligatoriedad del trabajo.- el trabajo es obligatorio, en la forma y con las limitaciones prescritas en la Constitución y las leyes"

Art. 3. C. T. " El trabajador es libre para dedicar su esfuerzo a la labor lícita que a bien tenga"

A nadie se le puede exigir servicios gratuitos ni remunerados que no sean impuestos por la Ley, salvo los casos de urgencia extraordinaria o de necesidad de inmediato auxilio. Fuera de estos casos, nadie estará obligado a trabajar sino mediante un contrato y la remuneración correspondiente.

En general, todo trabajo deber ser remunerado."

Art. 19 Nral. 11, de la Constitución. "La libertad de trabajo, comercio e industria, con sujeción a la Ley.

Ninguna persona podrá ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso".

En concordancia con la tesis doctrinal sustentada por el humanismo integral; que solamente a través del trabajo la persona alcanza su más pleno desarrollo y plena realización' es decir, su libertad. Libertad que implica a la vez una reponsabilidad para consigo mismo y para con los demás. Esto connota un cierto sentido de obligatoriedad de trabajo en cuanto es "un deber social".

Otros principios constitucionales tienen relación a favorecer al menos protegido que es el trabajador. Por ejemplo: la irrenunciabilidad de los derechos, que establece que es nula la estipulación que implique renuncia, disminución o alteración desfavorable de los mismos.

Art. 31, literales c, d y e de la Constitución. Estos postulados concuerdan con las estipulaciones del Código del Trabajo en su Art. 4 que dice: " Irrenunciabilidad de Derechos". Los derechos de los trabajadores son irrenunciables. Será nula toda estipulación en con-

trario.

En igual forma tiene vigencia como un desprendimiento de los principios universales del derecho del Trabajo, el principio Pro-operario, que obliga a las autoridades administrativas y judiciales del trabajo, de existir duda, en cuanto al alcance de las disposiciones legales contractuales y reglamentarias, aplicarán la Ley en el sentido más favorable al trabajador.

En cuanto al derecho de "asociación sindical", la Constitución en el Art. 31 literal h, establece claramente esta garantía y es coherente el Código del Trabajo al estipularlo en su Art. 436, y lo que es tan importante, el Estado protege a las asociaciones de trabajadores conforme lo establece el Art.437 del Código . "Las asociaciones de trabajadores de toda clase están bajo la protección del Estado..."

Se sobreentiende, o se puede hacer una interpretación extensiva de este Art. señalando que será ante el propio Estado inclusive, cuando este se convierte en empleador. Es decir, Estado -persona jurídico- política- que ha asumido roles protagónicos en el área de la economía.

En consecuencia, el derecho de asociación sindical es una importantísima garantía reconocida universalmente y que tiene aplicación práctica en nuestro país, cada vez con mayor énfasis. Sobre este importante asunto el Dr. Julio César Trujillo manifiesta:

*" Tanto la declaración Americana de los derechos del hombre como la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales reconocen a los trabajadores de nuestros países, sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, el derecho a asociarse en sindicatos pero dejan a los países miembros la reglamentación de las condiciones y requisitos de fondo y de forma para la constitución y funcionamiento de esas asociaciones y, consecuentemente, nos corresponde ver en que medida la legislación interna respeta este derecho y garanti-*

za su ejercicio." (28)

" La libertad sindical no puede ser desconocida o indebidamente restringida ya por acción del empleador, sino también por la del Estado y lo mismo que en el caso anterior, esto puede ocurrir al momento de la constitución del sindicato o a consecuencia de las actividades realizadas por el sindicato, una vez constituido legalmente." (29)

El Dr. Ramiro Acosta Cerón, por su parte, cuando se trata de connotar la calidad de patrono que al momento de convenir adquiere obligaciones ineludibles sea por lo que establece el contrato o el Código Laboral, señala:

" La Organización Internacional del Trabajo, en su Trigésima Primera Reunión, celebrada en San Francisco en 1948, aprobó el Convenio No. 87 que consagra la libertad sindical y protección del derecho de sindicalización, Convenio que, dentro de los países del Area Andina, ha sido ratificado por Ecuador, Bolivia y Perú, " Para ellos rige el el Art. 2 del mencionado Convenio que determina el derecho a constituir sindicatos y el de afiliarse a los ya constituidos.- " Así pues en esta doble dimensión se han de entender los Arts. 99 de la Ley General del Trabajo de Bolivia y el 120 del Decreto Reglamentario; Art. 409 del Código del Trabajo del Ecuador (actual Art. 436), que en lo demás no se hace sin transcribir el Art. 2 del Convenio 87; 1ro del Decreto Supremo del 3 de Mayo de 1961 del Perú, aparte de que esa es la intención del Legislador Peruano manifestada en la Resolución Legislativa Nro. 13281 por la que aprobó el Convenio en referencia ( El Dr. Trujillo cita a Ferrero Raúl y Scudillari Carlos, Derecho de Trabajo y Seguridad Social, novena edición, pag. 59). Este mismo alcance han aclarado los gobiernos de Colombia, Chile, y Venezuela para los Arts. 12 y 256 del Código Sustantivo del Trabajo; 365 del Código del Trabajo y 166 (sic) de la Ley del Trabajo, -el Art. al que debe referirse el Dr. Trujillo, es el Art. 171 de la vigente Ley del Trabajo Venezolana-

na." (30)

El Dr. Acosta hace alusión al derecho de organización sindical que después incorporaron a sus legislaciones otros países latinoamericanos, como México, Colombia, etc.

Como corolario habremos de referirnos al Art. 19 de la Constitución Ecuatoriana, Nral. 13, que garantiza el "derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos". La raíz de este precepto radica en la naturaleza social del hombre según varios tratadistas. El Dr. Larrea Holguín se expresa en el siguiente sentido:

*"En efecto es el Derecho Natural el que postula que el hombre, ser racional, capaz de comunicarse con sus semejantes, y que necesita de los demás para su propio perfeccionamiento, pueda reunirse con otros para lograr fines que por sí solo no alcanzaría a realizar. - Continúa el mencionado autor -La reunión propiamente es momentánea, mientras que la asociación, supone una estructura que da estabilidad y permanencia a la colaboración de muchos para el bien común." Concluye el Dr. Larrea Holguín. (31) " Se trata de derechos fundados en la esencia de la persona humana, se hallan reconocidos en todos los países civilizados y han sido objeto de la expresa declaración en el Pacto de Derechos Humanos suscrito en las Naciones Unidas el año 1967, y en otros pactos regionales similares, " (32)*

*" Sin embargo estos derechos han sufrido no pocos atropellos, principalmente en los regímenes de carácter totalitario. Desgraciadamente, aún en Estado de honda raigambre democrática, como en el Ecuador, a veces se encuentran rezagos de una mentalidad hostil para la libertad; esto ha veces sucede más por sentido totalitario, por antiguos residuos de un excesivo individualismo que fue puesto en boga por la revolución Francesa y que si bien ha desaparecido en otros lugares, aún subsiste enquistado en el pensamiento poco renovado de individuos con escaso contacto con el mundo*

*evolucionado. " (33)*

Ciertamente esto es lo que sucede con lo concerniente a la sindicalización de los trabajadores estatales. Asunto que todavía causa escozor en ciertas mentalidades retrógadas del país, pero que se aspira se supere conforme avanza la conciencia social nacional y a nivel jurídico se establezcan los reglamentos correspondientes, tanto del Art. 125 de la Constitución como de los pertinentes del C. del T.

Vistos de manera general los preceptos constitucionales y del Código del Trabajo en lo referente al derecho de organización y sindicalización de los trabajadores; ahora nos corresponde establecer quien es patrono, según nuestra legislación.

## QUIEN ES PATRONO

La sola mención de este sujeto de la relación laboral nos lleva a la necesidad de una definición amplia. En consecuencia, partiremos del hecho de que en toda relación laboral existe un patrono (empleador) y un dependiente (trabajador).

El patrono empleador, según el Código del Trabajo Ecuatoriano TITULO I -Del Contrato individual del Trabajo CAPITULO I- De su Naturaleza y Especies. PARAGRAFO I- Definiciones y Reglas Generales. ART. 10.

La persona o entidad de cualquier clase que fuere, por cuenta u orden de la cual se ejecuta la obra o a quien se presta el servicio, se denomina empresario o empleador.

*" El Fisco, los Consejos provinciales, las municipalidades y demás personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros de las obras públicas nacionales o locales. Se entiende por tales obras no solo las estructurales, sino también el mantenimiento de las*

*mismas y, en general, la realización de todo material relacionado con la prestación de un servicio público, aún cuando a los obreros se les hubiera extendido nombramiento y cualquiera que fuere la forma o período de pago. Tienen la misma calidad los empleadores respecto de los obreros de las industrias que están a su cargo y pueden ser explotadas por particulares, aún cuando se decreta el monopolio.*

*También tienen la calidad de empleadores: la Empresa de Ferrocarriles del estado, de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 183 de 4 de Agosto de 1970; y los cuerpos de bomberos respecto de sus obreros." (34)*

El Art. 3 del C.T. hace referencia también al empleador:

*"Art. 35 Representantes de los empleadores. Son representantes de los empleadores los directores, gerentes, administradores, capitanes de barco, y en general, las personas que a nombre de sus principales ejercen funciones de dirección y administración, aún sin tener poder escrito y suficiente según el derecho común.*

*El empleador y sus representantes serán solidariamente responsables en sus relaciones con el trabajador." (35)*

El Código también define al empleador en otros Arts. el 328-329 en relación al empleador agrícola por ejemplo:

El Dr. Acosta Cerón en su obra el Marco Jurídico de los Conflictos Colectivos de Trabajo en el Ecuador hace mención al Dr. Luis Jaramillo Pérez, quien comenta el Art. 10 del C.T desde una perspectiva que hace ver al patrono no únicamente como particular, como si este fuera el único sujeto de la producción y la economía; sino que además, por la dinámica económica de la sociedad contemporánea y por así constar en la Constitución de la República en la SECCION II.- De los Sectores de la Economía.- Art. 46.

Dice el Dr. Jaramillo Pérez:

*" Se nota una tendencia a transformar la empresa privada en mixta, o en pública como entidad administrativa; preludio de un cambio económico, político y social en el país y por ello cabe anotar las disposiciones de los Arts. 392 al 402 de la Ley de Compañías, codificada al 27 de enero de 1971, con relación a los preceptos " De la Compañía de Economía Mixta" y en especial el contenido del Art. 401."*

Continúa el Dr. Jaramillo Pérez: *"Hay un sinnúmero de Decretos posteriores tomando el Estado la calidad de patrono en empresas industriales y aún en agrícolas y comerciales, y singularmente con relación al ejército y su futuro haciendo competencia a la empresa privada, pero en un plano desigual frente a cargas y contingencias que soporta ésta última. Así mismo la situación de los trabajadores es diferente y restrictiva en las empresas estatales, frente a los decretos limitativos que están en pie, sobre todo con relación a las instituciones que integran el Derecho Colectivo de Trabajo. Por Decreto No. 1207 del 19 de octubre de 1973, se dicta la Ley Constitutiva de Industrias del Ejército."* (36)

En el afán de abonar al esclarecimiento del término patrono, Ramiro Acosta nos aproxima a un análisis doctrinario del mismo, al cual se lo:

*" denomina empleador a la persona que por su cuenta o cuenta ajena, o a título de administrador, utiliza los servicios de la otra. La palabra "patrono" etimológicamente hablando proviene del latín patronus ( forma aumentativa de patrem, acusativo de pater, padre) y designa al titular de un derecho o cargo de patrono; esto es derecho, poder o facultad que tiene el patrono o poseen los patronos. El patrono es 'defensor', 'protector', 'amparador'; término que tiene mucha relación con el paternalismo imperante en la época precapitalista y durante el primer tiempo del industrialismo, incluso con una*

*dosis cristiana. Como neologismo, la palabra "patrono" se utiliza para señalar al dueño de una fábrica, establecimiento o taller respecto de los obreros. Como sinónimo de patrono se emplean los términos de patrón, principal, empresario, dador de trabajo, dador de empleo, acreedor del trabajo..." (37)*

Remitiéndonos al prof. boliviano Dr. Isaac Sandoval Rodríguez citado por el Dr. Acosta Cerón en referencia a las bases de un Código de Trabajo Latinoamericano:

*" Empleador es toda persona natural o jurídica que por sí o mediante terceros utiliza los servicios del trabajador. - Representante del empleador es la persona que a nombre o por mandato de ésta ejerce funciones de dirección, gerencia, administración o control en virtud de las cuales ejerce personería. Contratista o subcontratista es el que ejecuta o explota obras o servicios por cuenta de un empleador principal, contando con capital y equipo de trabajo propio..." (38)*

De lo expuesto se desprende que el empleador es una de las partes de una relación laboral jurídicamente establecida, y que generalmente tiene la calidad de dueño o propietario de un medio de producción o es requirente de un servicio, por lo que paga un determinado precio por la fuerza de trabajo contratada a fin de que cumpla la acción establecida en la convención.

Pero para el caso que nos ocupa podemos colegir que el Estado como ente, o sus diferentes instituciones, puede y de hecho asume la calidad de empleador respecto de sus obreros de acuerdo a la definición del Art. 10 del Código de Trabajo, y del Art. 9 que define al trabajador; sobre empleados de ciertas instituciones del sector público se manifiesta en el Art. 125 de la Constitución Política.

#### **4.- EL ESTADO EMPLEADOR: EN LA CONSTITUCION POLITICA**

El Estado tiene funciones específicas que cumplir, entre otras, las denominadas primarias, ya descritas en el CAPITULO IV de este estudio; y otras de índole diversa tendientes a la consecución del Bien Común, por ejemplo: los servicios públicos, y los destinados a la producción de bienes, para lo cual tiene que desarrollar actividades eminentemente económico-financiero-productivas.

Para la realización de estas actividades el Estado ha adquirido facultades especiales previamente establecidas en la Constitución. Una vez terminada su potestad estatal jurídica y política, desde el punto de vista estrictamente jurídico-laboral; El Estado es un empleador o patrono, cuando no ejerce dicha potestad estatal.

El Art. 46 de la Carta Fundamental establece la existencia de cuatro sectores de la economía;

- 1.- *El Sector Público: compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado:*
  - a) *Los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;*
  - b) *Los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; y,*
  - c) *Las empresas estratégicas definidas por la ley; El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia y magnitud, pueden tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.*
- 2.- *El Sector de la Economía Mixta, integrado por las empresas de propiedad de particulares en asociación con entidades del sector público.*
- 3.- *El Sector Comunitario o de autogestión.*
- 4.- *El Sector Privado. " ( 39)*

En lo que tiene relación a la determinación de las entidades públicas o del sector público que actuarán en las diferentes actividades estatales, el Art. 125 de la Constitución dispone: Para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado se consideran como entidades del sector público, las siguientes:

- a) Los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado.
- b) Las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional; y,
- c) Las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

*" Las normas para establecer la responsabilidad penal, civil, y hacendaria por el manejo y administración de los fondos, aportes o recursos públicos se aplican a todos los servidores de las entidades a las que se refieren las letras precedentes.*

*Las entidades indicadas en las letras b) y c) gozan para su organización y funcionamiento, de la autonomía establecida en las leyes de su origen. En especial se garantiza la autonomía de los consejos provinciales, concejos municipales, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Juntas de Beneficencia, Comisión de Valores, Corporación Financiera Nacional, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y de las Corporaciones de Fomento Económico Regional y Provincial.*

*Las relaciones entre los organismos comprendidos entre las letras a) y b) o de las instituciones creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores, se sujetan a las leyes que regulan la administración pública, salvo las que refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo. Las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Esta-*

*do, norman sus relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, a excepción de las personas que ejerzan funciones de gerencia, dirección, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración pública." (39)*

Las disposiciones Constitucionales transcritas permiten establecer los casos en que el Estado tiene calidad de patrono. Su responsabilidad de tal permite hacer efectivas las garantías constitucionales en los diversos campos de la actividad del poder público. La responsabilidad se aplica al Estado y a todos los entes que lo constituyen: por lo tanto corresponde a los órganos centrales y descentralizados, autónomos y no.

En cuanto el Estado cada vez más ejecuta mayores acciones tanto en cantidad como en calidad, también estas responden al momento histórico-económico que se viva. En el Ecuador, a partir de la década de los sesenta y de los setenta con la explotación hidrocarbúfera, el Estado impulsa la actividad económica-productiva privada y a la vez asume significativamente sectores de la economía denominados estratégicos.

Este hecho trascendental hace que el texto constitucional se adecúe a la nueva realidad socio-económica del país, y el 10 de agosto de 1979 con la vigencia del nuevo régimen constitucional se establecen los cuatro sectores de la economía; Art. 46 de la Constitución. Y algo que es muy importante relievarlo radica en que en el Art. 125 de la Carta Suprema se incluye un nuevo ordenamiento:

*" por el cual se establecieron nuevos parámetros para regular la naturaleza de la relación que regiría a los trabajadores de determinadas instituciones del Estado, estableciendo especialmente para las relaciones laborales el sometimiento a las leyes de la Administración Pública o de Código del Trabajo.  
" Lo importante es destacar que en este momento el sector público recibía un nuevo impulso para incorporarse al ampa-*

*ro del Código del Trabajo. Y por ende a la sindicalización - del sector público- propendiendo a la contratación colectiva como ente regulador de la relación obrero-patronal, incidiendo en el sistema remunerativo imperante en el sector público." (41)*

En todo caso, las disposiciones constitucionales abren las posibilidades de nuevas categorías de empleados y servidores estatales, así como de relaciones laborales. A criterio del maestro Juan La-rea Holguín:

*"... lo relativo a las relaciones entre los empleadores y servidores, puede regirse o bien por las leyes administrativas, de Derecho Público, o bien por el Código del Trabajo. Esto depende de la naturaleza misma de la relación; el definirla resulta difícil y así se transparenta en el complejo Art. 125 que en definitiva, debe remitirse a la jurisprudencia sobre la materia que ha ido precisando cuando hay relación laboral y cuando se trata de empleo público administrativo." (42)*

Sin lugar a dudas este hecho es producto de la evolución constitucional, pero a la vez es producto de la nueva realidad socio-económica continental y nacional que obligó al Estado a intervenir en el área productiva y económica-financiera.

Estado interventor entonces, so pena de anquilosarse en viejos esquemas que no se comparecen con los intereses y directrices del nuevo orden económico internacional impuesto por los organismos de desarrollo o el FMI, por ejemplo.

Los Arts. 46 y 125 de la Constitución demuestran la calidad de patrono que adquiere el Estado.

Desde esta perspectiva queda claro que el rol de empresario, patrono, empleador asumido por el Estado, lo hace en condiciones no más privilegiadas que cualquier empleador privado, en consecuencia se somete a un mismo ordenamiento jurídico laboral que

rige para todos.

José Vicente Troya, analista económico del Diario "HOY" nos hace la siguiente demostración del intervencionismo y desmesurado crecimiento del Estado; Hemos dejado constancia que la proliferación de entidades públicas de carácter empresarial tiene relación directa con el modelo de desarrollo basado en la ingente participación del Estado en la economía.

*" Según el catastro realizado por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo en XII de 1990, en el Ecuador existen 163 empresas en las que participa el Estado con mayor o menor grado de gestión. Pero únicamente en 53 de ellas tiene el 100% de capital. 56 empresas son de economía mixta en las que aporta con 51% de capital y las restantes corresponden a empresas mixtas privadas en cuanto el capital estatal es menor al 49%. Es interesante relievlar el hecho de que el Estado incursiona en una gama de actividades que van desde: la industrial hidrocarburífera, agroindustrial, minera, agropecuaria, silvicultura, pesquera, entre otras." (43)*

El analista en referencia continúa:

*" Sabía usted que el Estado es accionista de un canal de T.V., o que tiene su platita guardada en un lujoso restaurante y que le gusta participar en el capital de una pista de carreras (...) El Estado es el dueño absoluto de un banco de semen, y que obtiene rentas por entubar los excrementos(...) En el área de servicio eléctrico del país, el sector privado participa en 18 de las 19 empresas. En la única en la que no tiene acciones es en INECEL." (44)*

Concluye José Vicente Troya, señalando que su actividad empresarial está relacionada con el turismo, comercio internacional, intermediación financiera, cría de huevos de peces y limpieza de caños. Pero también es importante resaltar que una de las razones por las que el Estado entró a la economía fue porque al sector pri-

vado no le interesaron ciertas áreas vitales para la prestación de servicios a la comunidad, por cuanto ofrecían baja o nula rentabilidad, o porque la magnitud de las inversiones y el riesgo involucrado eran muy grandes, lo que quiere decir que no habían perspectivas de jugosas ganancias, de lucro ilimitado.

Se amerita además manifestar que el Estado, siendo el principal responsable de la prestación de servicios públicos, los concibe a éstos y de hecho los trata desde una doble posición; de oferta y de demanda.

Miguel Andrade en su texto " La Eficacia de los Servicios Públicos" relievra 14 variables a través de las cuales pretende objetivizar los diferentes tipos de servicios, variables que incorporan áreas de servicios en que participan el sector comunitario y privado.

- |                   |                             |
|-------------------|-----------------------------|
| 1.- La familia    | 2.- La salud                |
| 3.- Mantención    | 4.- Asociativa              |
| 5.- Recreación    | 6.- La comunicación         |
| 7.- La educación  | 8.- El patrimonio           |
| 9.- La producción | 10.- La religión            |
| 11.- La seguridad | 12.- La política            |
| 13.- La justicia  | 14.- Los estímulos sociales |

Para ejemplificar un caso, veremos la variable de la producción:

*" Sus principales componentes: agricultura, industria, energía, mano de obra, empleo, empresas, especialidades, tecnología." (45)*

La Producción desde el Estado, conforme lo señala Miguel Andrade: la función más importante de las instituciones públicas en relación con esta variable es la de fijar políticas, sistemas, regulaciones, controles; sin embargo, hay ciertos sectores estratégicos que son directamente administrados por el Estado, tales los casos de la producción del petróleo y de la energía eléctrica, aunque podríamos enunciar los mencionados por José Vicente Troya R. en

su artículo antes transcrito, por ejemplo.

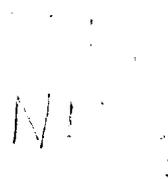
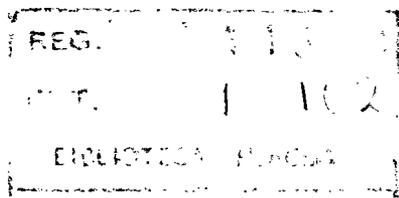
En igual forma se puede mencionar a las compañías mixtas en el área de la energía eléctrica, explotación de metales, cemento, etc. en las cuales la presencia del Estado es significativa, tanto como de la Corporación Financiera Nacional. No obstante la tendencia actual es la de privatizarlas, sabiendo que su control da lugar a rentas económicas importantes con las cuales se puede financiar otras necesidades sociales.

Se reconoce también la existencia de empresas estatales que nacen como consecuencia del proceso de modernización del país y de la aplicación de un determinado modelo de desarrollo, el mismo que ha traído como consecuencia un proceso de concentración de la población a las áreas urbanas, lo que ha obligado al Estado a participar más activamente en el mercado de construcción de viviendas, energía eléctrica, distribución de agua potable a través de los municipios, etc. Y lo que realmente impresiona es que en el caso de empresas de esta naturaleza, que por cualquier circunstancia entran en crisis, el Estado se reponsabiliza de estas y se encarga de su rehabilitación y saneamiento hasta volverlas a poner en funcionamiento; se aduce que su objetivo principal en estos casos es proteger el empleo. (La rehabilitación del Banco la Previsora, por Ejem:)

En parte esta actitud Estatal se basa en el principio constitucional que estipula que el trabajo goza de la protección del Estado. Art. 31, y en cuanto al modelo de desarrollo que se siga, lo trataremos ampliamente en lo referente a la sustitución de importaciones, CAPITULO III de esta monografía.

Finalmente, reiteramos que el basamento jurídico-político que permite concebir al Estado como empleador o patrono, consta de la Constitución de la República, en los Arts. 45, 46 y 125 cuyo texto tiene directa relación con: que la organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existen-

cia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.



## FLEXIBILIZACION LABORAL Y CRISIS

Iván Narváez Q.

Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

FESO

Bélgica 213 y Eloy Alfaro

Teléfonos: 446413 - 446415

Apartado Postal: 17-15-0015-B

Quito - Ecuador

### **Director Ejecutivo FESO**

Raúl Moscoso Alvarez

### **Jefe de Publicaciones**

Remigio Rivera Molina

### **Unidad de Presentación Gráfica**

Ignacio González Toledo

### **Textos**

Laura Lasso de la Torre

### **Impresión**

Imprenta Editora Porvenir

*La presente publicación ha sido posible gracias al auspicio de la fundación Konrad Adenauer.*

*Los contenidos son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen el pensamiento institucional.*

©Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

Quito 1992

ISBN 9978-963-60-X

## INDICE:

Presentación	3
Introducción	7
CAPITULO I:	13
1. Breves Antecedentes Históricos y Jurídicos del estado	15
2. El Estado Contemporáneo	19
3. El Estado Fente al Derecho Público	23
3.1 Derecho Constitucional	24
3.2 Derecho Administrativo	24
3.3 Doble Dimensión del Derecho Público	26
4. Dualidad del Estado	31
4.1 Personalidad del Estado	31
4.2 Personalidad Jurídica del Estado	33
4.3 De la Personalidad Unica del Estado	38
CAPITULO II:	41
1. El Estado Empleador	43
2. En El Derecho del Trabajo: Enfoque Conceptual	56
3. En el Derecho del Trabajo	63
4. En la Constitución Política	74
5. Aplicación Judicial del Art. 125 de la Constitución	82
CAPITULO III:	93
1. Los Conflictos Colectivos en el Sector Público y su Incidencia Social	95
2. Origen: El Subdesarrollo Causa de los Conflictos Sociales	99
2.1 La Sindicalización del sector Público	111
2.2 Conflictos colectivos en el sector Público	132

3.	Procedimiento	
4.	Medidas de Protección del Estado Frente a los Conflictos en su Sector	144
4.1	Política de Privatización de las Empresas del Estado	148
4.2	Reformas al código del Trabajo	157
CAPITULO IV:		169
1.	Teleología del estado y de la Sociedad	171
1.1	Fundamentos Éticos del Interés Público	171
1.2	Prestación de Servicios por parte del Estado	185
1.3	La Crisis del Estado	190
2.	Deficiencia de los servicios Públicos en caso de Huelga	200
2.1	La Crisis Municipal	205
3.	Medidas de Protección de la Sociedad Civil	210
INDICE		231
BIBLIOGRAFIA		233

## 5.- APLICACION JUDICIAL DEL ART. 125 DE LA CONSTITUCION

El texto constitucional de este Art. ha motivado discusión y polémica tanto a nivel teórico como en la administración de justicia. Por ello presentaremos alguna casuística atinente a la interpretación y aplicación jurisdiccional del mencionado texto constitucional.

CASO IETEL; Algunos trabajadores (valga decir empleados, ya que los obreros siempre estuvieron protegidos por el código laboral) del IETEL recurrieron, bajo el amparo de la disposición constitucional aludida, ante tres diferentes organismos en procura de obtener el reconocimiento de estar protegidos por el régimen laboral, y por ende su derecho a la sindicalización. Se presentaron ante el Tribunal de Garantías Constitucionales solicitando la supresión del Art. 22 de la Ley Básica de Telecomunicaciones, en la parte que manifiesta que funcionarios y empleados del IETEL son servidores públicos sujetos a la Ley mencionada y a otras pertinentes, porque dicha disposición contradecía lo determinado por el Art. 125 de la Constitución.

El IETEL en esencia contestó:

*" SEGUNDO: Para establecer el régimen jurídico al que está sometida la relación de dependencia, necesaria e ineludiblemente, tienen que estudiarse tres circunstancias.*

*a) Calidad de la personería jurídica; b) Naturaleza de los servicios que, necesariamente, han de tener el carácter de públicos; y, c) Clase de área en la que cumple los fines para los cuales ha sido creada. Esto es, si presta servicios en áreas reservadas o no para el Estado. TERCERO: Circunstancia a) : El Art. 46 de la Constitución numeral primero, establece que: "son áreas de explotación económica reservadas para el ESTADO..."*

*b) Los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones. Queda claro entonces, que el servicio de telecom-*

unicaciones sólo puede prestarlo el Estado.

Circunstancia b) El Art. primero de la Ley Básica de Telecomunicaciones, constituye un servicio de necesidad, utilidad, y seguridad pública y de atribución privada y de responsabilidad del Gobierno de la República. La administración de esta atribución privativa se ejercerá en estrecha colaboración con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones..."

Circunstancia c) El Art. 12 de la Ley Básica de Telecomunicaciones determina las finalidades del IETEL, de la que no se puede ocupar otra persona natural o jurídica mientras subsista el régimen legal vigente.

CUARTO: IETEL, señor Presidente y señoras miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, es una persona jurídica creada por ley para el ejercicio de la potestad estatal. De ahí que las relaciones que mantiene con sus servidores está reglada por las leyes de administración pública. En concreto, por la de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y los obreros por el Código del Trabajo." (46)

El Tribunal en su sesión del 15 de octubre de 1987 resolvió:

" Secretario: Informe del Dr. Lenín Rosero Cisneros, caso Nro. 144/85 denuncia del señor Nelson Absalón Pérez y otros dirigentes de la Asociación de Servidores de Telecomunicaciones, ASTEL y ASIESTEL para que el Tribunal suspenda los efectos del Art. 22 de la Ley Básica de Telecomunicaciones, por adolecer de inconstitucionalidad. Se lee el informe y luego de varias consideraciones de orden jurídico, sometido a acotación es aprobado como criterio básico. En consecuencia: el Tribunal resuelve:

" EL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES ACOGIENDO LA DEMANDA FORMULADA POR DIRECTIVOS DE ASTEL Y ASIESTEL, SIGNADA CON EL NUMERO 144/85, ENCONTRANDO VIOLACION CONSTITUCIONAL POR EL FONDO, AL LITERAL C) DEL ART. 125 DE LA CARTA POLITICA, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL

NUMERO 4 DEL ART. 141 DE LA CONSTITUCION POLITICA, SUSPENDE TOTALMENTE LOS EFECTOS DEL ART. 22 DE LA LEY BASICA DE TELECOMUNICACIONES, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO SUPREMO 1175, PUBLICADA EN EL REGISTRO OFICIAL Nro. 167 DE 19 DE OCTUBRE DE 1972, REMITASE ESTA RESOLUCION AL H. CONGRESO NACIONAL O EN RECESO DE ESTE AL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS: DISPONESE SU PUBLICACION EN EL REGISTRO OFICIAL. NOTIFIQUESE." (47)

La directiva provisional del sindicato nacional de obreros y empleados del IETEL, -sindicato en formación en esa época presentó el 26 de marzo de 1985 una demanda o recurso subjetivo de plena jurisdicción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, impugnando un acto administrativo del Ministerio del Trabajo que negaba la personería jurídica de dicha organización sindical, acogiendo los argumentos del IETEL que en esencia eran los mismos que los expuso ante el TGC; y concretamente se solicitaba bajo el antecedente de que tales trabajadores miembros de esa organización se hallaban amparados por las leyes laborales en virtud de la disposición constitucional del Art. 125:

*"PRIMERO: Se declare la ilegalidad de las resoluciones del Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, determinadas en las comunicaciones materia de las impugnaciones citadas anteriormente.*

*SEGUNDO: Se disponga el inmediato registro de nuestra organización y que se confiera personería jurídica al tenor del Art. 440 del Código del Trabajo."* (48)

El Ministerio de Trabajo de ese entonces al contestar la demanda en la parte pertinente expuso:

*" Al respecto se debe considerar que el Art. 125 de la Constitución señala que las relaciones entre las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores se sujetan a las leyes que regulan la Administración*

*Pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo; y la misma Constitución Política en su Art. 46 determina que el servicio de Telecomunicaciones es un área de explotación económica reservada al Estado, lo cual concuerda con el Art. 1ro. de la Ley Básica de Telecomunicaciones que señala que las telecomunicaciones constituyen atribución privativa y de responsabilidad del Gobierno de la República, razón por la cual no puede tratarse de un mero servicio público.*

*La norma constante en el Art. 22 de la Ley Básica de Telecomunicaciones, expresamente señala que los funcionarios y empleados del IETEL son Servidores Públicos y que únicamente se registrarán por el Código del Trabajo los trabajadores manuales, miembros de las cuadrillas de construcción o mantenimiento de líneas físicas urbanas y rurales.*

*Siendo por tanto los miembros de la Directiva Provisional de este Sindicato en su totalidad empleados del IETEL no sujetos al Código del Trabajo, no es procedente la inscripción de los Estatutos de este Sindicato en el Ministerio del Trabajo, puesto que el Art. 436 del Código de Trabajo señala que existe libertad de asociación para los trabajadores y empleados que están sujetos a la Ley Laboral y el Art. 440 obliga al Ministerio del Trabajo al registro de un sindicato de trabajadores amparados por ésta misma norma, siendo otras dependencias del Estado las encargadas de registrar los Estatutos de Asociaciones de servidores Públicos." (49)*

Por su parte el Procurador General del Estado, en la parte pertinente señaló:

*" El Art. 21 literal h) de la Constitución Política del Estado y Art. 436 del Código del Trabajo, garantizan el derecho de asociación sindical de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo, más no el de los empleados públicos de una institución del Estado, como es el caso de IETEL, creada por Ley especial, en la cual sus servidores se encuentran sujetos a las leyes que regulan la Administración Pública, siendo por lo tan-*

*to improcedente la demanda, ya que dicho sindicato se encuentra conformado al decir de sus actores, por obreros, y empleados del referido instituto." (50)*

El Tribunal de lo Contencioso, terminada la sustanciación del proceso expidió su fallo el 14 de enero de 1988 reconociendo favorablemente la acción de los trabajadores. Como dicha sentencia establece un precedente de aplicación del Art. 125 y aborda de paso lo de la "Potestad Estatal" nos permitimos transcribir la parte fundamental de la misma:

*" QUINTO: El meollo del asunto cuestionado está sintetizado en la excepción que se concreta a firmar: " La constitución no garantiza el derecho de asociación sindical a los empleados de una institución pública como el IETEL, que se regula por las normas de la Administración pública. " Es preciso establecer que el Art. 31 literal h) de la Constitución Política dice:" Se garantiza el derecho de asociación sindical de los trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa, conforme a la ley." Norma de la cual parece evidente el principio según el cual todo trabajador, sin consideración del empleador al que presta sus servicios, tiene derecho a asociarse. Ahora lo que ha de establecer si los recurrentes son trabajadores o no y, para dilucidar este aspecto, vienen en nuestro auxilio las normas del último inciso del Art. 125 de la Constitución ... de acuerdo con esta norma, según se ubique el IETEL en una de las clases a las que se refiere, se extenderá o se reducirá el ámbito de los servidores sujetos al Código del Trabajo y, en consecuencia , su posibilidad de sindicalizarse.*

*"La Ley Básica de telecomunicaciones publicada en el registro Oficial Nro. 167 de 19 de Octubre de 1972, en el Art. 2 dice:"Es función del Estado, dirigir, promover, ejecutar,regular y controlar las actividades de telecomunicaciones, mediante la prestación de servicios o dictando las medidas que exija el*

interés nacional. *Bajo determinadas condiciones, el Estado puede conceder autorización a otras personas naturales o jurídicas para establecer y explotar instalaciones de telecomunicaciones...*" (51)

" SEXTO. De la larga reproducción del articulado de la Ley anterior aparece con diáfana claridad, excepción hecha del Art. 22 que el IETEL es un organismo creado por el Estado para al prestación del servicio, declarado público, de telecomunicaciones, en los diversos pasos o fases y con característica de poder, cuando así convenga a los intereses estatales, conceder autorización a particulares para la prestación de tales servicios. - Continúa el Dr. Acosta manifestando que - este criterio de ninguna manera se ve oscurecido por la circunstancia de que sea, además de su competencia, la concesión de frecuencias o de que el servicio de telecomunicaciones esté entre las áreas de explotación económica reservadas al Estado conforme reza la norma del Art. 46. numeral 1ro., literal b) de la Constitución Política, circunstancia que unida a las normas contenidas en el Art. 22 antes transcrito, han servido de base para que algunos, consideren al IETEL como una entidad creada por la ley para el ejercicio de la potestad estatal. Concluye el Dr. Acosta, pero además, relieva el hecho de que en ejercicio de la atribución consagrada por el Art. 138 de la Constitución:

" La sala declara inaplicable, para el presente caso, la disposición del mencionado Art. 22 de la Ley Básica de Telecomunicaciones por ser contraria a lo que dispone el Art. 125 de la Constitución. De lo dicho se concluye claramente que el IETEL, de manera alguna, ejerce potestad estatal como se ha pretendido, cuanto más que la actividad a él encargada es de aquellas que bien puede ser desempeñada por los particulares sin que sea contrario a su naturaleza, circunstancia que es reconocida como una posibilidad por la misma Ley Básica de Telecomunicaciones y que, definitivamente tor-

na inaceptable la tesis del ejercicio de la potestad estatal, ya que para hablar de tal ejercicio ha de referirse a actividades que por su naturaleza, sólo pueden ser cumplidas por el Estado en forma indelegable. Se repite e insiste, el IETEL es un entidad creada por ley para la prestación de un servicio público, como lo ha sostenido, invariablemente, esta sala en múltiples fallos pronunciados. Sin otras consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se acepta la demanda, declarándose, en consecuencia, ilegales los actos administrativos impugnados y constantes en oficios Nro. 509 DGT-OLI de 28 de enero de 1985 y 019-DA del 11 de febrero de 1985, suscritos por el Director Administrativo del Ministerio del Trabajo disponiendo se proceda al registro e inscripción del Sindicato Nacional de Obreros y Empleados del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones IETEL, en concordancia con lo que dispone el Art. 440 del Código del Trabajo en el plazo improrrogable de 30 días. En lo relativo a los empleados, queda claro que deberá observarse fielmente, las excepciones a las que se refiere la parte final del último inciso del Art. 125 de la Constitución en lo concerniente a las entidades creadas por ley para la prestación de servicios públicos. Por último, en estricto acatamiento de lo que prescribe el Art. 138 de la Carta Fundamental, remítase por secretaría, al Tribunal de la Corte Suprema de Justicia el correspondiente informe respecto a la declaración de inaplicabilidad del Art. 22 de la Ley Básica de Telecomunicaciones que ha sido literalmente transcrito en éste fallo, para los fines de que se trata la disposición constitucional de la referencia. Sin costas. Notifíquese." (52)

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS:

- (1) José Babini, *El Siglo de las Luces: Ciencia y Técnica*, Ed. CEAL, 1971, p. 76 y ss.
- (2) Remigio Rivera Molina, *Doctrinas e Ideologías de Nuestro Tiempo*, Ed. Porvenir, Quito, 1989, pp. 22 y ss.
- (3) Pierre Bigó. *La Propiedad*, Ed. Zero, Madrid, 1970, p. 14
- (4) Pierre Bigó. *Ob. Cit.* p. 14
- (5) Eduardo Rubianes. *Un Mundo más Justo y más Humano*, Ed. INEDES, Quito, p. 27
- (6) F.V Constantinov. *Fundamentos de la Filosofía Marxista*, Ed. grijalvo, México, 1965, p. 455
- (7) Constantinov, *Ob. Cit.* p. 455 ( cita a Anatole France)
- (8) Remigio Rivera M. *Ob. Cit.* p. 46
- (9) Remigio Rivera M. *Ob. Cit.* 48
- (10) Eduardo Rubianes. *Un Mundo más Justo y más Humano*, Ed. INEDES, Quito, pp. 29 y 30
- (11) Georges Ngango. *Crítica al Capitalismo* (varios) Ed. Nova Terra, Barcelona, 1969, pp. 236 y ss.
- (12) E. Mounier. *Ibid.*, p. 238
- (13) José Moncada. *Capitalismo y Neoliberalismo en el Ecuador*, Ed. La Tierra, Quito, 1885, p. 69
- (14) *Ibid.* pag.
- (15) Germánico Salgado. *El Estado Ecuatoriano: Crisis Económica y Estado desarrollista*, Ed. CORDES, Quito, 1990, p. 218 (varios)
- (16) José Moncada. *Ob. Cit.* p. 49
- (17) Konstantinov. *Ob. Cit.* p. 370
- (18) R. Domergue. *La Alienación Económica y la Plusvalía, Crítica del Capitalismo* (varios), Ed. Nova Terra, Barcelona, 1969, p. 125
- (19) *Ibid* p. 127
- (20) INEDES. *Alternativa Sociopolítica*, Ed. FEPAT, Quito, 1980
- (21) Juan Pablo II. *El Trabajo Humano*, Ed. Trípode, Caracas, 1981, p. 93
- (22) *Ibid.* p.103

- (23) El aspecto doctrinal puede ser abordado fuera del objeto de esta monografía; sin restar importancia a éste, abordaremos el tema desde la visualización del Derecho Positivo del Trabajo.
- (24) Juan Larrea Holguín. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Ed. CEP, Quito, 1981, p. 96
- (25) Ibid. p. 96
- (26) Ibid. p. 96
- (27) Juan Larrea Holguín. Ob. Cit. pp. 81 y 82
- (28) Julio César Trujillo. Elementos del derecho Laboral Andino, EDUC, Quito, 1973, p. 27
- (29) Ibid. p. 31
- (30) Ramiro Acosta Cerón. El Marco Jurídico de los Conflictos Colectivos de Trabajo en el Ecuador, Ed. DEL AUSTRO, Cuenca, 1982, pp. 59 y 60
- (31) Juan Larrea Holguín. Ob. Cit. p. 201
- (32) Ibid. p. 201
- (33) Ibid. p. 201
- (34) Código del Trabajo
- (35) Código del Trabajo
- (36) Ramiro Acosta C., Ob. Cit. pp. 51 y 52
- (37) Ibid. p. 44
- (38) Ibid. p. 49
- (39) Constitución de la República. Art. 46
- (40) Constitución de la República. Art. 125
- (41) Rita Arroba. La Contratación Colectiva en el Sector Público, Ed. CEPCA y FEE., Quito, 1990, p. 3
- (42) Juan Larrea Holguín. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Ed. CEP, Quito, 1981, p. 443
- (43) José Vicente Troya R. Las Empresas en las que participa el Estado, Diario "HOY", Quito, 17-III-91
- (44) Ibid. Ob. Cit.
- (45) Miguel Andrade. La Eficacia de los Servicios Públicos, Ed. CEPCA, FFN Quito, 1990, p. 12
- (46) Ramiro Acosta Cerón. La Sindicalización del Sector Público: Caso IETEL, Ed. FESO, Quito, 1989, pp. 61, 62 y 63
- (47) Ibid. pp. 67 y 68

- (48) Ibid. p. 76
- (49) Ramiro Acosta. Ob. Cit. p. 80
- (50) Ibid. p. 85
- (51) Ramiro Acosta. Ob. Cit. p. 90
- (52) Ibid. pp. 92 y 93
- (53) Gaceta Judicial Serie XIV Nro. 9



## **CAPITULO III**

## **1.- CONFLICTOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PUBLICO Y SU INCIDENCIA SOCIAL**

Establecida la calidad del Estado-patrono en la relación laboral, ha de entenderse que los derechos de los trabajadores son respetados por el patrono y defendidos por el Estado, pero al subscribirse las dos condiciones entre sí, en este caso, cualquiera sea la actitud que asuma el Estado-patrono siempre considerará que los derechos de los trabajadores son inalienables. Sin embargo hay casos en que tales derechos son conculcados cuando el Estado saca a relucir su doble personalidad, esto es: es patrono y a la vez juez garantizador de los derechos de sus propios dependientes, en tales circunstancias, por no asumir sus responsabilidades de patrono, obstruye procedimientos legales que garanticen la concreción de los derechos establecidos en la legislación positiva.

Un ejemplo al respecto se da cuando se niega el registro de inscripción de una directiva provisional, violándose por consiguiente la disposición del Art. 440 del Código del Trabajo, y lo que es más, considerando que éste Art. recoge lo estipulado en los Convenios Nro. 87 y 98 suscritos con la OIT y ratificados por el Ecuador. El 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización y el 98 referente al derecho de sindicalización y negociación colectiva. El 135 relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los dirigentes de los trabajadores (fuero sindical) y el 154 referente al fomento de la negociación colectiva.

Lo expuesto nos demuestra la flagrante violación a los derechos de los trabajadores del Estado, cuando la negociación colectiva no se da mediante el procedimiento independiente e imparcial de: la mediación, la conciliación y el arbitraje; establecidos de modo que inspiren confianza de los interesados, y que no es el caso del Estado cuando interviene como patrono, que en vez de juzgar o

arbitrar interviene como una de las partes de la relación laboral; en este caso estaría ejerciendo dos facultades que son incompatibles.

En tratándose de las relaciones laborales particulares sujetas al Código del Trabajo, El Estado interviene como moderador o conciliador a fin de que se armonicen dichas relaciones y se precauten equitativamente los intereses de las partes.

Una vez concluido el proceso de organización sindical, se asume que los trabajadores están en facultad de ejercer todos sus derechos; es decir: Petición, contratación colectiva y cuando ésta no se ha concretado por ciertos intereses opuestos o por incumplimiento de los términos establecidos en dicha contratación, surge para los trabajadores estatales el derecho al conflicto subsumido en los anteriores y configurándose como un derecho integral. Vale relieves el hecho de que por ser trabajadores del Estado, al Estado hay que connotarlo y relacionarlo con la noción: Estado-servicio público, y ello de hecho trae ciertas complicaciones.

El Derecho Laboral ha afrontado la "Teoría del Servicio Público", dentro de un proceso de "Desadministratizarla, en función de laboratizarla", es decir, de aprehenderla como un fenómeno laboral propio del derecho del Trabajo, a partir del derecho de huelga y no como un problema administrativo de Derecho Público.

Al respecto de la huelga dentro de un marco general del Derecho Laboral, el Dr. Julio César Trujillo sostiene que:

*" Con la huelga ocurre lo mismo que con la mayoría de los conceptos jurídicos, cuando se trata de defenderlos discrepan quienes intentan hacerlo, a pesar de que todos coinciden con el uso ordinario del término."*

*Huelga es la suspensión colectiva del trabajo por los trabajadores coligados. " La huelga es una amenaza dirigida contra el empleador para forzarle a negociar un advenimiento o para que no se pongan dificultades en la sustanciación del*

*conflicto una vez que la conciliación ha sido posible." (1)*

En lo que tiene relación al perjuicio que causa una huelga al empleador, o la amenaza de suspensión o la suspensión de hecho, son los elementos que priman en el ánimo del empleador para que acceda a las peticiones de los trabajadores.

La suspensión de las labores priva al patrono de los frutos del trabajo de los empleados y obreros, pero al mismo tiempo, puede perjudicar a la sociedad en general porque eleva los costos de producción de los bienes o servicios a los que se dedica la empresa; este perjuicio es mayor e insostenible cuando se trata de bienes de subsistencia o de servicios básicos; tales como los productos alimenticios, insumos de otras empresas o los servicios públicos de energía eléctrica, transporte, recolección de desechos domésticos, agua potable, etc.

Si la huelga implica una presión para que el patrono acceda a la demanda de los trabajadores; en el caso de las huelgas en empresas gestionadas o administradas por el Estado sucede lo mismo, pero éste se resiste a aceptar tales demandas argumentando que el aceptarlas implica perjudicar el interés público, y en la medida en que es su deber precautelarlo sostiene que las concesiones a un grupo van en mengua de los intereses de la colectividad y por ende, del bien común. Por su parte los trabajadores se ven obligados a recurrir a la medida extrema que es la huelga y en otros casos al paro. Por lo visto, la negativa o imposibilidad de cumplir con las aspiraciones reivindicativistas, es una causa de conflicto.

Pero lo realmente trascendente del conflicto, está en los antecedentes socio-económicos y políticos del país, que son de carácter histórico y se los viene arrastrando como un lastre difícil de deshacerse, en cuanto representan a la pobreza, el desempleo, y todas las lacras que comprende la dependencia y el subdesarrollo.

Por ser de nuestro fundamental interés demostrar su grado de incidencia y afectación negativa a la vida nacional, nos permitimos desarrollar un análisis que nos dé una visión totalizadora del pro-

blema y a la vez la comprensión particularizada de los conflictos laborales entre el Estado y sus dependientes; vistos no como un fenómeno aislado o único, sino mas bien como parte constitutiva de la crisis total y envolvente que tiene su origen en las bases mismas del sistema capitalista imperante que nos rige; antes que en la sola dimensión jurídico-legal que regula las relaciones obrero-patronales del sector público.

Bajo estas consideraciones de carácter general, exponemos nuestros planteamientos en el tema del subdesarrollo que a continuación se detalla.

## **2.- ORIGEN: EL SUBDESARROLLO CAUSA DE LOS CONFLICTOS SOCIALES**

La denominada independencia de los países del tercer mundo frente a sus colonizadores es relativa; toda vez que continúan inmersos en su órbita de influencia. Siguen dependiendo de la política y capitales extranjeros; más aún, de su ciencia y tecnología, por lo que su rasgo común más visible es el subdesarrollo.

En cuanto a América Latina está subordinada al sistema socio-económico-político liberal capitalista liderado por Estados Unidos, Japón y Europa Occidental. Preguntarse cuál es el estadio de subdesarrollo de estos países, cuáles los aspectos más sensibles y las causas principales del mismo. Qué tipo de circunstancias los atan al imperialismo neocolonialista y por qué éste los explota y cuáles son los resultados de ésta explotación?

Son entre otras las grandes incógnitas que se plantean y que ameritan ser estudiadas en profundidad.

A manera de ejemplo:

Por habitante, los países de Asia consumen diecisiete o dieciocho veces menos y los países de América Latina de seis a ocho veces menos energía y acero industrial que los países capitalistas desarrollados, lo cual demuestra el retraso de los países pobres en la industrialización.

Lo cierto es que la brecha que separa a los países capitalistas desarrollados de los del Tercer Mundo cada vez se agranda más, considerando que los países ricos únicamente representan entre el 20 y 25% de la población del planeta. En los países pobres vive el 70% de la población mundial.

No cabe duda que los problemas sociales, económicos y políticos de éstos son álgidos, y quizá se encuentran en un proceso de agudización irreversible. Cabe preguntarse si esta situación de subde-

sarrollo es de carácter natural, o porque carecen de recursos naturales, o porque existen causas de incapacidad congénita en sus habitantes en lo que tiene relación a explotar las riquezas que poseen, o por las limitaciones científico-técnicas de éstas sociedades? En fin, lo cierto es que el subdesarrollo es una lacra histórica que afecta desmesuradamente al Tercer Mundo y no aparece en lo inmediato, ni a mediano plazo una respuesta alternativa. Tal vez valga volver la medalla y concluir en que las causas de la pobreza, del hambre, de la desocupación, de la dependencia de esta parte del planeta; radican en la irracionalidad connatural al sistema liberal capitalista.

Por otra parte hay que connotar que son precisamente los países del industrialismo avanzado los que explotan los recursos del mundo pobre en función de su post-industrialismo, pero a costa del subdesarrollo de los otros, veremos algunos ejemplos.

**RECURSOS NATURALES:** Refiriéndonos a recursos minerales metálicos y petróleo, que corresponde al subsuelo y están en la base misma de la gran industria moderna; el ritmo de desarrollo de las producciones del subsuelo en su totalidad, es mucho más dinámica en el Tercer Mundo que en los países capitalistas desarrollados.

En cuanto a las producciones del suelo; entre otras cosas porque la diversidad de situaciones geográficas y de condiciones climáticas hace variar la condición de los cultivos, no son más posibles las comparaciones específicas, pero si es evidente que el Tercer Mundo es el único productor al interior del área mundial capitalista de materias primas agrícolas y otras que demanda el industrialismo para la confección de sus productos elaborados. Se podría anotar alguna excepción. Lo expuesto nos permite afirmar que la producción agrícola tercermundista destinada a los grandes mercados de las metrópolis, se han desarrollado más intensamente que las producciones de víveres para aquellos por ejemplo.

**PROCESOS DE INDUSTRIALIZACION:** a simple vista y para sec-

tores interesados, el Tercer Mundo, rico en materias primas y energéticos del subsuelo y del suelo ha iniciado un significativo progreso industrial; hay quienes consideran que se han dado espectaculares realizaciones al respecto. Pero en verdad, dicho desarrollo no es más que una gota de agua en el desierto, lo cierto es que los índices que señalan la producción industrial de los países ricos de la órbita capitalista fluctúan entre el 85% y 90%. Así mismo en lo concerniente a la industria manufacturera, siempre es más alto el índice de éstos países comparados con el de los de desarrollo relativo.

En todo caso, cualquier estadística sería anota que la expansión industrial por habitante del tercer Mundo es cada vez menor, considerando la diferencia de los progresos demográficos, en relación al crecimiento de los países desarrollados.

Es posible apreciar que el Tercer mundo extrae de su suelo y subsuelo cantidades considerables y crecientes de materias primas, mientras que su industrialización es incipiente y en nada se compara con el desarrollo industrial de aquellos. En parte es porque esas materias primas no son utilizadas por los países que la producen.

A la vez, históricamente los países pobres han sido especializados en la producción de acuerdo a las necesidades de los centros hegemónicos del poder industrial. Los países latinoamericanos y más concretamente el Ecuador, ha sido convertido en monoprodutor de materias primas y productos agrícolas de exportación. Esta condición de monoprodutor acentúa su grado de dependencia a la metrópoli y agrava su condición de país subdesarrollado. En consecuencia se verifica que las crisis social, económica y política son producto de causas estructurales del sistema liberal capitalista imperante y que mientras subsista continuará en ascenso la pobreza hasta convertirse de crítica, en absoluta.

TERMINOS DE INTERCAMBIO.- Este factor es concausa de la crisis, toda vez que los países de exportación primaria, o sea, de materias primas, productos alimenticios no elaborados, petróleo en

bruto y metales comunes transformados en lingotes de primera fusión; han significado aproximadamente un 80% de sus exportaciones, En cambio las importaciones de estos países de exportación primaria suponen: el 64% de su total de productos manufacturados diversos y de máquina. Es decir, de productos industrializados muy elaborados. Lo que nos demuestra fehacientemente que la división internacional del trabajo, típica del sistema capitalista y del colonialismo permanece, y lo que es más, se acentúa. Para los países subdesarrollados queda la producción creciente de materias primas y de productos básicos exportados brutos o semibrutos, con las graves consecuencias sociales, económicas y humanas inevitables. Y para los países capitalistas desarrollados quedan las fábricas, la industrialización acelerada, el confort, el desarrollo tecnológico, la opulencia.

Es precisamente esta división internacional del trabajo la que ha provocado economías de monoproducción y mono-exportación, lo que constituye a la vez un contrasentido y una injusticia, toda vez que existe un deterioro de los términos de intercambio. Es decir, que mientras los países subdesarrollados reciben precios insignificantes por sus productos, en cambio tienen que pagar altísimos precios por los productos importados y que casi siempre son productos elaborados industrialmente en base a sofisticados procesos tecnológicos. En otros términos vale decir; que la relación entre el valor unitario de las exportaciones y el valor unitario de las importaciones, es la que se devalúa y deteriora en perjuicio de los países pobres.

En el caso ecuatoriano por ejemplo: es evidente el descenso por la exportación de productos primarios, a excepción de los ingresos por la exportación del petróleo, que en ciertas épocas y debido a las fluctuaciones de los precios del hidrocarburo en el mercado internacional, puede ser más beneficioso o al contrario perjudicial. En todo caso, un descenso de ingresos amputa peligrosamente sus posibilidades de importaciones indispensables para evitar el resquebrajamiento de su economía.

**SUSTITUCION DE IMPORTACIONES:** Se reconoce que sólo a mediados del siglo XX, en el Ecuador, se inicia un incipiente proceso de industrialización, fundamentalmente en el sector textil a fin de abastecer la demanda interna y en alguna medida exportar algo a países vecinos. No obstante es a partir de los años sesenta que se inicia un serio esfuerzo por incentivar la producción industrial, incorporándose al modelo de sustitución de importaciones.

El modelo es viable gracias a la crisis del capitalismo que ya no podía abastecer la demanda de productos manufacturados al ritmo anterior, lo que motiva la producción nacional de esos bienes.

Pero a la vez la sustitución de importaciones implicaba un desarrollo del mercado interno nacional, es decir, capacidad de compra de la población, así como el fortalecimiento del sector estatal en función de orientar las actividades económicas y controlar importaciones susceptibles de ser producidas internamente fijar una política tributaria y arancelaria acorde a las nuevas exigencias, así como la existencia de excedentes productivos de otras actividades económicas como la agro-exportación a fin de ser trasladadas al desarrollo industrial propuesto.

*" En los países de América Latina que se industrializaron en estos años se dieron estas condiciones, aunque en sus respectivas experiencias destaca el hecho común del aumento de la dependencia hacia las importaciones de materia prima, maquinaria y tecnología en general. La limitación de divisas para empujar el desarrollo fue el gran conflicto de estas economías, obligándolas a grandes endeudamientos exteriores, que sumados a la dependencia tecnológica, transformaron los objetivos iniciales del modelo." (2)*

En el Ecuador cabe señalar que, al margen de haber adoptado las medidas correspondientes para implementar el modelo de sustitución de importaciones, la falta de recursos económicos no permitió mantener el proteccionismo a la industria, más evidente en la baja de impuestos a la importación de bienes de capital y

materias primas, así como la provisión de abundantes créditos con tasas subsidiadas de interés.

En conclusión la década de los sesenta no favoreció al desarrollo de la industria nacional, en cambio la de los setenta, que contó con los inmensos e ingentes recursos del petróleo, la economía se encaminó y basó en el objetivo de la industrialización.

Inmensos recursos económicos fueron trasladados al sector privado, los mismos que sumados al capital extranjero, impulsaron significativamente la industria nacional, la misma que al decir de los especialistas, alcanzó una de las más altas tasas de crecimiento de América Latina, reiteramos la importancia de la intervención estatal que:

*" Para fines de la década del setenta, la participación del sector industrial en la estructura del PIB llegó al 18%, porcentaje realmente bajo en consideración de los ingentes recursos que recibió. Más de un 90% de los recursos fueron destinados por el Estado a rehabilitar el sector privado de la economía, lo que demuestra que esta industria es altamente deficiente y cuyo crecimiento y competitividad depende de un altísimo nivel de protección y subsidio estatal." (3)*

DEPENDENCIA EXTERNA; Lo expuesto nos demuestra que el proceso de industrialización acentúa la dependencia del país a los centros hegemónicos del poder económico tecnológico a nivel mundial. Entre otras causas porque este proceso nace y se vertebra a la sombra del capital transnacional, cuyo objetivo es instalar en los países periféricos o dependientes sus líneas de producción más atrazadas; la automotriz por ejemplo, en comparación con el desarrollo tecnológico de la electrónica, cibernética, etc.

Eduardo Paredes, en su estudio "La Crisis Económica" connota que hubo que dedicarse grandes cantidades de dinero para el pago de tecnología, patentes, permisos de producción, asesoramiento,

aparte de los que salían como repatriación de utilidades y concluye el autor: " cuando la protección estatal se hizo insuficiente para mantener los ritmos de acumulación, se recurrió al "endeudamiento agresivo" que introdujo al conjunto de la economía a un callejón sin salida; el vencimiento de parte de la deuda sólo podía ser pagado con nuevos endeudamientos externos, dada la imposibilidad de disminuir drásticamente las importaciones, porque ello implicaba detener la producción por lo menos de la forma como se pretendía mantener el desarrollo. En los hechos, en los años más agudos de la crisis, cuando se cerraron créditos externos, la prohibición de importar determinados artículos fue la causa inmediata del estancamiento de varias actividades productivas."

He allí una importante causa que desencadenó la crisis del Ecuador actual, sumiéndolo en la más absoluta dependencia y mayor grado de subdesarrollo.

Consecuentemente en lo que tiene relación al sector de los trabajadores, el control a las demandas de este sector no se hizo esperar, en la medida en que el incremento de su ingresos agravaba el déficit de las empresas.

Como alternativa a esta situación surge la propuesta neoliberal. Sectores oligárquicos, representantes del capital financiero internacional surgen y plantean "la economía social de mercado" que dadas las condiciones del Ecuador en ese momento, era difícil de implementarla.

El neoliberalismo se caracteriza por propugnar la no intervención del Estado en la economía; que el mercado funcione en base a las leyes de la oferta y la demanda ya que en última instancia son las que determinan los precios de los productos. Que los aranceles aduaneros sean reducidos al mínimo permitiendo la libre exportación e importación de mercancías y capitales. El resultado de la aplicación de este modelo en varios países ha dado como resultado la pauperización de las clases populares y la casi total desnacionalización de sus economías. Inclusive el neoliberalismo, es pro

penso a la concentración del poder político a fin de tener mayor capacidad de maniobra para la consecución de sus fines.

Para concluir esta apreciación general de relación entre países pobres y ricos, vale señalar que los países capitalistas desarrollados comercian entre sí las tres cuartas partes de sus cambios globales, mientras que los países tercermundistas apenas comercian entre ellos sólo una cuarta parte de sus cambios globales. He aquí otra consecuencia del subdesarrollo que demuestra que entre subdesarrollados no existe mayor relación económica, tecnológica, política y cultural; pero si comparten su condición de hambre, desempleo, insalubridad, etc. Está claro que los cambios fundamentales que se operan en los países industrializados dependen de sí mismos y de otros países desarrollados, pero en los países subdesarrollados dichos cambios dependen sólo de los desarrollados.

La relación de fuerzas en el cuadro actual del sistema capitalista mundial está a favor de los países altamente industrializados en desmedro de los otros, que aparecen anclados en las garras de la voracidad imperial, y todos sus aparatos de control como son las transnacionales, el FMI, etc.

Aparentemente para salvar la crisis que acosa al mundo de los débiles, las grandes potencias estarían aportando una ayuda para su desarrollo: ya con donaciones y prestaciones públicas bilaterales o multilaterales, y por otra parte con inversiones privadas dirigidas a la producción.

Pero lo cierto es que dichas ayudas no son más que una forma de resarcir en parte los daños producidos por el saqueo y la explotación inmisericordes a los que están sometidos los pueblos pobres. El imperialismo no es capaz de ceder un ápice de su riqueza acumulada; cualquier "donativo" o "apoyo" no es más que una inversión que la recupera con altísimos intereses.

El ejemplo típico es el de la deuda externa latinoamericana que asciende a trescientos cincuenta mil millones de dólares ( la ecuato-

riana asciende a doce mil millones de dólares).

La inversión privada, por su parte está canalizada fundamentalmente a la producción de productos primarios para la exportación, en especial en la industria petrolera, las industrias extractivas, y la metalurgia. En cuanto a la industria manufacturera las inversiones se canalizan a las fábricas de montaje, y de producción de bienes de consumo; las mismas que no están motivadas por un espíritu de empresa, sino por el deseo de conservar o conquistar los mercados, pagar menos por la mano de obra, etc. Ejemplos de estos hechos en el Ecuador son; las ensambladoras automotrices, la maquila, entre otros.

Relievamos el estudio de este capítulo, por considerar como ya hemos señalado, en éste fenómeno una de las causas principales de la crisis estructural del Estado Ecuatoriano, de las cuales se desprenden otras, como las que soportan los trabajadores privados y del sector público en particular.

Reiteramos, los capitales externos no pretenden integrarse a un plan de desarrollo económico coherente del país de implantación, sino únicamente participar en la explotación por medio del atraco descarado de sus materias primas y dominio de su mercado. O por medio de la repatriación de sus intereses en forma legal o fraudulenta. En todo caso la reinversión es excepcional. Los capitales externos no participan de la acumulación primitiva que es la condición misma del despegue económico, y cuando no encuentran condiciones que les satisfaga, el país dependiente busca nuevas inversiones en condiciones totalmente desfavorables y lo que es más, soporta tanto bajezas, concediendo otros favores y prestaciones públicas humillantes.

La aparente ayuda a las que nos hemos referido, sea bilateral, multilateral o de organizaciones capitalistas, no deja de presentar taras inherentes a la naturaleza imperial del liberalismo capitalista. Es decir, no es más que una cortina de humo que pretende esconder la inmisericorde explotación de la que son víctimas los pueblos

subdesarrollados. Toda vez que estos son los únicos proveedores de sustancias minerales y materias primas básicas de la industria occidental más evolucionada. Esta explotación es clave para que puedan saltar a un nuevo estadio de desarrollo en el que no necesariamente tengan que prescindir de los recursos de los proveedores.

Visualizado el problema de la dependencia y subdesarrollo tercermundista, no es más difícil entender el porque de los conflictos sociales que acosan a América Latina y al Ecuador en particular, y comprender que los estratos sociales más desprotegidos tienen legitimidad para exigir o precautelar mínimas reivindicaciones como es el caso de los trabajadores del área privada y de la estatal o pública. Quienes a través de instrumentos jurídicos legalmente establecidos como la sindicalización y contratación colectiva, han logrado ciertas mejoras laborales: aumento de sueldos y salarios, estabilidad y prestaciones sociales, etc.

Hemos dicho que los trabajadores buscan eflujos a la crisis, tanto por las razones anteriormente anotadas cuanto por otras como:

- La crisis moral y ética de la sociedad global
- La crisis de las instituciones gubernamentales y ONGs.
- La crisis política
- La crisis económica y social
- La crisis estructural del Estado
- La crisis económica continental y mundial

En fin, la sociedad contemporánea está inmersa en un proceso de descomposición acelerada. Las clases sociales antagónicas en permanente lucha imposibilitadas para abordar a acuerdos trascendentes. El deterioro de instituciones tradicionales como la Iglesia, las FF.AA, las centrales sindicales, los partidos políticos, las universidades y más grupos de presión; hace que cada sector social busque un espacio de supervivencia por sí mismo, prescindiendo de la solidaridad de otros.

Cada sector social busca consolidar su identidad dentro de una perspectiva de intereses de clase, al margen que la clase dominante pretenda hacer creer basada en los recursos que propicia la ideología conservadora que no existe conflicto de clases, sino la gran posibilidad de un "nacionalismo" como instrumento capaz de permitir la consecución de ciertos fines globales.

Bajo este punto de vista de la clase social dominante:

*" nada podía ser tan evidentemente ventajoso como la aseveración que constituye uno de los temas fundamentales del nacionalismo, a saber, que todos los ciudadanos, no importa quién, deben una suprema fidelidad a un " interés nacional " que exige que los hombres acepten de buena voluntad desprenderse de todos los demás intereses, en particular de los intereses de clase, por un fin más amplio, más comprensivo, que une, en suprema alianza, a los ricos, y a los pobres, a los acomodados y a los menesterosos, a quienes dan órdenes y a quienes las reciben." (4)*

*" El mismo Estado, a través de toda una variedad de sus instituciones y medios, ha empeñado también una parte notable y constantemente mayor en el fomento de una concepción de los deberes nacionales evidentemente "funcional" para el orden social existente, puesto que ha requerido, como uno de sus elementos principales, el rechazo de sus doctrinas extremistas y "exóticas" que podrían representar un grave reto para él." (5)*

*"... como grupo de presión respecto del Estado, los círculos de negocios disfrutaban de una considerable superioridad sobre todos los demás grupos e intereses. Al menos en parte, esto tiene que relacionarse con la extensa influencia ideológica, política y cultural, en la acepción más amplia, que ejercen en la sociedad en general." (6)*

Miliband, cita a R.L Heilbroner, quien expone la relación de otros

grupos respecto del Estado, para condicionarlo o persuadirlo:

*" La característica notable de nuestra atmósfera ideológica contemporánea es que los grupos "disidentes" del sector obrero, del gobierno o de las universidades, procuran ajustar sus proposiciones de cambio social a los límites de adaptabilidad del orden económico prevaleciente.*

*Nadie se propone alcanzar metas que puedan rebasar las capacidades de ajuste de este orden. En verdad, todos estos grupos se encogen ante la idea de tal prueba ... así pues, corresponde a la ideología de los círculos de negocios, como la única doctrina socioeconómica digna de consideración, proporcionar a los grupos no pertenecientes a los círculos de negocios y, en particular a la comunidad intelectual, el sentido de misión y destino que es la parte que comúnmente emana de ideologías rivales." (7) .*

Intentamos demostrar con las citas anteriores, el que cada grupo busca en forma casi natural, justificar su acción. Tanto los propietarios de los medios de producción, cuanto el mismo Estado y por ende los trabajadores en general: privados o estatales. Pero lo que realmente interesa es connotar el hecho de que quien ostenta la hegemonía económico-política, tiene la real posibilidad de amalgamar en torno a sus intereses, los de otros sectores desprovistos de poder y fácilmente influenciables.

Frente a esta lacerante realidad los trabajadores organizados reaccionan combativamente respecto de sus patronos; y, en cuanto el Estado ha asumido la calidad de tal, se le exige el cumplimiento de obligaciones laborales legalmente establecidas y más reivindicaciones generalmente económicas, sin descuidar su interés político de clase trabajadora. No está por demás evidenciar que para los grupos detentadores del poder:

*" La empresa es todo alma, es benevolente, está inflamada de espíritu cívico y es socialmente responsable. Siendo así, el in-*

*dividuo, por consiguiente, puede seguir orientado, sin temor, al interés privado, y portarse como un individuo adquisitivo, depredador y contentarse con disfrutar de las bendiciones con que lo colman." (8)*

En conclusión son múltiples los factores que condicionan al trabajador estatal para que asuma tal o cual actitud frente a su empleador, a la sociedad civil y a la misma empresa privada que por intrínsecas motivaciones encuentra en el Estado un obstáculo para alcanzar sus fines.

A continuación se analizará la incidencia de los conflictos públicos en la sociedad, fundamentalmente de aquellos que afectan a los servicios y por tanto la sociedad es la primera víctima de tales inconveniencias.

Pero lo que sí debe quedar absolutamente claro es que, la causa de la crisis del Estado Ecuatoriano no es casual ni particular, sino que, responde a factores de dimensión continental y mundial. Los antecedentes de la crisis están en las bases mismas del sistema liberal capitalista y, en la naturaleza misma del subdesarrollo que padece por razones históricas. De allí debe partirse para cualquier análisis posterior, respecto de los conflictos laborales del sector público y su incidencia social.

## 2.1 SINDICALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: BREVES ANTECEDENTES

El Código del Trabajo, establece que:

*" El Fisco, Consejos Provinciales, Municipios, personas jurídicas de derecho público tienen la calidad de empleadores respecto de los obreros de las obras públicas y de aquellas personas que realizan trabajos materiales relacionados con la prestación de servicios públicos y de los que labo-*

*ran en una industria o empresa estatal que puede ser explotada por particulares. También tiene calidad de empleador: la Empresa de Ferrocarriles del Estado, Cuerpo de Bomberos, entre otros." (9)*

Es precisamente este ordenamiento legal el que posibilita la organización sindical y por ende celebración de contratos colectivos que regulan las relaciones obrero-patronales.

Hasta 1975 no se determina que servidores públicos están amparados por el Código del Trabajo y quienes no; a partir de este año entra en vigencia la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, cuyo Art. 21 estipula que la calidad de obrero será establecida conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y la Dirección Nacional de Personal.

Con el advenimiento del régimen constitucional, el 10 de agosto de 1979 entra en vigencia la Constitución Política que nos rige, cuya Sección IV: De las Entidades del Sector Público.- Art. 125, contiene una disposición que amplía lo estipulado en el Art. 10 del Código , la misma que dice:

*"que las personas jurídicas creadas por Ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del trabajo a excepción de las personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las Leyes que regulan la administración pública." (10)*

A partir de entonces se establecen nuevos parámetros para regular las relaciones entre los trabajadores y ciertas instituciones estatales... Este hecho motivó a impulsar la sindicalización pública amparada por el Código del Trabajo, la misma que otorga derechos para la contratación colectiva. Y únicamente a partir de febrero de 1986, con la expedición del reglamento de la Ley de Remunera-

ciones de los Servidores públicos, que establece que la dirección Nacional de Personal emitirá informe previo favorable, sobre las funciones del personal que va a ser contratado bajo el amparo del Código Laboral.

En consecuencia para la ampliación del Art. 125 de la Carta Fundamental existen diversos criterios para determinar qué trabajadores se someten al Código de Trabajo y cuáles - por la naturaleza jurídica de la institución no se someten.

Se entiende que la naturaleza jurídica de las instituciones públicas se establece en base a que si ejerce o no potestad estatal:

*" algunos sostienen que son aquellas en donde el Estado ejerce su don de mando, su poder natural como en las entidades de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional; otros sostienen que la potestad estatal está caracterizada por el cumplimiento de las funciones que son estratégicas para el Estado, como lo es la explotación de los recursos naturales, prestación de servicios portuarios, el sistema de telecomunicaciones, etc., en todo caso también se ha considerado que el ejercicio de la potestad estatal en cuanto la persona jurídica creada por ley ejerce sus funciones relacionadas con las finalidades inherentes al Estado en forma privativa y única, debiendo constar en su ley constitutiva sus atribuciones y por lo tanto gozar de todas las facultades que sean necesarias para alcanzar el cumplimiento de sus funciones; por lo tanto esta falta de criterio uniforme a hecho que en un momento determinado cada institución o entidad o cada tribunal de justicia se pronuncie de diferente manera." (11)*

De esta situación se derivan multiplicidad de problemas que han llevado a considerar seriamente la necesidad de una reforma constitucional que elimine tales vacíos o al menos se expida la reglamentación pertinente para la aplicación del Art. 125 de la Constitución.

Por otra parte, se plantea la conveniencia de modificar, ge-

neralizar o suprimir el derecho a la sindicalización de los trabajadores del Estado. Al respecto han habido pronunciamientos diversos y de acuerdo al interés de quien lo proponga por nuestra parte intentaremos algunas reflexiones más, por ejemplo: se puede observar que las inconsistencias jurídico-políticas y sociales que crea el Art. 125 en mención dan lugar a que en el sector público existan trabajadores que vía contratación colectiva alcancen únicamente los derechos que prevee el Código, y en cambio otros tutelados por el mismo Código del Trabajo -pero que debido a interpretaciones que del Art. 125 de la Constitución se hace alcanzan más y mejores beneficios laborales y sociales, es decir, de acuerdo a la institución a la que se pertenezcan y de acuerdo si a ésta se la considera o no con "potestad estatal".

Se puede aseverar además, que los trabajadores estatales (servidores públicos) sujetos a la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa ni siquiera logran lo que los anteriores, y en poquísimas ocasiones alcanzan beneficios que no se contemplan para aquellos.

Esta contradicción ha llevado a que en el sector público las contrataciones colectivas sean diversas, discriminatorias, desiguales e injustas inclusive; dando lugar a la existencia de instituciones estatales que por la diferencia de sueldos y salarios o beneficios sociales que perciben sus trabajadores, aunque realicen las mismas o similares actividades, sean de 1ra., 2da., o 3ra. categoría.

En síntesis, para la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus dependientes, existen dos cuerpos legales normativos predominantes; la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y el Código del Trabajo. Pero subsiste un vacío o al menos una indefinición acerca de una normatividad más concreta y expresa que regule las relaciones obrero patronales de las entidades denominadas autónomas, a fin de evitar dobles interpretaciones o interpretaciones extensivas de la Ley.

Este hecho a permitido que dichos entes autónomos adopten sistemas de administración de personal no previstos en las leyes enun-

ciadas, y por lo tanto han improvisado disposiciones que a la postre ocasionan distorsiones legales que al momento de la negociación de los contratos colectivos se concedan "conquistas laborales" excesivas, desmesuradas, favorables para un reducido grupo de sus trabajadores y en desmedro de los más que no se pertenecen a dichas instituciones o que no disponen de recursos propios, ni sus presupuestos son muy altos. En consecuencia, se debaten en la más angustiosa desprotección y hacen evidente las odiosas diferencias e injustas discriminaciones.

En el afán de aproximarnos a una idea más cabal de lo que en verdad representa el sector de los trabajadores estatales, nos remitiremos a la siguiente cita:

*"...actualmente el Número aproximado de servidores es de 450.000, de los cuales apenas 50.000 se hallan regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; 150.000 se hallan bajo la Ley de Carrera Docente; 60.000 se encuentran en Fuerzas Armadas y 150.000 amparados por la Contratación Colectiva; es decir, la tercera parte aproximadamente; por lo tanto se debe considerar que es un grupo muy importante, debiendo en este caso destacar que en algunas instituciones del sector público se encuentran vigentes dos o tres regímenes jurídicos que regulan las relaciones de prestación de servicios como en algunos Ministerios que se rigen por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Código del Trabajo y Ley de Carrera Docente, causando, graves problemas en su aplicación..." (12)*

Lo expuesto nos demuestra que 150.000 trabajadores se amparan en el Código del Trabajo y tienen derecho a la contratación colectiva, por lo que es evidente que la principal razón que motiva a los amparados por la Ley de Servicio Civil es pretender alcanzar los mismos derechos a través de la sindicalización. Sus principales preocupaciones son:

Falta de estabilidad en el empleo;

- Ausencia de una política salarial definida;
- Deterioro de la condiciones de vida del trabajador;
- Falta de incentivos individuales;
- Necesidad de establecer instrumentos jurídicos que regulen las relaciones obreropatronales;
- Búsqueda de mejores condiciones socio-económicas del servidor;
- Prohibición legal para hacer huelgas.

Efectivamente, la L. de S. C. y C. A. en su Art. 60 literal g) estipula dicha prohibición. Pero si bien es cierto que la prohibición es legal, la misma Ley se contradice por lo que dispone su Art. 59 literal f), que consagra el derecho de los servidores públicos a "asociarse y designar sus directivos", se sobreentiende que a través de la organización pueden decidir tal o cual acto. Y lo que es más, la Ley al prohibir el ejercicio de ese derecho se contraponen a lo que la misma Constitución prescribe en el Art. 31. literal h), que garantiza el derecho de asociación sindical de los trabajadores y empleadores, y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa, conforme a la Ley. (13)

Pues bien, el derecho existe para los trabajadores y los públicos también lo son, conforme lo determina el Código del Trabajo en su Art. 9 . Concepto de trabajador:

*" La persona que se obliga a la prestación del servicio o a la ejecución de la obra se denomina trabajador y puede ser empleado u obrero."(14)*

Ciertamente la definición de trabajador es genérica y comprende a empleados y obreros, por ende a los trabajadores públicos. Así se puede argumentar que no hay razón para prohibir la sindicalización de los empleados públicos, la contratación colectiva y derecho a huelga, que en su conjunto constituyen lo que se denomina el Derecho Colectivo Laboral.

Derecho legítimo y legal entonces, justo y conveniente, que debido

al propio crecimiento del Estado y significativa incidencia en el área económica, pública y privada, cada vez es más determinante.

Con las limitaciones que la propia Ley establece para la sindicalización de los trabajadores estatales, la sindicalización pública, es un hecho insoslayable que preocupa fundamentalmente al propio Estado y además al sector privado, que ve menguados sus intereses por la intervención estatal en el proceso de desarrollo económico y social del país. Preocupación que emerge en cuanto se considera que se le ha otorgado exagerada libertad de organización y capacidad de presión para lograr reivindicaciones que van más allá de las reales posibilidades económicas de las instituciones y empresas públicas; hasta el punto de volverlas ineficientes y ponerlas en riesgo de quiebra. Se afirma que del presupuesto de estos entes, en ciertos casos, se destina hasta el 60% para gastos corrientes, por lo que los servicios que prestan son insuficientes. En igual forma se dice, que por el abuso en la utilización del recurso de huelga, más frecuente en la etapa de negociación de contratos colectivos, se acelera el proceso de descomposición del sector Público y que abona a la crisis estructural del Estado.

Derecho a los paros y huelgas ejercido con arrogancia, con imprudencia y en el momento menos adecuado ciertamente es el que causa daños irreparables a la institución o empresa y por ende a toda la sociedad. - El ejercicio abusivo de estos derechos, - abusivo- reiteramos, llevó a la última dictadura militar a restringirlos, pero tan pronto se volvió al régimen constitucional, se derogaron dichas limitaciones bajo el pretexto de que eran "Decretos antiobreros."

Se puede afirmar que el daño ha sido mayor que el beneficio, en la medida en que se paralizan los servicios, la producción y se afecta negativamente al Estado y a la sociedad civil, sumiéndolo a aquel en el más grande desprestigio. Aparentemente las mejoras que perciben los trabajadores estatales incurso en estos hechos se convierten en un dramático reparto de miseria a los sectores margi-

nados de la sociedad: indefenso conglomerado de hombres, mujeres y niños que miran abismados como se diluye y festina la riqueza nacional en manos de una burocracia insensible que tiene los ojos en la nuca, embadurnada de un pragmatismo absoluto que la obliga a mirarse solo a sí misma y a pensar que el mundo se acaba cada día por lo que hay que celebrar opulentamente la jarana final.

Desde otra perspectiva y sustentada por quienes profesan el evangelio de la usura, del lucro y ganancia ilimitada; ven al Estado conforme lo describiera Hobbes -monstruo mitológico devorador e inhumano-, o como Duverger lo ha imaginado- un cotoblépas, monstruo tan estúpido que se come sus propios miembros-, y Octavio Paz lo ha calificado como un ogro filantrópico. Para aquellos, para los grupos oligárquicos, el Estado es como los intelectuales antes mencionados lo han descrito, pero además, es el principal obstructor para la consecución de sus intereses egoístas y mezquinos, por ello su posición anti-estatista fomentada por el mismísimo neoliberalismo, ciertamente explotador e inhumano hasta la aberración.

Para esta posición, ya hemos señalado, el Estado únicamente debe cumplir sus funciones pristinas de gendarme o policía sin intervenir en lo mínimo en lo que consideran corresponde a la iniciativa privada, como es la gestión y administración de la economía de las empresas prestadoras de servicios, o productoras de bienes en función de su enriquecimiento particular, pero ni de lejos pensando en la situación de los trabajadores y mucho menos en las exigencias que demandan: la dignidad de la persona humana, la perfectibilidad de la sociedad civil y la práctica del bien común.

Por lo visto si este es el criterio que tienen del Estado; la burocracia les significa una sanguijuela que mela, que disminuye sus potenciales ganancias. Tendrán más razones para estar en contra de la sindicalización del sector público y del Estado, en consecuencia harán lo que esté a su alcance para agudizar la crisis que lo agobia y proponer como panacea la privatización de las empresas estatales.

Esta estrategia ya la han implementado, de allí el dilema que esgrimen para consumo de la colectividad a través de todos los medios que disponen y de sus más conspicuos plumíferos de la prensa nacional: ellos afirman que la sindicalización pública es la punta del iceberg del problema y que lo que toca fondo en la crisis es la intervención del Estado en la economía; aseveran que la eficiencia es sinónimo de la gestión privada y la ineficiencia sinónimo de la gestión estatal.

Desde nuestro punto de vista; el esclarecimiento de la realidad socio-económica del país y particularmente del crecimiento desmesurado del Estado como del sindicalismo estatal, hoy que ha tomado carácter de polémica, no se logra adoptando poses unilaterales que ignoran a los demás sujetos de la relación, ni mucho menos polarizando las propuestas que en un momento determinado se vuelven exclusivas y excluyentes.

Todos los agentes involucrados en la dinámica social, económica y política nacional tienen dimensiones históricas dentro de un ámbito de racional convivencia y entendimiento mutuo y, sin que estos signifique ningún renunciamiento a los intereses de cada estrato o clase social, hace que fluya la posibilidad de alcanzar metas que están más allá de lo meramente particular, material e inmediato.

En todo caso; el tema en estudio a generado varias inquietudes en los diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana, entre otros: el problema de las reenumeraciones de los trabajadores estatales, las relaciones obrero-patronales, la contratación colectiva, la proliferación de organizaciones sindicales, la privatización de las empresas del Estado, etc.; aspectos que ameritan una tratativa seria y con los suficientes fundamentos jurídicos, legales, laborales, políticos y sociales, por parte de los sectores involucrados en especial.

Por cuanto la sindicalización pública implica un derecho "legítimo, legal y conveniente", ha de convenirse en principio que se lo

ejerce como expresión natural del trabajador estatal (ser humano que ante la omnipresencia y omnipotencia del Estado aparece indefenso, impotente, si cabe el término insignificante) para precisamente prevenir la acometida del poder estatal investido de potestad y facultad jurídico-política, puede desbordar en abuso de autoridad, represión, hasta el punto de desconocer sus propios límites erigiéndose en demiurgo nocivo, que a pretexto de ser el principal responsable de precautelar el interés público, bien puede arremeter en contra de sus dependientes si los concibe como obstáculo para la consecución de su fin último, el bienestar general.

Concluyendo estas lucubraciones, cabe añadir que la sindicalización del sector público es viable; porque si ya existe para los obreros públicos, por qué no para los empleados públicos? Considerando que sin las huelgas se evita la suspensión de los servicios públicos, pues las paralizaciones si lo hacen, y más aún, en estos tiempos en que la tensión social es muy álgida las huelgas se dan y también las paralizaciones, con la diferencia que para las huelgas existen sanciones si se violan procedimientos previamente reglados: -concordar Arts. 10 y 503 del C. del T.- En cuanto que las paralizaciones al no estar reglamentadas pueden involucrar a la colectividad, ampliando así la cobertura del conflicto social.

Finalmente, respecto del art. 125 de la Constitución de la República, nuestra legislación debe determinar qué régimen jurídico ha de reglar las relaciones obrero-patronales de tales o cuales instituciones públicas denominadas autónomas, a fin de evitar que la aplicación del antedicho Art. no sea producto de cualquier cantidad de criterios interesados o neófitos; sino más bien pensando en la naturaleza jurídica de la institución, en la función que cumple o por el grado de incidencia en el área estratégica de la economía asignada al Estado por ejemplo.

Lo más evidente es que la sociedad ecuatoriana tiene necesidad histórica de que sus miembros tomen conciencia de la gran responsabilidad que hay que asumir para aportar a la superación de la

crisis que la acosa. Corresponde desprenderse de los apetitos egoístas individuales o de pequeños grupos elitescos y privilegiados que creen que la riqueza material y espiritual del país les pertenece en forma exclusiva. Porque en última instancia es de todos: de los que se fueron y de los que vendrán. Deberíamos pensar que el país no lo heredamos de nuestros padres, sino que lo recibimos de nuestros hijos para cuidarlo y mejorarlo.

## OPINIONES ACERCA DE LA SINDICALIZACION DEL SECTOR PUBLICO:

Por ser de mucho interés y polémico el tema, diversas personalidades se han pronunciado al respecto, también la prensa nacional lo ha hecho y ha incorporado a sus páginas los criterios de juristas connotados y analistas socio-económicos de diferente signo ideológico. Por esta misma razón consideramos interesante incorporar a éste trabajo sus criterios, a fin de confrontarlos entre sí y tener más elementos de juicio para establecer alguna propuesta concreta, o tomarlos en cuenta para futuras conclusiones.

### **1.- BENJAMIN ORTIZ BRENNAN:**

*" El Presidente -Dr. Rodrigo Borja Cevallos- está dispuesto a iniciar otro diálogo con los sectores sindicales, lo cual es positivo y necesario, mientras pende sobre el país la amenaza de un nuevo paro laboral, es decir la reiteración de la táctica de protesta que no ha conducido a otra meta que la esporádica agitación callejera... El Ecuador es una sociedad dividida en partes, en clases, en regiones, en instituciones, en personas que se encuentran obstinadamente aisladas. Cada quien vive su mundo a espaldas de los demás."*

*" Las dirigencias sindicales viven aferradas a las largas listas de "conquistas laborales" que constan en los contratos colectivos, pero es imposible conseguir un entendimiento para que vayan de la mano mejoras laborales con los intereses empre-*

sariales de productividad.

*El que puede intenta construir un país a su medida y aislarse. Los empleados de las oficinas públicas que manejan recursos importantes han fabricado inexpugables burocracias doradas, aunque el resto padezca necesidades. Un chofer de éstas dependencias gana cinco veces más que un médico de hospital, el que puede se compra un auto, mientras tanto el sistema de transportación pública es una tragedia, a no ser los buses municipales de Quito.*

*Las instituciones más poderosas como las Fuerzas Armadas tienen sus propios colegios, escuelas, universidades, hospitales, almacenes. El racismo latente ha creado una sociedad desconfiada, dividida en escalones en la que todos tenemos pujos de importancia, sin valorar el trabajo sencillo"*

*"El subdesarrollo posiblemente sea una herencia colonial que se traduce en la búsqueda de privilegios. No asumimos la conciencia de ser todos igualmente dignos, la mezcla de vencedores y vencidos que llevamos dentro nos torna desconfiados y faltos de solidaridad." (15)*

## **2.- ERNESTO ALBAN GOMEZ**

*"Hay que señalar una vez más que en los actuales momentos el riesgo más terrible que afronta el país radica en las demandas, amenazas y medidas de hecho de las entidades públicas. Hasta podría afirmarse, sin temor a equivocaciones que en este tema se juega el futuro: o el descalabro y la bancarrota del Estado, o su fortalecimiento o consolidación.*

*Las aguas han llegado, sin duda, a su más alto y peligrosos nivel. " ni siquiera el gobierno que sufre en primer término los dolores de cabeza, ha hecho conocer su propuesta y se ha limitado a formular declaraciones y a utilizar recursos de fuerza contra las medidas extremas puestas en marcha por los sin-*

dicatos públicos."

" Ciertos sectores aquellos que consideran que el Estado es el culpable de todos los males, sugieren una fórmula radical y simplista: privatizar todo aquello que sea privatizable, desmantelar al Estado y, para lo que quede de él, eliminar el Art. 125 de la constitución que coloca a determinados empleados y trabajadores del Estado bajo el régimen del Código del Trabajo."

" Por otra parte, se deberá excluir totalmente al sector público del Código del Trabajo? Los trabajadores del Estado son, primero que todo, trabajadores y sus derechos deben estar protegidos. No creo que ahí esté el problema. Las dificultades surgen cuando las demandas laborales se exceden y atentan contra la estabilidad de las instituciones, contra su economía, interrumpen la continuidad de los servicios públicos y el ejercicio mismo de la potestad estatal. Y estos problemas exigen remedios y como en el origen de los mismos están los contratos colectivos y el derecho de huelga, tales instituciones tendrán que limitarse severamente para los trabajos del sector público. Y para esto no hace falta una reforma constitucional."

Estarán de acuerdo los sindicatos públicos en recortar sus derechos, en renunciar a sus "conquistas" obtenidas "tras largos años de lucha"? Lo remoto es que sí lo estén. De lo contrario, la tesis de recurrir al shock y desmantelar totalmente el Estado irá ganando adeptos y sus conquistas tendrán cada vez menos defensores. Y de seguir así las cosas, llegará el día en que la gallina de los huevos de oro termine en la olla." (16)

### 3.- JAVIER PONCE CEVALLOS

*" El Presidente Borja se ha reunido con los representantes del sector empresarial del Ecuador. Han debatido no precisamente materias laborales o referidas al estricto interés de las empresas que habría sido lo natural, sino modos de entender la política, el Estado, el desarrollo, que le incumben a ese sector, del mismo modo que a cualquier hijo de vecino miembro de la sociedad civil ecuatoriana afectado por la crisis."*

*" Pero hay un sector que, por cuenta de un desbalance, es el perdedor en éste diálogo: los dirigentes de los trabajadores del país."*

*" Si la dirigencia laboral en el país entiende que hay quienes quieren conjurar la crisis por el lado más conservador, esto es, aportando a acrecentar las distancias entre la suerte de los trabajadores y la de los capitalistas - la antigua consigna de más trabajo y más productividad sin modificar los salarios, porque perder el espacio de un diálogo para negociar formas de participación y políticas sociales justas?"*

*" Acaso los terrenos de la lucha laboral y la lucha política están confundidos -confundidos, insistimos, y no articulados en el marco de una estrategia de transformaciones profundas, que el negociar se les convierte a sus dirigentes en un fantasma, en un rabo de paja del que no pueden desembarazarse?"*

*" Pero el sector laboral, aparece como el perdedor sin haber siquiera dado combate. Un perdedor de una manera peligrosa. Porque en el modo de sobrevivir en crisis quedarán los trabajadores de la ciudad y del campo, sin voz, atados a su fatalidad cotidiana."*

*" Pero en nuestro caso parece que también existe una buena dosis de ceguera: el sindicalismo estatal anteponiendo a todo*

*sus demandas salariales. A veces incluso haciendo gala de torpeza. Abonando a la agresiva campaña de la derecha por retacear al Estado y ganar para sí el control total de la economía y la política." (17)*

#### **4.- OPINION: DIARIO "HOY"**

*" El tema de la sindicalización del sector público ha sido retomado por el Presidente de la República, Rodrigo Borja, con ocasión de la movilización de los empleados del Banco Nacional de Fomento.*

*A lo largo de los años la negociación de los sindicatos públicos ha sido un despeñadero que ha consagrado la desigualdad, el derroche y la mediocridad en el servicio público a un costo que puede significar la ruina del Estado. Sindicatos ubicados en las áreas estratégicas que manejan los recursos para el desarrollo, como la seguridad social, el petróleo, la banca de fomento, las telecomunicaciones, la energía, el riego, han obtenido conquistas laborales que superan la capacidad económica del mismo Estado.*

*Transitorias personas de los distintos gobiernos han entregado esas prebendas a cambio de una mal entendida tranquilidad, en busca de una popularidad fácil de un respaldo político o, simplemente, por causar daño al sucesor, con esa amplia generosidad que quiere dilapidar lo ajeno."*

*"El Ecuador, si pretende salir de la crisis, deberá replantear las reglas de una situación que paraliza al gobierno y perjudica al país." (18)*

## 5.- ALEJANDRO CARRION

*" Yo estuve contra la sindicalización de los trabajadores del sector público, y en el momento en que la establecieron, de-rochando demagogia, hice notar lo que iba a venir. Estoy de acuerdo ahora con los señores que gobiernan; si no es posible eliminar de la legislación el derecho a sindicalizarse que ahora existe para el sector público, por lo menos debe ser limitado. Pero sé que no es posible. No se puede eliminar el derecho, está ya aceptado por todos."*

*" No hay siquiera el paso atrás de "limitar" el derecho: no se conseguirá hacerlo." " La única manera de escapar al dominio creciente del poder de los sindicatos del sector público, que al crecer disminuye el poder que la Constitución concede al gobierno, es el de privatizar las empresas del Estado. No hay otro camino. La privatización de esas empresas no despoja a sus trabajadores del derecho a sindicalizarse, ni los deja sin lo que más aman en la vida: el contrato colectivo." " Simplemente al trasladar la empresa de donde nunca debió estar, el sector público, y colocarla en el sector privado, coloca al sindicato en ese sector, en el cual las empresas saben muy bien como hacen vida aceptable con el sindicato."*

*" Todos saben que no es posible borrar de la ley el derecho de los trabajadores del sector público a sindicalizarse. Todos saben que ese derecho no admitirá recortes... Desde ese punto de vista la solución es la privatización de las empresas. Por qué no hacerla? Por la ideología! Pero los principales países con ideología socialdemócrata en el gobierno están privatizando. Entonces? Más papistas que el Papa?" (19)*

## 6.- EDUARDO LARREA

"Aún antes de que mostrara su trágico rostro la crisis que nos envuelve, el Estado ecuatoriano empieza a crecer con dimensiones insospechadas. El Estado no sólo adquirió empresas y se comprometió con ellas sino que se encontró con la lotería del petróleo y quizo establecer, unas veces con espíritu Keynesiano y otras sin él, la meta de corregir todas las desviaciones del país. Con tales buenas intenciones, su intervención se ensanchó hasta límites que el propio Estado, más tarde se asustó de sus aspiraciones y de sus fracasos. Ahora casi no hay asunto en la vida ciudadana que no dependa de la voluntad del Estado."

"Todo servicio, todo comercio, toda intervención financiera tienen que contar con la benévola autorización del Estado y sujetarse a millón y una reglamentaciones, legislaciones y demás. Pero también tiene que padecer con el tributo que tiene que pagar a gobierno, a Municipio y otras entidades."

"Las dimensiones del Estado, sus sectores regionales y todos los consejos, bancos y articulaciones del gobierno central y sus ramificaciones regionales y seccionales permiten apreciar que el Estado tiene ya tantas obligaciones, tantos compromisos, tantas obras que realizar y tantos intereses que defender, que no hay presupuesto que le alcance."

"Pero la verdad el único rico resulta ser el Estado o quienes a su sombra consiguen un sueldo, ingreso o prebenda, mientras el país, con el 80% de pobres y miserables, se asfixia y no tiene que comer."

"Que pasará con ese Estado rico, con la pobreza de una sociedad que no podrá ahorrar no podrá invertir, y no podrá ni en la actividad privada ni en la actividad pública lograr su bienestar y su futuro? La respuesta es obvia: terminará por pauperizarse sin remedio." (20)

## **7.- CLOFE MALDONADO CALDERON**

*" En el Ecuador se ha institucionalizado un sistema de remuneraciones deleznable e incoherente dentro del sector público y que aparentemente no tiene solución. Este sistema deberá ser revisado en forma global, para evitar la permanente violación al Art. 19, ordinal 5 de la Constitución de que determina "la igualdad ante la ley". Esto en materia de remuneraciones no existe en la práctica en nuestro país, porque se han creado "leyes especiales" y por ser "especiales" prevalecerán sobre leyes generales como la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa..."*

*" Para corregir estos garrafales errores, será conveniente revisar la Constitución, en especial el Art. 15, inciso 7, y crear, a través de una ley especial. La Secretaría Técnica de Recursos Humanos del Estado, que controle todo el Sistema Nacional de la Administración y Desarrollo de Personal. No estoy en contra de los que ganan más, si un profesional de la ley especial gana s/. 150.000, también debería ganar en un Ministerio, Consejo Provincial, Municipio, SNALME, ENPROVIT, ENAC, etc., a más de los beneficios de ley, para así de esta manera, aplicar la disposición constitucional de la "igualdad ante la ley" y el Art. 75 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que establece el principio universal de "a igual trabajo corresponde igual remuneración." (21)*

## **8- EL COMERCIO (editoriales)**

*"Alarmantes cifras sobre el crecimiento de la burocracia en el Ecuador ha dado a conocer el Centro de Estudios y Análisis. Ellos no hacen sino reafirmar algo que desde hace algún tiempo está preocupando a la ciudadanía y que se refiere al hecho de que el Estado se ha convertido en un monstruo que*

crece día a día y que genera ingentes problemas a la economía de la nación.

En 18 años el número de los servidores públicos ha pasado de 97.348 a 450.000, cifra ésta última que requiere de alta suma de (1'000.400.000.000,000, ) Un billón cuatrocientos mil millones de sucres del presupuesto sólo para el pago de sueldos. En los últimos cuatro años, es decir en los dos del final del período anterior en los dos primeros del actual (del Dr. Borja), la burocracia ha crecido en 127.000 personas que representan el 39% de la cifra establecida para 1986. Es el tamaño del Estado el que mayores problemas está ocasionando al país. Todos los esfuerzos por controlar el azote de la inflación, que se ha desbocado en los últimos años, se encuentran con la insalvable barrera de una burocracia voraz, que obliga a un gasto público cada vez mayor.

Un expediente reveló hace poco que alrededor del 80% de los ingresos del Estado sirve para pagar la burocracia. Otro se ha referido a que el desproporcionado crecimiento del Estado, sus debilidades técnicas y los bajos niveles de eficiencia son realidades que generan obstáculos que limitan las posibilidades del desarrollo no sólo del país sino de toda la región.

Quizás por ello, algunos países han entrado de lleno al campo de la privatización de ciertas empresas ineficientes y han suprimido algunas oficinas públicas innecesarias..." se ha transferido a la iniciativa privada muchas actividades explotadas por el sector público.

Se habla de la existencia de 139 empresas estatales, de las cuales 36 corresponden a las áreas que la Constitución reserva al Estado; pero además existen más de 3.000 entidades y organismos del sector público inmersos en importantes actividades económicas. Cuando, por la ineficiencia, se ven en problemas, no vacilan en acudir al Estado, que se convierte en una especie de tabla de salvación.

" A este paso, y si no se da urgente solución al crecimiento de la burocracia, el estado y todos sus organismos se pondrían en riesgo de naufragar." (22)

## **9 - RAMIRO ACOSTA CERON**

" Como generalmete es conocido, el derecho Colectivo Laboral lo conforman el Derecho de Sindicalización, la contratación colectiva, los conflictos colectivos dentro del derecho de huelga. Creemos que la disposición constitucional del Art. 125 es la punta de lanza del Derecho Colectivo Laboral para el sector público que beneficia, por ahora, a quienes expresamente ubica dentro del régimen laboral; es de esperar que la sujeción del régimen laboral se encuentren todos los servidores públicos con las excepciones del caso, por supuesto que más propiamente debería denominárseles trabajadores estatales.

La sindicalización es un derecho que tienen los trabajadores y dentro de ellos los del sector público, derecho que nace de la propia esencia del papel de empleador que asume el Estado y sus Dependencias y que se halla contemplado en el Derecho Internacional contenido en: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pactos de Derechos Internacionales, económicos, sociales y culturales, Carta Americana de Garantías Sociales, los Convenios de la OIT, el Nro. 87 de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa; el Nro. 151 de 1978 relativo al derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de trabajo en la administración pública, el Nro. 154 de 1981 relativo al fomento de la negociación colectiva." (23)

## 10- OSVALDO HURTADO LARREA

*" La definición del papel que el Estado tendrá en el desarrollo del Ecuador en los futuros 10 o 20 años debe ser diferente al de las tres décadas anteriores en razón de varios motivos. Primero, el Estado Ecuatoriano ya no dispondrá de los recursos que le permitieron sustentar el desarrollo de los años 70 y 80, como fue el caso del petróleo. Segundo, porque parece necesario y conveniente para la economía nacional que el Estado tenga un rol menos fundamental en ciertas actividades económicas y productivas. Tercero, porque esa es la nueva realidad del mundo a la que no puede estar ajeno un país pequeño como el Ecuador.*

*Otro problema es la forma de darle continuidad a la política económica ecuatoriana. Parecería que todos los modelos exitosos, entre los requisitos que han cumplido se encuentra el de la continuidad. En una política económica que se extiende más allá de un gobierno y se prolonga 10, 20, o 30 años."*

*" Entonces, cómo darle continuidad a la política económica en un país tan inestable políticamente como es el Ecuador? Pienso que es un segundo problema, fundamental y grave.*

*" La crisis del Estado tiene otra expresión que se manifiesta en una preocupante descomposición de las instituciones públicas. La ley como tal no se aplica, se burla, la administración de justicia está corrompida, los servicios públicos son una calamidad..." El problema del Estado no es tan simple como algunos piensan ni tampoco se va a resolver simplemente con el proceso de privatizaciones. El Estado siempre será necesario en América Latina como ente regulador, orientador."*

*"El uso y abuso del sindicalismo puede poner en riesgo la vigencia y la existencia del Estado y la legitimidad de algunas instituciones públicas, .*

*Los excesos de algunos trabajadores estatales están dirigidos hacia una situación límite en la cual la única solución al caos económico sea la reforma o la liquidación de esa disposición constitucional. El ámbito y las limitaciones para el ejercicio de sus derechos debe aclararse.*

*Pregunta: El Estado ha asumido en Ecuador un papel paternalista para salvar a los trabajadores cuando se han producido quiebras en empresas privadas o entidades financieras. Quién salva al Estado cuando sus empresas trabajan a pérdida y no producen?*

*Respuesta: Está bien que usted mencione este punto porque al menos en el Ecuador algunas empresas han devenido en tales como consecuencia de la quiebra, el fracaso, la irresponsabilidad y corrupción de unos empresarios privados. Para salvar a esas empresas, para mantener en vigencia actividades productivas importantes y garantizar el empleo, el Estado ha tenido que asumir el control de esas empresas."(24)*

## 2.2- CONFLICTOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Previo a la realización de cualquier conflicto colectivo: paro o huelga de los trabajadores de una institución o empresa pública; existe una serie de problemas íntimamente relacionados a la crisis económico-administrativa que le antecede. Las crisis particulares como hemos señalado se subsumen en la crisis global del Estado, que por ser crisis estructural del sistema liberal capitalista, responde a factores de carácter histórico típicos de la sociedad contemporánea.

Por ahora, brevemente analizaremos la situación de ciertos entes estatales que prestan servicios públicos y no necesariamente de la mejor manera, ya por carecer de los suficientes recursos para cumplir sus fines, por razones burocráticas, o porque sus trabajadores en la negociación de contratos colectivos adoptan medidas labo-

rales radicales como huelgas o paros a fin de presionar la suscripción de los mismos, pero a la postre aceleran dichas crisis y hacen más deficientes los servicios que prestan.

## 1.- CASO IESS

Esta institución, responsable de precautelar ciertos derechos laborales y sociales de los trabajadores afiliados, desde tiempo atrás viene sobrellevando una crisis que cada vez es más insostenible. Entre otras causas se aduce al exagerado crecimiento burocrático, a la proliferación de organizaciones sindicales que aparentemente han convertido al IESS en el botín económico y político de grupos y dirigentes identificados con ciertos partidos políticos.

En relación al problema generado por la propuesta del Gobierno del Dr. Rodrigo Borja, en mayo de 1990, y que consistía en que dentro del "Plan de reforma Estructural del Mercado de Valores 1990" se contemple la posibilidad de que los fondos de reserva de los trabajadores, que actualmente son depositados en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pasen a ser administrados por instituciones bancarias, mutualistas o intermediarias financieras privadas:

*"...ha conmovido hasta los cimientos al aparato burocrático del IESS, que ve en el proyecto el inicio de acciones que lleven, a la larga, a la privatización de la entidad aseguradora." (25)*

*"Los burócratas del IESS han decidido la realización de una huelga preventiva. Dicen que están dispuestos a frenar " la arremetida del gobierno contra los dineros de los trabajadores, que pretenden ser puestos a disposición de los empresarios y financistas, algunos de los cuales han sido morosos al IESS por décadas." (26)*

Finalmente el Editorial de El Comercio incita a que la burocracia

del IESS mejore su atención al público, cambie su imagen ante sus patronos que son los afiliados ya que con su aporte permiten su subsistencia. Pero sobre todo se debe mirar el bien general, que tiene prioridad sobre ciertos criterios particulares que no buscan sino notoriedad y tratan de hacer del problema un asunto político.

En alguna medida el editorial refleja la opinión de los afiliados, pero no es objetivo ni desinteresado su planteamiento. El IESS no tiene los objetivos de los bancos y financieras privadas como son el lucro y la ganancia ilimitada; más no la solución a las prestaciones sociales que demandan los contribuyentes. Cabe preguntarse si valdrá la pena sacrificar el interés general que precautela el Estado, por cierta agilidad que los bancos darían en el cumplimiento del servicio.

## **2.- CASO: FUNCION JURISDICCIONAL**

Esta importante institución responsable de la Administración de Justicia en el país; facultad indelegable del Estado y que se basa en la "Potestad Estatal" de la que está investido, históricamente ha sido minimizada, no se le ha asistido de las mejores condiciones ni recursos para el cumplimiento de sus fines. Sus empleados y funcionarios en igual forma han sido discriminados frente a otros trabajadores estatales que vía contratación colectiva han logrado significativas renumeraciones y prestaciones sociales. De allí que a pesar de la prohibición legal se han visto obligados a realizar paros, perjudicando sustancialmente a la colectividad, pero exigiendo un adecuado presupuesto institucional y mejores reivindicaciones.

Varios analistas se han pronunciado acerca de los paros judiciales connotando que de ello, la única perjudicada es la comunidad, sin embargo, les dan razón a los tabajadores de la Función Jurisdiccional, toda vez que es por demás evidente la inopia en la que se desenvuelven y que ha dado lugar a la famosa "corrupción judi-

cial"

*" Ya no llama la atención en nuestro folclórico país un nuevo paro de servidores públicos. Todos protestamos ( a excepción de los dirigentes de un sindicalismo dictatorial y de los quejosos ) desde el Presidente de la República que se ha comprometido formalmente a regular legalmente este mal entendido derecho que atenta contra la esencia misma de la autoridad y su complejo mecanismo administrador. Aquí la justicia no es ciega, sino sorda y, en ocasiones sordida. Luego de rechazar la injustificable medida de hecho cabe analizar brevisísimamente el estado de la Función Jurisdiccional." (27)*

A manera de síntesis rescatamos los siguientes planteamientos:

- a.- *Los dirigentes del paro sostienen que el gobierno no cumple con los acuerdos firmados con anterioridad al conflicto. Las autoridades financieras aseguran que ya han despachado las asignaciones.*
- b.- *El sistema burocrático, inoperante y obsoleto, seguramente estanca el trámite en alguna de las "estaciones de su vía crucis"*
- c.- *Es indudable que la Justicia ha sido y es la cenicienta o pariente pobre de la administración gubernamental: que su presupuesto en la década de los años cuarenta era el 2.4 del presupuesto general del Estado, del 0.68 en los últimos años y habría descendido al 0.50*
- d.- *Los sueldos de los trabajadores judiciales son bajísimos, un portero del BNF gana tres veces más que un Juez, lo que hace que éste sea proclive a caer en la tentación de redondear su menguado presupuesto familiar a como de lugar.*
- e.- *Las deficiencias típicas de la función jurisdiccional ameritan la atención de todos: mejor presupuesto, carrera judicial que garantice una investigación tecnicada, etc." (28)*

Por otra parte el Diario El Comercio editorializa el hecho y dice:

*" La tormentosa demora que es característica de la administración de Justicia, otra vez se ve afectada aún más por esta actitud hasta cierto punto explicable, si bien no justificada por cuanto causa daños a terceros. Los dirigentes del paro señalan que han sido empujados por el gobierno a tomar esta medida de hecho de carácter indefinido, pues sólo es la consecuencia de la permanente desatención a los problemas de una importante Función del Estado, aunque la más postergada." (29)*

El diario en parte justifica la actitud de los trabajadores judiciales y aparentemente se pronuncia a su favor, a diferencia de la adoptada frente a los trabajadores del IESS y que fue de total rechazo. De alguna manera es el discernimiento que de la actitud de los servidores públicos hace este matutino es significativo; pues confirma nuestra apreciación de que encontrar un alternativa para evitar la deficiencia de los servicios públicos por efecto de los paros y huelgas, si no se busca dentro del vientre histórico que es el que da a luz los problemas, pues no habrá respuesta.

#### PROCEDIMIENTO:

De acuerdo al Código del Trabajo que aún se halla en vigencia, sin considerar las propuestas de reforma al mismo, así como tampoco la sustanciación de los conflictos que se sugiere en los proyectos del Código de Procedimiento Laboral presentados al Congreso Nacional; se debe señalar que no existe procedimiento especial excepto algunas particularidades relativas al tiempo en que debe contestarse el pliego, intervención del Ministerio Público y declaración y efectivización de la huelga. Tema que será tratado más adelante.

Desde el punto de vista jurídico el conflicto colectivo tiene su camino viabilizador a través del pliego de peticiones. El Art. 464 del Código del Trabajo vigente, señala que suscitado un conflicto entre el empleador y sus trabajadores, estos presentarán ante el Inspector del Trabajo y a falta de éste ante el Sub-inspector un pliego

de peticiones concretas. Lo que supone que para que pueda presentarse un pliego de peticiones debe haberse producido un conflicto colectivo, que en síntesis no es otra cosa que la diferencia real existente de intereses entre trabajadores y empleadores, y en donde no basta una simple petición, sino actitudes reiterativas de incumplimiento de la ley, e incumplimiento de derechos, o negativa a las peticiones de los trabajadores por parte del empleador. Este es el principal motivo para la realización de las medidas extremas y que casi siempre llevan a la agudización de las relaciones obrero-patronales.

*"Concordamos con el criterio dado por Zanobini al decir que los conflictos colectivos son los que interesan al grupo de trabajadores como representantes de una comunidad definida de intereses y no apenas como una suma material de individuos." (30)*

*"...Conflicto de trabajo es la controversia producida por la oposición de intereses entre uno o varios empleadores y uno o más grupos de trabajadores ligados por una relación de dependencia y en la que afecta sus intereses profesionales respectivos, en el que cada parte o grupo trata de imponer en los aspectos económicos y/o jurídicos sobre la creación, modificación, suspensión o vigencia de las condiciones de trabajo." (31)*

En consecuencia, a la luz de nuestro Derecho Positivo Laboral, parecería inadmisibles la presentación de un pliego de peticiones, sin la existencia previa de un conflicto, ya que no establece diferencias como lo hace la legislación Mexicana por ejemplo, de los conflictos de intereses o reivindicativos o de carácter económico (como también se conoce) y los conflictos jurídicos o de derecho. En otro orden, nuestra legislación no limita el número ni determina el tipo de peticiones que deben plantearse. Para mejor profundización revisar la obra: "El marco Jurídico de los Conflictos Colectivos de Trabajo en el Ecuador"

Una vez recibida la notificación del pliego de peticiones, que en esencia únicamente lo pueden presentar: el Comité de Empresa o el Comité Especial de los Trabajadores. Cuando falta el primero de acuerdo a lo señalado en los Arts. 457 Ord. 2do y 501 del Código del Trabajo, la autoridad que recibe el pliego de peticiones (Inspector o Sub-inspector del Trabajo) debe notificar dentro de 24 horas de haber recibido el empleador o su representante, concediéndole 3 días para contestar.

Antes de comentar lo indicado, conviene señalar que el Art. 31 literal k) de la Constitución política del Estado se refiere al conflicto colectivo del trabajo, cuando establece:

*" Los conflictos colectivos de trabajo serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje, integrados por los empleadores y trabajadores, presidido por un funcionario del trabajo, tribunales que serán los únicos competentes para la calificación, tramitación y resolución de los conflictos: y," (32)*

En la práctica ocurre que existiendo en Quito, Guayaquil, Cuenca varios Inspectores del Trabajo, una vez presentado el pliego se procede al sorteo para el conocimiento. Otro asunto especial es el de la notificación que alude el Art. 464 del C. del T. y que ha provocado varias confusiones, que se las asimila por parte de las autoridades del trabajo, no solamente del actual régimen, sino de anteriores, como CITACION cuya realización es diferente que la NOTIFICACION:

"CITACION es el acto por el cual se hace saber al demandado el contenido de la demanda o el acto preparatorio y las providencias recaídas en esos escritos." (33)

"NOTIFICACION es el acto por el cual se pone en conocimiento de las partes, o de otras personas o funcionarios, en su caso, las sentencias, autos, y demás providencias judiciales, o se hace saber a quien debe cumplir una orden o aceptar un nombramiento , expedido por el juez." (34)

Pero al margen de lo indicado y vale aclarar que no en todas las instituciones consideradas como del Sector Público, tiene que contarse con el Procurador General del Estado o con uno de los Agentes Fiscales cuando es en provincias. En éste último caso es obligación del Fiscal solicitar instrucciones al Procurador General, esto en aplicación de lo dispuesto en los Arts. 12 y 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

En cuanto al término para la contestación al pliego, pese a que el Código Laboral señala que es de 3 días, las autoridades del trabajo interpretando y aplicando el Art. 15 de la Ley Orgánica del Ministerio Público conceden el término de 20 días, tanto al representante del Ministerio Público como de la entidad y a su representante demandado. Debe hacerse notar que sobre este punto en muchas oportunidades varios abogados laboristas de los trabajadores han expresado su oposición a que se conceda un término diferente al expresamente señalado en el Código Laboral.

Luego de que se notifica el pliego, existen tres alternativas previstas en los Arts. 465 y 466 del Código del Trabajo y que son: que el empleador de contestación favorable a todos los puntos -cosa que casi nunca ocurre-, en cuyo caso se firma un Acta ante esa autoridad, suscrita por las partes, y el conflicto concluye; puede suceder que no conteste la entidad demandada o el representante del Ministerio Público o los dos, en cuyo supuesto incurriría en rebeldía y puede suceder -que es lo que usualmente pasa- que se conteste parcialmente favorable. En estos dos últimos supuestos se entiende que el conflicto se somete a conocimiento y resolución del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

El Inspector del Trabajo deberá pedir a las partes que nombren sus Vocales para que integren el Tribunal compuesto por dos vocales de los trabajadores y dos vocales del empleador, con sus respectivos suplentes; Tribunal que deberá estar integrado y presidido por el Inspector del Trabajo e integrado por el Secretario designado de consuno por los vocales -el Secretario no tiene derecho a voz ni voto- y que normalmente se lo designa en el mismo acto de posesión de los vocales. Si alguna de las partes no designare el vocal,

o si éstos no se posesionaren en el tiempo legal, la autoridad puede designar a otros, de oficio.

La falta de contestación o la contestación totalmente negativa a los puntos del pliego, así como la no intervención del Tribunal por culpa del empleador, tiene efectos jurídicos delicados, fundamentalmente el que los trabajadores pueden ejercer el derecho a la huelga consagrado en el Art. 31 literal i), de la Carta Política, en concordancia con los numerales 1 y 3 del Art. 490 del Código Laboral.

Se ha dado en la práctica -no prevista en el Código de Trabajo- de calificar la procedencia del pliego luego de la posesión de los vocales del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, especialmente cuando hay impugnación de la entidad demandada respecto de los integrantes del Comité Especial o de algún otro asunto formal que atañe a la integración del Comité Especial, o de veracidad de resolución del Comité de Empresa en la presentación del pliego. Debe destacarse también de la intervención de Mediación Laboral que figura en el Orgánico Funcional del Ministerio del Trabajo, aunque no conste en ninguna parte del vigente Código Laboral. Esta dependencia del Ministerio del Trabajo interviene llamando a las partes para que lleguen a algún acuerdo extra procesalmente, por lo regular cuando se contesta el pliego. Conocemos que muchos conflictos se han resuelto mediante acuerdos transaccionales ante Mediación Laboral. (Con las reformas al C. del T., Mediación Laboral adquiere otra dimensión).

Siguiendo con el procedimiento, luego de que se hayan posesionado los vocales y calificado la procedencia del pliego, se convoca a las partes a la audiencia de conciliación; y si en esa diligencia se ponen de acuerdo ya directamente aceptando las bases que dicta el Tribunal, se suscribirá un Acta y finalizará el conflicto, de lo contrario, se abre un período de prueba por un término de cuatro días que puede ser prorrogable hasta por cuatro días más a petición de parte, concluido el cual el Tribunal tiene la obligación de dictar sentencia, según la ley, dentro tres días posteriores -aspecto que casi nunca se cumple-. Lo dicho está referido en los

Arts. 467 y 473 del Código del Trabajo.

Cabe señalarse así mismo algunos efectos, y el principal de declaratoria de huelga al que pueden acudir los trabajadores sino a la conciliación, o si el fallo no se pronuncia en el término indicado por la ley, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 4to. del Art. 490 del cuerpo legal laboral.

La ley laboral reconoce los recursos de apelación y nulidad de los fallos que emiten los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de primera instancia, para ante el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje presidido por el Director General del Trabajo o por los Sub-directores del Trabajo del Litoral y el Austro, según las circunscripciones territoriales donde se haya originado el conflicto. Este Tribunal Superior además de quien lo preside está integrado de la misma manera y sigue las mismas fases asignadas al Tribunal de primera instancia conforme lo disponen los Arts. 475 y 483 del cuerpo legal indicado.

Al inicio de este tema que estamos desarrollando se indicaba que la diferencia que existe en los conflictos colectivos que se presentan en entidades del sector público es con relación a la declaratoria de huelga en estas entidades. Los casos para declarar la huelga están previstos en el Art. 490 ya mencionados, faltando citar que además los trabajadores pueden ejercer su derecho de huelga conforme el numeral 2 del artículo antes mencionado del Código del Trabajo.

En todo caso la ley exige que los trabajadores avisen o anticipen diez días de plazo a la fecha en que se efectivice la huelga, es decir a la fecha en que se suspenden realmente las labores, suspensión colectiva de labores que es el efecto y la concepción que nuestra legislación tiene de la huelga Arts. 463 y 493 del Código del Trabajo, y es el Art. 503 reformado del Código el que estipula la declaración de huelga en las empresas que prestan servicios de interés social o público y que textualmente dice:

*"Cuando fuere a producirse una huelga según lo previsto en el Art. 490 de este Código, en las empresas o instituciones de derecho público o de derecho privado con finalidad social o pública, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje o la autoridad del trabajo que conozca el pliego de peticiones, según el caso, fijarán obligatoriamente el número de trabajadores que deban continuar en sus labores, a fin de que los servicios fundamentales que estén prestando dichas empresas o instituciones no sean suspendidos..." (35)*

Debe reflexionarse si en la disposición legal transcrita están todas las entidades consideradas dentro del sector público, o debe aplicarse esa disposición a otras que se hallen catastradas en las empresas estatales. Al respecto, la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo SENDA, editó en diciembre de 1990 el catastro de todas las empresas estatales existentes en el Ecuador, las que se encuentran ordenadas por áreas de actividad y sectores como: a).- Aquellas que ofrecen bienes y servicios de apoyo a la actividad socio-económica; b).- Otras que son esenciales para el desarrollo y dentro de éstas las de actividades productivas, de intermediación comercial y otros servicios y de intermediación financiera.

Lo que más llama la atención es que en los conflictos colectivos laborales de entidades consideradas dentro del sector público, valga decir en que el Estado es el empleador, el mismo se convierte en juez y parte:

*"No podemos dejar de mencionar y reflexionar acerca del rol del Estado como empleador frente a los conflictos colectivos. El Estado siempre actuó y lo viene haciendo un tercero dirimente, mediador o conciliador en los conflictos colectivos laborales suscitados y que se producen en el sector privado; y esta actuación ha estado predeterminada por normas orientadoras (Constitución Política) y normas reguladoras (Código del Trabajo). Pero que ocurre cuando se presentan conflictos colectivos con el empleador Estado y que debe actuar como sujeto de derecho -empleador-. Simplemente sucede que el Es-*

tado se convierte en juez y parte, ya que por un lado es empleador y por otro debe administrar justicia, aplicando una legislación vigente que no ha previsto esta importante situación, y como acertadamente lo expresa el profesor Venezolano Ramón Aguilera Volcán: "... El mencionado papel del Estado como mediador, al que nos hemos venido refiriendo ha tenido y tendrá que ceder paso al papel del Estado actor. De allí que los viejos instrumentos que fueron creados, y se consideraban destinados todavía de manera exclusiva para mediar o intervenir entre la empresa privada, los sindicatos y trabajadores, se han convertido en instrumentos inadecuados para que el Estado comparezca por sí mismo a hacerse parte en conflictos en los cuales tiene derecho y vital interés.... Y es así como nos encontramos que los instrumentos que dispone hoy el Estado para arreglar estos conflictos, son los mismos con que contaba, cuando ellos ocurrían sólo en el sector privado..." (36)

#### **4.- MEDIDAS DE PROTECCION DEL ESTADO FRENTE A LOS CONFLICTOS EN SU SECTOR**

El reclamo, la protesta, las medidas de hecho son los mecanismos frecuentemente utilizados para exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales cuando se han agotado los recursos legales pertinentes.

En el caso de los conflictos laborales en empresas productoras de bienes e instituciones prestadoras de servicios públicos, estatales; el Estado, a fin de garantizar la vigencia ininterrumpida de tales servicios y no alterar la paz social indispensable para lograr el bien común general; recurre a todas las facultades jurídico-políticas de las que está investido en función de cumplir con sus objetivos, antes que aceptar el conflicto y ceder fácilmente a las presiones sindicales.

Efectivamente, para cumplir sus fines el Estado ha tenido que crecer, y se entiende que el fortalecimiento del poder estatal significa el crecimiento de la capacidad del Estado para alcanzar dichos objetivos. Ello implica naturalmente la posibilidad de desarrollar acciones encaminadas a orientar las circunstancias prevalecientes mediante el ejercicio pleno de su soberanía, de su poder.

Su crecimiento supone una mayor capacidad de acción y explica los motivos por los que casi simultáneamente con el desarrollo del capitalismo, ha aumentado y se ha intensificado la actividad del poder público, dando lugar al auge de lo que se ha dado en llamar el "Capitalismo de Estado", es decir, la concentración del Estado produjo un violento crecimiento del capital estatal, la expansión de su actividad económica y la nacionalización de determinados procesos productivos o de ramas de los mismos.

En definitiva, la gestión económica que se estima fundamental para el desarrollo del país, está del todo o en parte bajo el control directo del Estado aunque para la aplicación del modelo de desarrollo vigente las principales decisiones no se implementan por iniciativa interna y unilateral del Estado, sino en base a las decisiones adoptadas por los centros de poder externos (naciones poderosas) y los representantes de los grupos financieros y

económicos internacionales. En este contexto, el Ecuador no ha alcanzado un nivel de concentración económica-tecnológica ni cuenta con una fuerte tradición cultural, por lo que está más expuesto al dominio exterior, para cuya efectividad no se requiere un sistema colonial dadas las posibilidades que ofrece el control económico-tecnológico estimulado por las relaciones internacionales. Y aunque se reconoce nefasta esta dependencia casi absoluta, se admite la relación toda vez que es imposible que el país sea autárquico. Por lo expuesto hay quienes aceptan que es preferible correr este riesgo, aún cuando ello suponga la imposición de un poder total por parte del Estado, ya que piensan que debido a las características del desarrollo basado en el fomento de las innovaciones tecnológicas y la acumulación del capital, se impide a los sectores sociales menos favorecidos y más desamparados alcanzar los niveles del progreso y bienestar que se ofrecen, los cuales estarían reservados a los privilegiados que disfrutan de poder y tiene acceso a las decisiones.

Este enfoque nos permite aseverar precisamente, que el Estado está en conflicto con los sectores sociales marginales, por ende con los trabajadores del sector privado y con los estatales en particular.

Bajo estas circunstancias los trabajadores públicos sindicalizados, amparados por las normas legales pertinentes acceden al conflicto laboral a fin de presionar para que se ablanden las negociaciones y firmen los contratos colectivos a que tienen derecho.

Se acepta que los medios idóneos de negociación en las relaciones obrero-patronales son: los determinados en la Ley, los que se establezcan contractualmente y además el diálogo. Sin embargo, no siempre funcionan eficazmente dichos instrumentos: o porque son insuficientes, o están agotados debido a su abusiva utilización. En tales circunstancias se apela al pliego de peticiones o a la huelga y al paro; que aún cumpliendo con los requisitos legales no dejan de ser extremos y peligrosos para las partes. El Estado ejerce su potestad estatal para hacer cumplir los postula-

dos de la Carta Fundamental, entre otros: Asistir a la sociedad con los servicios públicos ininterrumpidos, continuos y generales y garantizar la paz social. Para ello, en caso de conflicto con sus trabajadores recurre al poder político, a su poder soberano de imperium que le facultan declarar el estado de emergencia y promulgar Decretos de Movilización. Si adopta estas medidas tiene plena atribución para actuar al margen de la otra parte; es decir, unilateralmente y por lo tanto siempre existe el peligro de que sus actos puedan ser ilegales, represivos de abuso de poder.

En efecto, la Constitución en su Título Preliminar establece garantías para los ciudadanos, en la Sección I, de los Derechos de la Persona, Art. 19, dice que el Estado garantiza: "el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". Así mismo el Art. 20 estipula que el Estado indemnizará a quienes sean perjudicados como consecuencia de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos.

En el caso de conflictos laborales en el sector estatal, los perjudicados son los miembros de la sociedad civil. Las huelgas y paros interrumen los servicios públicos que el Estado debe prestar en forma permanente. En la Sección IV, de la Seguridad Social y Promoción Popular, Art. 29 y ss. La Constitución establece derechos que los ecuatorianos pueden exigirlos según su requerimiento; pero resulta, por ejemplo: En el caso del paro de los médicos del IESS en marzo de 1991, que esos derechos exigibles no se satisficieron, ni los trabajadores de dicha institución cumplieron sus obligaciones, en tales circunstancias el Estado se vio forzado a ejercitar su potestad estatal con el objeto de garantizar la prestación del servicio a la salud, en función de las personas y del interés general.

La Constitución en el Título II, de la Función Ejecutiva, Sección I, del Presidente de la República, Art. 78, literal d), delega al Presidente "Mantener el orden interior, cuidar de la seguridad externa

del Estado y determinar la política de seguridad nacional: y j) **DECRETAR LA MOVILIZACIÓN Y LAS REQUISICIONES QUE SEAN NECESARIAS DE ACUERDO CON LA LEY** y k) Disponer del empleo de la Fuerza Pública, a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad social y el servicio público lo demanden. El Dr. Juan Larrea Holguín, en el análisis que hace del Art. 2 de la Constitución señala que el Estado al buscar el bien común propende a:

Fortalecer la unidad nacional; Asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre; Promover el progreso económico, social y cultural.

Obviamente para lograr estos objetivos el Estado es capaz de excederse en el ejercicio de su poder, pero previamente ha establecido derechos para sus asociados, obligaciones para consigo mismo y tiene determinados los mecanismos para hacer cumplir esos postulados, inspirados en la solidaridad social e interdependencia humana. (37)

El Estado suele declarar arbitrariamente, ilegales a las huelgas, con el propósito de golpear y desacreditar a los trabajadores públicos en conflicto. Y en esas circunstancias recurriendo al Art. 503 del Código del Trabajo puede acusarlos penalmente por delitos de sabotaje, contra la libertad de trabajo y asociación, relativos al comercio e industrias, contra los medios de transporte y comunicación.... (38)

Hecho que lo pone en ventaja frente a sus dependientes, que casi siempre estarán en menores condiciones para enfrentarlo.

Por otra parte el Estado es decir a través de los gobiernos de turno continuará incurriendo en incoherencias como aquella de defender la paz social, garantizar el trabajo, la alimentación, la salud a los ecuatorianos; mientras por otro lado seguirá encareciendo el costo de la vida y adoptando medidas económicas antipopulares provocadoras de conflicto; cuando es bien conocido que en una eco-

nomía dependiente y subdesarrollada como la nuestra, tiene que necesariamente adoptarse medidas de ajuste.

Por lo expuesto no cabe duda que los reclamos y protestas se justifican tanto como las medidas extremas, convertidas en los únicos medios para protegerse del acoso de la inflación, de la desprotección estatal; a fin de que se les reconozca alguna compensación y se cumpla con los contratos colectivos.

Desde otro punto de vista es comprensible que el Estado reaccione drásticamente cuando en el afán de cumplir con sus fines: Como el de prestar los servicios básicos que ofrecen los hospitales, el IESS, IETEL, INECEL, Empresas de Agua Potable, Banco Nacional de Fomento, Banco Central, etc., o la producción de petróleo que realiza PETROECUADOR; haga uso de su poder soberano o potestad estatal para garantizar que los trabajadores de esas instituciones realicen sus operaciones. Pero lo común es que el Estado sea complaciente a las demandas sindicales y lo más grave radica en que por falta de una normatividad completa y precisa o la correspondiente reglamentación, como en el caso del Art. 125 de la Carta Suprema; se ve forzado a conceder todo lo que se le pida y en ocasiones hasta permitiendo excesivas reivindicaciones y abusos. Con esta actitud aparentemente calma las tensiones laborales en su sector, y tiene cierta tranquilidad para el ejercicio del poder político.

#### 4.1 POLITICA DE PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Es típico de América Latina, el que sus sociedades se encuentren inmersas en un marasmo de problemas económicos y sociales; tales como; Inflación, desempleo, recesión, pobreza, corrupción administrativa, lo que equivale a subdesarrollo.

A todo esto se suma la politización exacerbada de las sociedades que cada vez se vuelven más críticas de los procesos de recuperación, hasta caer en un inconformismo crónico que las lleva siempre a buscar lo diferente, lo distinto, inclusive lo opuesto a las respues-

tas tradicionales, pero no necesariamente incorporándose a las demandas de los nuevos procesos, sino más bien esperando que los líderes de nuevo cuño en forma paternalista les den solucionando tales problemas.

No obstante, cabe recalcar, que está latente una conciencia social en actitud de búsqueda, de rescate de los derechos sociales y altos valores humanos. Precisamente por ello es que sobre el tema de la privatización de las empresas del sector público se ha abierto un gran debate, el mismo que por su incidencia múltiple ha merecido la atención de varios especialistas, medios de comunicación, etc. y que en gran medida reflejan el criterio de la comunidad en general.

## **1.- Dr. FABIAN CORRAL**

*"Se ha vuelto un recurso común de los gobernantes y de los dirigentes de todos los sectores políticos el teorizar sobre los "costos sociales" de las reformas legales o económicas que se deben emprender para modernizar el país. Más aún, el tema se ha convertido en tabú y es la mejor excusa para mantener intocados ciertos aspectos problemáticos del anquilosado esquema legal que debe cambiarse para que la sociedad y el Estado se adecúen a las nuevas realidades que impone el mundo."*

*"Si se trata por ejemplo de privatizar entidades o empresas ineficientes, surge de inmediato el inefable argumento del "Costo Social" si en la opinión pública se extiende la convicción de que es preciso modificar el esquema laboral, brota casi por generación espontánea, la teoría del "Costo Social".*

*"En cuanto el verdadero "Costo Social" de las reformas, habrá que preguntarse si aquel está en la eliminación de los privilegios de los sectores que viven a costa del erario nacional, como los sindicatos públicos que no vacilan en paralizar el país para festejar su "día clásico", o si al contrario está en los*

*daños y perjuicios que causa al hombre común y a la actividad productiva la ineficacia burocrática. Habría que evaluar por ejemplo, si pesan más los créditos que se pierden por inercia en las oficinas públicas, o la supresión de puestos innecesarios que inflan el presupuesto estatal." (39)*

Sostiene el articulista que la apertura económica puede provocar la quiebra de empresas ineficientes o sobreprotegidas, pero liquidará también algunas carreras políticas y muchas ilusiones socializantes que aún sobreviven al desplome de un "progresismo" que paulatinamente se convierte en un auténtico "conservadorismo" que aspira volver a la época de oro de los años sesenta, y concluye aseverando que parece llegada la hora de iniciar un proceso de depuración de conceptos y rescate de verdades, en el cual es indispensable que se confronten y señalen cuales son los "costos sociales" y cuales los "prejuicios electorales" que se quieren evitar, en función del país. Ciertamente sus planteamientos parecen hacer mella en la opinión pública y para el objetivo de esta investigación nos hemos permitido resumirlos e incorporarlos por su importancia.

## **2.- Dr. EDUARDO LARREA**

*"Desaparecido el sueño de los países que fundaron su economía en la intervención del Estado, hasta el extremo de buscar el mayor número de posibilidades de dirigir empresas y sacar provecho de ellas, rescatando se decía, el derecho de la población de un país para disponer de las utilidades, y no dejar que pocos capitalistas explotadores, mediante una acumulación multiplicada de capital, se hicieron de monopolios y riquezas que servirían multiplicadamente también para explotar las riquezas que pertenecen al pueblo."... Se ha vuelto a hablar de la privatización como resorte e instrumento eficaz para fundamentar al Estado en el nuevo concepto de simple responsable del orden y el bienestar públicos, ajeno al lucro económico y simplemente regulador del mercado para evitar*

*los abusos y lograr que ese mercado sea el que produzca el milagro de la reconversión de los países sobre sólidas bases económicas y financieras que se dice se producirían el momento en que todos los servicios, empresas y actividades del Estado pasen a manos privadas." (40)*

Señala el Dr. Larrea que en el mundo y en el Ecuador en particular, las actividades económicas y empresas estatales no han dado frutos dirigidos al bienestar de los ciudadanos, que simplemente han incrementado la burocracia, los costos en relación con los beneficios y las pérdidas que por ser del Estado son subvencionadas en última instancia por los propios ciudadanos. Agrega el analista que, la privatización podría ser la base esencial para nuevos parámetros económicos y desarrollo del país. Lo que permitiría que los ciudadanos se libren de la burocracia y puedan conseguir los servicios de manera más fácil y económica, toda vez que el Estado ha demostrado ser un mal administrador. Además señala que existen criterios en contra de la privatización, argumentando que es potestad del Estado el control de ciertas empresas estratégicas como la prestación de servicios públicos esenciales que son indispensables para la vida misma del Estado.

*"Es lógico que el Ecuador necesita reducir a una tercera parte la burocratización. Y la reducción de esos funcionarios, empleados y personas dejará al Estado con mejores rentas para emprender en tantas necesidades que hoy se encuentran olvidadas." (41)*

Concluye el Dr. Larrea manifestando que por todo lo que se puede apreciar en la gestión de la administración pública, la privatización se torna por una parte una solución inaplazable, cabe relieves que a lo largo de su crónica, no ha hecho mayores diferenciaciones en lo que tiene que ver con el manejo de los recursos naturales como los hidrocarburos por ejemplo; y tampoco dice nada sobre la necesidad de reformar la Constitución y más leyes que establecen como exclusiva responsabilidad del Estado en la ejecución de ciertas actividades conceptuadas como de "potestad

estatal", en función de precautelar el bien común. De todas maneras su criterio es coincidente con el propuesto por organismos internacionales empeñados en que se adopte el modelo neoliberal.

### **3.- KURT FREUND RUF**

*"El poder político es la habilidad de obligar obediencia, coerción, presión y hasta la disposición del empleo de fuerza que puede asistir a mantener estabilidad y prolongarla, pero no puede garantizar su permanencia." "Esto sucedió en Europa Oriental, el crecimiento de las presiones internas, una depresión económica crónica, una corrupción que llegó a su límite de tolerancia, una disminución de la calidad de vida. ..."*

*"Lo que es importante resaltar en estos cambios es que no fueron ideados por los generales y los políticos, que es donde, se entiende, radica el poder. Estas revoluciones demostraron que el poder lo tiene el pueblo y es algo que ningún régimen socialista o democrático debe olvidar jamás. Estos cambios están llevando a una revolución de los conceptos de seguridad nacional y a una distribución apropiada de los factores, político, social, económico y militar que en la mayoría de estos casos se están adaptando al sistema de libre empresa, con una fuerza de trabajo disciplinada y que ofrece un alto potencial para atraer inversión extranjera." (42)*

A criterio del autor, los países tercermundistas y por ende América Latina peligran de quedar al margen de los eventos acaecidos en Europa, la misma que tiene mejores perspectivas de incorporar nuevos mercados más favorables y propicios para los países industrializados. Esto evidencia que cada vez resultan más atractivas para los empresarios inversionistas extranjeros: la competencia internacional, la creación de condiciones liberales de inversión y de réditos estables de capital. Lo que desvirtúa el planteamiento de que primero nos solucionen la deuda social para luego aplicar una

liberación a la economía.

No cabe duda que esta apreciación es objetiva, y por ello precisamente nos permitimos ratificar la tesis de que para nuestro país es una sombra que permanecerá casi inalterada por mucho tiempo; los problemas provenientes por el intervencionismo estatal en la economía nacional, continuará produciendo sus efectos negativos dada su incapacidad de gestión empresarial, pero a la vez, tampoco se vislumbra para la iniciativa privada una real participación financiera en el capital internacional que le permita incrementar su gestión económica en el país, sustituyendo en parte a la gestión estatal; lo que equivale a pensar que el Estado interventor y sobredimensionado no variará su rumbo, en consecuencia tampoco se alterará el producto de su cuestionada gestión.

Sobre lo sustentado, el analista Freund Ruf agrega que a nivel latinoamericano el debate acerca del papel que le corresponde al Estado dentro de la economía cada vez es más álgido:

*"La filosofía cepalina dice y el esquema teórico socialista fueron experimentados por gran parte de los países durante la década pasada de los 70 y parte de los 80 con interpretación de una mayor intervención estatal directa dentro de la gestión económica y cuyos resultados no agregaron beneficio al inventario patrimonial de los países, que al inicio de los 90 se encuentran más empobrecidos que hace 10 años.*

*No se trata solamente de una propensión a la iniciativa que viene ligada con la burocratización y la improductividad, sino, con la sustancial incapacidad de poder proporcionar algunos de los servicios básicos asociados con el término Estado." (43)*

El autor en mención señala que hay más de 80 países que han llegado al convencimiento de que el Estado no puede abarcar una dimensión excesiva dentro de las actividades productivas y servicios, aún en áreas tradicionalmente concebidas como privativas del sector público. Como ya hemos establecido anteriormente, el

término estatal abarca las empresas del Estado, los gobiernos seccionales, las instituciones públicas, etc.

Solamente a manera de ejemplo de la ineficiencia de la administración pública, cabe evidenciar el hecho de la creación de las unidades ejecutoras, creadas para realizar actividades propias de la administración municipal, regional, inclusive nacional. Otro caso es la creación de empresas sustitutivas a las de agua potable -caso EPAP en el Guayas- y la de PETROECUADOR que vino a reemplazar a CEPE.

*"En consecuencia, la creación de entes que presten los servicios que correspondía a otros, ratifica, la duda que el propio Estado tiene sobre su eficacia (...) Pero desafortunadamente, aún no existe el conocimiento esencial sobre la necesidad del desmantelamiento del sector público y mientras más se prolongue ésta duda, se agravará, aún más, la agonía del país."*  
(44)

#### **4.- JUAN FALCONI PUIG**

*" En América Latina, principalmente, la empresa pública ha demostrado en los últimos años ser ineficiente por excelencia. Partiendo de la inestabilidad y la falta de continuidad gerenciales, la empresa pública se ha caracterizado por la mala calidad de los servicios y productos que ofrece. En parte la proliferación de sindicatos y excesos sindicales que se han permitido en la empresa pública, se debe a que los administradores de turno (...) han adoptado el camino más cómodo de ceder a las presiones laborales, cuando no han sido las medidas de hecho las que imponen condiciones en la contratación colectiva., que necesariamente lleva a la empresa al fracaso económico."*

*"Hay también un grupo de sujetos que resultan beneficiarios, directos o indirectos, del manejo político de la empresa*

*pública, al que no conviene la privatización, pues verían suprimidos sustancialmente sus beneficios, no siempre justos ni proporcionados." (45)*

Finalmente, el Dr. Falconi Puig manifiesta que no se amerita una reforma constitucional para permitir la mayor participación de la iniciativa privada en la economía o prestación de servicios, toda vez que la misma Carta Fundamental establece en su Art. 46, que el Estado puede delegar la iniciativa, independientemente de la economía mixta que puede actuar en áreas en que la iniciativa privada no puede actuar por sí sola.

En consecuencia, la prestación de los servicios públicos bien pueden ser gestionados por el sector privado, en base a los mismos preceptos constitucionales.

Ciertamente este punto no está en discusión, lo que amerita connotar el hecho de que en el fondo de las intenciones, siempre subyace el propósito de la desestatización, de relegar al Estado a las funciones de gendarme regulador de las relaciones entre los individuos, y en última instancia, de propender a la reducción del número de trabajadores estatales, o al menos de restringir sus derechos laborales, como los de la sindicalización, Contratación colectiva y de huelga o paro.

## **5.- Dr. FABIAN CORRAL**

*" El Estado para qué? es la pregunta que está en la raíz del pensamiento liberal. Allí radica la crítica de la autoridad, que contribuyó, no a suprimir la organización política como quisiera la tradición anarquista, pero sí a limitar su acción y frenar la tentación totalitaria implícita en la fascinación del poder.*

*Los límites del Estado son anteriores a la Constitución y a la Ley: estas apenas expresan los valores y las jerarquías mo-*

*rales que no puede desconocer la autoridad." (46)*

Señala el Dr. Corral que por ello la legislatura no puede cambiar la estructura jurídica de un país por simples conveniencias electorales o ideológicas.

Agrega que precisamente la ausencia de valores y contenidos éticos implica debilidad e inconsistencia de los organismos políticos y sus modelos de desarrollo económico:

*" La institucionalidad de papel" que caracteriza a los países sudamericanos deriva de la falta de continuidad y armonía entre la realidad social y la estructura y tamaño del Estado. La reforma del Estado no puede limitarse al análisis de la dimensión económica de la administración pública."*

*" Si queremos una reforma duradera que convierta al Estado en instrumento al servicio de la sociedad, habrá que examinar algo más que la desgravación arancelaria y sobre todo, será necesario pensar mucho más allá de las elecciones de 1992."*

*" El Estado, su legitimidad social y jurídica, sus límites morales y su papel son los temas que a finales de siglo ocupan el primer lugar en las nuevas corrientes de pensamiento. Quedó atrás la idolatría del Estado y los grandes dogmas que hicieron posible su invocación a la intimidación humana. Las ideas que sustituirán al totalitarismo característico del siglo XX, comienzan interrogándose por qué y para qué el Estado." (47)*

Seguramente corresponde a todos los sujetos protagonistas del desarrollo de la sociedad política, como de la sociedad civil, incorporarse a esta gran cruzada de reflexión acerca de la compleja urdimbre que implica la crisis del Estado, pero lo cierto es que hoy por hoy, continúa siendo la matriz en la cual todos los sectores sociales encuentran el nutricional elemento para su subsistencia. Conforme expusimos en su oportunidad, aunque " Ogro Filantrópico", es el "alguien" que se aspira haga "algo" por los más desprotegi-

dos y marginados.

## 4.2 REFORMAS AL CODIGO DEL TRABAJO

Se ha sostenido que la historia de la humanidad es la historia de la lucha de clases. Esta afirmación para ciertos sectores es un dogma y como tal no admite discusión. No obstante cabe decir que no todo se puede ver en blanco y negro, menos aún en los hechos sociales, que por lo general se prestan a múltiples interpretaciones dado que cada etapa histórica tiene matices y actos típicos que la diferencian de otras.

En la actualidad se vive un proceso de cambios sociales que amerita una redefinición de todos los esquemas propuestos para el modelo de desarrollo ecuatoriano vigente. De hecho hay lugar a recreaciones y replanteamientos teóricos y metodológicos que nos aproximen a la realidad más concreta del país y del continente en las diferentes áreas.

Se exige el trastocamiento de los viejos presupuestos mentales; eficiencia y sentido de lo real -que no significa negar el derecho a la utopía a fin de salir de todo aquello que conspira contra el progreso, contra el desarrollo material y espiritual del hombre, del bien común general.

Si se logra superar los intereses creados que se escudan en presupuestos ideológicos para evitar que se les toque. Si se superan los encasillamientos y la celotipia, la timidez, y la falta de audacia para tratar los álgidos problemas de carácter histórico e interés nacional, como: la ultradimensión del Estado, la deficiencia de los servicios públicos e ineficacia de la gestión empresarial pública, la privatización del sector estatal de la economía, el exagerado proteccionismo a la empresa privada, la inversión extranjera y la desgravación arancelaria, reformas al Código del Trabajo o sindicalización pública y contratación colectiva, por ejemplo: asuntos que en otras latitudes ya han sido superados o se los está enfrentando con firmeza.

En el Ecuador, reiteramos, tanto el sector oficial como el privado han preferido que todo siga igual. Cierta sector empresarial recalcitrante, inclusive se muestra satisfecho de que los beneficios se reviertan sólo a él, y evita entrar en innovaciones que impliquen mayor esfuerzo y riesgos propios.

Pero es evidente que ya nada funciona en forma aislada, la crisis afecta a todos y no es posible seguir cargando con lastres tan serios como es el mantener intacto un cuerpo jurídico laboral anquilosado, sino obsoleto al menos desactualizado que no responde a las nuevas exigencias económicas y sociales de la contemporaneidad. Hecho que permite ciertamente la mantención de privilegios de unos sectores en desmedro de otros y el deterioro acelerado de los sujetos de la relación obrero-patronal.

Por otra parte, se reconoce a nivel nacional e internacional que predominó la tendencia a fortalecer la dimensión del Estado, convirtiéndolo inclusive en un interventor agresivo de la economía, y de este hecho sacaron ventaja varios grupos de empresarios privados, como de trabajadores estatales. Pero lo más evidente es que el mayormente perjudicado es el "gran ausente" de la disputa por el acaparamiento de la riqueza nacional; es decir, el pueblo marginado.

Recurriendo al ilustrado criterio de especialistas y analistas sobre el tema, nos permitimos una visualización global que nos releva de hacer apreciaciones unilaterales, cerradas y dogmáticas; permitiéndonos más bien un estudio abierto y franco, al que puedan incorporarse todos los sectores y fundamentalmente los comprometidos con el ideal de los valores nacionales.

## **1.- EDUARDO LARREA**

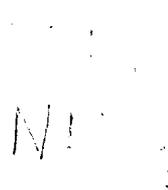
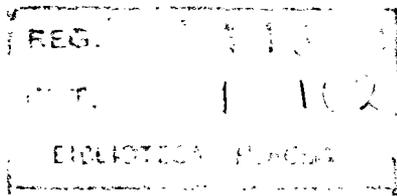
*" No sólo es el problema de las huelgas y los paros que significan, en los sectores afectados, reducción de la producción y aspectos de incierto futuro en las relaciones que dan origen a dichas actitudes. Es además el comportamiento general*

*que, bajo la sombrilla del Código laboral, hace del trabajo un elemento perturbador del equilibrio de la producción, en mengua del capital fijo y operación de la tecnología y la flexibilidad Y estímulo para las empresas." (48)*

Considera además el Dr. Larrea, que ya no es el momento de la supremacía del capital explotador sobre el trabajo, aunque excepcionalmente habrán capitalistas que busquen incrementar sus utilidades con sacrificio del factor trabajo: "Es evidente que el empresario busca el lucro -sostiene-; esto es, que el capital rinda utilidades" Pero a la vez reclama la necesidad del concepto esencial y que significa una conciencia social, del trabajo en su relación con el capital. Lo que equivale a decir que el trabajador tiene el derecho ha desarrollarse tanto como la empresa. Pero alude también el hecho de que en el Ecuador se ha impuesto el criterio de la lucha de clases y el criterio de guerra para que bajo la sombrilla del bienestar del trabajador, se busque un reparto del rendimiento de la empresa que enriquezca al trabajador descuidando el desarrollo y supervivencia de la empresa.

*"Es una especie de Hara Kiri lento el que se impone con la inflexibilidad del marco jurídico que trata de proteger al trabajador con nuestro Código Laboral, pero que en el fondo le protege a costilla de su propia defunción tarde o temprano o la defunción del equilibrio económico general del país, que pone a éste en condiciones de mantener pobreza... desempleos y mercados informales o ilícitos y de retraso definitivo en el desenvolvimiento económico del aparato productivo." (49)*

En este sentido la tesis concluye sugiriendo la necesidad de un marco jurídico que proteja al trabajador y al empresario, y además, la firmeza de acción de un nuevo concepto de las relaciones obrero patronales que mejoren la posición del Ecuador en el mundo en función de los intereses de la colectividad ecuatoriana, esto es, concluye el Dr. Larrea "Humanizar el problema del factor trabajo"



## FLEXIBILIZACION LABORAL Y CRISIS

Iván Narváez Q.

Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

FESO

Bélgica 213 y Eloy Alfaro

Teléfonos: 446413 - 446415

Apartado Postal: 17-15-0015-B

Quito - Ecuador

### **Director Ejecutivo FESO**

Raúl Moscoso Alvarez

### **Jefe de Publicaciones**

Remigio Rivera Molina

### **Unidad de Presentación Gráfica**

Ignacio González Toledo

### **Textos**

Laura Lasso de la Torre

### **Impresión**

Imprenta Editora Porvenir

*La presente publicación ha sido posible gracias al auspicio de la fundación Konrad Adenauer. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen el pensamiento institucional.*

©Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

Quito 1992

ISBN 9978-963-60-X

## 2.- ARTURO GANGOTENA

*"Frente a la afirmación de que la historia es la experiencia de la especie humana y de que la experiencia es, a su vez, fuente de sabiduría, el Ecuador de finales del año 1990 debe saber que no puede seguir enredándose en "discusiones bizantinas" mientras a sus puertas el mundo presiona a través de los países vecinos que sí entendieron el reto y la necesidad de abrir y liberar grandes mercados, habiendo sido, en consecuencia, más oportunos para prepararse, para decidirse, para aceptar el signo de los tiempos y para entender la urgencia de la vida.*

*Nuestro país en cambio ha perdido la brújula: (..)las "discusiones bizantinas" de las luchas de clases, tema ya superado por la civilización pero que en nuestro medio continúa contaminando inclusive el espíritu de la legislación laboral en contradicción con los nuevos rumbos que han tomado las sociedades, consagra todavía la "dependencia" y el "conflicto" entre los empresarios y los trabajadores, sin querer comprender que ambos constituyen una sola clase, la de los "productores". (50)*

Agrega el autor que la liberación arancelaria planteada por los países del área Andina, nos sorprende en pleno auge inflacionario, recesión económica y cuando la pornopolítica está institucionalizando el bandolerismo tronchista y cuando el economicismo ha postrado la economía nacional. El analista cuestiona el intento del gobierno socialdemócrata de intentar un "socialismo in-vitro" mientras la humanidad se encamina a un liberalismo social (sic) donde el individuo y el Estado trabajan para la sociedad. Finalmente el autor señala que se requiere un cambio profundo de los sistemas crediticios, tributarios, cambiarios y laborales, al margen de llevar a cuestras un aparato estatal obeso, excesivamente burocrático y concentrador, que en abyecta complicidad con la partidocracia mediocre pero voraz, absorbe toda la riqueza nacional.

*"Jamás habrá liderazgo en dirigencias que viven cautivas en sus aberraciones ideológicas y dogmáticas, en sus intereses económicos o en el cerrazón egoísta de sus vanidades y ambiciones personales, por que liderazgo es la virtud que tienen unos pocos hombres libres para conducir a muchos hombres que quieren ser libres." (51)*

Al margen de coincidir o no con algunos de sus criterios, lo que realmente importa es que nos permite visualizar lo sustancial del pensamiento liberal capitalista, su intencionalidad verdadera frente a los demás sujetos sociales, considerados como obstáculos en su desquiciada carrera lucrativista, enferma y deshumanizada.

### **3.- GONZALO MALDONADO ALBAN**

*"El proceso de integración económica y comercial del Grupo Andino ha generado al interior del país una apasionada polémica en torno al tema de la flexibilización laboral, pues para muchos empresarios se trata de un punto de importancia capital para que el Ecuador pueda alcanzar un nivel de competitividad aceptable con respecto al resto de las economías de la subregión. Algo así como la condición sine qua non de la competencia externa que se avecina con la integración comercial. Se trata pues de un dramático "o flexibilizamos o morimos".*

*"Los detractores de la actual legislación laboral afirman que el Código del Trabajo que, entre otras cosas, prescribe topes mínimos de las remuneraciones de los trabajadores, otorga el derecho a la huelga y un año de estabilidad en el trabajo ha sido el principal obstáculo para que la economía de los países alcance los niveles de eficiencia y productividad que requiere para competir en el exterior." (52)*

Sostiene Maldonado Albán, que en veces se manifiesta que la le-

gislación laboral eminentemente tutelar, ha apaciguado la conflictividad social en el país.

Según el articulista Marcelo Pallares, presidente de la Cámara de Comercio de Quito, el actual Código del Trabajo ha provocado que las relaciones laborales sean rígidas e inapropiadas para las circunstancias que vive el Ecuador y dice:

*" El Código del Trabajo atenta contra la contratación de nuevos trabajadores pues ello implica una serie de erogaciones excesivamente altas para las empresas; despedir a un trabajador ineficiente incapaz se ha convertido en un auténtico "vía crucis" La aplicación del Art. 171 es imposible, "letra muerta", a ésto se agregan las huelgas indefinidas o los paros solidarios, que, a la postre afectan irreversiblemente a la actividad productiva de las empresas, y que generan desconfianza en los inversionistas"*

*Continúa el empresario: "... estas circunstancias han provocado que los empresarios e industriales del país se encuentren temerosos de incrementar su capacidad instalada, que la inversión extranjera se niegue a incursionar en la economía del país." (53)*

## FLEXIBILIZACION: UN PRETEXTO DE EMPRESARIOS INCAPACES

Para la dirigencia sindical, presentar a la flexibilización laboral como un elemento indispensable para alcanzar altos niveles de eficiencia económica: " No es más que un pretexto de un grupo de empresarios que pretende ocultar su incapacidad para manejar eficientemente una industria y continuar manteniendo grandes márgenes de utilidad en base a la explotación de los trabajadores" manifiesta José Chávez, dirigente de la CEOLS.

El periodista Albán asevera que José Chávez sostiene que los empresarios ecuatorianos no podrán endilgar al Código del Trabajo la culpa de todos los males y derrotas que han sufrido en el campo productivo. La ineficiencia productiva no sólo se la establece en

términos laborales, sino también en términos tecnológicos, de organización de los procesos productivos, del uso racional de los recursos. Concluye aseverando José Chávez que "los grandes beneficios laborales" de los trabajadores ecuatorianos son los más bajos de América Latina.

## FLEXIBILIZACION EMPRESARIAL

En el mismo reportaje se dice que la dirigencia sindical afirma:

*" A la flexibilización laboral se amerita una eventual flexibilización empresarial, es decir un proceso por el cual un empresario ecuatoriano ceda en sus márgenes de utilidad y contribuya con mayor esfuerzo para rehabilitar la empresa." (54)*

Al parecer de Gonzalo Maldonado, tanto empresarios como trabajadores a pesar de tener profundas diferencias, existe un punto de consenso, y es el referente a las reformas del Código Laboral. En este sentido la propuesta de los trabajadores consiste en que se regulen la sindicalización y la contratación colectiva en función de las ramas de la actividad. Los empresarios en cambio plantean la revisión de las huelgas indefinidas y paros solidarios; y agrega el analista:

*" Es que la flexibilización laboral, entendida ésta como la desaparición -así de un plumazo- de una serie de reivindicaciones sociales de los trabajadores, no puede convertirse en la piedra de toque para obtener supuestos logros productivos. Bajar los salarios a su mínima expresión, no significa que los empresarios entrarán con paso de vencedores en el mercado andino que se aproxima." (55)*

Cabe reconocer que el Estado es el gran dirimente, en cuanto no busca ni la ruina de los poderosos ni la pauperización de los sindicalizados. El Estado, teóricamente es el primer impulsor del equilibrio en función de evitar el abuso de las partes y propender al bienestar general; pero lo cierto es que el Estado ha perdido confiabilidad y liderazgo, sus iniciativas son tímidas y ha perdido

el norte del futuro; el Estado se ahoga en la piscina de engrudo que significan las presiones de todos los sectores, no es el más apto para garantizar la armonía obrero-patronal, ni social. El Estado no encarna la necesidad de impulsar los grandes objetivos nacionales, se vive su decadencia; pero tampoco el sector hegemónico económica y políticamente es ninguna alternativa, pues éste se muere en el miasma de su mismo orden burgués, se asfixia en el sopor de su angustiada existencia utilitarista, consumista, materializada.

Lo que equivale a creer que la sociedad ecuatoriana se subsume en una zona de penumbra, que no va más allá de sí misma, ni regresa para reconstituirse y avanzar energizada. Se vive un estado de aparente quietud que aterra: porque no se vive ni se está muerto. En consecuencia son válidas todas las iniciativas encaminadas a que el país salga del letargo, y como hemos sugerido, con el esfuerzo de todos.

## CRITERIOS FINALES ACERCA DE LAS REFORMAS LABORALES

Trabajadores, Empresarios y Estado han definido sus preocupaciones respecto al tema, pero no significa que se lo ha agotado, sino más bien que se lo expone para el debate amplio en la pretensión de abordar al menos a una síntesis para la reflexión.

Nadie puede desconocer el dilema que afronta el país: a) Iniciar urgentemente un proceso de reformas legales (también económicas, tributarias, financieras) que le permitan incorporarse a un medio competitivo y exigente y; b) Enclaustrarse en los esquemas proteccionistas basados en la ideología del subdesarrollo.

Se asevera que el modelo de desarrollo basado en el intervencionismo y proteccionismo estatal se ha agotado como doctrina y como propuesta de administración, tanto como que la propuesta socializante no tiene viabilidad en nuestro medio. Pero lo cierto es que la crisis que afronta el Estado conforme lo hemos reiterado es estructural y tiene como antecedentes la crisis misma del sistema liberal capitalista imperante en el país y en el continente; por lo tan-

to es permanente y global. En este sentido ya no tienen vigencia los encantos de eficiencia y prestigio que se le adjudicó al "Estado de bienestar", también es evidente que por su exagerado crecimiento, quiebra de empresas públicas, abultamiento burocrático - que del presupuesto total de 1991 (un billón ochocientos mil millones de sucres) absorbe el 70% para gastos corrientes, dejando únicamente el 30% para la inversión - amerita una revisión .

El control del gasto público ni la austeridad se han considerado en función del desarrollo nacional. Una reforma administrativa que restrinja el aparato burocrático de por sí cuestionado por su ineficacia y excesiva función controladora, que tome en cuenta la necesidad de privatizar ciertas instituciones y empresas prestadoras de servicios o productoras de bienes, que elimine trabas y derogue normas y reglamentos obsoletos e innecesarios, no ha sido impulsada seriamente.

Tampoco se ha propuesto una real y objetiva reforma laboral que flexibilice el Código del Trabajo, reglamente la sindicalización pública y racionalice la contratación colectiva. Ciertamente se requiere encontrar el conjunto de metas nacionales para todos", lo que no equivale a claudicar derechos consagrados constitucionalmente ni que vayan en contra de sustanciales derechos de la persona. En verdad es necesario deponer posiciones intransigentes ancladas a obsoletas ideologías que provocan rivalidades estériles entre grupos que históricamente han sido antagónicos, pero que a fin de salvar el hundimiento de la sociedad ecuatoriana bien vale la pena superarlos.

Si cada grupo acostumbrado desde siempre a mirar sólo sus intereses minúsculos y faltos de visión nacional, no salta cualitativamente a esferas más trascendentes de solidaridad, equidad, justicia distributiva; lo que sobrevendrá será la muerte lenta, el tiempo del desprecio corrupto y corruptor que niegue la posibilidad de una sociedad más humana.

Son necesarias reformas tributarias que ayuden a superar el fiscalismo obsesivo típico, que afecta más a los sectores populares y deja

libre de imposiciones a los sectores de ingresos altos, lo que hace que por ésta vía jamás se pueda practicar la redistribución de la riqueza.

En definitiva, hay que renunciar a las poses altaneras , a los insultos y a la arrogancia. Tanto los trabajadores, como los empresarios y el Estado han de admitir la necesidad de un cambio de mentalidad. en función de los objetivos nacionales, del rescate de los valores éticos , morales y del humanismo integral, conceptuado como la más alta divisa que el Ecuador demanda. Y para llevar adelante un verdadero acuerdo nacional se necesita de sinceridad, de parte de quien la plantea y de parte de quien la admite. Sinceridad en la propuesta de comprometernos a construir la historia. la verdadera historia ecuatoriana.

## **NOTAS BIBLIOGRAFICAS**

- (1) Julio César Trujillo. Derecho Laboral Andino, EDUC, Quito, 1973, p. 62
- (2) Eduardo Paredes. La oligarquía y la Crisis, CEDIS, 6ta. Ed. Quito, 1989, p. 53
- (3) Eduardo Paredes. La Crisis Económica, CEDIS, 7ma. Ed. Quito, 1989, p. 37
- (4) Ralph Miliband. el Estado en la Sociedad Capitalista, Ed. Siglo XXI, México, 1974, p. 199
- (5) Ibid. p. 201
- (6) Ibid. p. 203
- (7) Ibid. p. 207
- (8) Miliband. Ob. Cit. p. 209
- (9) Código del Trabajo Art. 10
- (10) Constitución Política, Art. 125
- (11) Rita Arroba. La Contratación Colectiva en el Sector Público,

- Quito, 1990, p. 4
- (12) Rita Arroba. Ob. Cit. p. 10
  - (13) Constitución Política, Art. 31
  - (14) Código del Trabajo Art. 9
  - (15) Benjamín Ortiz Brennan. La Herencia Colonial, Diario "HOY", 7-V-90, Quito
  - (16) Ernesto Albán Gómez. El verdadero Tema del Día, Diario "HOY", 29-IV-90, Quito
  - (17) Javier Ponce Cevallos. Las Malas Compañías, Diario "HOY", 26-IV-90, Quito
  - (18) Diario "HOY", OPINION, 24-IV-90, Quito
  - (19) Alejandro Carrión, Tras la "Sindicalización Pública" El Comercio, 29-IV-90, Quito.
  - (20) Eduardo Larrea. Estado Rico en País Pobre, El Comercio, 21-4-91, Quito
  - (21) Clófé Maldonado. Remuneraciones del Sector Público, El Comercio, 21-XI-90, Quito
  - (22) El Comercio. Editoriales, Crecimiento Burocrático, 15-11-90, Quito
  - (23) Ramiro Acosta Cerón. La Sindicalización en el Sector Público, Ed. FESO, Quito, 1989, pp. 32 y 33
  - (24) Osvaldo Hurtado Larrea. Los Límites del Estado, Revista VISION, Quito, 91-02-27
  - (25) El Comercio. Editoriales, 90-05-17, Quito
  - (26) Ibid
  - (27) Carlos de la Torre Reyes. Nuevo Paro Judicial, Diario "HOY", 90-05-04, Quito
  - (28) Carlos de la Torre Reyes. Ibid
  - (29) El Comercio. Editoriales, 90-05-04, Quito
  - (30) Ramiro Acosta. El Marco Jurídico de los Conflictos Colectivos de Trabajo en el Ecuador, Ed. del Austro, Cuenca, 1982, p. 24 (31) Ibid. p. 25
  - (32) Constitución de la República, Art. 31
  - (33) Código de Procedimiento Civil. Art. 77
  - (34) Ibid
  - (35) Código del Trabajo. Art. 503
  - (36) Ramiro Acosta Cerón. La Sindicalización en el Sector

- Público, Ed. FESO, Quito, 1989, pp. 35 y 36
- (37) Juan Larrea Holguín. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Ed. CEP, Quito, 1981, p. 111
- (38) Julio César Trujillo. Derecho del Trabajo, T. II, 2da. Ed. PUCE, Quito, 1987, pp. 357 y ss.
- (39) Fabián Corral, Costo Social o Costo Político, El Comercio, 90-12-29, Quito
- (40) Eduardo Larrea. La Privatización, El Comercio, 90-12-10, Quito
- (41) Ibid.
- (42) Kurt Freund Ruf. Competencia por el Capital extranjero, El Comercio, 90-12-28, Quito
- (43) Kurt Freund Ruf. El Sector Público dentro de la Economía del País, El Comercio, 90-01-01, Quito
- (44) Ibid.
- (45) Juan Falconí Puig. La Empresa Pública, Diario "HOY", 90-05-09, Quito
- (46) Fabián Corral. Estado Para Qué?, el Comercio, 91-01-21 Quito
- (47) Ibid.
- (48) Eduardo Larrea. el Problema sobre el Factor Trabajo, El Comercio, 90-12-24, Quito
- (49) Ibid.
- (50) Arturo Gangotena. Entre el sexo de los ángeles y la modernidad, El Comercio, 90-12-10, Quito
- (51) Ibid.
- (52) Gonzalo Maldonado Albán
- (53) Citado por Gonzalo Maldonado en el art. del Diario El Comercio, en cita.
- (54) Gonzalo Maldonado
- (55) Ibid.



## **CAPITULO IV**

## 1.- TELEOLOGIA DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Este tema ha sido sometido al más extenso debate desde que la noción de Estado existe. Los fines del Estado son preocupación permanente de los tratadistas del Derecho, sociólogos, politólogos, etc. Tanto desde una óptica puramente teórica, cuanto desde una postulación de práctica política; es decir, del proceso histórico del desarrollo estatal; ahora analizaremos sus fines.

### FUNDAMENTOS ETICOS DEL INTERES PUBLICO

Existen partidarios de la tesis de que el interés público no existe, sino en la medida en que las últimas decisiones definitivas se toman sobre la base del poder político. Existe una tesis legalista que atribuye a cada uno de los actos que se ajustan al procedimiento "legítimo" la cualidad de interés público, basándose en el concepto "constitucional" que implica una aplicación universal.

Los economistas, teniendo como marco referencial la "libre elección del consumidor", reemplazan a la "legitimidad" jurídico-política como el criterio de interés público y, en consecuencia, la actividad gubernamental destinada a promover tal elección está encaminada sin duda alguna a actuar en "nombre del interés público"

Los sociólogos atentos al interés público en una sociedad específica y en un momento determinado es el que se ajusta a las costumbres de la sociedad. Esta es la base del relativismo ético. Según el punto de vista de la sociedad particular, ciertos actos pueden o no considerarse en interés público. Probablemente en otras sociedades con costumbres diferentes y con distintas soluciones o respuestas, tales actos pueden o no, también considerarse de interés público. Por su parte el maestro Ernest Griffith sostiene:

*"La necesidad aparentemente innata en el hombre de un imperativo categórico, y su fe en él, nunca se ha sentido tan satisfecha con la descripción o representación y el relativismo.*

*El hombre exige sentido además de realidad; significación, al igual que consecuencia. Nos encontramos aquí en el centro mismo de los diálogos históricos respecto de la ética y el valor..." El concepto del interés público nos lleva ineludiblemente a investigar los criterios acerca del bienestar general, y éste último postula valores." (1)*

El mismo autor nos propone una diferenciación entre lo que significa el "interés público" (bienestar general común), para la cosmovisión marxista que afianza su posición en base a la postura adoptada por el partido oficialmente. Este le proporciona los absolutos éticos necesarios para definir el interés público. Sostiene Griffith, que el problema de esta posición radica en que estos absolutos dictan muchos de sus detalles, y a medida que pasa el tiempo, su absurdo intelectual, las contradicciones internas o su uso para el mantenimiento de un poder egoísta, pueden debilitar la fe ciega en la infalibilidad del dogma del partido.

*" Sin embargo, -continúa el autor- por ahora, el comunismo debe clasificarse junto a aquellas filosofías que revisten el interés público de un contenido ético, por irracional que pueda parecer dicho contenido al mundo no comunista. Su piedra de toque es el triunfo del proletariado en una revolución mundial." (2)*

Ciertamente Griffith, visionariamente prevee la inestabilidad conceptual en la que incurre el sistema marxista, toda vez que en la actualidad se puede comprobar este fenómeno por los profundos cambios que experimenta dicho sistema. En todo caso, el tratadista contrapone a la tesis anterior la humanista cristiana. El manifiesta que la jerarquía cristiana considera el amor al prójimo como el bien absoluto de las relaciones humanas entre otros elementos dirigidos hacia el "bienestar general". El respeto por la personalidad, las metas humanas de poder, la integridad en el debate, el punto de vista funcional de la actividad social, cultural, económica, política, etc., son elementos que tienen un carácter subjetivo o de motivación. En síntesis, la clave ética cristiana es la intención, más

bien que el resultado. En cambio el "bienestar general" o "interés público" es un objetivo o una meta que debe juzgarse en función de los resultados.

*"Este factor da crédito -afirma el autor- a los intentos de muchos analistas por encontrar el "interés público en función de tales resultados y no de los motivos." (3)*

A manera de crítica a la teoría del dejar hacer -dejar pasar (laissez faire), en cuanto se creía que era el interés particular-propio, la motivación primaria en una sociedad en competencia, la que generaría automáticamente este bien común o bienestar general, cabe decir que no sucedería esto en la práctica, por más que los sustentadores del liberalismo capitalista -individualista-, se hayan propuesto hacerlo.

Por su parte la posición cristiana sustentada por Griffith señala que:

*"En términos objetivos significaría el desarrollo en el que los valores cristianos tienen mayor oportunidad de prosperar libremente. Por lo tanto "una ética forzada no es ética. Por otra parte, estaríamos en lo cierto al decir que la creación de un medio ambiente sano y eficiente para la niñez y la juventud sería indudablemente en provecho público. Esto implicaría una alimentación adecuada, oportunidades de desarrollo y educación de las capacidades artísticas e intelectuales, protección contra el daño físico y la concepción moral, condiciones adecuadas para la salud y el cuerpo y una educación del carácter, que incluya cuestiones tales como la comprensión de culturas opuestas, aceptación de la responsabilidad de prestar servicios no remunerados. Después de la niñez y la juventud nos encontramos en un franco dilema entre la justicia social como componentes del interés público." (4)*

Cabe afirmar que las personas motivadas para buscar el interés público tomarían medidas destinadas a llevar al máximo la libertad y la justicia. El elemento ético de la motivación se traduce o expre-

sa en una ética de las consecuencias en función del interés público. El lazo de unión entre las dos es la inteligencia en el sentido de la capacidad para percibir correctamente el interés público. En otras palabras, el interés público es identificado en su esencia con el logro de una sociedad basada en una inteligente buena voluntad.

Relieva el autor "...esta inteligencia constituye la fuente de una acción efectiva en el interés público." Pretendiendo comprender el interés público en términos éticos, y tal comprensión dispone de criterios objetivos y subjetivos: lo importante está en ver si se conviene en que tales "decisiones altruistas inteligentes" constituyen una descripción según la cual el interés público puede ser identificado en todos los niveles del poder o de la acción de grupos, incluyendo las actividades internacionales. En todo caso, la búsqueda de una posición más concreta y definitiva al respecto encarnaría buscarla en la historia de la humanidad; un posición que entrañe la supervivencia física y cultural de la humanidad.

Por su parte William Minor enfoca la meta última del interés público, en la perspectiva de abordar las relaciones entre el interés público y la meta última del hombre. El autor en mención señala que filosóficamente lo que se busca es el refinamiento del sentido común, mediante un continuo proceso de análisis y de crítica con el fin de incrementar en la forma más elevada de conocimiento, llamada sabiduría, lo que es una decisión inteligente de la vida.

En este sentido nos plantea la necesidad de diferenciar claramente los intereses públicos y privados y señala:

El interés privado funciona en las asociaciones humanas que experimentan y controlan directamente las consecuencias. Cuando las consecuencias de la asociación humana no pueden ser experimentadas y controladas directamente, se engendra el Interés Público. En consecuencia, quien toma la iniciativa para controlar las consecuencias indirectas que no pueden ser experimentadas o controladas directamente, es el pueblo, en un estado político." (5)

Ciertamente este Capítulo de la Teleología del Estado y la sociedad amerita un desarrollo in-extenso, más aún, si esta es la premisa que el Estado esgrime a fin de continuar en su posición hegemónica, y no se justificaría éste, si aquel no fuera -al menos conceptualmente- su principal objetivo. Estas observaciones nos permiten demostrar que caso contrario, los pueblos aceptarían con más fe las relaciones particulares, promoviendo la indiferencia hacia las asociaciones humanas llenas de significado, como las que pretende representar el Estado.

*" En esta situación crítica del eclipse del interés público - sostiene Minor-, las camarillas políticas urbanas, las corporaciones económicas, los monopolios militares y comerciales, y además, grupos especiales de interés, hacen su aparición en esa brecha entre el pueblo y sus supuestos representantes gubernamentales y toman el control de ambos..." Si una responsabilidad compartida tanto por el pueblo como por sus representantes, en la tarea de analizar y criticar las consecuencias de su propia conducta, no puede existir interés público," (6)*

A esta parte sobreviene el planteamiento de que el INTERES PUBLICO, dada la naturaleza de las comunidades públicas basadas en una dirección política legal, compartida y responsable, requiere de un conocimiento normativo; más aún, de una axiología -ciencia de los valores en general-, y de su uso dentro de la ética, incluyendo a la jurisprudencia, entre otras disciplinas. Puesto que:

*" El derecho generalmente es un resultado de lo que el hombre cree que debe o no hacer -sostiene Minor- entendiendo que el Derecho, funcionando como un esfuerzo por controlar y guiar el interés público, tiene en su raíz una calidad moral." (7)*

El autor en mención propone la existencia de varios principios que son utilizados actualmente para resolver el antagonismo humano en función de abrir el camino a un nuevo desarrollo de intercambio creador entre los hombres, impidiendo así el eclipse de los intere-

ses públicos, y los resume de la siguiente manera:

- 1.- El primer principio es el denominado castigo y que se practica cuando se produce un conflicto grave entre los seres humanos. Entonces se impone a la persona o personas responsables o culpables del conflicto, cierta molestia funcional orgánica, ya sea con una pena, un sufrimiento o la muerte, a fin de desvanecer las contiendas más enconadas y destructivas. Como se ha dicho, los grados de castigo fluctúan de las simples desaprobaciones, hasta la muerte y la guerra en muchos casos.
- 2.- El segundo principio usado comúnmente para controlar el interés público, es el engaño. Por ejemplo: los representantes del pueblo "embaucan" a otros hombres, haciendo algo que dicen ser muy conveniente cuando en realidad no lo es.
- 3.- El tercer principio radica en la transacción. Si existen intereses antagonicos, las partes renuncian a algo a fin de que el trabajo de ambas partes pueda hacerse.
- 4.- El cuarto principio usado por los pueblos para controlar los antagonismos de sus intereses, es la negociación positiva, o intercambio responsable, justo o equilibrado de bienes y servicios que llevan a cabo las partes interesadas que obran dentro y entre los intereses públicos.
- 5.- El quinto principio es la persuasión personal, y que consiste en el hecho de que personas particulares traten de convencer al pueblo a que obedezca los mandatos e instrucciones dadas por particulares, lo que abre una brecha con los representantes de comunidades públicas.
- 6.- El sexto principio usado para el control y dirección pública es el de la promoción social, la misma que bien aplicada es democrática, en la medida en que el pueblo y sus representantes comparten activamente la responsabilidad de solucionar los conflictos dentro y entre las comunidades públicas.
- 7.- El séptimo principio es necesario para proporcionar a la permanencia social y democrática una base normativa axiológica para la crítica, la transformación y la dirección inteligente de los intereses antagonicos de los

pueblos.

Desde una perspectiva diferente C. W. Cassinelli, en relación al Interés público, sostiene que el término ha sido manipulado y utilizado interesadamente tanto por políticos, profesores, periodistas, gobernantes, etc., lo que hace muy difícil una definición precisa. Normalmente -dice Cassinelli- la expresión "el interés público" aparece en informes o declaraciones acerca de las acciones de hombres considerados influyentes en los asuntos públicos, y dado que las acciones de estas personas están vinculadas con el interés público al juzgar su congruencia; se dice que son o que no son de interés público.

Por lo expuesto se explica que cuando un acción es de interés público se la aprueba, caso contrario se la rechaza. Esto nos aproxima a pensar que de hecho el interés público connota valores supremos que se los respeta o aspira; no obstante que con el tiempo el término aparece desgastado toda vez que por igual ha sido utilizado por charlatanes o tiranos. Sin embargo el abuso en su manejo no necesariamente destruye el significado del término.

Cassinelli relievra que el interés público es una pauta de bondad; por medio de la cual puede juzgarse los actos políticos, en consecuencia, actuar en interés público merece aprobación, porque es bueno, beneficioso, altruista y sirve a la comunidad en general, que en términos específicos es la que menos por sí misma puede satisfacer todas su demandas.

La palabra "público" sostiene el autor, significa que el valor ético de la norma de interés público se aplica a todos los miembros de la comunidad política, y la palabra "interés" indica el significado valorativo de la norma. Es decir, que se refiere a algo que estamos interesados y podría reemplazarse por provecho, bienestar, beneficio, etc.

Por lo tanto, decir que una acción es en interés público es juzgarla compatible con una situación política y resulta beneficioso para to-

dos, al menos de manera general o indirecta.

El interés público es la norma ética suprema aplicable a los asuntos políticos. El objeto de hablar de algo que es bueno para "el público", en vez de bueno sólo para una parte de él, es comparar lo más bueno con lo menos bueno. Cuando las ventajas resultantes del gobierno son distribuidas equitativamente entre todos los miembros de la comunidad, se ha logrado la mejor situación política posible. Esta aseveración de Cassinelli, ciertamente se la puede comprobar a diario en nuestro convivir social y lo más evidente es que hemos logrado aceptar y reconocer que el representante más fiel de el interés público -históricamente-, es el Estado en cuanto representante de la comunidad. Y por ello está obligado a través de sus gobernantes o detentadores del poder político, a poner en práctica esa posibilidad a través del ejercicio del poder; lo que implica la adopción y ejecución de medidas sociales, económicas, políticas, etc., que redunden en beneficio de la colectividad, al margen de que ciertos individuos sean afectados en sus derechos personalísimos.

Anotamos entonces, que la ciencia política no debe descuidar el problema fundamental del bien final de la política.

Quizá esta es la lección que más se debe rescatar del "INTERES PUBLICO" y en la medida que interpretamos el interés público como "la libertad llevada al máximo": para el autor en mención existe una doble responsabilidad; tanto para el Estado como para los miembros de la comunidad política. Es decir, que no se puede forzar al pueblo a que obre de acuerdo a una posición unilateral, porque ello implicaría que se lo obliga, lo que significa que no es libre y no se lo puede obligar a ser libre.

Entonces el interés público, al margen que es responsabilidad de la comunidad política -Estado-, es también responsabilidad espontánea y voluntaria de todos los miembros de la comunidad.

*" A pesar del hecho de que una élite autodesignada no*

*puede obligar a un pueblo a adoptar una Constitución, a respetar las libertades civiles, reconocer los derechos civiles y/o encargarse del bienestar social, el uso de la fuerza tiene lugar incluso en una ética de libertad política" " He afirmado que al examinar la vida política no podemos evitar una alusión a cierta interpretación del interés público; y que aún cuando adoptemos la libertad como nuestro valor político fundamental, es posible que nos veamos obligados a sancionar la coacción como un medio de protegerla y fomentarla, aunque no podamos probar que "esto sea lo correcto". En cualquiera de sus interpretaciones el interés público incluye únicamente los fenómenos directamente relacionados con la política gubernamental, y por ello, posee la característica adicional de abordar sólo una parte de la vida humana." (8)*

Abordando al interés de este Capítulo IV de la monografía, el fin último del Estado es el Bien Común, y la defensa del interés público viene a ser precisamente eso; tanto como la perfectibilidad de la sociedad civil y la vigencia al respeto de la dignidad humana a través de la ejecución de las medidas necesarias que permitan su realización más plena. El propio Cassinelli avoca que la importancia del interés público radica en que es su condición -sine qua non- ser la norma que da sentido a la idea de los derechos y deberes políticos, tanto de los ciudadanos miembros de la colectividad, cuanto de la propia comunidad política.

*" Cuando se tiene presente el interés público, puede ponerse de relieve en forma adecuada las obligaciones políticas del ciudadano, y sus derechos políticos pueden situarse en su perspectiva correcta como condiciones necesarias para su obligación primaria de vivir el tipo de vida digna de un ser humano. Una vez más el interés público, llámese como se llame, es considerado como un concepto indispensable para la ética política." (9)*

Por nuestra parte hemos insistido en el hecho de que el Estado, la sociedad en su conjunto y los individuos en particular, tienen que

ver directamente con el bien común, que de una u otra forma el llamado a precautelarlo y ponerlo en práctica es el Estado, pero sin descuidar la responsabilidad que los demás integrantes de la comunidad tienen al respecto.

Sin embargo, siempre queda una duda acerca del interés público como fin del Estado, y es el verlo como un mito. Una especie de bálsamo para la conciencia oficial. Es aceite sobre las aguas revueltas del descontento público. Es uno de los analgésicos más eficaces de la sociedad liberal capitalista que nos rige. En esta parte cabe también otra reflexión; la de ver que los políticos ansiosos de poder no son el problema más evidente para alcanzar el bien común, sino quizás, la facilidad con la que el pueblo se adapta a la pérdida de libertad política, cuando dicha pérdida es explicada en función de la necesidad pública.

Entonces, podemos colegir que el término interés público no siempre es utilizado conforme el Estado lo define en sus fines, sino en veces como mejor convenga. Por lo expuesto se puede afirmar que por la naturaleza misma el término se resiste a una definición precisa. Quizás lo más aproximado al interés público es la connotación de bienestar material que el Estado busca para los miembros de la sociedad que representa.

Desde un punto estrictamente jurídico conforme la doctrina de la ciencia del Estado lo sustenta, nos queda sintetizar lo que los tratadistas sostienen al respecto.

*El problema de los fines del Estado dice el maestro Aurelio García, "Ha sido planteado desde la antigüedad, tanto que PLATON y ARISTOTELES han tratado de este asunto de una manera especial buscando la justificación de la existencia del Estado y, por consiguiente, de su instrumento de acción que es el gobierno." "posteriormente SAN AGUSTIN se preocupó del problema finalista del Estado, asignando "un fin universal" o una "misión absoluta" a la actividad estatal desde un punto de vista teológico..." Las doctrinas del derecho natural han tomado también en consideración el aspecto teológico*

*de la comunidad política en vista de que el Estado es una institución formada para la satisfacción de los fines del individuo." (10)*

Las ciencias políticas, y la Teoría del Estado en particular, es abierta a considerar desde diversas perspectivas los fines del Estado, tratándolo como una institución que necesariamente tiene que realizar algo, no sólo en función de su perfeccionamiento propio, sino, y sobre todo, en beneficio de la sociedad en conjunto:

*"sobre cuya base se levanta armado de todos los recursos y medios procedentes de la misma sociedad". " Pero lo que falta a la vista de modo capital, es que este problema de los fines estatales se halla vinculado estrechamente a las ideas y concepciones filosóficas que se sustentan y a las proyecciones que se pretenden dar en un momento dado de la historia. Por tanto, su interpretación depende de la posición filosófica que se tome." (11)*

Por causas diversas también se discute si ha de tomarse al mismo Estado como un fin o como un medio, o como las dos cosas a la vez. Los tratadistas han tenido que ubicarse en tal o cual posición y para cada una de ellas han encontrado la suficiente fundamentación.

Efectivamente el liberalismo, que es producto de un proceso de emancipación del individuo y su hegemonía sobre la sociedad, se inició con la denominada revolución individualista que tuvo sus inicios en el -Siglo XV- en el campo religioso con el advenimiento del protestantismo.

El liberalismo, hemos manifestado: en lo político se inicia con Locke, se continúa con Kant y culmina con la Revolución Francesa. Locke sostiene que el Estado " surge exclusivamente de la voluntad de los individuos y sus libres pareceres personales", en conclusión, su finalidad es el servicio de los individuos y la consecución de su bienestar.

Rousseau por su parte sostiene que la sociedad tiene su origen en un pacto libre y voluntario y proclama la idea de la soberanía popular; mientras que Montesquieu determina la necesidad de la división del poder. Así se configura una posición jurídico-política que se opone a las monarquías y añora la libertad de los individuos.

En cuanto al campo económico los panegiristas de esta corriente esgrimen la tesis del libre juego de las leyes de la naturaleza y promueven la mayor abstención del Estado y/o gobierno en la actividad económica. Basta que exista la competencia y libertad económica basada en el dejar hacer y dejar pasar, para que exista la más absoluta realización individual, sostiene Adam Smith. En síntesis, la intervención estatal perjudica y destruye el mecanismo natural en perjuicio, como se ha dicho, de las libertades individuales.

Entre otros principios del liberalismo, por limitaciones en tratarlos en este trabajo únicamente mencionaremos el relacionado a la:

*"Limitación del papel del Estado al de mero guardián del orden: "las funciones naturales del Estado son: dice Faguet la policía, la justicia y la defensa" "Todo lo demás es pretensión del Estado, no función del Estado". (12)*

Sin embargo, de haber expuesto los conceptos que acerca de los fines del Estado tiene el liberalismo clásico, vale reconocer que con el tiempo se han ido reformando, o en el mejor de los casos admitiendo una pluralidad de fines, respondiendo doctrinariamente a las corrientes jurídico-políticas más relevantes.

Así por ejemplo: las doctrinas unitaristas del Estado le asignan un solo fin, cual es: el de la realización del derecho, o que el fin del Estado debe ser de carácter ético, o de carácter económico únicamente, posiciones que se fundamentan lo suficiente y para su mayor profundización sugerimos revisar la bibliografía que se anexa.

Conforme viene siendo casi norma en éste trabajo, por nuestra

parte asumimos como propia la tesis que plantea como el fin del estado EL BIEN COMUN, ésta propuesta nos permite aseverar que ni la autonomía completa del individuo, ni el predominio del Estado y su poder absoluto convienen a los intereses del hombre, ni de la sociedad.

No es nuestro afán discrepar con las particulares formas de concebir el Bien Común en base a los fundamentos filosóficos que asuma cada propuesta pero si buscamos diferenciar sustancialmente de la liberal capitalista, en la medida en que ésta, siempre estará en contra de los objetivos más trascendentes de la persona humana. En todo caso la que más se aproxima a nuestro anhelo, está subsumida en la cosmovisión cristiana, que reconoce para el hombre y la sociedad la necesidad de satisfacer múltiples exigencias de carácter material y espiritual, de carácter público particular, es decir, que miren en la persona humana y a la sociedad en forma integral, terrenal y cósmica.

Según la Constitución en su Art. 2 estipula:

*" Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes". (13)*

Sobre este aspecto los maestros Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín, sostienen que el mencionado Art. Constitucional señala el fin o finalidad fundamental del Estado:

*" En cierto modo este Artículo llena el vacío al menos en parte-, del preámbulo que ya comentamos y que carece de contenido doctrinario. (...no indican el fundamento del derecho ni la orientación general del Estado y más bien destacan, aunque con una calificación jurídica inadecuada, el derecho histórico del Referéndum, en cuanto esta Constitución fue elegida bajo ese mecanismo.)" (14)*

Los tratadistas en mención tienen el acierto de connotar el hecho de que en la Carta Fundamental, debe constar muy claramente. Cuál es el fin del Estado sin dar pábulo a interpretaciones antojadizas o aventuradas. Así mismo hacen notar la diferencia entre las Constituciones anteriores y la vigente, en cuanto algunas de ellas adolecen del error manifestado y al menos la actual recoge el espíritu de señalar la función primordial del Estado y tratar de explicar en qué consiste el bien común. En este sentido, el enunciado Constitucional de FORTALECER LA UNIDAD NACIONAL; permite apreciar que la unidad es un valor moral importante, junto al cual cabe destacar -sostienen los maestros- la justicia, la seguridad, la paz, la honestidad como la caridad, etc.

Todos éstos valores forman parte del bien común. En la misma forma el otro enunciado ASEGURAR LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL HOMBRE, lleva implícita la clásica interpretación de derechos humanos "derechos del hombre", lo que quiere decir que la palabra FUNDAMENTALES no le resta amplitud conceptual.

Continúan los autores en su análisis del Art. 2 de la Constitución, señalando que en relación a la promoción del progreso, hace bien la Carta Fundamental en calificarlo o distinguirlo como ECONÓMICO-SOCIAL Y CULTURAL, permitiendo una visión más amplia que solamente la material, toda vez que se apela a lo social y cultural.

*" La función del Estado es la de promover, la de facilitar, la de crear condiciones apropiadas y estimulantes, no la de absorber y tratar de realizar directamente todo. El sentido supletorio de la actividad Estatal de una de las más sólidas doctrinas y uno de los mejores valladares para evitar las tiranías y los absolutismos. En este sentido -sostienen los tratadistas- la redacción de la Constitución de 1967 parece superior a la actual, ya que expresamente hablaba de "Establecer condiciones sociales" favorables para el bien común." (15)*

## 1.2 PRESTACION DE SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO

Primigeniamente se concibió al Estado como una comunidad política destinada a viabilizar la realización más plena de los individuos. Ciertamente los griegos en su época de esplendor pensaron en el Estado perfecto e inclusive se esforzaron en constituirlo. Las nuevas formas de organización social que históricamente van surgiendo permiten el fortalecimiento estructural del Estado, que en el tiempo van configurando el ejercicio del poder, sus relaciones y sus límites.

En la actualidad el Estado ha asumido los más grandes retos sociales, precisamente cuando la situación social, económica, política, tecnológica entre otras, es tan crítica por efectos de la descomposición estructural de la misma sociedad y modificación o trastocamiento de valores que rigen la naturaleza sustancial del ser humano.

Dentro de este aspecto debemos considerar entonces, la prestación de servicios por parte del Estado, y ello implica un análisis jurídico de las empresas pública e instituciones públicas responsables de prestar los servicios a la comunidad. Es decir, aquellos conocidos como servicios públicos básicos: agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, teléfono, recolección de basura, etc. Esto nos obliga a determinar que son diferentes aquellos que se los considera primarios del Estado, tales como: los judiciales, la seguridad externa, por ejemplo.

Los servicios públicos el Estado los realiza a través del poder central o de organismos seccionales -autónomos- como son los concejos municipales, consejos provinciales; organismos que disponen de la base legal correspondiente para funcionar, como de presupuesto estatal y propio. Sin entrar a mayor profundización diremos que los órganos seccionales están bajo la potestad estatal o que en gran parte no escapan a su poder político -jurídico. En fin, los organismos seccionales tienen una ley propia y están facultados para realizar actos legislativos seccionales en función de sus neces-

idades.

En lo que tiene que ver con pretender un concepto para la frase "Establecimientos públicos", nos remitimos a la sustentación del autor colombiano Jairo Villegas Arbeláez:

*" Se comprende fácilmente la especial tentación que ofrecía al legislador la noción de establecimiento público por sus posibilidades de extensión indefinida. En efecto, cuando el legislador quiere crear un nuevo organismo para conferirle personalidad ... le daba el calificativo de establecimiento público, porque esa categoría comprende precisamente el conjunto de personas públicas que no son el Estado mismo, ni las colectividades territoriales".(16)*

Por otra parte el maestro Villegas Arbeláez manifiesta que estos servicios tradicionalmente prestados por los particulares, entran a ser asumidos por el Estado, en razón de la trascendencia social y además por la innovada concepción acerca del Estado en cuanto a las funciones que tiene que cumplir, ya no como gendarme o policía reverente a la iniciativa privada de dejar hacer y dejar pasar, sino más bien como interviniente directo en áreas que antes le eran negadas por considerar como ya señalamos, que únicamente debía realizar sus funciones primarias.

Efectivamente los nuevos organismos públicos creadores de bienes o prestadores de servicios públicos, tienen una dimensión diferente como empresa, se redefinen sus objetivos y fines, inclusive su estructura funcional y jurídica. Sin embargo no podemos dejar de analizar la situación de los trabajadores en cuanto a sus relaciones laborales, es decir qué régimen laboral rigen para ellos: o el que rige para los trabajadores y patrones particulares o para los trabajadores estatales y el Estado.

Desde una apreciación eminentemente jurídica, conviene visualizar lo que respecto al "servicio público" sustentan varios tratadistas quienes apelando a los principios universales del derecho, nos in-

roducen a la objetividad de la legislación positiva.

*" El concepto de servicio público es sumamente equívoco, no obstante parece haber acuerdo acerca de lo que es cuando tiende a satisfacer de manera ininterrumpida una necesidad colectiva; estos dos elementos: continuidad del servicio y carácter colectivo de la necesidad parecen ser los más típicos del servicio público y respecto de los cuales existe acuerdo entre los autores".*

*" Los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, por los Consejos Provinciales, por los Concejos Municipales, entidades creadas con personalidad jurídica propia por la ley o por las ordenanzas, y por las personas privadas.*

*En todos estos casos, las actividades en que se concreta la prestación del servicio público son ejecutadas por obreros o por empleados. Los obreros en todo el país, así del sector público como del privado, se encuentran amparados por el Código del Trabajo." (17)*

Las consideraciones precedentes permiten aseverar que el servicio público debe ser prestado directamente o indirectamente por la administración pública, aunque existen varios que son ejecutados por el sector privado, y se lo denomina -servicios públicos impropios-. Pero todos acuden a la satisfacción de las necesidades colectivas. Cabe señalar también que la doctrina denomina servicios públicos de necesidad general o interés general y cuyas principales características son:

a.- la generalidad; b.- la igualdad; c.- la regularidad; y, d.- la continuidad.

Los servicios públicos están clasificados por la ejecución directa o indirecta de la administración pública; por la importancia en servicios públicos esenciales y secundarios. Son los esenciales al Estado por ejemplo: los servicios de justicia, política, defensa nacional.

Son esenciales al Municipio los de policía urbana, de agua, de luz, etc.

El maestro Colombiano Villegas Arbeláez sostiene que:

*"La cobertura de noción de servicio público al entenderla así, es tal la magnitud de lo que abarca que termina careciendo de precisión para determinar la verdad, las actividades que si puede ser realmente servicio público no sólo padeció una tremenda crisis en Francia, sino que como resultado de las trascendentales controversias, fue desplazado por el propio derecho Administrativo, por otras concepciones de la llamada AUTORIDAD PODER de HAURIOU. No obstante en el derecho autónomo y distinto del administrativo como es el laboral, se le mantiene deificada en un pedestal por los gobiernos y legisladores más antidemocráticos y reticentes a los cambios o evoluciones que contemplan garantías populares o sindicales; quienes para atrofiar y desnaturalizar el derecho del trabajo siempre se le han injertado cuerpos extraños, sean provenientes del derecho administrativo, del derecho civil o del derecho mercantil." (18)*

Por su parte el tratadista ecuatoriano Borja y Borja, acerca del servicio público sostiene:

*"Vinculándose con el concepto de administración directa el de "servicio público". El conjunto de medios por los que el Estado satisface las necesidades sociales ejerciendo la administración directa, puede ser designado como los "servicios públicos" cuyo ámbito no es posible fijar a priori, pues el orden jurídico de aquel lo determina.*

*En sí misma la existencia de servicios públicos no incluye que necesidades sociales puedan satisfacerse fuera de ellos, ni la comprensión de una en un círculo, que pueda llenarse fuera de éste. ( Duguit, "Theorie générale de L'Etat" ). Como lo afirma Jesús " (Los principios generales del derecho administrativo,*

libro II cap. I). El servicio público es un sistema, no el único, de dar satisfacción a necesidades sociales".

"Las necesidades sociales a que atiende el Estado por administración directa, y de consiguiente los servicios públicos, pueden abarcar todas las clases de ellos, correspondientes a los aspectos de la vida humana, los que se agrupan en económicos y culturales en armonía con lo expuesto en el apartado 35.

Hay concordancia entre el aspecto de que la administración directa atiende necesidades sociales y el que es su objetivo es algo de que aquello que sirvió para el bienestar y la perfección del hombre aunque no viviera bajo organización social. Dentro de ésta se convierte en materia de necesidad social, parte de lo que sería objeto de necesidad individual para el hombre en la hipótesis de vivir fuera de toda organización colectiva.

Como la administración sirva sobre determinadas condiciones que, según criterios que pueden variar con el tiempo y las circunstancias se escogen de las constitutivas de orden social y los fines próximos a que ella sirve, suelen denominarse "fines históricos del Estado". En contraposición al mantenimiento del orden social mediante la sanción, mantenimiento que comprende todas sus condiciones en general y es invariable, y por esto se acostumbra designar como fin permanente del Estado." (19)

Como venimos sosteniendo, el Estado cumple con la prestación de servicios a través de instituciones públicas, pero puede hacerlo contratando con empresas privadas. Las instituciones públicas desarrollan actividades administrativas, lo que implica que realizan actividades propias del Estado. Al respecto el autor Jairo Villegas nos hace la siguiente reflexión:

"En cambio las empresas tienen una naturaleza intermedia entre el establecimiento público y la sociedad de economía mix-

*ta, porque de una parte están vinculadas al Estado, gozando de las características señaladas, y de otras, en razón de los fines industriales y comerciales que desarrollan y están sometidas por regla general al derecho común...No emerge de ella que la finalidad de la demanda corresponda a una actividad primordialmente administrativa, pues se orienta más bien a una gestión industrial y comercial." (20)*

Acerca de la eficacia del Estado en la prestación de servicios y gestión empresarial, debe analizarse la crisis del mismo y su incidencia en la prestación de los servicios públicos.

## LA CRISIS DEL ESTADO

En veces el Estado ha tenido que asumir responsabilidades imprevistas y de absoluto interés de los particulares en el área económica, pero se le reconoce que ha jugado un papel muy importante en diversos casos; concretamente en América Latina se dice:

*"En ocasiones se vió obligado a sumir la propiedad de empresas productivas para salvarlas de la quiebra y garantizar el empleo, la prestación de servicios y la provisión de bienes. En otros, su intervención se produjo antes que para desalentar iniciativas particulares, para suplir la ausencia de ellas. Sin los alicientes y protecciones creadas por el Estado es difícil pensar en la posibilidad de que América Latina se hubiese industrializado." (21)*

El Dr. Osvaldo Hurtado sustenta que el desarrollo económico y el progreso social alcanzado por América Latina, en parte han estado ligados a las formas en que el Estado se ha organizado como a la complejidad que han alcanzado sus instituciones en el proceso de su desarrollo. Evidentemente resulta cierta ésta afirmación, porque conforme el destacado político observa:

*" El Estado actualmente no solo tiene a su cargo las tradicio-*

*nales funciones de la defensa del territorio, de asegurar el orden público y de construir caminos, límites a su acción planteada por Adam Smith. Superando el axioma del Siglo XVIII según el cual un gobierno para ser bueno, debe gobernar lo menos posible, desde fines del Siglo XIX y particularmente en el Siglo XX el Estado fue extendiendo su ámbito conforme fue acumulado todo tipo de responsabilidades: La atención de la salud, la educación de la niñez y la juventud, el establecimiento de sistemas de comunicaciones, la provisión de energía, la solución de las necesidades sociales, la instalación de servicios públicos, la asignación de recursos la constitución de empresas productivas, la planificación del desarrollo y la formación y ejecución de una variedad de políticas públicas de programas y proyectos. "Además la explotación de ciertas actividades económicas, asociado con particulares con lo que constituyó empresas mixtas o individualmente a través de empresas estatales para la prestación de servicios de electricidad y comunicaciones o las de transportes y las de comercialización, como también, para la producción de bienes pero sobre todo para la explotación de recursos naturales, como el petróleo, las minas y la pesca." (22)*

A lo largo de su análisis el estadista en mención relievaa la importancia del Estado y sobre todo connota preocupación por su paulatino y consistente deterioro. Sostiene que éste fenómeno se expresa en que el poder público no está en capacidad de cumplir las funciones propias del Estado o en que cumple con un alto grado de ineficiencia, en que al margen de la institucionalidad jurídica-administrativa existen actividades y prácticas que se desenvuelven fuera de su control. Por supuesto que visualizado así el problema de la crisis del Estado, las consecuencias de su mala gestión son funestas y esto precisamente es lo que ha generado una contraposición del sector privado que maneja la economía del país y también de la sociedad civil en general y plantea la urgencia de volver a la privatización de las áreas económicas y ciertos servicios públicos gestionados por el Estado. Si el Estado es ineficiente y en ciertos casos incapaz de cumplir con la función de administrar

los servicios públicos, mal podría seguir asumiendo responsabilidades.

*" El creciente desempleo de los sectores medios les ha llevado a buscar en el Estado fuentes de trabajo en perjuicio de una tecnoburocracia de carrera calificada profesionalmente, que es sustituida por ciudadanos sin méritos escogidos por simples razones científicas. Las demandas sociales y económicas se han incrementado por el empobrecimiento colectivo, pero al mismo tiempo y en la misma medida no se ha producido un mejoramiento de la capacidad del Estado para atenderlas oportuna y adecuadamente...la corrupción se ha difundido en toda la sociedad y en particular en el servicio público hoy visto no como un medio para atender los requerimientos de los ciudadanos, sino como fuente de enriquecimiento..." (23)*

Además los cambios internacionales también inciden directamente en la vida nacional; la misma crisis del sistema socialista y del occidental capitalista nos informan de la crisis que agobia al Estado y mucho más en nuestro caso, por la dependencia a los centros hegemónicos del poder mundial.

*" La cuestión del Estado- su carácter, sus límites y sus funciones- ha vuelto al centro del debate ideológico en Occidente luego de un largo período durante el cual había pasado a un segundo plano con el predominio del Estado de Bienestar de los países capitalistas avanzados y del Estado Desarrollista en América Latina." (24)*

A lo largo de su estudio " EL Estado Ecuatoriano: Crisis Económica y Estado Desarrollista", el Dr. Salgado saca a relucir que el Estado de Bienestar es producto en parte del impulso que dio el liberalismo y que históricamente hoy lo representa el sistema capitalista con la industrialización masiva, el crecimiento urbano y la ruptura de las viejas formas de producción, modos de vida y patrones de convivencia que eran el entorno con que el hombre contaba para vivir y sobrevivir. Acertadamente adjudica a los sectores conserva-

dores y liberales el haber impulsado el Estado de bienestar, toda vez que los dos responden ciegamente a los lineamientos socio-económico-políticos del liberalismo capitalista.

Continuando con sus observaciones el especialista manifiesta que cuando el sistema no satisface las demandas sociales que permitan una existencia digna de la colectividad, traslada la responsabilidad a la pobreza, vista como un accidente, como un fenómeno individual, excepcional. Lo que hay son pobres, y no pobreza, y las razones de su existencia hay que buscarlas en la ociosidad o en la incapacidad física, causas también excepcionales, según los teóricos del sistema.

La respuesta atañe al corazón mismo del sistema liberal capitalista: El Estado es necesario, pero en él hay siempre una amenaza potencial o real para la libertad individual. Es indispensable limitar las funciones y la influencia del Estado, reducir su poder, dispersarlo mediante una descentralización, sostiene la tesis liberal, cuyo interés en la actualidad radica en impulsar la privatización de toda actividad económica que realiza el Estado. El mismo Dr. Salgado, refiriéndose a los proponentes de las nuevas escuelas económicas liberales dice:

*"Estas buscan poner bridas a las pasiones del soberano ". " Están convencidos que la tendencia a crecer y ganar en poder del Estado moderno obliga a proponer nuevas formas de limitarlo." (25 )*

Ante la propuesta neoliberal es evidente que muchos países han dado rienda suelta a la avidéz privatista y lo primero que han hecho es reducir el gasto público; privando, eso sí, de bienes y servicios a la comunidad y a la vez privatizando gran parte del sector estatal de la economía.

*Para el nuevo liberalismo la reducción del tamaño del Estado, es el reflejo doctrinario con el liberalismo clásico. En síntesis: lo que aspiran los liberales de nuevo cuño es que el Estado se reduzca a las funciones de gendarme o policía, amigable*

*componedor y buen regulador de las relaciones entre particulares. Ciertamente prestador de algunos servicios básicos correspondientes al ejercicio de su potestad estatal, tales como: defensa, diplomacia, administración macroeconómica y un sistema legal y constitucional que defina y aplique las normas de justicia, propiedad y comercio, una infraestructura social, física y de información, educación, salud, redes de transporte, etc." (26)*

Sectores menos radicales que los neoliberales plantean la necesidad de que el Estado se depure de adicciones ajenas a su función pública y que pueden ser asumidas con competencia por la empresa privada. Al respecto el Dr. Germánico Salgado señala que a ello han contribuido los problemas fiscales del Estado de Bienestar y la revolución tecnológica en marcha que ha flexibilizado la organización productiva. Consecuente con esta apreciación afirma que toda vez que en el contexto internacional la economía funciona conforme a las directrices del capitalismo, lo que se pretende con esta nueva propuesta, es que de alguna manera se supere la anquilosis en la que se encuentra la economía, en función de las necesidades del desarrollo actual. Lo que equivale a decir que para optar por la privatización de tal o cual empresa pública, primeramente hay que efectuar un análisis pormenorizado y particularizado de cada situación a fin de medir su grado de eficiencia y el grado de responsabilidad de ésta para con la sociedad.

Como contraparte a la privatización existen tendencias a moderar dicha propuesta, adjudicándole al Estado ámbitos de acción más delimitados, inclusive hay quienes proponen que el Estado debe continuar con su tendencia expansionista o mantenerse en la situación actual.

*"Las instituciones y actividades derivadas del derecho público no pueden ser objeto de privatización, porque se establecería un principio inadmisibles por inconstitucional de desigualdad ante la ley. Una de las atribuciones de la soberanía es el legítimo derecho de usar de la coerción para cumplir las fun-*

*ciones y obligaciones asignadas por el Estado, y no sería legítimo delegar a una entidad privada una función que entraña esos privilegios que están constitucionalmente reservados a los poderes públicos. Y como éste, hay una serie de atributos a la soberanía que son inherentes a la función pública y, por lo mismo, son indivisibles e intransferibles. Son ejemplos: la facultad de "dominio eminente", la facultad de privar la libertad a los ciudadanos de acuerdo con la ley, la facultad de declarar la guerra, etc. A esos atributos van asociados privilegios: se ha citado el empleo de la coerción, para cumplir sus finalidades legales y puede agregarse, como una ilustración más, que un ente público no está sujeto a embargo y no puede quebrar. No sería válida, por lo mismo la privatización de ninguna función pública, entre otras cosas porque el sector privado no puede compartir ningún privilegio reservado al sector público. Sería ilegítimo, por ejemplo, privatizar la emisión de dinero con poder liberatorio ilimitado asignado por el Estado al Banco Central, y lo sería, también contratar con empresas privadas la función de vigilar y mantener el orden público encomendado a la Policía Nacional." (27)*

Se argumenta que existen áreas que no se pueden definir si son públicas o privadas, y se las denomina "zonas de penumbra", y no se puede determinar si los privilegios que le asisten a la una también corresponden a la otra. Ciertamente en el Ecuador la ley señala la existencia de "entidades de derecho privado, con finalidad social o pública". Pero no cabe duda que una entidad de derecho público puede desarrollar actos privados si legalmente están facultados, lo que debe estar claro es que si se trata de funciones públicas establecidas constitucionalmente, no procede la privatización; mucho menos aquellas relacionadas con la seguridad nacional y pública.

No está por demás recordar el hecho de que en el Ecuador el modelo "desarrollista" tuvo una incidencia significativa aunque coyuntural y fue precisamente éste el que permitió un moderado crecimiento económico pero ausente del desarrollo social esperado. En

síntesis se puede afirmar que no se logró la esperada modernización institucional con la vigencia del Estado Desarrollista, hacia los años 60-80 aproximadamente que fue la época en que concluyó.

El desarrollo consistió en la noción de un Estado cuya función esencial era promover y dirigir el crecimiento económico (en base a la promoción de la industrialización y sustitución de importaciones), lo que implicaba una seria participación del Estado para proteger el mercado interno, construir infraestructura y fomentar la inversión privada. Entonces el Estado era más intervencionista y estatista, razón por la que se cuestionó sobremanera su capacidad de gobernar.

Hay quienes aseveran que esta falencia del Estado fue una de las causas que provocó la toma del poder por parte de la dictadura militar, a más de otras de carácter ideológico-político basadas en un intrascendente nacionalismo y doctrina de la seguridad nacional.

Desde otra óptica los sectores organizados de los trabajadores también han expuesto sus planteamientos, y en ellos se avizora más bien una tendencia a reconocer en el Estado su rol protagónico e histórico en función del desarrollo nacional, sin dejar de puntualizar ciertas fallas que ameritan corrección inmediata.

Una posición maniquea encuentra al Estado como el culpable de todos los males de la sociedad y del individuo, calificándolo de omnipresente y onnipotente. Inclusive lo consideran incapáz de conciliar los diversos intereses de la sociedad. Estos sectores proponen la sustitución de sus actividades por una especie de corporativismo (régimen en el cual los intereses deciden en lugar de los elegidos por el pueblo) a éste régimen suelen denominarlo pacto social, lo que los identifica con la terminología liberal de finales del siglo XVIII.

En fin, el planteamiento del reduccionismo estatal significa desestatización y privatización de muchas actividades, que equivale a decir: librar la sociedad de las garras del Estado. Esta posición extrema es esgrimida por los más recalcitrantes sectores de la dere-

cha política, que a la vez detenta la hegemonía económica del país.

Vale reconsiderar que la expansión o gigantismo del sector público responde a que el Estado asume un rol preponderante en situaciones impuestas por circunstancias históricas. Por ejemplo: El Ecuador en las dos últimas décadas es un Estado Petrolero; ciertamente dueño del subsuelo y sus recursos naturales desde siempre, pero en esta etapa generador y titular de la mayor parte del ingreso nacional y a la vez responsable directo de la distribución social de esa riqueza.

Este hecho no puede cambiar, salvo que se desnacionalice la industria petrolera y se transfiera la propiedad del subsuelo al sector privado; lo que realmente sería inadmisibile, catastrófico, injusto e irresponsable; toda vez que el Estado como tal no tiene únicamente objetivos económicos, sino sobre todo: sociales, culturales, políticos, entre otros y que no pueden ser logrados por las solas manifestaciones de las fuerzas del mercado o leyes naturales de la economía y que no tienen como principal objetivo el desarrollo social.

Volvemos a reiterar que la inflación de la administración pública, excesiva, incontrolada, se ha dado a nivel cuantitativo y no cualitativo, y es éste quizá el principal factor de preocupación que da pábulo para cuestionar la sobredimensión estatal. En definitiva, queda claro que la expansión de la administración pública es evidente en dos frentes:

- a.- *El crecimiento desproporcionado de las actividades prestacionales, productivas y comerciales del sector público;*
- b.- *En la penetración de la intervención reguladora y contralora del Estado, respecto de materialmente todas las actividades privadas. Ésta ha producido como consecuencia, una reducción y ahogamiento de las iniciativas privadas." (28)*

He allí una de las causas de la reacción desenfadada en contra del crecimiento estatal por parte del sector económico-empresarial hegemónico.

En cierta medida se evidencia una confrontación ideológica entre la vetusta derecha liberal y el neoliberalismo que no se ha opuesto intransigentemente a la participación estatal en las diversas actividades que le demanda la sociedad contemporánea. En el caso ecuatoriano concretamente:

*"El Estado ha sido más bien discreto y cauteloso en utilizar la empresa como instrumento de política económica, excepto en el caso de los servicios públicos y cualquier discusión sobre el caso del tamaño del sector de empresas públicas debería tener este antecedente en cuenta. En resumen la empresa pública es importante en el Ecuador por la significación de las actividades que la Constitución ha reservado para el Estado ciertos servicios y la explotación petrolera y no por el uso que este ha hecho de ellas como instrumento de control o de promoción. Esencialmente, esa importancia emana de las concepciones sobre el suministro de los servicios públicos. En ellos es relevante una discusión sobre eficiencia -predominan las empresas deficitarias- especialmente con el poder adquirido por la organización laboral en el seno del sector público, pero no lo sería, como la ley está, una privatización." (29)*

El economista Salgado en su análisis ejemplifica esta situación con las entidades CEPE ( hoy PETROECUADOR), INECEL, IETEL, las mismas que realizan actividades que constitucionalmente no son privatizables, y que por una u otra causa funcionan deficitariamente.

Conforme hemos señalado; desde una perspectiva diferente a la del "Estado de Bienestar", no significa una solución el disponer de las empresas del Estado, toda vez que lo sustancial de su acción no es transferible, no sólo por mandato constitucional, sino porque algunos servicios públicos vitales no pueden administrarse con crite-

rio de empresa privada, y que no es decir ineficientemente.

Recalamos una vez la importancia que tiene la necesidad de mejorar la eficiencia de la empresa pública sea productora de bienes o prestadora de servicios; considerando la administración, un régimen laboral apropiado y acorde al carácter del servicio o actividad que se desarrolle. Es decir, tomando en cuenta los intereses que tienen los buscadores de ganancias, como los trabajadores públicos o trabajadores estatales por mantener, incrementar o defender sus propios intereses.

## **2.- DEFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN CASO DE HUELGA**

Se amerita comparar si la eficiencia del Estado en la prestación de servicios, corresponde a la cantidad de instituciones creadas para ello, y al monto total del presupuesto destinado para tal efecto.

Según datos oficiales a 1987 existen en el Ecuador 2925 dependencias que comprenden todos los poderes del Estado, Gobiernos seccionales y entidades autónomas. La expansión del Estado no ha venido a ser la solución de las demandas sociales, sino más bien un sistema engorroso y burocrático que obstruye la realización de obras y absorbe los recursos financieros en perjuicio de la colectividad, aunque aparentemente beneficia a un sector importante de la sociedad asistiéndolo de empleos.

El Art. 125 de la Constitución Política ubica jurídicamente al sector público.

*"Este Art. determina un vasto sector de lo que son los entes públicos, pero no son sólo los allí categorizados, sino todos aquellos en los que el gobierno o instituciones del Estado tienen el control de las decisiones, por ejemplo las sociedades mixtas." (31)*

Connotamos este hecho con el propósito de que se aprecie la incidencia estatal en la economía manejando tantas empresas, cuya gestión y administración no difiere sustancialmente de la empresa privada, como no difiere sustancialmente la relación de trabajo entre el patrono y los trabajadores.

En lo que tiene relación al tema de este numeral -deficiencia de los servicios públicos en caso de huelga- necesariamente hay que partir de la presencia de varios factores:

- 1.- Si las empresas o entidades estatales rigen sus relaciones laborales por el Código sustantivo del trabajo u otro instru-

- mento legal.
- 2.- Si los entes gubernamentales son empresas productivas, es decir, si realizan actividades económicas productivas.
  - 3.- Si los recursos que manejan son estratégicos o no.
  - 4.- Si las instituciones que prestan servicios disponen de presupuestos adecuados.
  - 5.- Si el régimen laboral por el que se rige la entidad faculta o no el de derecho de huelga.

Seguramente esta enumeración nos permite visualizar de mejor manera el entorno en el que se desenvuelven los trabajadores, y como ya analizamos en capítulos anteriores lo concerniente al "servicio público" nos corresponde enfocar la crisis de esos servicios por causas de carácter general y por casos de huelga.

Previamente al estudio puntual, cabe la referencia histórica traída por el tratadista Jairo Villegas Arbeláez, quien nos introduce al pensamiento del maestro León Duguit, que dice:

*"Toda autoridad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de una actividad es indispensable a la realización y el desarrollo de la interdependencia social y porque ella es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza que gobierna." (32)*

Según Carlos H. Pareja, citado por Villegas Arbeláez, Servicio Público:

*Es la actividad del Estado ejecutada directamente o por medio de concesionarios, encaminado a satisfacer las necesidades de interés general en forma regular y continua, mediante procedimientos de Derecho Público". Continúa el maestro colombiano señalando que en sentido jurídico, la noción de servicio público entraña consecuencias igualmente jurídicas." (33)*

Existen posiciones que plantean la unilateralidad del servicio

público; es decir, que sólo sea particular o estatal.

La experiencia enseña que cada una por sí sola no es la más conveniente, de allí que se ha optado por la mixta y aparentemente se ha logrado superar en parte la crisis que acosa a cada forma en particular.

Se sostiene que la forma mixta de prestación de servicios ayuda a evitar el monopolio y a conservar la calidad del servicio precisamente por la presencia de la competencia.

En todo caso está claro que la eficiencia no es patrimonio del sector privado ni la ineficiencia del sector público, sin embargo, subsiste el criterio de que aquel es más conveniente sobre todo en esta época en la que la crisis del Estado es evidente e insoslayable. No está demás señalar que el problema tiene connotaciones filosóficas, de allí la posibilidad de apreciarlo de acuerdo al signo ideológico que se sustente.

Lo que realmente preocupa ahora es: la ineficiencia de los mismos cuando los trabajadores deciden efectuar paros o huelgas violentando las disposiciones legales que garantizan que los servicios públicos son ininterrumpidos, permanentes, continuos y generales.

Pero también existen disposiciones legales que facultan a los trabajadores estatales la realización de paros y huelgas, aunque para ciertos sectores estratégicos de la economía, en forma restringida.

Por ejemplo: el Municipio de Guayaquil a partir de la década de los años ochenta, viene sufriendo un deterioro acelerado que lo llevó al extremo de paralizar la recolección de los desechos domésticos de la ciudad. Servicio básico que lo venían cumpliendo los trabajadores del cabildo en forma precaria, pero al no disponer de la maquinaria mínima y viéndose privados de aceptables condiciones de trabajo y salariales, optaron por los paros y las huelgas exigiendo remuneraciones y que se respeten sus derechos sindicales, frente a la amenaza del despido. Esta medida agudizó

la crisis municipal, la incorfomidad ciudadana y obligó a las autoridades a optar por la privatización parcial del aseo de calles y recolección de desechos domésticos.

Problemas similares se dieron en el caso de la huelga de los servidores de la salud, llevada a cabo entre enero y febrero de 1991, y las mismas molestias causó el paro de la Unión Nacional de educadores. Los casos citados nos demuestran que en casos de conflicto -paros, huelgas-, el Estado no está en capacidad de prestar los servicios a través de mecanismos supletorios o colaterales. En última instancia termina cediendo a las presiones de los trabajadores o creando otras instituciones paralelas, más que con criterio técnico y de eficiencia, con objetivos políticos gubernamentales o electorales. La demostración más palpable al respecto es la creación de la Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas, que sustituyó a la Empresa Municipal.

Reiteramos, que los padecimientos anotados son producto de la crisis focal, subsumida en la crisis estructural y fundamentalmente económica que soporta el Estado, y por ello la reacción ciudadana e institucional toma ciertos visos de comprensión y racionalización del problema. Pero, cuando la deficiencia de los servicios públicos únicamente proviene de la paralización de actividades motivada por intereses políticos partidistas, o eminentemente económicos de los sindicalizados; la comunidad reacciona drásticamente, proyecta una actitud hostil hacia los trabajadores y sus organizaciones clasistas, y en veces, hasta es capaz de movilizarse masivamente para exigir que se cumpla con el servicio.

Las movilizaciones populares se dan de acuerdo al grado de prioridad de los servicios, por ejemplo: el agua potable es más indispensable que el teléfono y la recolección de la basura preocupa sobremanera por cuanto es visible externamente y la opinión pública es más sensible a lo epidérmico. No podemos pasar por alto, aunque sea superficialmente, el estudio de la crisis municipal, que como ya señalamos, no escapa de la crisis global de la administración pública.

Los organismos municipales encarnan el poder jurídico de la ciudad y han asumido el ejercicio de una parte significativa de las funciones públicas.

A partir de 1945, cuando en el Ecuador se dicta la nueva Ley de Régimen Seccional, se inicia un proceso diferente de desarrollo seccional, el mismo que con las reformas de dicha ley en 1966 se consolida; pero es en la época petrolera cuando estos organismos alcanzan su máximo esplendor, precisamente. Dichos recursos provienen de las transferencias del Estado y no de la recaudación de impuestos municipales.

Cabe relievár el hecho de que en las grandes ciudades, los mayores recursos son utilizados para satisfacer los requerimientos de los sectores sociales más influyentes, respondiendo a la composición de clase existente en el sistema imperante. Además: por el fenómeno de modernización que se da en el país, desarrollo industrial, crecimiento urbano, migración campesina, etc., la expansión de la marginalidad se acrecienta y agudiza, por cuanto los recursos no se canalizan para satisfacer las demandas sociales de los sectores necesitados y mayoritarios, mucho menos para planificar el desarrollo conforme las exigencias actuales de las ciudades que crecen desmesurada y aceleradamente.

En consecuencia se acentúan las diferencias de clase, los recursos económicos escasean y la crisis estructural del Estado se extiende a los organismos seccionales. A partir de entonces los Municipios se enfrentan a una nueva realidad de pobreza, de austeridad y de dependencia casi absoluta al poder central. Al margen de que la ley les asiste de autonomía de gestión y administrativa, por sí mismos no han sido capaces de generar iniciativas que los libere de las ataduras de la dependencia, de la improvisación, de la falta de planificación para la implementación de sus acciones. Fundamentalmente los municipios pequeños son los que padecen el impacto del centralismo absorbente y marchan a la cola del desarrollo nacional.

En consecuencia, las huelgas o paros de los trabajadores municipi-

pales son producto directo de la enunciada crisis estructural, es decir, no se concibe la una sin al otra. La carencia de recursos para la realización de obras de infraestructura por ejemplo, es evidente, y sobre todo porque del presupuesto general de cada uno de estos organismos, el mayor porcentaje se destina a gastos corrientes, y aún así no alcanzan a satisfacer las demandas laborales.

A fin de establecer algunos de los principales problemas que acosan a los gobiernos seccionales del Ecuador, hacemos el siguiente planteamiento.

## 2.1 LA CRISIS MUNICIPAL

*La deficiencia de los servicios por causa de huelga sólo es una de otras que las enunciaremos rápidamente: "La institución municipal ecuatoriana está atravesada por un número extremadamente alto de problemas de la más diversa y variada índole, que paraliza su desarrollo, traban el cumplimiento de sus objetivos e impiden la aplicación de medidas tendientes a sustraerlo de su marasmo, revitalizarlo y activar su potencialidad; situación que lo ha convertido en un ente meramente administrativo, pesadamente burocrático incapáz de asumir su rol histórico," (34)*

La cita expuesta nos permite ver que al margen de los aspectos circunstanciales internos, y meramente coyunturales; son factores de mayor trascendencia y de carácter socio-económico, político-jurídico que tienen que ver con la estructura misma del Estado, los que repercuten al interior de los organismos seccionales convirtiéndolos en entes obsoletos e ineficaces; es decir, que los problemas de fondo se esconden en las estructuras anacrónicas, caóticas e injustas, imperantes; a más de la escasez de recursos, mala distribución y pésima administración de los mismos.

El Dr. Fabián Melo establece por ejemplo la existencia de los siguientes principales problemas:

1.- POLITICOS: En la medida en que se le niega al municipio su carácter político y se le relega a un papel simplemente administrativo; toda vez que el fenómeno de la centralización y concentración del poder, menguan el ámbito de la autonomía municipal en función de los intereses del gobierno central, el mismo crea intermedios entre él y el Municipio. obstruyendo las funciones o superponiéndolas.

2.- ECONOMICO-FINANCIEROS: Relieva el hecho de la carencia de recursos, que casi no alcanzan para cubrir los gastos administrativos y sostenimiento del aparato municipal. Por nuestra parte podemos agregar la irresponsabilidad de las autoridades, que cada vez más se empeñan en utilizar la maquinaria municipal en función de apetitos electorales, promoviendo así la corrupción y la inoperancia.

3.- JURIDICO-NORMATIVOS: En cuanto la ley vigente no permite el desarrollo de su autonomía, ni permite un mayor acercamiento entre el municipio y la comunidad, este es otro problema insoslayable.

4.- ADMINISTRATIVOS: Por la propensión a prescindir de una real política administrativa, como de una eficiente técnica y calidad de funcionarios, empleados y trabajadores debido fundamentalmente a la falta de garantías laborales, bajas remuneraciones, etc.

5.- PLANIFICACION: Señala el Dr. Melo, que aún viviendo el país la fiebre de la planificación, para los municipios se presentan planes maestros, globales y de largo plazo, pero que no se consideran las limitaciones del cabildo, por lo que se vuelven inejecutables.

6.- SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES: Aquí radican las mayores preocupaciones debido sobre todo como se ha dicho a la falta de servicios, si hay uno, no hay otro. Lo más común es que los barrios urbanos periféricos o marginales, tanto como en el sector rural, adolecen de la carencia de casi todo servicio básico. Co-

lectividades que viven en condiciones infrahumanas y que por su estado de pauperización en que se debaten, no están en capacidad de autoabastecerse." (35)

Por nuestra parte agregamos otras causas de la crisis, por ejemplo: la politización partidista de la que son objeto los cabildos. En el caso de Guayaquil que es el más sobresaliente, se ha llegado al colmo de inflar tanto la burocracia en función de un proyecto político personal del abogado Abdalá Bucaram Ortíz, de quien fue su principal impulsora la abogada Elsa Bucaram, Alcaldesa de Guayaquil hasta el 15 de mayo de 1991.

En otras circunstancias, el Estado ha calificado de servicio público al que prestan ciertas empresas, pero no debería hacerlo, y lo hace únicamente con el afán de limitar el derecho de huelga que tienen los trabajadores de dichas empresas.

Esta política adoptada cada vez es más frecuente porque responde a una tendencia impuesta por el poder hegemónico del capitalismo internacional, del FMI, que obliga al Estado a restringir los derechos laborales de los trabajadores estatales y además abre la posibilidad de suprimir al trabajador, que a su criterio, está en contra del interés público negando el derecho colectivo a vivir dotado del servicio estatal, continuo, ininterrumpido y permanente.

Por cuanto este tema ya lo dilucidamos al tratar lo referente a los derechos y prohibiciones del trabajador estatal, establecidos en el Art. 125 de la Constitución Política del Ecuador, como en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, únicamente nos referiremos a la tesis planteada por el maestro colombiano Jairo Villegas, quien nos dice:

*" Cuando los servicios se afectan por una huelga, de inmediato se dice que atenta contra la ciudadanía en general y vienen las sanciones, los despidos, etc., pero cuando se suspenden o prestan pésimamente administración o imprevisiones técnicas de gerentes y demás directivos, no pasa nada, para ellos no hay sanciones, otras dependencias del gobierno usu-*

*men la dirección de tales empresas, los alcaldes no conminan el restablecimiento del servicio el pronto mejoramiento en la calidad del servicio. Por lo contrario, allí si se le exige paciencia a la ciudadanía, que conviva estoicamente varios días con las basuras acumuladas, sin agua, o sin luz en la mayoría de las horas." (36)*

Pero se puede decir que el Estado ha asumido la gestión de tanta empresa a fin de reducir la organización sindical y su lucha combativa, sometiéndola a un estatuto que le limita su organización y derecho de huelga, debilitando y golpeando la titularidad y cobertura de la contratación colectiva.

No obstante en el país se permite la sindicalización del sector público tanto como el derecho a la huelgas bajo ciertos parámetros establecidos legalmente. Por ejemplo: existen federaciones de trabajadores del Banco Nacional de Fomento, de PETROECUADOR, de INECEC, de Concejos Municipales y de Consejos Provinciales para citar algunos casos. Este tipo de organización permite protegerse de la onnipotencia del Estado, que al estar precisamente en crisis y fundamentalmente económica, lo primero que busca es la reducción del gasto público despidiendo personal o no incrementándolo. Con la organización el trabajador estatal se protege de la arbitrariedad del Estado y su omnimodo poder.

Pero suceda lo que suceda la empresa pública en el Ecuador es muy importante y al margen de la necesidad de reducción del gasto público impuesta por organismos del capitalismo internacional; esta sigue adelante, ya por

*" la significación de las actividades que la Constitución ha reservado para el Estado ciertos servicios y la explotación petrolera y no por el uso que este ha hecho de ellas como instrumento de control o de promoción esencialmente, esa importancia emana de las concepciones sobre el suministro*

*de los servicios públicos. En ellos es relevante una discusión sobre eficiencia predominan las empresas deficitarias, especialmente con el poder adquirido por la organización laboral en el seno de todo el sector público, pero no lo sería como la ley está, una privatización."*(37)

Para concluir nos remitimos a los criterios del Dr. Germánico Salgado, quien sostiene que una reforma del Estado ecuatoriano no está en esforzarse por reducir su tamaño, " Es decir, la solución, no está en reducir el Estado, el gasto público, la tributación, ni en "privatizar" como una política general. Sin duda habrá que "desregular", pero como parte de una reforma bien concebida y no como un panacea que pueda terminar con la informalidad y conseguir una tasa de crecimiento espectacular."

Visualizando así el problema, la deficiencia de los servicios públicos estatales aparece como connatural al propio Estado, y en caso de huelga de los trabajadores, no deja de estar íntimamente ligada a su crisis estructural. La crisis de los municipios es una muestra plena del grado de descomposición en la que se encuentra el Estado y su solución no será factible si no se da una recuperación de éste; es decir, nada puede ser visto en términos particulares, sino más bien integrales e históricos. Lo que equivale a reconocer en él una potencialidad insustituible por parte de la empresa privada, que al margen de presentar respuestas eficaces a los problemas que atacan a la comunidad, en cambio adolece de otras fallas, y de permitir su supremacía en la vida del país, sería como empezar a cabar la propia tumba, toda vez que la producción, rendimiento y eficacia que debe caracterizar a toda empresa, sin ser sinónimos de lucro y ganancia ilimitada, no garantizan el mejor servicio a la colectividad ni mucho menos la consecución del BIEN COMUN, conceptualizado como un fin del Estado y de la sociedad.

### **3.- MEDIDAS DE PROTECCION DE LA SOCIEDAD CIVIL**

frente a la deficiencia de los servicios públicos en caso de huelga de los trabajadores del Estado. Qué medidas de protección adopta la sociedad civil? Ciertamente es una incógnita. Se diría que su protección es responsabilidad, en principio del propio Estado, y después de aquella, pero si el primero fracasa en hacer cumplir las garantías sociales establecidas constitucionalmente y cuya aplicación es uno de sus principales fines, aún ejerciendo para el efecto todo el poder jurídico-político del que está investido; prácticamente la sociedad civil no dispone de instrumentos eficaces.

Se puede argumentar que la colectividad tiene mecanismos de autoprotección, o que los medios de comunicación y otros grupos de presión bogan por sus intereses; en verdad eso sucede, pero en el fondo no son más que denuncias -cantos de sirena- que no van más allá de eso, ya que las soluciones concretas por esa vía no llegan nunca.

En relación a servicios públicos que pueden suplirse con esfuerzo propio o consiguiéndolos en el mercado a cualquier precio, ciertamente se los satisface aunque sea mínimamente; pero en lo que tiene que ver con la energía eléctrica, la recolección de desechos domésticos, la educación fiscal, etc., que estando a cargo de organismos seccionales, autónomos, semiestatales o estatales, no procede ninguna iniciativa. Lo que le queda a la sociedad civil es la resignación.

En todo caso queda claro que hay servicios públicos: a) esenciales o vitales y b) no esenciales: los mismos que desde el punto de vista de la necesidad social requieren de un tratamiento distinto, peculiar y adecuado a su importancia e incidencia social.

El maestro Villegas Arbeláez manifiesta al respecto:

*" Hay necesidades que se deben satisfacer inaplazablemente, primordiales e indispensables, mientras que otras no lo son, o son en menor grado. Además ciertas necesidades corresponden a un reducido sector social, en tanto que otras a la comunidad en su totalidad, igualmente sucede en lo que la ley denomina "intereses generales". Formulamos este planteamiento al considerar que de allí se puede desprender una reglamentación diferencial en cuanto a las restricciones actualmente previstas para el derecho de huelga en las actividades comprendidas dentro de la noción servicio público." (38)*

*" En cuanto a las restricciones admisibles del derecho de huelga, el comité de libertad sindical de la OIT las ha reducido a los trabajadores en los servicios ESENCIALES y en la función pública, agregando que en tal caso deberán establecerse garantías adecuadas para proteger los intereses de los trabajadores lo que implica que las restricciones deberán estar acompañadas por procedimientos de conciliación y arbitraje convenientes, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas." (39)*

Efectivamente en el concepto de servicio esenciales no se puede incorporar cualquier tipo de servicios o actividades, sino las que en esencia son. Porque puede suceder que a pretexto de esa disposición el Estado pretenda restringir el Derecho a huelga. Pero frente al de la ineficiencia de los servicios públicos se amerita también, considerar otros aspectos que inciden en la adopción de paros o huelgas que los interrumpen o tornan deficientes. Por ejemplo: no son únicamente las medidas adoptadas por los trabajadores las que agravan la crisis, sino también la cantidad de demanda de dichos servicios por parte de la sociedad global que cada vez exige más y más. Anteriormente precisamos algunos conceptos acerca de los servicios esenciales y no esenciales, no obstante queda incorporar otra categoría: servicios gratuitos que aparentemente los proporciona el Estado o de los "consumos públicos".

Por un lado hay el sector de los servicios públicos que abastece

"consumos" gratuitos, que satisface "necesidades colectivas" de este tipo: escuelas y profesores, hospitales y servicios sanitarios; zonas verdes públicas, urbanismo, conservación de la naturaleza; laboratorios científicos e instrumentos de investigación, bibliotecas, y otros gastos para el desarrollo de la cultura; conducciones de agua, infraestructuras para servicios, para la higiene de las viviendas de las ciudades, de la vida social; etc., el elenco de las "cosas buenas" que bajo la forma de servicios públicos, el gobierno central y local puede hacer, de las necesidades públicas que ocupan un lugar elevado en la escala de valores, todavía podría ampliarse. Pero las categorías que hemos citado nos parecen las más pacíficas entre las más evidentes de las orientaciones de la actual sociedad de consumo.

En todo caso los gastos de estas demandas no son pequeñas sin embargo existen demandas y gastos más abundantes en el sector de los consumos privados para la adquisición de utilidades siempre nuevas: automóviles, televisores, lavadoras, planchas, cocinas, equipos de sonido, comidas enlatadas, envases desechables, juguetes y mucho más, que ha escala reducida reproducen todo esto para diversión y educación de los pequeños grupos que se dedicarán al culto de los nuevos ídolos.

Quizá hay que preguntarse cuáles son las razones por las que en nuestro país tiende a haber exceso de consumo privado sobre el público, en relación con lo que debería suceder; es decir, una mayor atención a las exigencias sociales. Aquí aparecen las incongruencias y dramáticas verdades: la diversidad estructural de los procesos de producción y de consumo de los servicios públicos, en comparación con los bienes privados, obstaculiza una elección racional y mucho más una aplicación adecuada de uso de los recursos. Casi siempre los sectores mayoritarios y pauperizados tienen mínimas posibilidades de hacerse atender. En cambio:

*" El sector de mercado de la economía permite en los consumos, elecciones y gastos individuales. El de los servicios públicos comporta necesariamente elecciones y gastos colecti-*

*vos. Los consumos del sector de mercados se apoyan en un acto eminentemente individual, la adquisición; los del sector público tienen un origen en un proceso eminentemente colectivo: la puesta a la disposición del público de ciertos bienes [gratuitos o semigratuitos] y el pago de impuestos para la cobertura del coste. La adquisición supone un coste para quien la realiza, pero también supone la certeza de haber adquirido un bien, un servicio por "sí mismo". El pago de impuesto supone una carga para quien los soporta, pero no tiene ninguna relación con los servicios que con ello se puede financiar. El que gasta más en el mercado, adquiere más, pero el que paga más impuestos no disfruta de más servicios públicos."*  
(40)

Qué tratamos de relieves con la cita? La evidencia de que los bienes y servicios se los puede adquirir por dos vías, de las cuales la gran colectividad únicamente, en lo que tiene relación a los servicios públicos, aspira que se le satisfaga por la vía del subsidio, del paternalismo estatal sino de la filantropía privada y en muy poca escala con el pago de tributos propios. Esto equivale a reconocer que precisamente por la situación de subdesarrollo en que vivimos, de pobreza y miseria casi absoluta, una inmensa cantidad de ecuatorianos, por sí mismos no podrá satisfacer significativamente su demanda de servicios públicos. Entonces queda otra alternativa: una mejor redistribución de la riqueza y que se la puede lograr, mediante el pago de impuestos más altos por parte del sector pudiente, a fin de que los recursos sean invertidos en la prestación de servicios a la comunidad menos favorecida. Hay que tener en cuenta además que históricamente en nuestra sociedad la mayor parte de consumos públicos y considerados insuficientes interesan más a los acaudalados que a los marginados, toda vez que en las grandes ciudades por ejemplo: los primeros en ser favorecidos con servicios son las clases altas y medias; pero los servicios llamados "gratuitos" que interesan más a las masas populares, no preocupan a las clases ricas. Sobre el plano de intereses egoístas podemos enunciar lo siguiente: si las escuelas están necesitadas de aulas, de equipamiento y los profesores no están bien remunera-

dos - ya que ha pesar de todo se quedan pero sin una convicción plena de servicio sino más bien con un sentimiento de amargura desilusión. Qué buen servicio se les puede exigir?

Pero a los ricos esto no les importa, ellos tienen para sus hijos las escuelas privadas, pueden elegir para ellos la amistad de intelectuales. Los hospitales y los ambulatorios públicos se encuentran carentes de personal, locales, instrumentos, medicinas, etc., dejando mucho que desear en todos los aspectos. Pero personalmente la clase dominante no se ve afectada por esto. Ella tiene a su disposición las clínicas privadas y los mejores médicos. En los casos de emergencia mayor tienen a su disposición los equipos y especialistas de todo el mundo gracias a la facilidad de las comunicaciones modernas y el transporte aéreo.

En fin, la deficiencia en el cuidado de las zonas verdes y parques, la defensa del decoro de las ciudades, la eliminación de los barrios malsanos, a los ricos personalmente no les afecta. Ellos disponen de sus propios parques y sus propias villas, viven en los barrios mejor ubicados urbanísticamente: el ruido, la suciedad, la decadencia de la construcción, la superpoblación de la periferia, o del viejo y decadente centro no les afecta.

Es decir, la clases social potentada económica y políticamente vive entre avenidas amplias y luminosas, sin estruendos ni smog, sin congestión ni mendigos. Sin las molestias de las industrias que ellos mismos poseen y dirigen.

Consecuentemente el problema de los bienes públicos útiles para el progreso social, prácticamente no les importa personalmente a los ricos, sino a la gran mayoría pobre; como hemos señalado; en cierto sentido es un problema de redistribución de la renta, de la riqueza nacional. En cambio para el sector pudiente el problema no es social ni político; sino de solidaridad, de falta de amor al prójimo, de una realidad natural que no es posible alterarla, y que en última instancia aquello compete estrictamente al Estado. Único responsable de precautelar los intereses nacionales, el bien común y de velar por los grandes valores, exigiendo mayor sacrificio a la

sociedad marginal.

Reiteramos que la sociedad civil mayoritaria está limitada para adoptar medidas de protección por sí misma, por lo tanto siempre vuelve los ojos al Estado, convertido en "alguien" que puede hacer "algo" por ella. Esto no quiere decir que desconocemos el inmenso potencial de carácter espiritual; y físico y hasta religioso que posee el pueblo para alivianar su tragedia. Se puede afirmar que la sociedad civil es un especie de barco de guerra, que desde el puerto se lo ve en alta mar, se aprecia su forma, su silueta; pero se desconoce la potencia de fuego y la animación de su vida interior. Lo más evidente es que su padecimiento se prolonga y que de ello no son responsables absolutos los trabajadores estatales, que por el hecho de percibir un sueldo tienen la obligación de servirla mejor.

La defensa de la sociedad civil radica en el reconocimiento que ha hecho de sus propias limitaciones y potencialidades, y a la vez de la objetivación de la plena administración pública, que tal como está, no funciona.

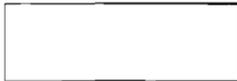
Otra de las formas de protegerse y quizá la más significativa, es negándole al sector público el patrimonio absoluto del trabajo en el sector social, y lo que es más, volviendo su fe al sector privado y al sector comunitario social.

Se percibe que la sociedad civil busca convertir a la administración pública únicamente en vehículo, en un medio, o instrumento o motor del cambio: pero no el actor principal de la transformación social, toda vez que los trabajadores y más sujetos que dinamizan la producción y la economía también juegan un protagónico rol.

Esta ha llegado a la conclusión de que el Estado benefactor por sí solo no le dará mejores niveles de vida: lo ha desmitificado, por ello plantea la reconsideración del modelo de desarrollo imperante y la reconceptualización del subdesarrollo en función de impulsar un modelo más realista y pragmático. Es decir, la administración pública perdió la confianza de la sociedad civil.

Tal es el caso que ni siquiera los propios servidores públicos se encuentran organizados para defender sus actividades. Y la eficiencia de la administración pública radicaría también en dicha defensa, más no en la ineficacia que es el camino a la privatización de las empresas o instituciones estatales. Desde esta perspectiva la administración no garantiza un futuro menos trágico al país.

Finalmente, la sociedad civil reclama pero no se inmuta; exige pero no confía; lucha pero no avanza; y más bien se ha resignado a la esperanza de un entendimiento común, de una cooperación compartida y solidaridad de todos los sectores, que aparentemente es lo único que permitirá salir de la crisis al país.



# **CONCLUSIONES FINALES**

La sindicalización de los trabajadores estatales y los derechos que esta conlleva (contratación colectiva, derecho de huelga y paros), ha sido vista de diferente manera por cada sector social y de acuerdo al signo ideológico político que represente o interés económico que defienda.

En consecuencia existen posiciones diversas, las mismas que las exponemos a continuación con el propósito de confrontarlas entre sí. Finalmente abordaremos a una posible alternativa que no será más que una propuesta sujeta a cualquier debate que signifique preocupación honesta por los problemas laborales y sociales que afligen al Ecuador.

## **1.- LA DIRIGENCIA DE LAS CAMARAS INDUSTRIALES**

- a.- Se opone a la sindicalización de los trabajadores del sector público porque considera que los derechos que a través de ella se consiguen son desmesurados, perjudican al interés nacional y van en desmedro de los sectores sociales marginados.
- b.- Sostiene que la sindicalización de los trabajadores estatales solo sirve para consolidar una burocracia sobredimensionada, obstructora a todo progreso e ineficiente.
- c.- Considera que la sindicalización pública aporta al abultamiento del Estado, y por lo mismo a la crisis estructural de éste.
- d.- Sostiene que aquella convierte a unos pocos ecuatorianos en privilegiados que absorben un alto porcentaje del presupuesto nacional, y no dan lugar a obras de beneficio social.
- e.- Y se oponen a la sindicalización pública, contratación colectiva, derecho a huelga solidaria, por ejemplo, y fundamentalmente de las empresa e instituciones denominadas autónomas ( IESS, PETROECUADOR, INECEL, IETEL, BNF) entre otras, porque consideran que sus sindicatos se han convertido en un poder casi paralelo al del Estado y que cualquier momento pueden paralizar el país.

- f.- Promueven la reforma de la Constitución y en especial del Art. 125 o a su vez la expedición de un reglamento para su mejor aplicación, y del Código de Trabajo a fin de restringir los derechos o al menos limitarlos, en relación a: estabilidad laboral, derecho a huelga solidaria, fijación de salarios, paralelismo sindical, liquidaciones, contratación colectiva por rama de trabajo, pliegos de peticiones, declaración de huelgas por ramas de trabajo, jubilación, número de trabajadores para constituir un sindicato, para citar unos casos.
- g.- Plantean que por el alto costo en la operación de las actividades, displicencia en el trato de los usuarios y lentitud en la administración de los trámites en las empresas e instituciones públicas estratégicas, la reducción del Estado es impostergable. Y para garantizar eficacia y eficiencia lo ideal es la privatización, y que por este mecanismo inclusive, los trabajadores habrán de someterse al estatuto laboral que rige para el sector privado y que los empresarios manejan con solvencia.

## **2.- LA DIRIGENCIA SINDICAL:**

- a.- Defiende la sindicalización de los trabajadores estatales, su derecho a la contratación colectiva, a huelga solidaria, estabilidad, a mejoras laborales y prestaciones sociales; por cuanto consideran que son conquistas de carácter histórico y que se encuentran consagradas en la Constitución de la República, en el Derecho Positivo Laboral y en los Tratados Internacionales suscritos con la OIT.
- b.- Porque la sindicalización de los trabajadores estatales y todos los derechos que ella implica, son mecanismos de defensa de los trabajadores, frente a la omnipotencia del Estado Empleador, que al haber asumido la calidad de tal, ha adquirido las mismas obligaciones del empleador privado y que ha dejado de ser juez en los casos de conflictos obrero-patronales.

- c.- Porque considera que la sindicalización pública limita las "cuotas políticas" que exigen los partidos cuando acceden al gobierno y que ávidos por incorporar su militancia al aparato estatal, son propensos a despedir injustificadamente a trabajadores y funcionarios especializados y calificados.
- d.- Finalmente admiten que la sindicalización de los trabajadores estatales conforme está establecida en el Art. 125 de la Constitución, ciertamente requiere de una reglamentación para la mejor aplicación del Art. toda vez que éste ha fijado nuevos parámetros para las relaciones entre los trabajadores y ciertas instituciones y empresas públicas, fundamentalmente las llamadas autónomas.

En igual forma consideran que se amerita una reforma al Código del Trabajo y a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a fin de darle coherencia y alcanzar un justo equilibrio en la consecución de derechos laborales y prestaciones sociales dentro de la administración pública, que requiere de políticas claras y precisas tanto a nivel constitucional como a nivel del derecho positivo laboral y la L.S.C.C.A.

### **3.- EL GOBIERNO NACIONAL:**

- a.- No se opone totalmente a la sindicalización de los trabajadores estatales.
- b.- Considera imprescindible una reglamentación del Art. 125 de la Constitución a fin de lograr su mejor aplicación, sobre todo en lo concerniente en la contratación colectiva, derecho a huelga solidaria y paros.
- c.- Impulsa la reforma al Código de Trabajo y Ley de Servicio Civil Y Carrera Administrativa y no descarta una reforma constitucional que contemple la restricción del Estado en lo referente a su intervención en el área económica nacional.
- d.- Por las implicaciones que conlleva la inserción del país al mercado internacional; por las exigencias de carácter económico arancelario laboral, que plantea la integración andina y por las consecuencias de la crisis que soporta el

Estado a nivel estructural; el Gobierno está interesado en impulsar todo un paquete de reformas que apuntan fundamentalmente a la privatización de la economía, lo que implica de paso la posibilidad de frenar la organización de los trabajadores estatales, violando las más elementales derechos laborales consagrados a nivel Constitucional, del Derecho Positivo Laboral y de los Tratados Internacionales.

#### **4.- LA DIRIGENCIA SINDICAL ESTATAL**

- a.- Sostiene que la sindicalización pública, derechos laborales y prestaciones sociales que ella permite, son derechos legítimos legalmente establecidos y a los que hay que ejercerlos y potenciarlos conforme se lo hace en todo país civilizado. Son derechos reconocidos a nivel internacional por la OIT, de la cual el Ecuador es signatario y a suscrito varios convenios.
- b.- Afirman que es un mecanismo indispensable para precautelar los intereses de los trabajadores estatales y de la sociedad en su conjunto, frente a la voracidad del sistema liberal capitalista imperante y defendido por la oligarquía nacional.
- c.- Sostiene que es la única manera de protegerse del Estado todo poderoso investido de facultad jurídica y política, que ha pretexto de impulsar el bien común general, permanentemente viola los derechos de los trabajadores públicos o incumple sus obligaciones.
- d.- Frente a la crisis que agobia a la sociedad en su conjunto, la sindicalización y contratación colectiva de los trabajadores estatales, permite alcanzar la estabilidad en el trabajo y que garantiza el derecho a la vida personal y familiar. Ciertamente la privatización en la que están interesados los empresarios y el Estado provocará una desocupación sin precedentes y por ende un conflicto social de impredecibles consecuencias.

## **5.- JURISTAS CONNOTADOS Y ANALISTAS SOCIO-ECONOMICOS:**

- a.- Una tendencia mayoritaria se ha pronunciado por la limitación de los derechos laborales de los trabajadores públicos, y en el mejor de los casos por la reglamentación del Art. 125 de la Constitución a fin de reducir las conquistas laborales y prestaciones sociales alcanzadas por los trabajadores, en especial de las instituciones y empresas denominadas autónomas.
- b.- Un sector moderado y progresista se ha pronunciado por la defensa de la sindicalización de los trabajadores públicos y a la vez plantea la reglamentación del 125 para lograr su mejor aplicación, y evitar los abusos de las conquistas laborales que se logran vía contratación colectiva.
- c.- Existe una coincidencia general en cuanto a las reformas del Código del Trabajo en el sentido de la llamada "flexibilización" propuesta por el gobierno, y los empresarios agregando únicamente que los derechos de los trabajadores son irrenunciables y no se los puede desconocer ni desmejorar.

## **6.- POSICION ECLECTICA:**

- a.- Sostiene que la sobredimensión del Estado y la exagerada participación en el aparato productivo, económico y financiero nacional, ha hecho que el Estado entre en una profunda crisis global y envolvente que lo ha convertido en ineficiente e incapaz de cumplir sus fines, y lo que es más, ha provocado el abultamiento burocrático que a través de la suscripción de sendos contratos colectivos por parte de los trabajadores públicos, absorbe gran cantidad de recursos para privilegiarlos en desmedro de los amplios sectores sociales marginados.
- b.- Impulsa la reducción del Estado en base a la privatización de las empresas estatales estratégicas y de ciertas instituciones que prestan servicios públicos. Con lo cual, sin extin-

guir el derecho a la sindicalización y suscripción de contratos colectivos, los trabajadores tendrán que someterse a un régimen jurídico menos complaciente y que la iniciativa privada maneja con solvencia. En todo caso sostiene que la sindicalización es un derecho adquirido que hay que respetarlo, pero también hay que limitarlo. Insisten en la necesidad de regular el Art. 125 de la Constitución.

## **7.- POSICION PRAGMATICA:**

- a.- Propone que se defina y determine la normatividad legal que regule las relaciones obrero-patronales del sector público, que se limite el derecho a la huelga solidaria, paros, y la contratación colectiva que permite "conquistas laborales"exageradas, con el propósito de redistribuir los recursos en forma igualitaria entre los trabajadores estatales, tratando de extender y generalizar los mismos derechos a toda la administración Pública, evitando de esta manera las injustas y odiosas discriminaciones que actualmente se dan en este sector.
- b.- Considera que las reformas laborales son procedentes en la medida que sean producto del consenso tripartito - Trabajadores, Gobierno y Empresarios- y en lo que tiene relación al Art. 125 de la Constitución, se amerita una reglamentación que optimice su aplicación considerando las disposiciones del Código del Trabajo y de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en forma coherente;
- c.- Es partidaria de la privatización parcial de las empresas estatales productoras de bienes o prestadoras de servicios públicos- sociales sobre todo que sean ineficientes y deficitarias. Considera que el Estado debe continuar con el manejo del sector estratégico de la economía nacional.
- d.- Impulsa la organización nacional de los trabajadores públicos en pro de la defensa de sus legítimos intereses y de los del país. Y privilegia el derecho de la sindicalización, contratación colectiva, huelga solidaria, etc., en la medida

que éste sea un derecho libertario y no de abuso, de defensa de los intereses nacionales y no de sometimiento al FMI u otros organismos pro-capitalistas.

Plantea que la sindicalización pública ha de identificarse con los objetivos de la lucha de los trabajadores en toda su globalidad.

Lo más relevante radica en reconocer que la crisis económico-social es un fenómeno social que ataca más agresivamente a los países de menor desarrollo relativo como es el caso ecuatoriano. La crisis estructural del Estado tiene como antecedentes factores de carácter histórico (el subdesarrollo por ejemplo) y que no podrá ser superado en lo inmediato.

No existe un solo sector social que se adjudique el "mágico poder" para sacar de la crisis al país: las circunstancias de inflación, desempleo, estancamiento económico, incertidumbre, dependencia tecnológica, etc., son males permanentes que han generado la idea de que "alguien" haga "algo" en favor de las capas sociales más pobres.

Hay quienes sostiene que ese "alguien" es el Estado, y ese "algo" es la mayor intervención en todas las áreas y actividades que se supone beneficiarán a los sectores sociales que más ayuda necesitan.

Alfredo Vergara Recalde en su artículo "Los Amigos del Estado", publicado el 8 de marzo en el diario "HOY" de Quito, plantea otras circunstancias, que han reforzado la tesis del intervencionismo. Señala que el sector estatal ha venido expandiéndose a una velocidad mayor que la del crecimiento de la economía. Así se ha dibujado en el horizonte el perfil de un Estado inmune que puede crecer mientras su entorno social se paraliza o deteriora.

Un Estado paternalista capaz de distribuir riqueza. Un Estado todopoderoso, bajo el cual hay que necesariamente resguardarse, y lo que es más, afincar todas las esperanzas de desarrollo, de seguridad y bienestar.

Bajo éstas circunstancias ha encajado la realidad de que el Estado puede intervenir otorgando concesiones y decretando regulaciones en favor de determinados grupos. Pero como el Estado no crea riqueza sino que únicamente la distribuye, los beneficios de un sector por lógico resultado tienen que salir de los bolsillos de otro sector. Afirma Alfredo Vergara:

*"que el intervencionismo ha sido practicado por los gobiernos de turno al margen de su signación ideológica, sea de izquierda o derecha, por lo que no cabe duda que en la economía a gran escala únicamente intervienen los empresarios o grupos económico poderosos, que no arriesgan su propio capital compitiendo con el capital extranjero, sino que connotan cierto comodismo y satisfacción con la protección que el Estado mismo les brinda." (41)*

En consecuencia no son los trabajadores estatales únicamente los usufructuarios más visibles del paternalismo estatal ni mucho menos los principales agentes de la crisis. Al menos estos han tomado conciencia del importante rol que cumplen en la defensa de los intereses nacionales, del bien común general.

De allí que su lucha reivindicativa interpreta el sentir de las clases sociales marginadas y significa la búsqueda de objetivos históricos. A diferencia de ciertos grupos hegemónicos detentadores del poder económico y político que lo único que buscan es el lucro, la usura, la ganancia ilimitada en base al mínimo riesgo de sus capitales y al mayor proteccionismo estatal.

De todas maneras esta etapa de crisis ha de ser una etapa de transición hacia tiempos menos lacerantes, la misma que demanda imperativamente un alto a las intransigencias, a los radicalismos, a las posiciones egoístas estériles intrascendentes convertidas en la ceca social. El esfuerzo mancomunado y una lucha social y orgánica contra la miseria y la ignorancia, contra la pobreza absoluta y el desamparo total, ha de conmover todas las conciencias y ha de propiciar el diálogo, el razonamiento en función del trabajo y la posibilidad de una vida digna de personas humanas.

En verdad no caben las actitudes irresponsables ni las iniciativas unilaterales, los paros indefinidos ni las huelgas ilegales. No cabe la usura ni el lucro o la ganancia ilimitada mientras los pobres mueren en los corredores como extraños.

Solo tiene vigencia un verdadero cambio de mentalidad de todos los ecuatorianos, que nos guíe a un compartimiento común de las responsabilidades históricas en función de los más grandes y nobles objetivos nacionales. El Ecuador ha de incorporarse a la dinámica del mundo contemporáneo sin aislarse del contexto por temor a las innovaciones. No podemos vivir únicamente de la fé, pero tampoco de la desesperanza, y mucho menos a costa de la pauperación de los grandes sectores marginales.

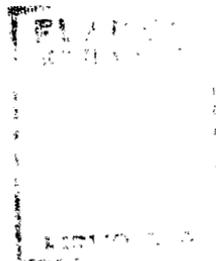
Quizá la alternativa radique en el esfuerzo mancomunado que todos los sectores sociales pongan para salir de la crisis, pero sin descuidar ni desconocer la hora de la gran integración latinoamericana y que es un imperativo categórico para el continente, dentro del proceso cada vez más creciente de la integración de bloques, la misma que no deja de ser un avance hacia la consecución del destino común planetario e histórico de la especie humana.

## **NOTAS BIBLIOGRAFICAS**

- (1) Carl Friederich. El Interés Público, Ed. Roble, México, 1967, p. 29 y ss. (cap II Ernest Griffith)
- (2) Griffith. Ob. Cit. p.
- (3) Ibid. p. 31
- (4) Ibid. p. 32
- (5) William Minor. El Interés Público y su Meta Ultima, el interés público, Ed. Roble, México, 1967, p. 39)
- (6) William Minor. Ob. Cit. p. 41
- (7) Ibid. p. 48

- (8) Cassinelli. Ob. Cit. pp. 63 y 64
- (9) Cassinelli. Ob. Cit. p. 66
- (10) Aurelio García. Ciencia del Estado, ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1978, pp. 257-258
- (11) Ibid. p. 260
- (12) Julio Tobar Donoso. Elementos de Ciencia Política, Ed. PUCE, Quito, 1981, p. 150
- (13) Constitución Política del Ecuador
- (14) Julio Tobar Donoso y Juan Larrea Holguín. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Ed. PUCE, Quito, 1981, p. 111
- (15) Ob. Cit. pp. 112- 113
- (16) Ibid. p. 113
- (17) Jairo Villegas Arbeláez. Trabajadores Estatales, Ed. Fondo Editorial, Bogotá, 1984, pp. 57
- (18) Julio César Trujillo. Derecho del trabajador, T II, 2da. Ed. PUCE, Quito, pp. 338 y 339
- (19) Jairo Villegas Arbeláez. Ob. Cit. p. 122
- (20) Ramiro Borja y Borja. Teoría General del Derecho y del Estado, Ed. DEPALMA. Bs. As., 1977, pp. 448 y 449
- (21) Jairo Villegas Arbeláez. Ob. Cit. pp. 69
- (22) Los Nuevos Límites del Estado. Ed. CORDES, Quito, 1990,
- (23) Los Nuevos límites del Estado. Ed. CORDES, Quito, 1990, p. 17
- (24) Ibid. p. 20
- (25) Ibid. p. 211
- (26) Ibid. p. 224
- (27) Al respecto se puede profundizar en la obra ya citada de Remigio Rivera
- (28) Los Nuevos Límites del Estado. Ed. CORDES. Quito, 1990, p.239
- (29) ALAP. Políticas Gubernamentales para la Eficacia del Estado, Quito, 1987, p. 43
- (30) Los Nuevos Límites del Estado. Ed. CORDES, Quito, 1990, p. 286
- (31) Constitución Política del Ecuador
- (32) Jairo Villegas Arbeláez. Ob. Cit. p. 120
- (33) Jairo Villegas Arbeláez. Ob. Cit. p. 120

- [34] Fabián Melo, El Municipio Gobierno de la Comunidad Local, Quito, p. 186
- [35] Fabián Melo. Ob. Cit. 187 y ss
- [36] Jairo Villegas Arbeláez. Ob Cit. p. 139
- [37] Los Nuevos Límites del Estado. Ed.Cordes,Quito, 1990, p. 286
- [38] Jairo Villegas. Trabajadores Estatales, Bogotá, 1984, p. 140
- [39] Ibid. pp. 142 y 143
- [40] Francesco Forte. Manual de Política Económica, Barcelona, 1980, p. 214
- [41] Alfredo Vergara. Los Amigos del Estado, Diario "HOY", 1991-03-08, Quito,



## INDICE:

Presentación	3
Introducción	7
CAPITULO I:	13
1. Breves Antecedentes Históricos y Jurídicos del estado	15
2. El Estado Contemporáneo	19
3. El Estado Fente al Derecho Público	23
3.1 Derecho Constitucional	24
3.2 Derecho Administrativo	24
3.3 Doble Dimensión del Derecho Público	26
4. Dualidad del Estado	31
4.1 Personalidad del Estado	31
4.2 Personalidad Jurídica del Estado	33
4.3 De la Personalidad Unica del Estado	38
CAPITULO II:	41
1. El Estado Empleador	43
2. En El Derecho del Trabajo: Enfoque Conceptual	56
3. En el Derecho del Trabajo	63
4. En la Constitución Política	74
5. Aplicación Judicial del Art. 125 de la Constitución	82
CAPITULO III:	93
1. Los Conflictos Colectivos en el Sector Público y su Incidencia Social	95
2. Origen: El Subdesarrollo Causa de los Conflictos Sociales	99
2.1 La Sindicalización del sector Público	111
2.2 Conflictos colectivos en el sector Público	132

3.	Procedimiento	
4.	Medidas de Protección del Estado Frente a los Conflictos en su Sector	144
4.1	Política de Privatización de las Empresas del Estado	148
4.2	Reformas al código del Trabajo	157
CAPITULO IV:		169
1.	Teleología del estado y de la Sociedad	171
1.1	Fundamentos Éticos del Interés Público	171
1.2	Prestación de Servicios por parte del Estado	185
1.3	La Crisis del Estado	190
2.	Deficiencia de los servicios Públicos en caso de Huelga	200
2.1	La Crisis Municipal	205
3.	Medidas de Protección de la Sociedad Civil	210
INDICE		231
BIBLIOGRAFIA		233

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- AGUILERA, Volcán Ramón. Necesidades de una Reforma en los procesos de los Conflictos Colectivos, Estudios Laborales, Tomo I, Ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1986
- 2.- ACOSTA, Cerón Ramiro. La Sindicalización del Sector Público: Caso IETEL, Ed. Feso, QUITO, 1989
- 3.- ACOSTA, Cerón Ramiro. Estructura Laboral y Empleo, Ed. CEDOC, Quito, 1988
- 4.- ACOSTA, Cerón Ramiro. El Marco Jurídico de los Conflictos Colectivos de Trabajo en el Ecuador, Ed. del Austro, Cuenca, 1982
- 5.- ANDRADE, Miguel. La Eficacia de los Servicios Públicos, Quito, 1990
- 6.- ARROBA, Rita. La Contratación Colectiva en el Sector Público, Quito, 1990
- 7.- ARCINIEGA, Idrobo Marco. La Contratación Administrativa en el Ecuador, Ed. Epoca, Quito, 1984
- 8.- BLANCO, Ande Juan. Teoría del Poder, Ed. Pirámide, Madrid, 1979
- 9.- BORJA, y Borja Ramiro. Derecho Constitucional, Ed. LOZADA, Bs. As.
- 10.- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Sexta Ed., Bs. As., 1964
- 11.- BIGO, Pierre. La Propiedad, Ed. Zero, 2da. Ed., Madrid, 1970
- 12.- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Purruá, México, 1972
- 13.- CRESPO, Tortal Jorge. Sindicalismo Hoy, Ed. Latinoamericana, Quito, 1990
- 14.- DION, León. Los Grupos de Poder Político en los Estados Unidos, Ed. Grijalvo, México, 1967
- 15.- DUVERGER, Maurice. Sociología de la Política, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1982

- 16.- DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo, Bs. As. OMEBA, 1963
- 17.- FERNANDEZ, Mejía Luisa. La Responsabilidad Contractual del Estado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1986
- 18.- FERNANDEZ, Rodríguez Tomás. Derecho Administrativo, Sindicatos y Autoadministración, Madrid, 1972
- 19.- FORTE, Francesco. Manual de Política Económica, Ed. OLKOS, Barcelona, 1969
- 20.- FAREZ, Roberto. Humanismo Cristiano Inspiración Ideológica, Ed. FESO, Quito, 1987
- 21.- GONZALES, Días Lombardo. Compendio de Historia del Derecho y del Estado, Ed. LIMUSA, México, 1979
- 22.- INEDES. Alternativa Sociopolítica, Ed. FEPAT, Quito, 1980
- 23.- LARREA, Holguín Juan. Derecho Constitucional Ecuatoriano, Ed. Biblioteca Jurídica Ecuatoriana, Quito, 1986
- 24.- MILIBAND, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista, Ed. Siglo XXI, México, 1970
- 25.- MÉLO, Fabián. El Municipio: Gobierno de la Comunidad Local, Quito
- 26.- MONCADA, José. Capitalismo y Neoliberalismo en el Ecuador, Ed. LA Tierra, Quito, 1985
- 27.- MOUNIER, Emanuel. De la Propiedad Capitalista a la Propiedad Humana, Ed. Carlos LOhlé, Bs. As. 1984
- 28.- PERALES, Pedro Miguel. Control y Descontrol del Poder, Ed. Monte Avila, Caracas, 1978
- 29.- PASTOR, Farías Justo. El Bien Común, Ed. FESO, Quito, 1988
- 30.- PAREDES, Eduardo. La Crisis Económica, Ed. CEDiS, Quito, 1989
- 31.- RODRIGUEZ, Gustavo Humberto. Derecho Administrativo Disciplinario, Ed. Librería del Profesional, Bogotá, 1985
- 32.- RIVERA, Molina Remigio. Doctrinas e Ideologías de Nuestro Tiempo, Ed. FESO, Quito, 1989
- 33.- RUBIANES, Eduardo. Un Mundo más Justo y más Humano, Ed. INEDES, Quito
- 34.- II, Juan Pablo. El Trabajo Humano, Ed. TRIPODE, Caracas, 1981

- 35.- TRUJILLO, Julio César. Derecho del Trabajo, Ed. PUCE, Quito, 1988
- 36.- TRUJILLO, Julio César. Elementos del derecho Laboral Andino, Ed. PUCE, Quito, 1973
- 37.- TOBAR, Donoso Julio. Elementos de Ciencia Política, Ed. PUCE, Quito, 1981
- 38.- GARCIA, Aurelio. Ciencia del Estado, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1978
- 39.- VILLEGAS, Arbeláez Jairo. Derecho del Trabajo, Trabajadores Estatales, Bogotá, 1989
- 40.- VILLEGAS, Arbeláez Jairo. Trabajadores Estatales, Ed. Rodríguez, Quito, Bogotá
- 41.- VILLEGAS, Arbeláez Jairo. Trabajadores Estatales, Reflexiones y Propuestas, Fondo Editorial Sur América, Bogotá, 1984
- 42.- VARIOS: Crítica del Capitalismo, Ed. Nova Terra, Barcelona, 1969
- 43.- VARIOS: América Latina en el Nuevo Contexto Internacional, Ed. CORDES, Quito, 1990
- 44.- VARIOS: Los Nuevos Límites del estado, Ed. CORDES, Quito, 1990
- 45.- VARIOS, Políticas Gubernamentales para la Eficacia del Estado Ed. Fundación NAUMAN, Quito, 1987
- 46.- YOUNES, Moreno Diego. Derecho Administrativo Laboral, 3ra. Ed. TEMIS, Bogotá, 1985

### **OBRAS REFERENCIALES:**

- 47.- Constitución de la República de Ecuador
- 48.- Código del Trabajo Ecuatoriano
- 49.- Ley de Servicio Civil Y Carrera Admnsitrativa del Ecuador
- 50.- Disposiciones de la OIT
- 51.- Convenios con la OIT
- 52.- Diario "HOY"
- 53.- Diario "El Comercio"

**Nota:**

*El autor es investigador de la Corporación de Estudios, Promoción Cultural y Desarrollo Social, CECS; y ha colaborado permanentemente con la Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales que auspicia la presente publicación.*