

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**RENDIMIENTOS ECONÓMICO-SOCIALES DE LA DEMOCRACIA EN EL
ECUADOR POSDICTADURA. SITUACIÓN GENERAL DEL TRABAJO
DURANTE LOS GOBIERNOS DE GUSTAVO NOBOA BEJARANO, LUCIO
GUTIÉRREZ BORBÚA Y RAFAEL CORREA DELGADO (2007-2010)**

RUTH PATRICIA HERRERA TALBOT

SEPTIEMBRE 2012

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**RENDIMIENTOS ECONÓMICO-SOCIALES DE LA DEMOCRACIA EN EL
ECUADOR POSDICTADURA. SITUACIÓN GENERAL DEL TRABAJO
DURANTE LOS GOBIERNOS DE GUSTAVO NOBOA BEJARANO, LUCIO
GUTIÉRREZ BORBÚA Y RAFAEL CORREA DELGADO (2007-2010)**

RUTH PATRICIA HERRERA TALBOT

**ASESOR DE TESIS: DOCTOR SIMÓN PACHANO
LECTORES/AS: Ph.D JUAN PONCE Y
MAESTRA MARÍA DEL PILAR TROYA**

SEPTIEMBRE 2012

DEDICATORIA

A la memoria de Grace

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a tres personas que en el curso de mis estudios de esta maestría transmitieron magistralmente los contenidos de sus correspondientes materias las mismas que han sido el fundamento de esta tesis; en primer lugar al doctor Simón Pachano de quien recibí un cúmulo de conocimientos substanciales para la Ciencia Política, abriendo el camino a muchas respuestas y motivando en mí nuevas inquietudes; agradezco además al profesor François Tinel y al economista Alberto Acosta por las bases que me proporcionaron sobre la Economía, fundamentales para comprender integralmente los procesos políticos de la sociedad.

Agradezco sobre todo el apoyo de mi familia que supo comprender mis particulares dinámicas y horarios y excusar mis ausencias durante los momentos más apretados en cada módulo del curso y en la realización de este trabajo de graduación.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
CAPÍTULO I	8
NOCIONES DE DEMOCRACIA, DESARROLLO, CIUDADANÍA Y TRABAJO.....	8
Democracia.....	8
Visión clásica de la democracia.....	8
Definición procedimental de la democracia.....	11
La democracia más que un procedimiento.....	15
Desarrollo.....	16
El discurso lineal del desarrollo centrado en el crecimiento económico.....	17
Dependencia y subdesarrollo.....	18
Discurso integral del desarrollo centrado en el ser humano.....	20
Ciudadanía.....	23
Dimensión social de la ciudadanía.....	24
Trabajo.....	25
Nociones sobre el trabajo en los teóricos clásicos de la economía.....	25
Trabajo y neoliberalismo.....	26
Una visión alternativa.....	27
CAPÍTULO II.....	29
CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO.....	29
Breve recorrido por la democracia posdictadura ecuatoriana hasta el 2000.....	29
Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano.....	41
Gobierno de Lucio Gutiérrez Borbúa.....	43
Gobierno de Rafael Correa Delgado.....	47

CAPÍTULO III	51
SITUACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DURANTE LOS GOBIERNOS DE GUSTAVO NOBOA, LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA Y RAFAEL CORREA DELGADO (2007-2010).....	51
El trabajo-un derecho.....	51
Contexto mundial de la economía.....	52
Políticas económicas de los gobiernos estudiados.....	55
Leyes laborales.....	60
Seguridad social.....	67
Desarrollo del talento humano.....	71
Inversión realizada por los gobiernos en el sector laboral.....	74
Financiamiento para promover al sector productivo y la generación de empleo.....	75
Otras medidas para favorecer el desarrollo productivo.....	80
La situación del trabajo en cifras.....	86
Cambio de metodología para el cálculo de los indicadores de empleo.....	86
Estadísticas y definiciones.....	88
Población económicamente activa PEA.....	89
Ocupación.....	90
Ocupación plena.....	90
Subempleo.....	92
Tasa bruta de subempleo.....	92
Desempleo.....	94
 CAPÍTULO IV	 98
CONCLUSIONES Y UNA RECOMENDACIÓN.....	98
Conclusiones.....	99
Recomendación.....	107
BIBLIOGRAFIA	109

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Recaudación anual del SRI consolidado nacional en miles de dólares.....	60
Cuadro 2. PEA afiliada y/o cubierta por el seguro social.....	68
Cuadro 3. Presupuesto SECAP devengado en millones de USD.....	72
Cuadro 4. Número de cursos y de participantes en SECAP.....	73
Cuadro 5. Presupuesto del gobierno central PGC por sector trabajo (devengado) del presupuesto general del estado PGE.....	74
Cuadro 6. Crédito total del BNF por destino de inversión en dólares.....	76
Cuadro 6-A. Crédito total del BNF por destino de inversión en dólares.....	76
Cuadro 7. Montos de desembolsos CFN por años, en millones de dólares.....	78
Cuadro 8. Población económicamente activa PEA.....	89
Cuadro 9. Tasa anual de ocupación bruta.....	91
Cuadro 9-A. Tasa nacional trimestral de ocupados plenos.....	91
Cuadro 10. Porcentaje de tasa bruta nacional trimestral de subempleo.....	93
Cuadro 11. Tasa nacional trimestral de desempleo.....	95

RESUMEN

La tesis comprende cuatro capítulos que se articulan para presentar una visión sobre la situación general del trabajo en el Ecuador durante los períodos presidenciales de Gustavo Noboa Bejarano (22 enero 2002-15 enero 2003), Lucio Gutiérrez Borbúa (15 enero 2003-20 de abril 2004), y Rafael Correa Delgado (15 de enero 2007-31 de diciembre 2010).

En el primer capítulo se despliegan los ejes teóricos que sustentan el presente estudio: democracia, desarrollo, ciudadanía y trabajo. Estas definiciones igual que todas las de las ciencias sociales, son conceptos “vivos” que han ido cambiando con los tiempos debido a las presiones que va ejerciendo la realidad en su permanente movimiento de transformación, pero además, las mismas definiciones muestran diferencias según las distintas corrientes de pensamiento a las que adhieren sus autores.

El segundo capítulo hace un breve recorrido histórico por el contexto político-económico del país, desde los años previos a la transición de las dictaduras hacia la democracia, período en el cual el modelo de desarrollo implementado fue el de industrialización por sustitución de importaciones ISI; se continúa con la revisión de los gobiernos de la etapa posdictadura, que desde 1982 han transitado bajo un esquema económico orientado por los lineamientos del ajuste estructural y el neoliberalismo, finalmente por los tres gobiernos que son de interés para este trabajo.

El tercer capítulo dibuja la situación general que ha tenido en cada uno de los tres períodos presidenciales estudiados, el empleo como derecho fundamental de la dimensión económico-social de la ciudadanía. Con tal objetivo se topan, el contexto mundial; políticas económicas decididas por cada gobierno, marco legal que ha regido las relaciones laborales, datos sobre seguridad social, capacitación del talento humano, financiamiento entregado por la banca de desarrollo para la actividad productiva, medidas encaminadas a fortalecer este sector. Por último, se establece un acercamiento a la realidad cuantitativa de los principales indicadores de empleo en esos períodos, mediante la revisión de sus estadísticas para completar la visión general, anclándola al dato concreto.

La última sección corresponde a las conclusiones derivadas de la información construida durante el desarrollo de la tesis.

CAPITULO I

NOCIONES DE DEMOCRACIA, DESARROLLO, CIUDADANÍA Y TRABAJO

Democracia, desarrollo, ciudadanía y trabajo son conceptos vivos que han ido cambiando a través del tiempo y multiplicando sus connotaciones debido a las distintas líneas ideológicas, cada una de ellas con sus propias maneras de concebir la realidad social y sus necesidades. Respecto del concepto de ciudadanía ha sido el curso del tiempo con sus presiones sobre las sociedades el principal factor de evolución del mismo y la incorporación de sus avances teóricos ha sido asimilada casi como una marca de los tiempos más que en función de las diferentes corrientes de pensamiento, no así en el caso de las definiciones de democracia, desarrollo y trabajo cuya variedad no grafica únicamente la mentalidad hegemónica de las distintas épocas sino también las diferentes posturas de sus autores sobre cuáles aspectos de la realidad tomar como centro para sus definiciones y cuáles dejarlos en la periferia de las mismas.

Por esta razón es posible encontrar que unas definiciones de democracia pueden establecer empatía con determinadas concepciones de desarrollo así como diferencias sustanciales con los ejes transversales de otras definiciones, todo en función de los límites o alcances en derechos con que declaren la ciudadanía

Democracia

Desde el aparecimiento de la democracia como sistema de gobierno en la antigua Grecia hasta la actualidad, las definiciones de la misma se han multiplicado a través de los tiempos. En este texto se agrupan algunas tomando en cuenta los ejes fundamentales sobre los que se articulan estas conceptualizaciones.

Visión clásica de la democracia

La democracia como sistema de gobierno que organiza las relaciones entre política y sociedad, históricamente tiene sus orígenes en las ciudades-estado de la antigua Grecia con la llamada democracia directa donde muchas decisiones sobre los asuntos de la *polis* se tomaban por consenso en la Asamblea General reunida en ágoras, otras medidas que regían la vida pública quedaban en manos de un determinado número de ciudadanos

elegidos por sorteo; este modo de selección al azar implicaba una convicción de igualdad de sus ciudadanos¹, se suponía entonces, que todos tenían las capacidades necesarias para cumplir con esas responsabilidades. La idea que subyace en esta forma de democracia es la de un gobierno ejercido por el pueblo, es decir, el ejercicio de la voluntad del *demos* para la conducción de sus destinos. Con la caída de la civilización griega ante el dominio romano la democracia se extingue y durante toda la Edad Media este sistema de gobierno es inexistente.

Hacia los siglos XVII y XVIII el orden social tradicional conocido historiográficamente como Antiguo Régimen, que justificaba como principio divino la existencia de una sociedad profundamente estratificada, es cuestionado por algunos autores que promueven y apoyan el tránsito hacia un orden social secularizado, con un poder centralizado.

Hobbes, en el siglo XVII expone que un “pacto social de sumisión” es necesario para superar el estado de la guerra que, según él, es natural en el ser humano, por lo cual el temor y la necesidad de conservación impulsan el requerimiento de establecer un pacto en el que cada persona transfiera su poder de gobernarse a sí mismo, a un hombre o a una asamblea “al fin de que dicha persona pueda utilizar los medios y la fuerza particular de cada uno como mejor le parezca, para lograr la paz y seguridad de todos” (Hobbes, 1993:145); este pacto social instituye el Estado, el gran *Leviatán*, ese dios mortal que reemplaza al dios inmortal de la religión del Medio Evo que se relacionó estrechamente con acuerdos o tensiones con el sistema de gobierno. Con ese pacto social de sumisión, nace el poder absoluto del gobernante, condición necesaria para la institución de la sociedad, según el autor.

¹En el contexto histórico-social de la antigua Grecia la ciudadanía no era universal, la calidad de ciudadanos estaba reservada para los hombres mayores de edad que tuvieran cierto número de posesiones materiales y que ejercieran gobierno sobre otras personas, quedando fuera de la misma los menores de edad, las mujeres, los esclavos y los metecos, este último es el nombre dado a los inmigrantes o extranjeros. materiales y que ejercieran gobierno sobre otras personas, quedando fuera de la misma los menores de edad, las mujeres, los esclavos y los metecos, este último es el nombre dado a los inmigrantes o extranjeros.

Rousseau en el XVIII a diferencia de Hobbes, rechaza la idea de un pacto de sumisión, para él lo que hay es un “contrato social” que no instituye, no funda la sociedad sino que permite regularla. Es decir, permite generar el poder y la ley para regular la sociedad; plantea la idea de un “gobierno democrático” como ejecutor de la “voluntad general” del pueblo, para regir la sociedad.

[S]ólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución — que es el bien común— (...) no siendo la soberanía más que el ejercicio de la voluntad general nunca se puede enajenar; y que el soberano, que es un ente colectivo, sólo puede estar representado por sí mismo: el poder bien puede transmitirse, pero la voluntad no (Rousseau, 2004, Libro II cap. IV).

Rousseau añade sin embargo, que la democracia entendida en sentido estricto como gobierno del pueblo, como se propugnaba en la antigua Grecia no es posible debido a las condiciones difíciles de cumplir que esta exige, como ser un Estado muy pequeño, sencillez de costumbres, así como igualdad de rangos y fortunas.

Tomando el término en todo el rigor de la acepción, jamás ha existido una verdadera democracia, ni es posible que jamás exista. Es contrario al orden natural que gobierne la mayoría, y que la minoría sea gobernada. No se puede concebir que esté el pueblo continuamente reunido para dedicarse a los negocios públicos, y se ve fácilmente que no puede delegar tal función en comisiones sin variar la forma de la administración (Rousseau, 2004, Libro III cap. IV).

Otro autor del siglo XVIII Alexis de Tocqueville, anotaba como rasgos del pensamiento igualitario propio de una democracia la uniformidad jurídica para todos los miembros de la sociedad y la igualdad de condiciones sociales en general; además favorece la noción de poder único y central, rechazando la multiplicidad de poderes intermedios que tenían las sociedades estamentarias del Antiguo Régimen, con feudos gobernados por aristócratas privilegiados. Ve a los ciudadanos como personas preocupadas por su vida privada que ceden cada vez más derechos al poder central. Refiriéndose a lo que había visto en Estados Unidos de Norteamérica, decía “los americanos creen que... el poder social debe emanar directamente del pueblo; pero una vez que está constituido ese poder lo consideran ilimitado por así decirlo, reconociéndole fácilmente el derecho a intervenir en todo” (De Tocqueville, 1985: 246).

Sin embargo para el autor, ese poder que se les confiere a los representantes políticos electos en las democracias no debe estar divorciado del “querer” de los

electores, el poder pasa por mantener una comunión de los mandatarios con los intereses y aspiraciones de sus mandantes; señala que “el gobierno quiere lo que los ciudadanos quieren, y odia lo que los ciudadanos odian” (Ibíd.: 249).

Desde las nociones de democracia directa de los antiguos griegos, pasando por las de Rousseau y De Tocqueville en el siglo XVIII, hasta las actuales comprensiones de la democracia representativa, todas encierran los criterios de “igualdad” y “libertad” como rasgos primordiales para cualquier definición de este sistema político.

En nuestro criterio, las diferencias en la conceptualización se encuentran en los alcances sobre las libertades o derechos con los que cada definición compromete a la democracia, así como en los ámbitos en los que declara la vigencia del principio de igualdad.

Definición procedimental de la democracia

Joseph Schumpeter, durante la primera mitad del siglo XX define la democracia en términos procedimentales como: “método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto” (Schumpeter, 1996: 343). Anota el autor que esta definición consiste en un *modus procedendi* (modo de proceder) y que por tanto, tratándose de un “procedimiento”, está sujeto a verificación empírica sobre su cumplimiento o no, en cada caso.

Refuta la definición de la teoría clásica de la democracia del siglo XVIII, señalando que, en primer lugar, no hay un “bien común” a todos los miembros de una sociedad como lo declaraba Rousseau; manifiesta que cada individuo tendrá su propio significado al respecto, por tanto tampoco hay una “voluntad común” entendida como la voluntad de un pueblo.

Por otra parte, respaldándose en la sicología de la multitud según la cual, ésta no sólo debe entenderse como aglomeración física en un espacio determinado, sino que puede manifestarse como una aglutinación psicológica, señala que los comportamientos irracionales son propios de la multitud, pone en duda la capacidad racional de los votantes para deducir las consecuencias de sus decisiones; de esta manera explica que los electores pueden ser malos jueces de sus propios intereses, dejándose guiar por las promesas de corto plazo debido a que su racionalidad, dice, es de corto plazo. Para este

autor el elector tendría un sentido limitado de la realidad y de la responsabilidad; considera que aunque dispusiera de información suficiente no estaría capacitado para desarrollar juicios acertados sobre política nacional o extranjera, capacidad que según su visión elitista, si tiene el representante electo por los ciudadanos, quien posee mayor nivel de racionalidad y dominio lógico (Schumpeter, 1966).

La democracia política o representativa definida como “método electoral” para resolver la competencia política por la adhesión mayoritaria que selecciona a los individuos con mayor apoyo, liberándolos de cumplir con la voluntad del pueblo, _inexistente para Schumpeter_ despoja a este sistema de gobierno de su vínculo con la etimología (*demos*=pueblo y *krátos*= gobierno). Vista así la democracia, José Nun (2000) se pregunta democracia ¿gobierno del pueblo o de los políticos?, como titula una de sus obras.

La definición procedimental o competitivo-electoral schumpeteriana ha generado a lo largo de muchas décadas toda una corriente de pensamiento sobre la democracia, con definiciones mínimas o procedimentales, como las califican los mismos autores (Sartori, 1988, Bobbio, 2001, Dahl, 1989, entre otros), convirtiéndose en la concepción hegemónica de este sistema de gobierno.

Después de la Segunda Guerra Mundial, según Sartori se han multiplicado las definiciones de democracia dándole un carácter polisémico. Él la define así “...la democracia es un sistema en el que nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y, por lo tanto nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado” (Sartori, 1988: 259). La democracia, dice, es ante todo un concepto político, es "... [el] método, o procedimiento, [que] debe preceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia" (Ibíd.: 32).

Para Robert Dahl la democracia es un ideal teórico que debe ser diferenciarlo tanto de la democracia representativa, como de la democracia participativa de la corriente clásica; propone llamar al sistema existente en la realidad, con el nombre de poliarquía y reserva el término democracia “para designar el sistema político entre cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin [importar]... si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro” (Dahl, 1989: 13). Considera que la democracia así

entendida es un régimen hipotético, un “ideal teórico” que sirve para medir el grado de aproximación a éste por parte de los diferentes regímenes realmente existentes.

Siguiendo en la línea de las definiciones procedimentales, la poliarquía es un sistema inclusivo y pluralista, centrado en los procedimientos para la elección de gobernantes, que contiene las libertades y garantías necesarias para que los procesos electorales sean legítimos. Se puede sintetizar en los siguientes puntos: 1) cargos electivos para el control de las decisiones políticas; 2) elecciones periódicas libres y competitivas; 3) sufragio inclusivo; 4) derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno; 5) libertad de expresión; 6) existencia y protección legal de variedad de fuentes de información; 7) derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Bobbio, autor de la que llama “definición mínima de la democracia” indica que toda comunidad social tiene que tomar decisiones para su supervivencia, las mismas que deben ser aceptadas como colectivas, señala entonces que:

...con el objeto de que una decisión tomada por [esos] individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (...) que establecen quienes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos (Bobbio, 2001: 24).

La democracia otorga este derecho a decidir por todos a un número elevado de miembros de la colectividad, pero la legitimidad y el carácter vinculante se da a partir del cumplimiento de la regla fundamental de la democracia que es la “regla de la mayoría”. Esta regla hace referencia a “la mayoría de quienes han sido los más votados y han resultado electos para gobernar”; queda claro entonces que “se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas si no por unanimidad, al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión” (Ibídem: 25).

Como explica Sartori, en la democracia política o democracia representativa los representantes electos no están sometidos a un mandato obligatorio como es el caso en el derecho privado, en el cual el representante debe velar por los intereses de quien lo ha contratado, el mismo que puede revocar a discreción al representante en caso de no sentir que lo está representando satisfactoriamente; en cambio, en el caso de la

democracia representativa el mandato no es obligatorio sino que se rige por el principio de mandato libre.

Esta idea ya se encontraba presente en el siglo XVIII, recuérdese que Rousseau decía que la democracia en el sentido de gobierno del pueblo no había existido y no la consideraba posible. En el siglo XVIII la palabra representación ya no señalaba solamente una relación entre el representante y sus electores, sino que “expresa la idea de un poder que se le da al representante de querer y de decidir por la nación” (Sartori, 1992: 227).

Sin embargo, recuérdese también que De Tocqueville explicaba que aún cuando el poder de los representantes estaba liberado de la voluntad de los mandantes, sin embargo debía guardar coincidencias con esa voluntad.

En el mismo sentido Bernard Manin resalta lo siguiente: “Hemos visto que los fundadores del gobierno representativo no trataron de crear un sistema en el que gobernase la voluntad popular, pero no deseaban tampoco que las decisiones de los representantes no tuviesen relación con lo que desean los votantes” (Manin, 1998: 201). Aún sin que los representantes políticos tengan la obligatoriedad de ejecutar la voluntad general, el autor demanda de ellos no perder de vista la voluntad de los votantes.

A pesar del énfasis en el aspecto competitivo electoral y en las atribuciones de los representantes, la democracia representativa implica en su definición un cierto contenido sustantivo al condicionar la virtud de ese *modus procedendi* a la garantía de imprescindibles libertades humanas, de inalienables derechos como, libertad de expresión, de información, de reunión, de asociación.

Por lo tanto es importante reconocer que no son definiciones procedimentales a secas, son más bien lo que podríamos llamar definiciones procedimentales-sustantivas. Pero el punto es ¿cuán sustantivas pueden o quieren llegar a ser las poliarquías existentes?, ¿dónde quedan los otros derechos y libertades fundamentales como son los económicos, sociales, ambientales?, ¿hasta dónde se entienden los alcances sustantivos de la democracia?, ¿cuáles son sus méritos y cuáles sus falencias?, ¿cuán cerca o cuán lejos están las poliarquías del “ideal teórico” de la democracia?

En este punto nace la inquietud sobre ¿qué relación existe entre democracia, derechos de ciudadanía y desarrollo económico? y además ¿cuál democracia y cuál desarrollo?

La democracia más que un procedimiento

Como se indicó, los sistemas de gobierno que pretenden ser democracias solamente a partir del cumplimiento de procesos electorales, son cuestionados por algunos autores, uno de ellos señala que:

[En estados]...incapaces de hacer cumplir uniformemente los haces de derechos y obligaciones que constituyen la ciudadanía...nos encontramos con regímenes democráticos carentes de una ciudadanía efectiva para significativos sectores sociales y en amplias áreas geográficas. Y sin una ciudadanía efectiva, cabe dudar de que esos regímenes sean 'democracias' en algún sentido de la palabra (Przeworski, Pranab Bardhan, Lázló Bruszt, Luiz Carlos Bresser, 1998: 68).

La realidad de los derechos económico-sociales de varias regiones del mundo, entre ellas la de Latinoamérica, ha impuesto un profundo debate sobre el tema de la democracia, deliberación que se ha convertido en un crisol de propuestas. En las últimas décadas Nuestra América, con la emergencia de nuevos movimientos sociales y de propuestas de diversas colectividades está planteando una serie de vías hacia una democracia con distintos adjetivos: inclusiva, participativa, social; en definitiva más justa, igualitaria y solidaria. Más ética.

No queda más que buscar alternativas a “un sistema de reglas del juego que hace abstracción de sus contenidos éticos y de la naturaleza profunda de los antagonismos sociales planteándose sólo problemas de gobernabilidad y eficacia administrativa” (Boron, 2003: 228), y/o superar lo que O'Donnell señala como la dicotomía que ha existido en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes y funcionarios latinoamericanos cuyas decisiones no están en función de los insumos provenientes del régimen democrático y sus instituciones representativas, apartándose de la búsqueda del bien público y determinado sus acciones y omisiones más bien en función intereses corporativos nacionales o crecientemente internacionales, en “esos insumos extra-régimen ocultos, ilegales y/o corruptos...” (O'Donnell, 2004: 154).

Esto nos recuerda a Bobbio quien en la introducción a su obra *El Futuro de la Democracia*, señala que el funcionamiento correcto de una democracia sólo es posible dentro de un entorno de gobierno de las leyes, añadiendo que el poder y el derecho son dos caras de la misma moneda: sólo el poder crea derecho y sólo el derecho limita el

poder, de ahí que se pregunte si la democracia es ¿gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?; idea que la desarrolla al final de su texto.

Pensamos que los resultados sociales de la democracia se explican tanto por los límites de la definición procedimental que se ha impuesto hegemónicamente, comprometiéndola solamente con parte de los derechos que la ciudadanía implica, cuanto por el desapego de los gobernantes a la búsqueda del bienestar común.

Hay que comenzar por redefinir la democracia para que deje de ser un “método” y se convierta en “un fin en sí misma”, para que deje de llamarse poliarquía y pueda llamarse democracia con mayúsculas, enriquecida por más corrientes de pensamiento que la republicana y la liberal, retomando su vertiente democrática e incorporando en este concepto vivo los afluentes socialistas y ambientalistas para responder a las demandas y necesidades de los tiempos. Donde se garantice la igualdad, al mismo tiempo que las diferencias, la libertad y los derechos en todas sus dimensiones, así como un compromiso con el futuro del planeta y con la solidaridad intergeneracional.

Para sintetizar la necesidad de profundizar no sólo la definición de la democracia sino el deber que tienen con ella los gobiernos democráticos, viene bien la siguiente cita: “La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa” (PNUD, 2004: 33). Esa misma situación de experiencia inacabada debe trasladarse a la noción o las nociones de democracia, como conceptos en búsqueda de un perfeccionamiento siempre posible.

Desarrollo

La noción de desarrollo aparece como objeto de estudio y de análisis a partir del discurso de Truman en enero de 1949, aunque diversas nociones del mismo se pueden rastrear desde los escritos de la antigüedad griega cuando la economía y su crecimiento se concebían subordinados a la política y a la moral.

Creemos que aunque hoy se ve la economía como un campo del conocimiento y del quehacer humano independiente de las mismas, política moral y economía encuentran puntos de convergencia creados por la corriente de pensamiento en la que una y otra coincidan. Puede presumirse así mismo que los alcances que plantea sobre la democracia una línea ideológica van articulados al modelo de desarrollo que se inscriba

en la misma línea de pensamiento. Ningún modelo es solamente económico, sino que encierra una concepción política de la economía, realmente se trata del modelo político-económico adoptado por los gobiernos.

El discurso lineal del desarrollo centrado en el crecimiento económico

En la economía clásica del siglo XVIII la concepción de desarrollo estaba atravesada por la idea de progreso, entendido como crecimiento económico basado en “leyes naturales” que rigen la economía de mercado y que permiten su autorregulación _la “mano invisible” de Adam Smith_ La sociedad en sí misma es concebida como sociedad de mercado. “[e]l mercado constituye así una ley reguladora del orden social sin legislador” (Rosanvallon, 1999: 52). La economía, dice el autor, se “desmoraliza” al independizarse de la moral y subordinarse al mercado.

En relación con el papel del estado el pensamiento económico liberal rechaza su intervención para establecer regulaciones sobre la actividad del mercado, y solamente le otorga funciones específicas tendientes a generar las condiciones necesarias para su óptimo desempeño, esto es: defensa contra todo acto de violencia, administración de justicia, y construcción de toda la infraestructura necesaria para garantizar su funcionamiento, porque el mercado con su propia dinámica está en capacidad de autoregularse.

Por otro lado, la idea de desarrollo entendido como crecimiento económico, utiliza como criterio para medir el nivel alcanzado, el ingreso bruto por habitante y el proceso de desarrollo lo mide por la tasa de crecimiento, a partir de esos parámetros se elaboran las nóminas internacionales que califican a unos países como desarrollados y a otros como poco desarrollados (Sunkel, 1978). Este producto interno bruto PIB per cápita ha servido como evidencia empírica para el discurso del desarrollo capitalista, que deja al margen de su visión aspectos como: distribución de ingresos, asignación de recursos, satisfacción de necesidades básicas, calidad de vida, o desarrollo humano, aspectos que difícilmente se regulan por alguna ley natural o mano invisible.

El enfoque economicista convertido en el parámetro para medir el desarrollo, para Andreu Viola es un enfoque racionalista y secularizado con fe ilimitada en la ciencia y la tecnología que extrae los problemas de su marco político y cultural, ve en los problemas sociales un asunto puramente tecnocrático y neutral, “la pobreza pierde

su carácter esencialmente político” (Viola, 2000: 21), señalándola como un problema de algunos sectores debido a sus características intrínsecas. El autor pone en evidencia que la aplicación de este modelo no ha disminuido la pobreza en los países del Tercer Mundo con economías dependientes, alta deuda externa, y ha generado más bien, un gran empobrecimiento rural porque ha desactivado su productividad y ha empujado a sus habitantes hacia las ciudades, creando inmensas bolsas de miseria en las urbes.

Para otro latinoamericano la idea del desarrollo como resultado de la planificación realizada desde los escritorios de organizaciones internacionales, que respondía a las expectativas del economicismo de Occidente, con herramientas “neutrales” y universales, se convirtió en la única vía posible y por tanto en instrumento para normalizar el mundo. Este discurso ha sido capaz, dice, de “crear sistemáticamente los objetos de los que [habla], agruparlos... y conferirles unidad propia (...) Es este sistema de relaciones el que permite la creación sistemática de objetos, conceptos y estrategias; el que determina lo que puede pensarse y decirse” (Escobar, 2006: 88). Se trata de un enfoque etnocéntrico y tecnocrático cuya exclusión más importante es la gente, justamente porque:

[Trata] a la gente y a las culturas como conceptos abstractos, como cifras estadísticas... en las gráficas del ‘progreso’. El desarrollo... concebido como un sistema de intervenciones técnicas aplicables más o menos universalmente con el objeto de llevar algunos ‘indispensables’ a una población ‘objetivo’ (Escobar, 2006: 94).

Dependencia y subdesarrollo

Para algunos teóricos del desarrollo como Bairoch (1973) la situación del subdesarrollo o el mantenimiento de esta asimetría entre centro-periferia, puede explicarse por medio de algunos obstáculos que se opondrían al despegue de los países subdesarrollados, a lo largo de uno de sus textos identifica esos obstáculos como: la inflación demográfica que incrementa los costos para la generación de empleo, de educación y capacitación para el manejo de las modernas tecnologías producidas por el primer mundo que a su vez también resultan onerosas; otros factores serían la eliminación de barreras de protección de la producción interna; fuga de cerebros; y factores socio-culturales; y, como uno más de los factores que sostienen el subdesarrollo, apunta la dependencia de estas economías respecto de las de los países desarrollados.

En nuestro criterio la dependencia no sería uno más de los factores del desarrollo asimétrico, como lo anota Bairoch, sino más bien una causa porque la integración de la economía latinoamericana al mercado mundial se ha producido mediante la subordinación de las propias necesidades y capacidades de los Estados, a las exigencias del primer mundo. El desarrollo del sistema mundo capitalista sostenido sobre la ley del valor mundializada (Amin, 1999), ha generado una polarización entre países desarrollados y subdesarrollados. La situación del subdesarrollo o el mantenimiento de esta asimetría entre centro-periferia, puede explicarse en gran medida por la dependencia de estas economías respecto de los países desarrollados. Otro autor al hablar del subdesarrollo dice lo siguiente:

La expansión del mercantilismo y el capitalismo metropolitanos hacia América Latina, África y Asia originó la destrucción de economías agrícolas e incluso industriales productivas y viables que existían en esos continentes (...) Las potencias metropolitanas en desarrollo saquearon a los pueblos de estas colonias económicas y políticas, despojándolas de un capital que utilizaron para industrializar sus propias economías. Al incorporar a esos pueblos a lo que hoy se denomina eufemísticamente mercado mundial, convirtieron a sus economías, ahora sí en *proceso de subdesarrollo*, en apéndices de las metrópolis. Como hemos visto... tal proceso se perpetúa sin variantes hasta hoy (Gunder Frank, 1976: 161).

Se trata entonces de un subdesarrollo causado y anclado a la dependencia que no permite planificar la economía interna de las naciones de acuerdo con sus propias necesidades productivas, laborales, sociales, de consumo, etc., sino que debe satisfacer los requerimientos para el desarrollo de las industrias y el consumo de los Estados del Primer Mundo, produciendo de esta manera un círculo vicioso de dependencia y subdesarrollo.

La concepción lineal, economicista, tecnocrática del desarrollo, que además asienta su progreso sobre la dependencia y la creación del subdesarrollo, correspondiente con la ideología liberal, o más bien neoliberal atraviesa el discurso hegemónico del desarrollo, discurso convertido en instrumento de dominación y neocolonialismo mundial para legitimar las inequidades que ha generado. Dominación ejercida por la economía de mercado, por las empresas transnacionales, e instituciones como el Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial, que imponen al mundo las reglas de juego que mejor se ajustan a sus propios intereses, como: la eliminación de

barreras para el comercio mundial; la liberalización financiera; la apertura a la inversión extranjera con una desterritorialización del capital, mientras se cierran las fronteras a la migración de los trabajadores, tal y como conviene a la necesidad insaciable de acumulación: libre movilidad de capitales y restricción a la movilidad de la fuerza de trabajo; la flexibilización laboral como otro mecanismo para favorecer la sobreexplotación del trabajador y la mayor acumulación de riqueza posible; eliminación de toda medida proteccionista que pueda fortalecer la economía interna de las naciones.

Este recetario obliga a los países del Tercer Mundo a aplicar medidas contrarias a aquellas que las economías hoy desarrolladas aplicaron para alcanzar su desarrollo con proteccionismos y fortalecimiento de su mercado interno, antes de abrirse al mundo, “quita[ndo] la escalera por la que se ha trepado para evitar que otros puedan subir... con argumentos y alegatos de carácter cosmopolita formulados por Adam Smith, para así impedir que pueda ser imitada por las naciones extranjeras” (List, 1955: 297).

Se mencionó antes las interacciones que podrían encontrarse entre determinadas corrientes teóricas sobre desarrollo y sobre democracia. En este punto, puede traerse a colación como ejemplo de esa articulación lo que José Nun advierte al decir que el debate democrático influido por el enfoque de desarrollo formalista y tecnocrático del neoliberalismo, está siempre cuidadoso de no afectar la acumulación capitalista, por lo cual “aparentemente a muchos les alcanza con que haya elecciones periódicas y, según los lugares, un caudal más o menos amplio de libertades públicas para considerar así saldado su compromiso con la democratización de la vida política” (Nun, 2002: 4).

Si bien el sentido restringido de la democracia contiene los elementos mínimos para diferenciarla de otros regímenes políticos que quieran tomar su nombre, ese minimalismo puede ser aprovechado por determinadas rutas ideológicas como la señalada, adoptadas en cualquier parte del mundo por gobernantes procedimentalmente democráticos que entienden el desarrollo desde esa visión economicista y tecnocrática, al margen de los equilibrios y de la generación de unos mínimos sociales y económicos de bienestar.

Discurso integral del desarrollo centrado en el ser humano

Definitivamente, un cambio de paradigma implica comprender la dimensión ética como transversal a toda idea de desarrollo, y tener como centro a la gente, al ser humano.

Algunos teóricos de la economía reivindican una base moral en ésta. Uno de ellos señala el juicio moral que ya en la Grecia aristotélica distinguía la economía como el arte practicado por quienes administran la casa y la ciudad, para adquirir los recursos necesarios para vivir bien el individuo y la colectividad; diferenciando la economía de la crematística, llamando a esta última un arte adquisitivo antinatural que busca acumular riqueza y propiedad, que en su máxima expresión constituye en hacer más dinero mediante el interés que se cobra por el dinero. El autor, también encuentra en Adam Smith un componente ético en su propuesta teórica cuando este señala que la actividad económica tiene dos vertientes, una es la organizativa que es técnica y la otra es la moral; Smith concebía que la actividad económica estaba cruzada por algunos elementos morales de la sociedad (Conill, 2004).

Para Amartya Sen incluir la dimensión ética en la economía no sólo es deseable, es indispensable si se trata de lograr que el desarrollo sea al mismo tiempo económico y humano. Este autor reconoce la importancia del crecimiento económico pero lo ve como un instrumento para conseguir un fin mayor. “El desarrollo tiene que ocuparse de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos” (Sen, 2000: 31). Da un giro importante a través de sus definiciones de libertades y capacidades con las cuales demanda de la economía el cumplimiento de los derechos humanos para mejorar la calidad de vida de las personas.

El desarrollo para el Premio Nobel, está concebido como un proceso de expansión de libertades humanas. Establece una diferencia entre dos tipos de éstas: las que llama “libertades fundamentales” que tienen un papel “constitutivo” del desarrollo y que son a la vez el “fin” primordial del mismo; entre ellas están las capacidades de leer, escribir, evitar la inanición, desnutrición, morbilidad prevenible, mortalidad prematura, entre otras. Y, por otro lado las “libertades instrumentales” que constituyen el “medio” principal del desarrollo; son aquellas que posibilitan el cumplimiento de las primeras, entre las que destaca las libertades políticas relacionadas con la democracia representativa, las libertades civiles, que coinciden con las que recoge Dahl en su texto Poliarquía; pero incluye también las oportunidades sociales que permiten alcanzar la libertad fundamental que consiste en vivir mejor. Señala además los servicios económicos que permiten el cumplimiento de los derechos económicos en la población (Ibídem).

Explícitamente para Sen la noción de desarrollo rebasa la concepción económica basada en la renta per cápita y el producto interno bruto, y centra su atención en la calidad de vida que puede alcanzar el ser humano mediante el ejercicio pleno de todas sus libertades.

El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con -e influyen en- el mundo en que viven (Sen, 2000: 31).

Otro pensador comprometido con la ética como componente de la economía, el argentino Rubén Lo Vuolo habla de crear condiciones que permitan a todas las personas el ejercicio de su libertad y la potenciación de sus capacidades creativas. La economía como cuestión social debe buscar el acceso a las capacidades que sean técnicamente posibles, dice, lo cual requiere de un sistema que coordine el saber con el poder y con la ética. Para mantener equilibrios estables hay que extender los beneficios a la mayor cantidad de gente y evitar la concentración en pocas manos. Y anota además que ante la situación precaria de los derechos sociales en América Latina se hace necesaria una política social que conjugue universalismo con selectividad (Lo Vuolo, 2001).

El egipcio Samir Amin también propone generar una alternativa de desarrollo humanista al desafío de la globalización y la expansión capitalista para el que se requiere entre otras condiciones, una dialéctica de lo universal y lo particular, y agrega, una relación entre la democracia y el progreso social; un equilibrio entre la llamada eficiencia económica (el mercado) y los valores de la igualdad y la fraternidad (Amin, 1999).

Bernardo Kliksberg, el creador de la disciplina llamada Gerencia Social, sigue la misma línea y subraya la necesidad de articular las políticas universales con las asistenciales, anota que se trata de dos momentos de acción, se trata de implementar políticas que al tiempo que ayudan a sobrevivir, también rehabiliten, capaciten; dice, es necesario desmontar la falacia de un discurso que pone lo asistencial versus lo universal, porque deslegitima la política social. Por último, si “[l]a pobreza mata y la desnutrición también. ¿Qué se hace con ellos? ¿Se espera a que haya plena ocupación en el país? ¿O se les ayuda ya? Ayudarlos ya no es una cuestión de política económica, es una cuestión

de ética elemental. En una sociedad democrática no hay ninguna alternativa, hay que ayudar ya...” (Kliksberg, 2007: 279).

Respecto de las interconexiones entre las definiciones de democracia y desarrollo podemos decir que el pensamiento que tienen sobre el desarrollo autores como Lo Vuolo 2001, Kliksberg, Amin 1999, Sen 2000, quienes entienden éste como la ampliación del disfrute de libertades y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los sectores, es perfectamente compatible con la propuesta teórica de Przeworski et al, 1998, Boron 2003 y O’Donnell 2004, reclamando que la democracia vaya más allá de los aspectos políticos y civiles y extienda sus alcances hacia lo social.

Ciudadanía

Étienne Balibar en su texto Sujeción y Subjetivación señala un tránsito del sujeto de la Edad Media, o *subjectum*, término cuya significación histórica connota privación o limitación de libertad del “ser humano sujetado”, que no es dueño de sí, sumiso a una autoridad humana (la ley impersonal, el señor) o sobrehumana (el amo interior, la ley interior, el señor dios); este sujeto sujetado del Medio Evo se desplaza hacia el “sujeto subjetivado” de la filosofía moderna, de las sociedades seculares y luego democráticas, entendiéndose subjetivado como aquel que ya no es “llamado ante la ley” sino que invierte su relación y se transforma en el que “hace la ley”, al menos virtualmente, y por tanto es responsable de las consecuencias de la misma. Se transforma en el *homo sive civis* donde hombre significa ciudadano, el ser humano subjetivado (Balibar, 2000). Sin embargo cabe reparar en el vínculo estado-ciudadanía, ese Gran Otro, como lo llama Balibar, quien constituye al sujeto-ciudadano y le reconoce unos derechos. Otros autores expresan el vínculo entre ciudadanía y estado.

[L]a ciudadanía se puede ejercer de forma plena sólo cuando el sistema normativo está guiado por criterios universales, cuando impera el estado de derecho, cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo y cuando todas las personas gozan de ciertos prerequisites sociales y económicos. Y sólo un estado efectivo puede generar las condiciones que aseguran la realización universal de la ciudadanía. (O’Donnell, 1992 citado en Przeworski et al, 1998: 62).

Balibar reconoce que la categoría de ciudadanía trae implícito el carácter inalienable de sus derechos, acota sin embargo, que ésta no es un punto de partida sino un “horizonte

de realización” que se conquista colectivamente, políticamente. Pero esta construcción dinámica e inacabada que requiere para la realización de la misma la participación activa del estado, lleva a Balibar a pensar en la necesidad de movilizarse por una ciudadanía universal, que trascienda las fronteras del estado-nación.

Finalmente, Alayón sintetiza su concepción de la siguiente manera: “La ciudadanía se materializa en la vigencia efectiva de los derechos que una sociedad considera incluidos en tal noción;...la vigencia de la ciudadanía [constituye] las bases para una democracia plena” (Alayón, 2006: 31).

Dimensión social de la ciudadanía

La dimensión social de la ciudadanía consiste en el pleno disfrute de un grupo de derechos que determinan las condiciones de vida de las personas e inciden directamente sobre el desarrollo de las potencialidades y capacidades humanas para la realización integral de las personas; estos son los derechos económico-sociales: empleo, alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social, entre los principales (PNUD, 2004).

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD 2004, señala un déficit en los resultados sociales de las democracias latinoamericanas, demuestra una gran diferencia con los avances alcanzados en el ejercicio de los derechos políticos y civiles.

Para Przeworski et al, la universalización del sufragio trajo consigo una generalización de la ciudadanía con los derechos y obligaciones que le son inherentes, incluyendo los derechos sociales, generando problemas al régimen democrático que abraza un sistema de derechos positivos, sin embargo no traen implícitas las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los mismos para toda la población. En un Estado con régimen democrático “una vez que los derechos políticos se universalizan, un mínimo de seguridad material y conocimientos constituyen las condiciones necesarias para la ciudadanía efectiva” (Przeworski et al 1998: 63).

La ciudadanía con la totalidad de derechos que abriga, pero con énfasis en la dimensión económico social de la misma, constituye en esta tesis el eje vertebrador entre el desarrollo y los rendimientos sociales de la democracia, esto a partir de que la revisión teórica realizada nos permite encontrar coincidencias entre los alcances

respecto de los tipos de derechos que las definiciones de desarrollo y de democracia incluyen dentro de sus fronteras.

Es así mismo dicha noción, el enlace entre la situación del trabajo y los rendimientos sociales de la democracia, justamente porque es este derecho el que apuntala las otras libertades del área social.

Trabajo

Nociones sobre el trabajo en los teóricos clásicos de la economía

Adam Smith el padre del liberalismo económico, en su conocida obra *Una Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, profundiza y desarrolla las ideas de otros autores, y expone además otras como la división del trabajo que permite reducir los costos de producción, y el establecimiento de la diferencia entre valor de uso y valor de cambio de las mercancías producidas.

Sobre estos últimos conceptos establece que el precio de un producto depende de la cantidad de trabajo humano contenido en el mismo, a lo que denomina valor de cambio, mientras que el valor de uso está determinado por su capacidad de satisfacer una necesidad determinada. En la introducción de la obra citada anota que “[e]l trabajo anual de cada nación es el fondo del que se deriva todo el suministro de cosas necesarias y convenientes para la vida que la nación consume anualmente, y que consisten siempre en el producto inmediato de ese trabajo o en lo que se compra con dicho producto a otras naciones” (Smith, 1999: 27).

Al desarrollar la noción de valor de cambio cree que no sólo debe considerarse el tiempo invertido en la realización del producto sino que considera también el esfuerzo soportado para realizar la tarea, estableciendo que el tiempo empleado en realizar una tarea sencilla no es equivalente a ese mismo tiempo usado en otra que requiere de mayor esfuerzo; igual cosa rige para lo que se refiere a la destreza requerida, pero como no es fácil establecer la medida exacta de esas diferencias contenidas en el producto, señala que éstas se definen en el mercado a través del regateo y la negociación, por tanto el valor de cambio queda establecido por la cantidad de dinero obtenido en la venta del producto (Ibídem).

La misma lógica que aplica al valor de cambio de un producto la extiende al valor del trabajo y añade que éste como toda mercancía tiene un precio real y un precio

nominal. El primero se expresa en la cantidad de cosas necesarias para la vida que adquiere con el pago recibido, mientras que el pago nominal de su trabajo es la cantidad de dinero que recibe por él. Añade que la riqueza o pobreza del trabajador se mide por el precio real no por el precio nominal (Ibídem).

Karl Marx siguiendo la teoría del valor de Smith y de David Ricardo quien también trabajo en ella, hace distinción entre trabajo y fuerza de trabajo, la última es el conjunto de capacidades físicas y espirituales que posee el ser humano y que puede ponerlas en acción para producir cualquier tipo de bienes, mientras que el trabajo es la materialización, la expresión de la puesta en obra de esas capacidades. Al establecer esa diferenciación desvela la explotación que sufre el sector laboral en el capitalismo. El trabajador al emplear su fuerza de trabajo durante el proceso productivo, imprime un valor a las mercancías resultantes con una magnitud mayor al valor que se le retribuye como salario. Ese excedente de valor generado por el trabajador y que no lo recibe él sino que queda en manos del capitalista es lo que se denomina plusvalía o plusvalor.

José Noguera hace algunas puntualizaciones respecto del pensamiento de Marx sobre el trabajo, por ejemplo, Marx no le otorga un carácter productivista, porque no tomaba la producción económica como un fin en sí mismo, la prioridad la ponía en el desarrollo humano, de ahí su actitud favorable a la reducción de la jornada laboral y ampliación del tiempo libre, entendido este último como autorrealización que es la verdadera riqueza y no el consumo y la acumulación; para Marx la reducción del trabajo necesario sería posible gracias a la innovación tecnológica (Noguera, 2002).

Para Marx el concepto amplio del trabajo se expresa en la inclusión de las tres dimensiones: cognitivo-instrumental, práctico-moral y estético-expresiva. “el trabajo es una actividad orientada a un fin (dimensión cognitivo-instrumental, o teleológica), pero también es interacción social y comunicación (dimensión práctico-moral, o social), así como autoexpresión práctica del ser humano, que desarrolla en él «el libre juego de las fuerzas vitales físicas y espirituales» (1872: 319) (dimensión estético-expresiva)” (Ibídem: 151).

Trabajo y neoliberalismo

En las últimas décadas se ha producido un cambio en el enfoque de la teoría económica sobre el trabajo y el empleo. Este nuevo enfoque ha impuesto sobre los países de la

periferia lo que se debe pensar y hacer en materia de economía, acorde con los intereses de los grandes poderes económicos y políticos mundiales.

Las reformas desarrolladas en los últimos decenios como derivación normativa de esta nueva ortodoxia se han aplicado sobre muchos aspectos de las relaciones laborales pero, básicamente, han influido en tres principales: los costes del trabajo, el poder de negociación y los mecanismos de los que depende la búsqueda de trabajo. La experiencia muestra que reformas de esta naturaleza permiten aumentar las contrataciones, pero que eso no siempre se traduce en un incremento neto del empleo porque implican reducción salarial y aumento del número de trabajadores pobres y, en general, de la desigualdad y la pobreza, todo lo cual conlleva a la postre peores condiciones generales para la productividad y la demanda agregada (Torres y Montero, 2005: 28).

Los autores se preguntan si cabe plantearse investigaciones sobre trabajo y empleo ajenas a cuestiones éticas. “¿Tiene sentido que la economía se desentienda del problema del bienestar efectivo de los trabajadores o de la sociedad en general cuando aborda el problema del desempleo?...” (Ibídem: 31).

Una visión alternativa

En una sociedad con desempleo y empleos precarios el autor argentino ya citado, Rubén Lo Vuolo propone construir alternativas a la visión dominante, estimulando otras necesidades, otros mercados, otros modos de regulación económica y social. Pero ello necesita un ejercicio de deconstrucción de las ideas imperantes sobre el trabajo, de manera que la satisfacción de los derechos sociales se desligue, se independice del hecho de tener o no empleo.

Plantea una manera de entender la situación del empleo que garantice beneficios para el trabajador y para la empresa, estableciendo una comunión de intereses. Anota entre otras propuestas, que para aliviar la presión que ejerce el sentido dual del salario, que por un lado significa un costo de producción para el empresario y por otro es el ingreso del trabajador, se lo podría descomponer en una parte fija y otra sujeta a variaciones que remuneren aspectos relacionados con la participación del trabajador en la empresa, transformándolo en una especie de socio. El mayor sueldo por antigüedad en la empresa se podría reemplazar por dividendos sobre las acciones de trabajo producto de la capitalización de resultados por parte del trabajador, demandando de los nuevos trabajadores compromisos de capitalización individual de acciones con miras al

aumento de sus ingresos. Pero medidas de este tipo requieren que los trabajadores se conviertan en participes de las decisiones sobre gestión y distribución de resultados, señala (Lo Vuolo, 2001).

CAPÍTULO II

CONTEXTO POLÍTICO - ECONÓMICO

Breve recorrido histórico por la democracia posdictadura ecuatoriana hasta el 2000

En 1979 el Ecuador retorna a la democracia después de un período de tres sucesivas dictaduras. La primera de carácter civil de Velasco Ibarra quien fue electo presidente por quinta ocasión en 1968, en junio de 1970 rompe la constitucionalidad y gobierna con plenos poderes; en 1972 un golpe de Estado reemplaza esta dictadura por una militar encabezada por el General Rodríguez Lara; en 1976 éste es a su vez sustituido por un triunvirato militar conformado por los comandantes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas presididos por el Almirante Alfredo Poveda. Durante este triunvirato se inicia un proceso coordinado con sectores de la sociedad civil para realizar el retorno a la democracia.

El 10 de agosto de 1979 Jaime Roldós asume el primer mandato constitucional posdictadura, inscrito en el contexto de la “tercera ola de democratización”², como llama Samuel Huntington (1994) al reemplazo de gobiernos autoritarios por regímenes democráticos, producido entre 1974 y 1989 en alrededor de treinta países de América Latina, Europa y Asia, “ola” que se inicia con la caída de la dictadura de Salazar en Portugal con la denominada Revolución de los Claveles y concluye con el derrumbe de los regímenes socialistas de la órbita soviética.

En este marco, durante los ochenta América Latina realiza no sólo el proceso de democratización, sino que entra en una doble transición que es tanto económica cuanto política; en lo económico se realizan profundas reformas neoliberales y en lo político se retorna a la democracia, régimen que en Latinoamérica adopta peculiares características en función de las necesidades del modelo económico que comienza a implementarse (Muñoz, 2006).

² Las dos olas anteriores que cita Huntington corresponden, la primera, cuando 29 países de Europa y América entre 1828 y 1926 adoptan el sufragio universal; y la segunda ola se produce entre 1943 y 1962 cuando veinte antiguas dictaduras se transformaron en democracias mediante la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial que promovió regímenes democráticos en Alemania occidental, Italia, Austria, Japón, y por el proceso de descolonización de las naciones africanas.

Si bien es cierto, la democracia se mantiene como forma de gobierno, la imperiosa necesidad de implementar los paquetes económicos permite que se desarrolle una democracia presidencialista gustosa de gobernar por decreto, razón por la cual las democracias de la región empezaron a sumar un conjunto de nuevos adjetivos calificativos. Así por ejemplo, O'Donnell caracterizó como democracias delegativas a los regímenes presidencialistas en los que la legitimidad plebiscitaria sirve de recurso al gobernante para asumir poderes extraordinarios y gobernar por decreto prescindiendo del control parlamentario (Paramio, 1999: 23 citado en Muñoz, 2006: 104).

Sobre la realidad política vivida en el Ecuador, se puede afirmar que en lo político el nuevo período democrático del país no ha estado exento de permanentes desapegos a la institucionalidad y a las exigencias que la democracia demanda de los representantes políticos para la toma de decisiones. Cabe citar ciertas dinámicas propias de la realidad ecuatoriana descritas en un estudio sobre los gobiernos en el Ecuador.

...que llevaron a que se dilapidaran recursos fiscales en obras no prioritarias, gestionadas por diputados adheridos al gobierno, al nombramiento de funcionarios incompetentes, al crecimiento innecesario de la burocracia y a que proliferara la corrupción en las concesiones de partidas presupuestarias, contratos y puestos públicos. Como también a que se afectara la unidad de los partidos víctimas de tales prácticas, perdieran credibilidad sus dirigentes y se desacreditará la actividad política (Hurtado, 2006: 149).

El autor anota además varios elementos que han dado forma a la situación del estado ecuatoriano de este período, así en lo económico se produce una falta de estabilidad en los ochenta y noventa, causada por un desarrollo nacional dependiente que se vio afectado por la caída de los precios internacionales del petróleo; en lo político: pugnas entre poderes legislativo y ejecutivo; fragmentación de los partidos; las mayorías parlamentarias transitorias para asuntos específicos, no coaligadas programáticamente en favor del desarrollo nacional sino en función de intereses personales de los diputados, como asignación de partidas presupuestarias, entrega de cargos públicos y atención de asuntos particulares para sus recomendados.

Específicamente, en lo referente al modelo económico, el país desde los inicios de su vida republicana se insertó en el mercado mundial a partir de un esquema primario exportador, el porcentaje más significativo de ingresos para su economía se basó en la exportación de algún producto primario, cada uno de estos con sus épocas de verdadero esplendor, como el cacao (1866-1925), banano (1946-1968) y el petróleo desde 1972 en

adelante. Pero esta modalidad de acumulación primario exportadora genera una dependencia de la economía local hacia las constantes variaciones de los precios internacionales de tales materias en el mercado.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta y bajo la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL se produce en el país y en América Latina en general, un giro que va desde el modelo de acumulación capitalista basado en las rentas que produce la exportación de productos primarios, hacia un modelo desarrollista que busca la generación y el fortalecimiento de la industria local mediante la industrialización vía sustitución de importaciones ISI, con la finalidad de disminuir la brecha que los separa de los países desarrollados cuyas economías se caracterizan por la exportación de productos con inteligencia agregada.

El desarrollo de los países del centro se inició gracias a una temprana incursión en la creación de bienes de capital y productos elaborados, con la consiguiente generación de encadenamientos productivos, encadenamientos de consumo y encadenamientos fiscales, a partir de su producción primaria; pero, como lo evidencia su historia económica, esos procesos de industrialización requirieron de la implementación de políticas estatales proteccionistas en sus inicios y durante sus procesos de fortalecimiento.

El modelo ISI implementado en las décadas mencionadas, en Ecuador y América Latina en general, requería del concurso del estado y de una planificación nacional. Sobre las estrategias indispensables para alcanzar la industrialización de un país, Alberto Acosta rescata el pensamiento de autores como el alemán Friedrich List en la primera mitad del siglo XIX y de Eloy Alfaro a fines del mismo siglo, cuyos planteamientos servirían posteriormente de “sostén teórico a las propuestas del economista argentino Raúl Prebisch (1901-1986) y de la misma CEPAL... [sobre] las estrategias orientadas a una industrialización vía sustitución de importaciones, inducida y temporalmente protegida” (Acosta, 2006: 75).

En el Ecuador Eloy Alfaro ya en 1906 realiza los primeros esfuerzos en favor de la industria nacional, mediante la Ley de Protección Industrial, con la finalidad de garantizar los puestos de trabajo que generaba. “... se había declarado ‘partidario del libre cambio en su más alta aceptación, pero mientras dure la infancia de nuestro desarrollo industrial [decía] pienso que debemos dar amparo juicioso a los ramos que

necesiten de leyes protectoras, y aún de razonables auxilios del Tesoro Nacional” (Acosta, 2006: 73, 74).

Otros antecedentes del modelo ISI los encontramos en la década de los veinte cuando la Revolución Juliana pretendió plantear un proyecto industrialista, sin embargo, dice Velasco a esas alturas con excepción de un núcleo textil serrano de cierta importancia, no existía una burguesía nacional, solamente algunas pequeñas industrias de alimentos en la costa; tampoco existía un mercado interno necesario para la industrialización, por eso, “si bien se dio un robustecimiento estatal y, además se promulgó la Ley Protectora de las Industrias Nacionales y luego la Ley de Aranceles y Aduanas hay que recordar que el sector industrial -dominado por la rama textil- no era en la mayoría de los casos, otra cosa que una prolongación del latifundismo serrano” (Velasco, 1981: 167).

A finales de la década de los veinte, por influencia de la Misión Kemmerer, se sentaron los ejes de un estado regulador mediante la creación de algunos organismos estatales como el Banco Central, Superintendencia de Bancos y algunas direcciones generales entre otros que servirían para articular la vida económica del país. Posteriormente en 1944 con La Gloriosa³ también se intentó reemplazar el modelo de acumulación primario exportador pero los esfuerzos generados en estos distintos momentos, anota Acosta, no lograron constituir una estrategia que permitiera entrar en un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

A mediados de la década de los cincuenta, señala, como consecuencia de un deterioro en los términos de intercambio junto con otros factores como la reactivación de las plantaciones centroamericanas y la desventaja de la ubicación geográfica que se suman para dar término al auge bananero, con los problemas que esto trajo para la economía nacional, se configura una nueva alianza de las clases dominantes y se va generando una serie de mecanismos estatales de transferencia masiva de excedentes hacia las burguesías urbano oligopólicas.

³ Levantamiento popular del pueblo guayaquileño que contó con el apoyo de los militares para derrocar al gobierno del presidente Arroyo del Río, ligado a la burguesía agroexportadora y violento represor de los obreros. Producto de esta revuelta se elaboró la Constitución de 1944 de corte progresista, valorada por sus meritos por historiadores y juristas ecuatorianos.

Los ejes para la transferencia fueron sobre todo un tipo de cambio sobrevaluado (y elevados aranceles a los bienes finales), los controles de precios agrícolas y los subsidios a su consumo, los sistemas tributarios regresivos, las bajas tarifas públicas, las tasas de interés reales negativas y la emisión primaria sin respaldo (que la población cancelaba a través del ‘impuesto inflacionario’). Aún la insuficiente reforma agraria puede entenderse como un mecanismo para abaratar los precios de las materias primas para la agroindustria y los alimentos para las capas urbanas. Todo con el fin de inducir el proceso de industrialización (Acosta, 2006: 113).

Para Larrea las medidas estatales de promoción industrial permitieron un alto crecimiento del sector manufacturero, alcanzando entre 1972-1982 un crecimiento anual del 9.1%, sin embargo se trató de “una industria fuertemente *oligopólica*, poco eficiente, con un empleo intensivo de capital y altas demandas de insumos importados, cuya expansión resultó insostenible a raíz de la crisis de los años 1980” (Larrea, 2006: 88. El resaltado es del autor). Anota que algunas industrias de la rama textil y del sector alimentario han podido mantenerse a pesar de la posterior apertura comercial y eliminación de políticas de protección, alcanzando incluso algún grado de competitividad internacional, sin embargo considera que:

Entre los límites del esfuerzo de industrialización y diversificación económica... no logró resultados sostenibles en el largo plazo, debido a su carácter altamente intensivo en insumos importados...y por su tecnología capital-intensiva. Una parte significativa de esta industria, instalada bajo condiciones de alta protección, tuvo que desmantelarse, en un esfuerzo trunco que ha dado lugar a una tendencia hacia la reprimarización de la economía a partir de 1982... ‘estrategia parcialmente truncada de desarrollo, que se añade a otros ciclos de auge y crisis...’ (Larrea, 2006: 88).

Señala otros dos importantes límites de este proceso, además de que se produjo un crecimiento desigual que concentró recursos en las urbes impactando negativamente sobre la agricultura por las migraciones masivas del campo a la ciudad, otro límite fue la escasa generación de empleo productivo y el mantenimiento de la inequidad social y de la pobreza, frustrando las expectativas de diversificación económica, urbanización, y en general de producción de mejores condiciones sociales; por el contrario, la migración rural engrosó el sector informal urbano, con empleos precarios y mal remunerados.

Anota el autor que, a pesar de las debilidades citadas, si se asumen las alternativas que ofrece el fortalecimiento de la pequeña y mediana industria, la artesanía, el turismo y formas de aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, la

ISI encierra un “alto potencial de diversificación económica y generación de empleo productivo basado en la manufactura y servicios sobre bases sustentables” (Ibídem: 91).

A inicios de los ochenta entra en crisis este modelo sin dejar todos sus potenciales beneficios, mientras tanto, el país se encuentra con una elevada deuda externa provocada justamente por el boom petrolero que atrajo a los organismos internacionales con sus ofertas de préstamos, incentivando en los gobernantes el sobreendeudamiento respaldado por los recursos de la exportación del crudo que por una década mantuvo altos precios en el mercado mundial debido a situaciones como, el conflicto árabe-israelí por el cual los árabes cortaron el flujo de su petróleo a varios países industrializados, provocando los altos precios internacionales.

El Fondo Monetario Internacional FMI empezó a exigir la implementación en América Latina de políticas de ajuste estructural⁴. Políticas que tienen como objetivo final “readecuar la economía de un país a las demandas de la economía internacional. Programas de este tipo han sido aplicados fundamentalmente en los países latinoamericanos bajo la dirección del FMI y del Banco Mundial” (Acosta, 2006: 269).

Durante la administración de Osvaldo Hurtado (1981-1984) se produce una crisis causada por una suma de factores como, el servicio de una crecida deuda externa que en cuestión de seis años, desde 1975 hasta 1981 se multiplicó en catorce veces; la baja de los precios del petróleo; los gastos del conflicto de Paquisha (un enfrentamiento bélico) en 1981 con el Perú; la paralización del crédito internacional; las pérdidas provocadas por el Fenómeno del Niño; en este contexto de estrechamiento fiscal y bajo la presión de los organismos internacionales mencionados, en 1982 se inicia una nueva política económica con el denominado Programa de Estabilización Económico y Social desarrollado por las autoridades de la Junta Monetaria y del Banco Central del Ecuador.

Con unos pasos adelante y otros atrás, se comienza un nuevo recorrido que va hacia el predominio de las leyes del mercado y de reducción del estado en su capacidad reguladora, más que en su tamaño.

⁴ Reordenamiento de las finanzas públicas mediante, la reducción del gasto público y privatización de las empresas estatales para lograr una reducción del sector público; la disminución de déficits en el presupuesto del estado; el control de la inflación; y reformas tributarias que estimulen la inversión y el ahorro privado.

El gobierno de Hurtado, entre otras medidas adoptadas, liberaliza el tipo de cambio para promover las exportaciones, lo cual no derivó en el fortalecimiento de la industria sino que provocó la explotación intensiva de recursos naturales mediante el empleo de mano de obra barata; paralelamente se produce un crecimiento de la importación de productos de consumo interno inmediato, con el consecuente debilitamiento del aparato productivo nacional, afectando especialmente a la mediana y pequeña empresa, debido a su estructura productiva.

Después de estas primeras incursiones aperturistas, el sucesor de Hurtado, León Febres Cordero (1984-1988) continua con el esquema planteado, “abandonó el papel activo del estado en la economía y fueron promovidos los principios y valores del mercado libre y la empresa privada” (Paz y Miño, 2009: 72). Así, en 1986 se adoptan medidas como la flotación de las tasas de interés, que junto con la eliminación de tasas preferenciales para la producción generaron la elevación de los intereses “con la imposibilidad del aparato productivo para cumplir con tales exigencias, lo que a la larga provocó un severo proceso de desinversión productiva” (SAPRIN, CELA, PUCE, 2004: 45), con negativos efectos sobre el sector productivo, como se verá más adelante.

En los últimos meses del gobierno de Febres Cordero se evidenciaba un enorme deterioro de las condiciones de la economía nacional, la miseria crecía en la sociedad, había corrupción a todo nivel, y en la ciudadanía se manifestaba un gran sentido de inseguridad; además, en los últimos meses de su presidencia, realizó un dispendioso gasto público, con la finalidad de asegurar su futuro político, mediante lo que en los ciclos políticos de la economía se denomina la producción del efecto monumento, situación que rindió los resultados esperados en la costa en general, pero principalmente en Guayaquil (Acosta, 2006).

El gobierno del socialdemócrata Rodrigo Borja (1988-1992) continuó con las políticas de ajuste estructural que venían aplicando sus predecesores. “Borja trató arduamente de convencer al país de que las reformas no eran una capitulación a las demandas de los acreedores, y que el FMI y el Banco Mundial no habían sido actores centrales en el diseño de las nuevas medidas económicas” (Thoumi y Grindle, 1992: 72, 24 citados en Hurtado, 2006: 46).

Aunque Borja generó expectativas sobre un cambio de dirección en la orientación de las políticas económicas, sin embargo, “[s]alvo contadas excepciones, el

régimen... puso direccionales a la izquierda para girar constantemente a la derecha” (Acosta 2001: 177). Por ejemplo, justamente este gobierno socialdemócrata estableció la ley de maquilas, expedida por el Congreso Nacional el 2 de febrero de 1990, conocida como Ley No 90, que entre los puntos correspondientes a la sección de relación laboral, permitía cosas como un periodo de prueba en los contratos laborales, o más aún cosas inauditas como que, en caso de que la empresa maquiladora sufriera un desabastecimiento de materiales “las partes podrán acordar expresamente una suspensión no remunerada de la relación laboral previa autorización del Inspector del Trabajo, reanudándose en los mismos términos, superados los causales de la paralización” (Ley No 90). Flexibilización laboral extrema.

Sixto Durán Ballén (1992-1996) llega al poder después de su separación del Partido Social Cristiano y mediante la conformación del Partido Unidad Republicana PUR. La separación de Durán Ballén del PSC para formar otro partido que le permitió presentar su candidatura presidencial obteniendo el triunfo electoral, en cuyo proceso tuvo como contendor justamente al socialcristiano Jaime Nebot, anota Ximena Endara, evidencia una fractura política que estaba viviendo la derecha ecuatoriana por desacuerdos internos en la fracción financiera de la burguesía, distanciamientos que, según criterio de la autora, “fueron provocados por los cálculos que se hacían sobre el reparto del botín que constituían las empresas públicas, cuya venta era la última etapa del proyecto neoliberal, de la cual cada fracción esperaba obtener ingentes ganancias” (Endara, 1999: 96). Este gobierno esgrimió la premisa de modernización del Estado, sujetando el sentido de tal concepto a “la simple privatización de las empresas públicas, la compra de renuncias para reducir el número de trabajadores estatales y a la limitación del papel del Estado como regulador de la economía” (Ibídem: 103).

Además, y nada menos, consolidó un nuevo marco jurídico que dio luz verde y sustento legal para las medidas que armonizaban con el discurso neoliberal. Para alcanzar una reforma estructural del estado, se produjo una serie de reformas a leyes existentes y se crearon otras. Entre las principales normas jurídicas de este cuerpo legal se pueden mencionar:

Ley de Presupuestos del Sector Público, Ley de Modernización, Reformas a la Ley de Contratación Pública, Reformas a la Ley de Hidrocarburos, Código de Procedimiento Administrativo, Decreto de racionalización de funciones del gobierno central, Ley General de

Instituciones Financieras, Ley del Mercado de Valores, Reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno, Reformas a la Ley de Aduanas, Ley Agraria, Reformas a la Ley de Telecomunicaciones (...) Ley de Seguros, Ley de Régimen del Sector Eléctrico, Ley de unificación salarial, Ley Antimonopolios, Ley de Régimen Municipal, Ley de Minería, Ley de Contratación Pública, Ley de Turismo, etc. (Endara, 1999: 104).

Durán Ballén tomó medidas como la liberalización de las tasas de interés, generando dificultades para el aparato productivo que sufrió el encarecimiento de los créditos necesarios para sostener sus procesos, dificultando consecuentemente, el cumplimiento de sus obligaciones con los bancos. Promovió la apertura de la economía ecuatoriana a la inversión extranjera con las mismas condiciones que la inversión nacional, con lo cual se desalentó la actividad productiva nacional afectando principalmente a las pequeñas y medianas empresas debido a su estructura productiva.

Los cambios operados en el aparato productivo, modifican también la estructura y composición de la fuerza laboral y tienen efectos desfavorables sobre las fuentes de empleo; por lo tanto, aunque los índices de empleo mantuvieron cierta estabilidad en éste gobierno sin embargo las nuevas condiciones de trabajo, producto de la aplicación de las políticas de flexibilidad laboral, provocaron el deterioro de la calidad del empleo en el Ecuador con “un fuerte aumento de la informalidad y una concentración del mismo en el sector de los servicios de muy baja productividad” (OIT, 2001:12).

Otras reformas planteadas por Durán Ballén no lograron pasar gracias a la acción social que las negó en las urnas “las reformas neoliberales que el régimen pretendió introducir vía consulta popular a fines de 1995, cuando había fallado el atajo corrupto intentado por su vicepresidente Alberto Dahik: éste reconoció haber estado envuelto en casos de soborno a diputados para acelerar las privatizaciones” (Acosta, 1999: 58).

Concluido el gobierno de Durán Ballén, se inicia un proceso de gran inestabilidad política; entre 1996 y 2005; se produce el derrocamiento sucesivo de tres presidentes, en episodios que conjugaron “movilizaciones populares y maniobras de dudosa legalidad de los legisladores que involucraron a las fuerzas armadas como ‘garantes’ del orden democrático y como últimos intérpretes de quién debería ser el presidente” (De la Torre, 2009: 182).

Estos episodios superados mediante procesos extraños a la institucionalidad de la democracia, que sin embargo fueron “legitimados” por la ciudadanía, a nuestro modo

de ver por la urgencia psicológica de poner un cierre para evitar el limbo, un campo difuso de gobierno, donde la maniobra política y los intereses sectoriales terminarían por imponer soluciones alejadas de las demandas que motivaron la acción popular, y principalmente por la escasa sedimentación del estado de derecho en la conciencia nacional, provocada por las prácticas consuetudinarias de los políticos.

Abdalá Bucaram (agosto 1996–febrero 1997) el primero de los cesados en el poder durante el periodo mencionado, en sus escasos seis meses de gobierno no alcanzó a poner en vigencia las numerosas reformas legales que había anunciado, como la convertibilidad monetaria bajo la receta argentina traída por su asesor económico, el neoliberal Domingo Cavallo; flexibilización laboral; concesión de vías y aeropuertos, entre muchas otras del mismo corte.

Jamil Mahuad (agosto 1998–enero 2000), segundo presidente destituido en este período, gobernó en medio de una crítica situación económica en la que confluyeron varios factores. Entre los que escapan al control de cualquier gobierno están, el Fenómeno del Niño de 1997-1998 que se manifestó con una fuerza extraordinaria y afectó severamente la producción agrícola, especialmente en la costa donde se deprimió también la agroindustria y la pesca, cerrando innumerables fuentes de empleo; a la catástrofe natural se suma, la guerra con el Perú y la caída de los precios del petróleo entre 1998 y 1999 como consecuencia de los efectos provocados por la crisis asiática financiera de afectación internacional producida en 1997.

En su mandato de un año cinco meses Mahuad ejecutó algunas controvertidas acciones, principalmente las encaminadas a evitar el colapso del sistema financiero privado, objetivo que a la final no se consiguió y fue rebasado por las propias deficiencias del sistema bancario, pero en cambio, estas medidas si terminaron de dibujar el panorama más crítico que ha vivido el Ecuador posdictadura, convirtiéndose en hitos de la historia nacional reciente por sus desastrosos efectos sociales y económicos, algunos de ellos todavía hoy, al año 2011 no terminan de resolverse.

El neoliberalismo, de cuyo corte eran las medidas y leyes que se venían adoptando, bajo los postulados de limitar la intervención del estado y evitar el “derroche” de recursos fiscales, para lo cual este modelo manda reducir la intervención en las áreas sociales, sin embargo como para otros casos el neoliberalismo no tiene igual cuidado con los recursos fiscales, durante este gobierno, el estado ecuatoriano intervino

económicamente con recursos públicos para contener en alguna medida la debacle de la banca privada, desastre que no se inició en el gobierno de Mahuad sino, desde nuestra apreciación, se gestó desde la aprobación de la ley para el sector financiero, reformada en el gobierno de Durán Ballén que, como anota Salgado, liberaba a los banqueros de controles del estado, que según el neoliberalismo son “represión financiera”, eliminando estos controles se les permitió a los bancos préstamos vinculados de hasta el 60%, porcentaje que fue rebasado (Salgado, 2003: 107), entre otras licencias de las que algunos banqueros abusaron y que llegado el momento no supieron responsabilizarse por sus ineficiencias; sumando a esto las dificultades que atravesaba el aparato productivo por factores como la flotación de tasas de interés, eliminación de tasas preferenciales para la producción, importación masiva de productos de consumo inmediato y apertura al capital extranjero en condiciones iguales a la inversión nacional, todas estas medidas implementadas por sucesivos gobiernos y mencionadas en líneas precedentes, produciendo una alta cartera vencida.

Para auxiliar a la banca se procedió a realizar la más grande intromisión del estado en la economía particular de millones de ecuatorianos, que la historia del país pueda registrar; se congelaron las cuentas corrientes, de ahorros y depósitos a plazo fijo, de los ciudadanos y después se decretó el feriado bancario, pero como estas medidas no fueron suficientes para contener el estallido del problema, Mahuad no dudó en recurrir al denominado salvataje bancario que consistió en entregar a la banca colosales sumas provenientes de los recursos fiscales y creó la Agencia de Garantía de Depósitos AGD, institución pública que sería la encargada de intervenir y estabilizar el sistema financiero nacional.

Como se puede ver, una seña propia del neoliberalismo que no se ha respetado es la de dejar la economía en manos de las fuerzas del mercado sin la intervención estatal. En realidad, en nuestro país el estado no ha permitido enteramente que la empresa privada tome las riendas de su accionar y también asuma sus consecuencias, y ha realizado repetidas intervenciones para ayudar al sector privado cuando por ineficiencias, excesos o dificultades causadas por el contexto económico nacional, o por una conjugación de éstas, lo ha requerido para solventarlas.

El mencionado salvataje bancario no ha sido el único ejemplo de lo dicho, también están, las reestructuraciones de deudas, repetidas en algunos períodos

gubernamentales, con sumas diferentes, o la sucretización de la deuda privada que convirtió parte de la misma en deuda pública y en cuya lista de favorecidos entraron personas jurídicas de la más amplia variedad de actividades productivas y hasta no productivas; sucretización decretada en el gobierno de Hurtado y profundizada con León Febres Cordero para volverla aún más favorable a los privilegiados con la medida y más onerosa para el estado.

Aunque, remitiéndonos al salvataje del sistema financiero de 2008 que se ha producido a nivel internacional en las economías definitivamente neoliberales, con intervenciones estatales colosales en EEUU y Europa, con inyección de billonarios recursos públicos, cabe preguntarse si la no intervención estatal en el mercado -en este caso mercado financiero- que defiende el neoliberalismo es definitiva, porque al parecer, es más bien un postulado condicionado bajo lo que popularmente se denomina la ley del embudo, para el caso, la parte ancha para los grandes poderes financieros y la parte estrecha para los pueblos. En fin...

Poco tiempo después del congelamiento de cuentas y del salvataje bancario, Mahuad sorprende nuevamente al pueblo ecuatoriano con el anuncio de la dolarización, una medida intempestiva y sin ningún proceso ni soporte técnico; como apunta Acosta, no fue producto de un proceso de dolarización espontánea en la sociedad, sin duda más bien “respondió a la dinámica de los intereses políticos hegemónicos y a la lógica del capital a escala internacional, en estrecha vinculación con una parte de los grupos dominantes del Ecuador” (Acosta, 2001: 240).

El anuncio de esta medida fue acompañado por una sobrevaluación del dólar sin ninguna base técnica, simplemente “al ojo” puso éste en veinticinco mil sucres, con lo cual licuó los depósitos de las cuentas congeladas, empobreciendo a quienes confiaron a la banca sus dineros. Junto con el anuncio de la dolarización declara el estado de emergencia. El país reacciona y se manifiesta, pero hay que decirlo, esta medida fue solamente la cereza del pastel, la causa más inmediata de un malestar social que venía cuajando con los antecedentes que se mencionan en los párrafos anteriores.

Una amplia movilización encabezada por el sector indígena, secundada por los movimientos sociales y populares, y apoyada por la clase media, exigía la salida de Mahuad, demandando también el cambio de modelo económico, que ajustándose cada

vez más al Consenso de Washington, venía implementándose y al que se culpaba de la grave crisis con sus funestas consecuencias.

A las 10 de la mañana, los indígenas que sitiaban el Congreso se tomaron el edificio acompañados por un grupo de coroneles del Ejército. Emitieron una proclama en la que destituían al presidente, a los congresistas y a los magistrados de la Corte de Justicia, e instauraban una Junta de Salvación Nacional, integrada por el Coronel [Lucio] Gutiérrez, Antonio Vargas, presidente de la CONAIE, y Carlos Solórzano, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia (Unda, 2001: 33).

En estas circunstancias el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas retiró el respaldo al presidente Mahuad, pidiéndole que renuncie, éste se niega, momentos más tarde los militares lo sacan del palacio de gobierno y trasladan a una base de la fuerza aérea. Mientras tanto el militar del triunvirato, el coronel Lucio Gutiérrez es reemplazado por el general Carlos Mendoza, Ministro de Defensa del destituido presidente; horas más tarde Mendoza desarticula este proceso al renunciar a la Junta, con lo cual pone fin al golpe de estado protagonizado por tan peculiar alianza indígena-militar. Como corolario de tal situación y para retomar la institucionalidad democrática, en tempranas horas del 22 de enero de 2000 el alto mando de las Fuerzas Armadas dirime la situación, declara el abandono del cargo por parte del presidente y se pronuncia por la sucesión constitucional, reconoce al vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano como presidente del Ecuador, más tarde, el Congreso Nacional lo posesiona como tal, con mandato de gobierno hasta el 15 de enero de 2003.

La primera demanda de la movilización social era la salida de Mahuad, ésta se concretó el 21 de enero de 2000 con los hechos que se acaban de referir y que son fundamentales para comprender el arribo al poder de dos de los tres gobiernos que ocupan a este trabajo; pero la segunda demanda de la acción social, que era el cambio de modelo económico, no tuvo la misma suerte.

Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano

Con los antecedentes descritos se inicia la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano, guayaquileño, doctor en derecho, catedrático universitario; en su trayectoria por la vida pública fue Gobernador de la Provincia de Guayas en 1983-1984 durante la presidencia de Osvaldo Hurtado; en el gobierno de Sixto Durán Ballén fue representante del

presidente para el análisis de la situación de la educación superior en el Ecuador y finalmente, en alianza de los partidos Democracia Popular DP y Unión Demócrata Cristiana UDC, fue electo el 31 de mayo de 1998 como vicepresidente de Mahuad.

Durante la presidencia de Noboa se marcaron algunos hitos de trascendencia para la vida nacional. La dolarización que sirvió como detonante para la acción social que removió de la presidencia a Jamil Mahuad, fue consagrada de manera definitiva al inicio de su gestión.

La actividad legislativa aprobó leyes que reformaron y/o produjeron normativas para diversos sectores y áreas de la vida nacional. Destacan en ese cuerpo jurídico: la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, y la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, mediante las cuales se intervino en varios campos entre los que se puede subrayar lo referente a legislación laboral del más puro corte neoliberal, que en muchos de sus artículos mereció la declaratoria de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Otra ley que también recibió este tipo de sanción fue la que establecía el Sistema Mixto de Pensiones, todas estas las analizaremos más adelante.

El proceso de dolarización y los compromisos acordados con el Fondo Monetario Internacional en la carta de intención del 2000, le obligaron a fuertes reformas tributarias y medidas para evitar el déficit fiscal, los reajustes permanentes de precios, una tasa de inflación de 91% en el 2000, llevaron a repetidas jornadas de tensión, especialmente con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, jornadas que incluso llegaron a tener víctimas mortales, y que obligaron al presidente a rectificar parcialmente algunas medidas así como a suspender otras medidas que aún no habían entrado en vigencia, que las mencionaremos en su momento. “Los observadores del caso ecuatoriano predijeron que esta vez no se repetiría lo sucedido con Mahuad hacia...un año, ya que Noboa contaba con el sostén de las Fuerzas Armadas, los principales partidos políticos y el empresariado” (CIDOB: s/f)

Superada la crisis del primer año de la dolarización, la economía empieza a estabilizarse y a mostrar algunas cifras positivas. En el año 2001 se produce un crecimiento de la economía de 5.6%, la mayor tasa de América Latina, así como una reducción notable de la inflación con respecto al anterior año, ubicándose en 22.4%. El

15 de enero de 2003, Gustavo Noboa termina su mandato y da paso al gobierno de Lucio Gutiérrez.

Gobierno de Lucio Gutiérrez Borbúa

Lucio Gutiérrez militar de profesión, en 1996 fue edecán del destituido presidente Abdalá Bucaram, y ratificado en sus funciones por el sucesor interino Fabián Alarcón, hasta el final de su gestión en 1998; para entonces su nombre era desconocido en la vida pública del país. Su apareamiento en el escenario político se produce con el episodio del 21 de enero de 2000 arriba descrito, que destituyó al presidente Mahuad y dio paso al gobierno de Gustavo Noboa.

Gutiérrez y sus compañeros de acontecimientos fueron encarcelados y sometidos a procesos judiciales con cargos de insubordinación y sedición, cuatro meses después el Congreso les concedió la amnistía. Enseguida Gutiérrez fundó el partido político Sociedad Patriótica 21 de Enero PSP, con amplia afiliación de militares y policías retirados y sus respectivas familias. Militares e indígenas retoman la alianza que les unió por primera vez el 21 de enero de 2000, lo hacen con la firma de un acuerdo programático-electoral. Esta alianza aglutinó además a diversos sectores, movimientos sociales, cristianos comprometidos con la sociedad, ciudadanas y ciudadanos independientes, entre otras fuerzas de signo anti-neoliberal, que constituyeron el denominado Frente de Salvación Nacional. Se lanza la candidatura para la presidencia de la República en binomio con el médico guayaquileño Alfredo Palacio González.

Durante la campaña electoral de primera vuelta Gutiérrez criticó abiertamente algunas situaciones como: el denominado Plan Colombia; el proyecto del Área de Libre Comercio ALCA; criticó también el convenio ecuatoriano con Estados Unidos de 1999 mediante el cual se permitía el uso conjunto de ambas fuerzas militares en la Base Aérea de Manta, para favorecer la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, como señala César Montufar, con la facilidad de mutación de Gutiérrez realiza varias transformaciones entre los períodos de primera y segunda vuelta electoral así como en distintos momentos de su gobierno, adaptando su imagen y discurso según lo demande el alcance de sus objetivos en cada circunstancia que le toca afrontar.

Si en la campaña para primera vuelta electoral, vestido con traje safari de luchador y presentándose como el militar que sacrificó su carrera y soportó cárcel por

emprender su lucha contra la corrupción seduce a una base social conformada por campesinos, pobres y clase media; para la segunda vuelta mutó hacia una nueva identidad, de terno y corbata y con un discurso menos radical concertó acercamientos con empresarios, sectores de la iglesia, además de diversos sectores sociales y políticos (Montufar, 2008).

Después de las elecciones del 20 de octubre del 2002 que le colocan en el primer puesto con el 20.3% / de los votos seguido por el magnate guayaquileño Álvaro Noboa, su discurso adoptó un tono más conciliador para aplacar los temores que habían generado en ciertos sectores sus propuestas programáticas de primera vuelta; se definió como un político de centro-izquierda y no tuvo problema en declararse a favor de la presencia militar estadounidense en la Base de Manta (CIDOB: s/f).

[I]ncluso viajó a Estados Unidos para entrevistarse con empresarios, banqueros y representantes del FMI, a quienes causó una buena impresión al asegurarles que un gobierno suyo respetaría la dolarización, mantendría el diálogo con el organismo financiero sobre un préstamo de contingencia de 240 millones de dólares y cuidaría la austeridad fiscal, un punto este último que se antojaba difícilmente conciliable con la prometida expansión del gasto social del Gobierno (CIDOB: s/f).

Su presidencia se define por *ballotage* el 24 de noviembre con el 54.3% de los votos. El 15 de enero de 2003 el Congreso lo posesiona como presidente de la República del Ecuador. El día de su posesión “el coronel pasó a ser el ingeniero Gutiérrez, consumando así su pretendida transición de caudillo militar a estadista democrático... con ese nuevo ropaje... [y] una nueva estrategia de negociación y concertación con diversos partidos y agrupaciones ... se planteó hacer un gobierno para los actores del orden establecido” (Montufar, 2008: 280).

Desde el inicio de su gestión muestra giros hacia el neoliberalismo, la corrupción y el nepotismo. Apenas a los cuatro días de posicionado anunció “el incremento inmediato de los precios de los combustibles, la congelación de los salarios en el sector público y reducciones en los gastos del estado. Como compensación, el llamado bono solidario, que recibían 1.200.000 ecuatorianos, subía de 11,5 a 15 dólares” (CIDOB: s/f).

El 11 de febrero de 2003, a menos de un mes de haber asumido el mandato, su gobierno firmó la carta de intención con el FMI, en la sede de ese organismo. Además

se declaró el mejor amigo y aliado de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, lo cual implicaba involucrar al país en el Plan Colombia y mantener intocado el convenio sobre la Base de Manta. Este giro a la derecha, constituyó un abandono total de sus planteamientos de campaña, políticos, sociales y económicos y de lucha contra la corrupción.

...Gutiérrez gobernó en claro entendimiento con el partido Social Cristiano, un partido de derecha, mientras su política económica seguía los lineamientos que normalmente sugiere el Fondo Monetario Internacional: ‘disciplina en el gasto fiscal’, ‘incremento de los impuestos’, ‘disminución, al menos aparente, del aparato estatal’. En cambio, ningún esfuerzo hizo Gutiérrez por la modernización de las empresas públicas y el mejoramiento de los servicios públicos. Al contrario, tomó como botín de guerra a las compañías estatales telefónicas, a las eléctricas, a las de petróleos y las convirtió en su ‘coto de caza’ colocando a miembros de su grupo político, ex militares y a una enorme cantidad de familiares y allegados en sus respectivas plantas de funcionarios y empleados (Terán, 2005: 53).

Ante tales manejos, en julio de 2003 el Movimiento Popular Democrático, abandonó el gobierno en el que tenía dos ministros, un mes más tarde Pachakutik rompió la coalición porque, según señalaba su comunicado, Gutiérrez había “traicionado el mandato que le fue entregado por el pueblo ecuatoriano’ desde el momento en que firmó la carta de intenciones con el FMI, asumió el principio de la privatización de los activos del Estado, flexibilizó el mercado laboral, reformó la fiscalidad y lanzó ‘una reforma de la Seguridad Social que busca destruirla’” (CIDOB: s/f).

Termina el año 2003 estableciendo negociaciones y alianzas con partidos del centro y principalmente de la derecha, incorporando a su gabinete a destacados exponentes de estas fuerzas políticas, en busca de un soporte que le ayudara a afianzar la permanencia de su gobierno. El 2004 continúa con escándalos y crecientes resistencias políticas. A mediados de año se vio forzado a destituir a su ministro de Bienestar Social Patricio Acosta por encontrarse en una lista de los Estados Unidos de Norteamérica, de autoridades extranjeras con indicios de corrupción, cancelándole la visa. Para junio las licitaciones para la venta de los activos del estado generaron grandes tensiones entre el Partido Social Cristiano y la administración de Gutiérrez. A finales del 2004 se produce el pedido de algunos partidos encabezados por los socialcristianos, de un juicio político (que no llegó a concretarse en el Congreso), y la destitución de

Gutiérrez por acusaciones de cohecho, malversación de fondos públicos y delitos contra la seguridad del estado.

¿Qué hizo Gutiérrez para evitar su destitución? En primer lugar, el gobierno emprendió en una campaña abierta de ‘convencimiento’ y ‘compra’ de diputados de todos los partidos con el afán de evitar la suma de los votos necesarios para enjuiciarlo (57 de 100) y, a partir de aquello, articuló una nueva mayoría en el Congreso, autodenominada como Bloque Progresista, conformada por el PRE, el PRIAN y diputados independientes de varios partidos. Es difícil conocer en forma total el inventario de puntos en negociación que permitieron la reversión del juicio político y constitución de la nueva mayoría pero quedó claro que la base del apoyo del PRE a Gutiérrez, no en la coyuntura, sino desde el inicio de su campaña presidencial, estuvo en la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia para lograr la anulación de los juicios pendientes en contra de su líder, Abdalá Bucaram (Montufar, 2008: 282).

En el Congreso el MPD y el Partido Socialista -en esas alianzas que contrarían toda razón ideológica- se volvieron a unir con Sociedad Patriótica, para conformar además junto con el PRE y PRIAN una nueva mayoría pro-gubernamental que entre sus primeras acciones destituyó a todos los vocales del Tribunal Supremo Electoral, y poco después destituyó a 27 de los 31 jueces de la Corte Suprema de Justicia, nombrando en su lugar jueces afines a los bloques del PRE Y PRIAN; presidiendo la corte se encontraba el roldosista Guillermo Castro Dager; la oposición por su parte, formada por la ID y también por la unión contranatura del PSC y Pachakutik, calificó estos actos como dictadura. La respuesta que se le ocurrió a Lucio Gutiérrez fue autocalificarse de “dictócrata”, indicando que el término lo sintetizaba como dictador para las oligarquías y demócrata para el pueblo.

La situación social y política era crítica, la economía en sus indicadores macro mostraba cifras favorables. “El nivel de inflación bajó del 12.5 en el 2002, al 7.9 en 2003 y al 2.7 en 2004. También se dio un incremento del PIB por habitante que llegó al 4.5 en 2004. Esta recuperación se basó en los altos precios del petróleo y en las remesas de divisas de emigrantes, que bordearon el 6% del PIB” (De la Torre, 2009: 186).

El 31 de marzo, la mencionada Corte Superior de Justicia anuló los juicios contra Bucaram, el ex presidente Noboa Bejarano y Alberto Dahik ex vicepresidente de Sixto Durán Ballén, aduciendo que esos procesos no habían contado con la autorización del Congreso. Noboa, Dahik y Bucaram inmediatamente retornaron al país desde sus

exilios, República Dominicana, Costa Rica y Panamá respectivamente. La ciudadanía se sintió burlada y cundió una sensación de impunidad.

La respuesta de Quito no se hizo esperar, el 5 de abril una nutrida marcha ocupó las calles de la ciudad, ciudadanas y ciudadanos, se encontraron para expresar su malestar con la interminable cadena de traiciones al mandato de las urnas, de actos de corrupción, de nepotismo y de entreguismos vergonzosos de la soberanía nacional por parte del “mejor amigo de los Estados Unidos”, como servilmente se autodenominó Gutiérrez desde sus inicios. Quito permanecía en pie de lucha, las calles eran escenario de manifestaciones.

El día 15 de abril Gutiérrez cobró conciencia de la magnitud del rechazo popular y para sostenerse en el poder empezó a retroceder en las últimas medidas que había tomado; decretó el cese de los magistrados de la corte nombrada inconstitucionalmente en diciembre, lo cual se concretó tres días más tarde por resolución del Congreso; en los días siguientes llamó al diálogo para “buscar juntos” las salidas a la crisis; entonces ya era tarde, la ciudadanía auto convocada que acudía diariamente a las calles después de su jornada laboral o de sus tareas en el hogar, exigía su salida, pero el hastío por la corrupción y el desmanejo del país no se volcó solamente sobre Lucio Gutiérrez, se extendió contra toda la clase política, la consigna era: ¡que se vayan todos!. El 19 de abril las manifestaciones que partieron del sur como y del norte de la ciudad con rumbo a Carondelet eran ferozmente reprimidas, para la noche los heridos se multiplicaban, un periodista que recogía testimonios fotográficos del momento histórico, murió a causa de la represión. La noche avanzaba pero la gente seguía en las calles.

“Quito se erigió como protagonista de la caída del ex coronel Gutiérrez, quien se marchó por los ‘tejados’...” (Diario Hoy, 211-04-05). “Asediado por una multitudinaria protesta callejera, Gutiérrez perdió el apoyo de los militares y de sus principales aliados y el 21 de abril de 2005 huyó del poder, cerrando el... capítulo de una aventura que, paradójicamente, cinco años antes, se había iniciado con otro golpe de Estado....” (Montufar, 2008: 295).

Gobierno de Rafael Correa Delgado

Tras la destitución de Lucio Gutiérrez las autoridades del Congreso invistieron con la presidencia de la República a quien constitucionalmente correspondía, el vicepresidente

Alfredo Palacio González, éste cambió al anterior gabinete y conformó uno nuevo integrado por personas sin filiación partidaria, entre ellos nombró como ministro de Economía y Finanzas al economista Rafael Correa Delgado quien le había prestado asesoría en el área de economía durante sus funciones como vicepresidente. Un breve pero sustancioso paso por ese ministerio colocó en la palestra política al economista que hasta entonces se había movido en el ámbito académico ejerciendo la docencia universitaria y la producción intelectual de escritos sobre economía y sociedad. Su paso por el Ministerio de Finanzas fue de apenas cuatro meses, sin embargo la gestión y postura mantenida en ese tiempo fueron suficientes para posicionarlo como figura pública nacional que generó adhesiones y oposiciones.

Una medida de trascendencia que implicaba el cambio de ruta del clivaje neoliberal que habían seguido las políticas económicas durante los sucesivos gobiernos constitucionales desde 1982 hasta ese momento, fue presentada por el ministro y aprobada por el Congreso, ésta consistió en la eliminación del Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público FEIREP, cuya composición y objetivo se verá en el capítulo siguiente. Esta acción y sus declaraciones sobre la necesidad de someter a referéndum la conveniencia o no del Tratado de Libre Comercio para el Ecuador; su oposición al uso compartido de la ecuatoriana Base de Manta con militares de Estados Unidos; así como sus repetidas proclamas sobre la necesidad de priorizar políticas de atención a lo social, entre otros pronunciamientos, terminaron por generarle simpatías de amplios sectores sociales que venían exigiendo repetidamente en las últimas décadas la necesidad de esos cambios.

En el 2006 Correa funda el movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana, PAIS, nombrado simplemente como Alianza PAIS, se postula como candidato a la presidencia de la República. El 26 de noviembre de 2006 es electo en segunda vuelta con el 57.66% de los votos (CNE: s/f).

Uno de sus ofrecimientos de campaña fue impulsar la realización de una Asamblea Constituyente para que elabore una nueva Constitución del Ecuador. Ratificó los pronunciamientos sostenidos como ministro de Finanzas de Palacio, amplió sus propuestas sobre el nuevo rumbo que su gobierno tomaría en lo económico y social, y anunció una política exterior de plena soberanía e independencia frente a los organismos multilaterales y al gobierno de los Estados Unidos, unos y otro, acostumbrados a dirigir

las decisiones que se toman en países en vías de desarrollo, como ocurría anteriormente en Ecuador.

Otras declaraciones de Correa durante el 2006 en la campaña electoral, sobre el rumbo que daría a su gestión gubernamental fueron, fortalecer al estado en su papel regulador y generador de procesos de redistribución de la riqueza; desarrollar la infraestructura estatal en todas las áreas estratégicas; abrir nuevos recursos y programas para desarrollar la pequeña y mediana producción; mantener y profundizar subsidios que atiendan las situaciones de pobreza mediante programas que impliquen la corresponsabilidad entre estado y beneficiario, subsidios como el Bono de Desarrollo Humano, exigiría del beneficiario corresponsabilizarse en la atención de salud y educación, así como bonos de vivienda que generan autoconstrucción y además importantes procesos de organización popular (Ponce, 2006).

Ya en el ejercicio de sus funciones, entre las obras de gobierno destacadas por su envergadura que sobresalen respecto de las realizadas por las otras administraciones, se pueden mencionar: construcción de infraestructura vial; ampliación de aeropuertos; construcción de vivienda social; construcción de escuelas y colegios en todas las provincias, con equipamiento tecnológico, así como una transformación educativa; ampliación y construcción de hospitales, centros y sub-centros de salud, equipados con tecnología de punta, junto con la contratación de gran número de profesionales de salud; elevación de salarios para trabajadores públicos de los sectores de educación, salud policía y fuerzas armadas; dotación de armamentos, uniformes, aviones, helicópteros, fragatas, lanchas para las ramas de las Fuerzas Armadas y Policía; caminos vecinales y canales de riego para el sector agrícola; se ha igualado con los demás sectores laborales el salario y cobertura de derechos para el sector de servicio doméstico; se han implementado programas sin antecedentes históricos ni parangón en atención prioritaria a las personas con discapacidades, entre otros.

Después de su elección presidencial en el 2006, Rafael Correa ha convocado a la ciudadanía a las urnas por varias ocasiones, obteniendo en cada una de ellas resultados con porcentajes como 81.72% en la Consulta Popular 2007; en el Referéndum 2008 con 63.93% (CNE: s/f) y otras votaciones para que el pueblo se pronuncie sobre varias preguntas, que también sacaron porcentajes altos de respaldo. Además, con la aprobación por parte de la ciudadanía, de la carta magna elaborada por la Asamblea

Nacional Constituyente en el 2008, se impone la realización de nuevas elecciones dentro del nuevo marco institucional; Correa vuelve a inscribir para estos comicios su binomio electoral obteniendo en abril del 2009 el 51.99% de los votos, seguido por Lucio Gutiérrez con el 28.24% (CNE: s/f), lo que le permitió ganar las elecciones para el nuevo periodo presidencial en una sola vuelta.

Las declaraciones de campaña se han ido cumpliendo sostenidamente durante su gobierno y además siguen ajustándose a las necesidades que dicta la realidad. Sin embargo, los repetidos triunfos en las urnas tanto en los procesos electorales como en las consultas y referéndum han llevado al presidente a desarrollar, en la teoría, un gran apego por la definición de la democracia en su sentido más procedimental, reiterando una y otra vez que quienes quieran tomar decisiones deben ganarle en elecciones.

Todo eso le ha generado permanentes confrontaciones con grupos de poder. El gobierno de Correa ha mantenido también tensiones con sectores de signo progresista que han sido históricamente proponentes de algunos de los cambios llevados por este régimen, sectores que no se han sentido involucrados en la construcción de dichas transformaciones. Por tal razón algunas reflexiones señalan por ejemplo que: “Parece necesaria la ampliación y la construcción de un campo de alianzas en que se articulen una multiplicidad de actores políticos, dinámicas colectivas y procesos organizativos con disposición y capacidad para organizar y defender el conjunto primordial de demandas sociales” (Acosta, Jácome, Long, Mayoral, 2009: 98).

CAPÍTULO III

SITUACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DURANTE LOS GOBIERNOS DE GUSTAVO NOBOA BEJARANO, LUCIO GUTIÉRREZ BORBÚA Y RAFAEL CORREA DELGADO (2007-2010)

Para efectos de esta tesis el link entre situación laboral y rendimientos sociales de la democracia se lo ubica en la dimensión económico-social de la noción de ciudadanía, expresada en el pleno disfrute de un grupo de derechos que determinan las condiciones de vida e inciden directamente sobre el desarrollo de las potencialidades y capacidades humanas para la realización integral de las personas.

El Ecuador como estado democrático ¿cómo se ha relacionado con el derecho al trabajo?, ¿de qué manera ha generado el contexto necesario para la satisfacción del mismo?, o mejor, ¿qué interés han tenido los gobernantes democráticos en el cumplimiento de este derecho?

Los tratados internacionales y las jurisdicciones de los Estados se orientan a garantizar el cumplimiento efectivo de todos los derechos humanos, incluidos los mencionados y comprometen a los gobiernos para procurar su pleno ejercicio. Las transgresiones que han sufrido diversos derechos a lo largo de la historia en todas las civilizaciones, muestran los límites y señalan los espacios oscuros de cada época y de cada cultura; de ahí la necesidad permanente de conquistar socialmente su vigencia. La Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas señala:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Artículo 25).

El trabajo-un derecho

Siguiendo la línea de los autores revisados que cuestionan la democracia sin una ciudadanía social efectiva, como Przeworski et al (1998), Bobbio (2001), Nun (2002),

Boron (2003), O'Donnell (2004), podemos decir que el impedimento o la precariedad del empleo cuestionan la condición de ciudadanía.

Nos interesa conocer en qué medida los gobernantes ecuatorianos estudiados, se han inscrito únicamente en la democracia política, bastándoles con una democracia alineada con el enfoque del neoliberalismo y preocupada por sostener la acumulación capitalista, como lo ha dicho Nun, o han buscado extenderse hacia la democracia social.

Como estado de derecho el Ecuador, regido jurídicamente por las constituciones vigentes en los períodos analizados, tiene el deber con respecto al cumplimiento del sustancial derecho: “[e]l trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia” (Constitución Política del Ecuador, 1998: Art. 35).

La constitución del 2008, título II, capítulo segundo, sección octava, recoge todos los elementos del artículo referido, pero además agrega que el trabajo es fuente de realización personal y base de la economía, añade también que el estado debe asegurar el trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Contexto mundial de la economía

El entorno económico internacional durante la década de los 90 estuvo marcado por crisis consecutivas en diversas partes del mundo que tuvieron repercusión mundial, como la de México de 1994-1995 causada por distorsionadas prácticas políticas articuladas a medidas macroeconómicas del gobierno de Salinas de Gortari, a lo que se sumó las decisiones tomadas por el gobierno sucesor, que pretendían remediar la situación, sin embargo detonaron un colapso de la economía mexicana con fuga de capitales extranjeros, cierre de empresas y un elevado crecimiento de desempleo; la desconfianza en la economía mexicana se hizo extensiva a los países de Latinoamérica y de otras regiones, lo cual se conoció como “Efecto Tequila”.

Otra fue la gran crisis asiática de carácter financiero de 1997, con la intervención del Fondo Monetario Internacional y las sabidas medidas que exige de sus deudores. Tuvo un efecto inmediato en la economía de los países afectados provocando la pérdida de millones de empleos. Fuera de Asia, entre sus efectos estuvo un fuerte descenso de los precios del petróleo que afectó a los miembros de la Organización de

Países Exportadores de Petróleo OPEP y exacerbó la existente crisis financiera rusa de 1998 que tuvo entre sus causas inmediatas una gran devaluación del rublo y como efectos, la quiebra de bancos y empresas, inflación y caída drástica del nivel de vida.

El entorno subregional, marcado por el modelo neoliberal con grados distintos de consolidación, según los países, también atravesó por reiteradas crisis del sistema financiero privado: Venezuela, Bolivia, Brasil (1994), Argentina, Paraguay (1995), el mismo Ecuador (1998) y Colombia (1999) (BCE, 2010). Crisis que tuvieron que ver con desregulaciones del sistema financiero que permitieron relajadas prácticas a los banqueros, sumándose a esto dificultades enfrentadas por el aparato productivo.

A partir del año 2000 la economía internacional mostró una notable recuperación, con una tasa de crecimiento mundial sostenida que pasó de 4.8% en el 2000 al 5.2% para el año 2007. Las economías emergentes y las de países en desarrollo como el nuestro han tenido un crecimiento de su PIB que pasó del 6.0% en el 2000, al 8.3% en 2007 (Ibídem).

En marzo de 2008 se produjo una nueva crisis global iniciada en Estados Unidos con la explosión de la “burbuja inmobiliaria”⁵ que requirió, inicialmente, de 700.000 millones de dólares de dinero público para evitar la quiebra de instituciones del sistema financiero en esa nación, esta situación se trasladó al sector real con graves consecuencias a nivel global y con un decrecimiento de la economía, especialmente sensible para el año 2009, esa crisis financiera y económica inmediatamente replicó a nivel global provocando un decrecimiento mundial del -2.32% y en Ecuador del 0.98% (Ibídem). En el año 2010 Ecuador al igual que la mayoría de países latinoamericanos presenta una recuperación en su economía.

Tan importante como el contexto económico internacional general, es el contexto petrolero mundial que marca los precios del crudo, producto que en el caso ecuatoriano constituye el primer renglón de ingresos del PIB del país. Anteriormente se anotó que economías primario exportadoras como la nuestra están sometidas a los

⁵ Después del 11 de septiembre del 2001, para incentivar el consumo en los estadounidenses, las entidades crediticias otorgaban préstamos, la mayoría hipotecarios, con bajas tasas de interés, sin garantías, a personas que no habrían sido sujetos de crédito, creando un nivel de deuda promedio de un 130% de los ingresos familiares, generando una “burbuja inmobiliaria” que por dificultades en el cumplimiento de los pagos, llegó a una inevitable explosión (BCE, 2010).

vaivenes en los precios de su producto estrella de exportación, que por tratarse de materia sin inteligencia agregada generalmente tiende a un deterioro constante de sus términos de intercambio, sin embargo, como excepción a esta regla del comercio internacional, contrariamente, en el caso del petróleo el país ha gozado de una sostenida alza de su precio durante la década que inscribe los periodos de gobierno analizados. Hay que indicar que el petróleo ecuatoriano por su densidad y otros factores, tiene un castigo con respecto al precio de crudo West Texas Intermediate WTI que se toma como marca referencial para el precio en el continente americano.

En el año 2000 el barril de crudo ecuatoriano tuvo un precio de 29.9 dólares, manteniendo después una línea continua ascendente a causa de factores como el incremento de la demanda por parte de Japón y EEUU así como una elevada demanda de las economías emergentes de China e India y debido a la política de la OPEP de no aumentar las cotas de producción de sus miembros. Para el 2005 el precio fue de 41.0 dólares, llega al 2007 en 59.9 dólares, en el 2008 alcanza un pico de 83.0 dólares, para iniciar un descenso a partir de agosto de ese mismo año debido a la mencionada debacle económica mundial del 2008 que llevó a una caída de la demanda del hidrocarburo por la contracción en la economía de los países industrializados, cayendo para fines del mismo año a 34.4 dólares del barril del crudo referencial (WTI), con una recuperación que para el 2009 llegó con un precio de 52.6 dólares por barril de petróleo ecuatoriano (BCE, 2010).

Otro factor a considerar en el entorno económico ecuatoriano de la década del 2000 es el aporte de las remesas de los migrantes que han contribuido con el más alto porcentaje de ingresos no petroleros para el país. La tendencia creciente de las remesas alcanzó su mayor registro en el 2005.

Para el año 2008, en cambio, debido a la crisis mundial y al importante crecimiento internacional del desempleo, que también afectó a los migrantes ecuatorianos establecidos en distintos países de Europa y en los EEUU, las remesas se redujeron. En el 2009 en un semestre pasaron de 2.821.6 millones a 1.820 millones, es decir un millón de dólares menos en un semestre, y en los tres meses siguientes ingresaron apenas 655.8 millones, lo que significa una caída de 1.164.2 millones de dólares en un trimestre (CFN, 2009a).

Políticas económicas de los gobiernos estudiados

Considerando que la ciudadanía en todas sus dimensiones sólo es posible cuando un estado efectivo produce las condiciones necesarias para ello, como se anotó en el primer capítulo, entonces, para conocer la situación del derecho al trabajo durante los períodos de nuestro interés, tanto desde el punto de vista de los rendimientos económico-sociales de la democracia, cuanto como resultado de los modelos de desarrollo aplicados, se revisa en este trabajo, entre otros puntos la gestión político-económica.

Dado que las políticas económicas tomadas en el seno de los poderes públicos por los gobiernos de turno, generan el contexto para el desenvolvimiento de sectores como el de la producción y consecuentemente del sector laboral, veamos algunas líneas generales de dichas políticas tomadas por los gobiernos estudiados.

El presidente Gustavo Noboa inicia su gobierno en medio de una crítica situación generalizada: conmoción social, pérdida de la confianza ciudadana en un sistema financiero en crisis, una recesión del sector productivo con el resultante de pérdida de fuentes de empleo, migración en proporciones nunca antes vividas, en fin, un panorama desesperanzador.

En ese marco estrena Noboa su gestión con la polémica medida de ratificar y completar la dolarización anunciada por su antecesor, explicando a la ciudadanía los múltiples beneficios que traería al país la extinción de la moneda nacional y la adopción oficial del dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal. Algunos de los beneficios esperados fueron, la estabilización de la economía, reducción de la inflación a los niveles internacionales, baja en las tasas de interés con el consiguiente acceso a capitales para la producción, llegada de capitales extranjeros, entre otros.

En efecto, las tasas de interés activo presentaron en los siguientes años una baja, aunque poco significativa para una economía dolarizada; si bien la dolarización contribuyó a estabilizar la economía y posteriormente a bajar el nivel de inflación, este gobierno no pudo beneficiarse de este efecto. El primer año de su administración inversamente a lo anunciado, se experimentó un incremento inflacionario que llegó al 91% seguido de un progresivo descenso, presentando anualmente cifras que para un régimen de cambio fijo, seguían siendo sumamente elevadas; el 2001 tuvo una inflación de 22.4%, el último año de la presidencia de Noboa la inflación baja alentadoramente al 9.4%, y apenas en el cuarto año de la dolarización el porcentaje anual de la inflación es

de 1.9%, cifra comparable a nivel internacional, repuntando ligeramente para los años inmediatamente posteriores (Larrea, 2004).

Con la intención de aliviar la carga de la deuda pública sobre las cuentas fiscales, según indicaba el gobierno de Noboa, incluyó en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público FEIREP, alimentado por los ingresos producidos por la exportación del crudo pesado transportado a través del Oleoducto de Crudos Pesados OCP -cuya construcción estaría operativa para el 2003- asignando el 70% de los fondos de este fideicomiso para recompra de deuda pública (bonos 2012-2030) a valor del mercado; 20% para gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias legalmente declaradas; y el 10% restante para promover el desarrollo humano a través de educación y salud (Ley N° 2002-72: Arts. 13, 14, 17).

La crisis de 1999 provocó una migración de proporciones exponenciales incomparables con respecto a sus registros históricos, llegando a su máxima cifra en el año 2000, para declinar levemente en los años inmediatos, pero manteniendo números elevados. En 1998 la Dirección Nacional de Migración registraba un saldo migratorio internacional de 40.735; para el año 2000 esa cifra se multiplicó hasta 175.922, en 2001 baja ligeramente a 138.330, para el 2002, último año de la presidencia de Noboa, tuvo un 165.215 (UNFPA-FLACSO-Ecuador, 2008).

El fenómeno migratorio nos ubica en la necesidad de entender la ciudadanía a partir de un vínculo que trascienda el estado-nación con la garantía de derechos fuera de sus fronteras. Como hemos visto, los derechos que implica la ciudadanía son al mismo tiempo una sujeción al estado, lo cual nos remite a un ciudadano anclado a un territorio, inscrito dentro de unas fronteras, de esos límites reales dentro de los cuales tienen vigencia los derechos que éstos reconocen para sus ciudadanos. Por esto, cuando la movilidad física de los sujetos rebasa esos límites, estos pierden su calidad de ciudadanos y se convierten en extranjeros, es decir en extraños en su punto de llegada. Cabe preguntarse ¿cuáles son las condiciones de los derechos de los migrantes en el lugar de destino y cuánto suman las limitaciones que tienen como extranjeros para ganar el dinero que envían a su país de origen para ayudar a sus familias al tiempo que alimentan las cuentas fiscales?

La disminución de 479.467 personas de la PEA en solamente tres años, descubre la magnitud en la que se atenuaron los indicadores del sector laboral, y además permite deducir la cuantía de recursos frescos que las remesas inyectaron a las cuentas fiscales, convirtiendo la migración en la segunda fuente de ingresos del PIB.

En el gobierno del presidente Lucio Gutiérrez las medidas económicas adoptadas, en general, no fueron de iniciativa propia y menos aún el cumplimiento de sus ofrecimientos de campaña aprobados por el pueblo ecuatoriano, sino que se ajustaron a la ejecución de las “sugerencias” estipuladas en las cartas de intención firmadas por el gobierno con el FMI.

Al respecto Pablo Dávalos en el 2005, entonces subsecretario del Ministerio de Economía del gobierno de Palacio, señalaba:

La anterior administración [la de Gutiérrez] tenía énfasis en la administración de las finanzas públicas y había descuidado lo que es la definición de políticas económicas. Eso lo había trasladado de una u otra manera a aquellas decisiones adoptadas por organismos multilaterales y sus condicionalidades. Básicamente, las del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (Dávalos, 2005. El Comercio).

Recordemos que O'Donnell habla de gobiernos seleccionados mediante elecciones, que sin embargo no sustentan sus decisiones en la institucionalidad del régimen democrático, sino en el provecho económico de intereses corporativos sean estos de carácter nacional y/o internacional. En casos como este con ausencia de políticas económicas ajustadas a las necesidades nacionales y derivadas en su lugar de compromisos con intereses internacionales, estos inciden directamente sobre los rendimientos sociales de la democracia, afectando a la población en las áreas del empleo y otras básicas para la vida con dignidad.

Respecto de la política fiscalista y de corto plazo de Gutiérrez, encaminada sólo a la estabilidad de los indicadores macroeconómicos y con ausencia de objetivos de desarrollo, otra autora señala que el sector laboral se afectó por situaciones como la despreocupación por el crédito para la producción, que impidió la dinamización del aparato productivo con la consiguiente generación de empleo (Palán, 2003).

Un análisis académico calificaba a la política económica de ese gobierno como carente de novedad, continuadora del modelo aplicado desde dos décadas antes en Latinoamérica, “... simplemente trata de profundizar una estrategia de desarrollo que ni

siquiera puede decirse que se agotó, pues en realidad nunca funcionó; estrategia que fue sintetizada desde mediados de los ochenta en el llamado ‘Consenso de Washington’” (Correa, 2003: 6).

Entre los compromisos firmados con el FMI a cambio de la aprobación de préstamos solicitados, Gutiérrez se comprometió a cumplir, con calendario establecido, determinadas acciones entre las que estaban: lograr la aprobación del presupuesto del 2003 en el Congreso, sobre el cálculo de 18 dólares por barril de petróleo (precio subvalorado si nos fijamos en los datos arriba señalados para esos años) destinando todos los ingresos que superaran esa cifra para alimentar el fondo creado por Noboa, FEIREP que vimos tenía como principal destino asegurar el cumplimiento de las obligaciones de la deuda externa; otras medidas de la agenda eran, congelamiento de salarios en el sector público y disminución del número de servidores para lograr la reducción de la masa salarial nominal del gobierno de manera que la misma, en el presupuesto del 2004 sea menor a la del 2003; reducción de subsidios incluidos los de servicios básicos; aumento de las pensiones de jubilación, pero con la anulación de préstamos quirografarios a los afiliados. Todos estos aspectos recogidos puntualmente en la carta de intención firmada por el BCE, el Ministerio de Economía y Finanzas y el FMI (BCE-MEFE-FMI, 2003).

En el caso de la presidencia de Rafael Correa, debido a una suma de factores externos propicios en su periodo inicial, sumado a las decisiones económicas adoptadas, éste ha contado con ingresos fiscales significativamente más altos para dar cumplimiento a los programas de su gobierno que las otras dos administraciones estudiadas. En primer lugar hay que mencionar los altos precios del crudo ecuatoriano que alcanzaron su pico más alto de la década al comenzar el 2008 aunque seguidamente se experimentó una caída, sin embargo el precio por barril se ha mantenido alto, cuyos valores constan en el contexto petrolero antes expuesto.

Una vertiente más de nuevos ingresos relacionados con el mismo producto ha sido la renegociación de los contratos petroleros mediante el cambio de la figura jurídica de los mismos, las reformas a la Ley de Hidrocarburos permitieron anular los contratos de participación que se mantenía con las compañías internacionales y cambiarlos por contratos de prestación de servicios, de forma que el 100% de la producción petrolera pertenece al estado ecuatoriano y las compañías reciben el pago de

una tarifa por el trabajo de extracción, invirtiéndose el porcentaje de ganancias de uno y otras; la renegociación establece que si el precio del petróleo sube, la participación del estado en la renta petrolera también se incrementa. “Es así, que cuando el valor del barril de petróleo es de 80 dólares el país tiene una participación del 79%; cuando es de 90 dólares ésta sube a 83%, y cuando el precio del crudo es de 100 dólares, la participación del Ecuador es de 86%” (El Ciudadano: s/f).

Además de los mencionados han habido otros logros que abonan para el incremento de los ingresos fiscales, entre los que puede mencionarse, en primer lugar, una propuesta gestionada por el mismo Rafael Correa antes de su gobierno, cuando estuvo al frente del Ministerio de Economía en el gobierno de Palacio, pero que ha dado los frutos durante su administración, esta es la eliminación del FEIREP que permitió la redistribución de esos recursos económicos para otras áreas prioritarias, en los siguientes porcentajes: el 35% para: a) líneas de crédito productivo con intereses preferenciales a ser entregados por el BNF y la CFN (en el caso de esta última requería volver a constituirse como banca de primer piso) para los sectores agropecuario, industrial, pesca artesanal, pequeña industria, artesanía y microempresa, b) cancelación de la deuda interna con el IESS, c) recompra de deuda externa e interna “cuando las circunstancias técnicas y de mercado lo justifiquen”, d) proyectos de infraestructura que coadyuven a elevar la productividad y competitividad; el 15% para salud y 15% para educación; 5% para investigación y desarrollo científico y tecnológico; 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional; 5% para reparación ambiental por daños causados por actividades hidrocarburíferas y mineras y, el restante 20% para un fondo de estabilización económica para contingencias (Registro Oficial N° 69, 2005).

Una tarea relacionada con la anterior fue realizada por el Ministerio de Economía encabezado por la titular del momento, que consistió en la compra de deuda externa en su tramo de los bonos 2012-2030, mediante el sistema de subasta holandesa modificada, disminuyendo la presión de la deuda en alrededor de 7.000 millones de dólares entre capital e intereses que el país habría tenido que pagar.

Entre las gestiones que redundan en provecho de las arcas fiscales, no se puede dejar de mencionar el accionar del Sistema de Rentas Internas SRI, que ha controlado el cumplimiento de las obligaciones tributarias y está educando a la población de todos los

sectores y niveles de la economía en el cumplimiento de sus impuestos, obteniendo anualmente resultados de recaudación superiores a los otros períodos. La importancia de una buena política fiscal no sólo está en generar estabilidad y crecimiento macroeconómico, sino en constituirse también en una herramienta para redistribuir, mejorando el bienestar social para construir sociedades más prosperas y equitativas (Puryear y Malloy, 2010).

Cuadro 1. Recaudación anual del SRI consolidado nacional en miles de dólares

Año	Total Bruto	Impuesto a la Renta Global	Impuesto al Valor Agregado
2000	1.675.040,0	266.925,7	937.766,3
2001	2.379.558,9	591.660,4	1.513.843,9
2002	2.758.659,9	670.974,6	1.766.845,7
2003	2.974.693,3	759.247,7	1.864.421,3
2004	3.348.721,7	908.141,5	2.033.139,9
2005	4.046.087,1	1.223.103,4	2.343.583,4
2006	4.686.473,3	1.497.378,6	2.625.932,1
2007	5.344.054,5	1.740.848,9	3.004.551,5
2008	6.409.402,2	2.369.246,8	3.470.518,6
2009	6.890.276,7	2.551.745,0	3.431.010,3
2010	8.073.765,6	2.428.047,2	4.174.880,1

Fuentes: SRI. Histórico recaudación 1993-2009 / * SRI. Recaudación de impuestos enero-diciembre de 2010

Leyes laborales

Otro aspecto que define la trama global de la situación del trabajo, es el marco legal laboral, que con sus mandatos y prohibiciones delinea los contornos de las relaciones laborales; además, evidencia la relación de los gobiernos analizados, con determinado modelo de desarrollo y el grado de compromiso de la democracia con la dimensión económico-social de la misma, en este caso con el derecho al trabajo, expresado en el mandato constitucional de garantizar el mismo en condiciones de dignidad con remuneración justa que permita una existencia decorosa para el trabajador y su familia.

El gobierno de Gustavo Noboa para consolidar definitivamente la propuesta de desarrollo de signo neoliberal que se venía implementando en el país de manera gradual pero sostenida desde 1982, a inicios de su mandato envió al Congreso para su

aprobación el proyecto de la llamada Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador la misma que fue aprobada y publicada en el suplemento del Registro Oficial el 13 de marzo del 2000. Para el mes de agosto del mismo año, casi inmediatamente, se aprobó la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana presentada por el Consejo Nacional de Modernización CONAM adscrito a la presidencia de la República. Estas leyes fueron llamadas por los ciudadanos leyes Trole 1 y 2 respectivamente, en alusión al trolebús⁶, por la gran cantidad de cuerpos legales de diversas instituciones y sectores que estas leyes reformaron.

El Código del Trabajo tuvo significativas reformas. En la primera de estas leyes se agregó, en el artículo 17, el contrato por hora para cualquier tipo de actividad, pudiendo darse por terminado libremente por cualquiera de las partes; la remuneración se fijaba con 0.5 dólares estadounidenses por hora que incluía todos los beneficios económicos legales, valor que iría incrementándose anualmente; el trabajador no tenía derecho a fondos de reserva (“ley Trole 1”: Art. 85). En el año 2007 la hora laboral llegaba a 1.37 dólares.

Otra modificación del artículo 17 del Código del Trabajo sobre la contratación eventual de trabajadores, dice que se puede recurrir a esta para reemplazar al personal en situaciones como enfermedad, maternidad o vacaciones, entre otras, o simplemente en los casos en que el empresario necesite incrementar la producción habitual (“ley Trole 2”: Art. 167), abriendo con esto la posibilidad de contratar un alto porcentaje de trabajadores bajo esta modalidad.

Se reformó el artículo 79 agregándole un inciso sobre la “polifuncionalidad” del trabajador, bajo la siguiente definición: “Se entenderá como trabajador polifuncional, a aquel que realice dos o más actividades de diversa índole bajo las órdenes del mismo empleador. La polifuncionalidad, podrá pactarse al inicio de la relación laboral en el respectivo contrato, o con posterioridad, siempre que conste por escrito, en todo caso, deberán especificarse las diferentes labores a desarrollar...” (Ibídem: Art. 169).

El artículo 119 de la “ley Trole 1” creó la remuneración unificada que suma todas las remuneraciones sectoriales para todos los sectores o actividades laborales. La “ley Trole 2” en el artículo 95 reformado señalaba que para el cálculo del décimo tercer

⁶ Medio de transporte público masivo, con capacidad para gran número de pasajeros.

suelo, vacaciones, indemnizaciones y fondos de reserva se excluyen una serie de valores recibidos por el trabajador (“ley Trole 2”: Art. 172). El artículo 97 reformado limita el valor de la participación en las utilidades anuales a 4.000 dólares (Ibídem: Art. 173). Se modificaban los artículos 169 y 171 del código del trabajo para eliminar el derecho a la indemnización de los trabajadores en determinados casos (Ibídem: Arts. 182, 183).

La “ley Trole 2”, además reformaba o eliminaba algunos artículos referidos a contratos colectivos y a órganos que representan a los trabajadores, creaba la figura de Pactos Libres de Trabajo Colectivo negociados libremente entre “el empleador y sus trabajadores, sin requerir que estén legalmente organizados, y sin consideración del número de trabajadores que presten sus servicios para el empleador” (Ibídem: Art.197), estos, entre otros artículos que afectaban tanto la estabilidad como el derecho de organización de los trabajadores.

Estas leyes tuvieron una fuerte oposición desde varios sectores de la ciudadanía, la CONAIE apoyada por los movimientos sociales presentó una demanda de inconstitucionalidad de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana “Trole 2” ante el Tribunal Constitucional del Ecuador, el mismo que mediante Decreto N° 193-2000-TP declaró la inconstitucionalidad de un buen número de artículos, entre ellos algunos de los anotados arriba. Los artículos más polémicos, que no podían dejar de citarse en este trabajo porque manifiestan el espíritu con el cual el gobierno de Noboa Bejarano abordaba la situación del sector laboral, quedaron sin efecto, como los que hacen referencia a: la polifuncionalidad del trabajador (169), o los que eliminaban las indemnizaciones laborales en determinados casos (182, 183) y los artículos que limitaban la organización de los trabajadores y su estabilidad (197), incluso aunque no se derogó el artículo 173, por la presión ciudadana el gobierno tuvo que elevar la participación de utilidades hasta 6.000 dólares en lugar de los 4.000 propuestos, sin embargo otros artículos pasaron.

Contrato por hora, contratación eventual de trabajadores incluso para incrementar la producción habitual, polifuncionalidad del trabajador, limitación del monto de participación de utilidades, eliminación de indemnizaciones en determinados casos, eliminación de artículos referentes a contratos colectivos, creando la figura de pactos libres de trabajo colectivo, son evidencia suficiente y contundente de

precarización laboral, son evidencia de cómo un gobierno electo democráticamente puede inclinarse de manera pronunciada a favor del capital en desmedro del derecho al empleo digno, obligatorio para el estado según la constitución de la República y derecho prioritario implícito en la definición de ciudadanía.

Otra ley que sigue la misma línea de las dos anteriores es la de tercerización laboral, que tiene sus antecedentes en el gobierno de Mahuad en marzo de 1998. Ésta, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez se reformula para ampliar las competencias de las empresas de colocación de trabajadores. El gobierno de Alfredo Palacio en cambio, impone más controles y regulaciones a las tercerizadoras; finalmente, tal figura jurídica para la contratación de personal es abolida en el gobierno de Rafael Correa.

En octubre de 2004 el presidente Gutiérrez mediante Decreto Ejecutivo N° 2166. Normas que deben Observarse en la Prestación de Servicios de Intermediación Laboral conocida como Tercerización, ratificó la validez de la intermediación laboral para servicios temporales, complementarios y de duración indefinida, por parte de empresas conocidas como tercerizadoras, con excepción del sector agrícola rural donde esta actividad podía ser ofrecida por personas naturales.

Según el capítulo II de servicios complementarios las tercerizadoras podrían prestar servicios de intermediación para actividades no vinculadas a la principal de la empresa usuaria, sino en complementarias como guardianía, limpieza, mensajería, provisión de alimentos para su personal, entre otros, pero además incluía la tercerización de servicios prestados por profesionales con un alto nivel de conocimientos técnicos, científicos o especialmente calificados (Decreto Ejecutivo N° 2166: Art. 8). Para trabajo por tiempo indefinido, capítulo III, la tercerizadora podía proveer de trabajadores para la actividad principal de la empresa usuaria, permitiéndole a esta última tener el 75% de trabajadores tercerizados de la totalidad de quienes laboraren en ella (Ibidem: Art. 9). Además del 75% permitido para que las usuarias contraten por tercerización, se suma que en el 25% restante de trabajadores que debían ser contratados directamente, la “ley Trole 1” permitía a los empresarios contratar por hora. Es visible que entre las leyes “Trole1”, “Trole 2” y la de tercerización, se permitía a las empresas mantener un alto porcentaje de trabadores en situación de inestabilidad, transitoriedad, fragilidad, permitiéndoles ejecutar despidos, por montos que no harían ni mella en los bolsillos de los empleadores, en perjuicio de los trabajadores.

En mayo-junio de 2006, durante el gobierno del presidente Alfredo Palacio quien pretendió dar un giro de timón con respecto a la dirección económica y social llevada por los gobiernos anteriores, se expidió la Ley Reformativa al Código del Trabajo, mediante la cual se regula la Actividad de Intermediación Laboral y la de Tercerización de Servicios Complementarios, que ampliaba los requisitos para autorizar el funcionamiento de estas empresas, imponía un capital social mínimo, estableciendo prohibiciones y sanciones más precisas, y sobre todo, regulaba explícita y claramente sobre los tipos de prestación de servicios, los derechos de los trabajadores y el respeto a la duración estipulada en los contratos; rebajó a un máximo de 50% de trabajadores tercerizados en una empresa usuaria; prohibió reemplazar el contrato de un trabajador estable y permanente por contratos de intermediación laboral; prohibió además la rotación de trabajadores entre intermediarias; prohibió la contratación para reemplazar a trabajadores que se encontraran en huelga, conforme a los respectivos artículos de la constitución, y otras reglamentaciones para la intermediación laboral y la tercerización, con el propósito de disminuir las condiciones de precariedad laboral. Esta reforma también establecía regulaciones más precisas para la contratación de trabajadores tercerizados en el sector público, señalando las responsabilidades de los funcionarios en contrataciones apegadas a la ley y con empresas legalizadas, entre otras regulaciones.

En el gobierno del presidente Correa, con una visión distinta del trabajo y apegándose al mandato constitucional de procurar condiciones laborales dignas, la Asamblea Constituyente emite el Mandato Constituyente N° 8 para la Eliminación de la Tercerización e Intermediación Laboral y Cualquier Forma de Precarización de las Relaciones de Trabajo, y de Regulación de los Contratos Colectivos, en sus Cláusulas Abusivas. En su primer artículo elimina y prohíbe estas dos figuras de contratación laboral, la relación será directa entre trabajador y empleador; en su artículo dos elimina y prohíbe la contratación laboral por horas, pero garantiza la jornada parcial prevista en el Código del Trabajo, con derecho a una remuneración proporcional en relación con la remuneración de jornada completa, que no podrá ser inferior a la básica mínima unificada y con todos los beneficios de ley incluyendo la afiliación al seguro social general obligatorio. De esta manera se eliminó la posibilidad de casos como los que señalaba el asambleísta por Alianza PAIS, Diego Borja en el debate sobre este mandato, donde se encontraban “cientos de miles de trabajadores, que contratados por horas,

trabajaban ocho, diez y doce horas. ¿Qué trabajo por horas es ese? Era una manera de burlarle el derecho al trabajador que trabajaba más que jornadas completas” (Acta del 30 de abril de 2008: 55).

Se permite los contratos con prestadores de actividades complementarias, legalmente autorizadas por el ministerio de cada ramo, exclusivamente para realizar actividades de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria; estableciendo que quien contrata al trabajador y quien usa sus servicios tienen una responsabilidad solidaria para el cumplimiento de todos los derechos de ley de los que goza el trabajador y elimina cualquier impedimento para que la usuaria de esos servicios complementarios pueda contratar directamente con el trabajador bajo otra modalidad contractual.

En sus disposiciones transitorias el mandato instituyó que los trabajadores que se encontraban tercerizados en esos momentos previos al mandato, serían “asumidos de manera directa por las empresas del sector privado que contrataron con las intermediarias laborales, empresas usuarias que en lo sucesivo serán consideradas para todos los efectos como empleadoras directas de dichos trabajadores, quienes gozarán de un año mínimo de estabilidad, con una relación que se regirá por las normas del Código del Trabajo” (Mandato Constituyente N° 8, 2008: transitoria primera). Otra disposición transitoria obligaba que los trabajadores intermediados despedidos por las empresas usuarias, durante el tiempo en el que el país conoció sobre los debates y los trámites previos a la expedición del mismo, tuvieran que ser reintegrados a sus puestos. Los trabajadores intermediados del sector público también debían ser asumidos de manera directa en los casos que hubieren prestados sus servicios por más de 180 días.

Con este mandato se regula además los excesos en los contratos colectivos de algunas instituciones públicas, en sus cláusulas abusivas; fija la revisión de estos contratos con la participación de trabajadores y empleadores para anular todas las cláusulas que consagren privilegios y beneficios exagerados que atenten contra el interés general, como: “transferencia y transmisión de cargos a familiares en caso de jubilación o fallecimiento del trabajador, horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas por dirigentes laborales, pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios para el grupo familiar del trabajador, gratificaciones y beneficios adicionales por retiro voluntario...” (Ibídem: transitoria tercera), entre otros. Impide que

los contratos colectivos amparen a directivos y ejecutivos y a quienes por sus funciones estén sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público.

En el debate previo a la aprobación del mandato varios asambleístas de partidos de derecha y representantes de sectores macro-empresariales expusieron su oposición a los artículos del mismo, con el reiterado argumento de que eliminar la contratación por horas afectaría a gran número de estudiantes y mujeres que bajo esa modalidad accedían a ingresos para cubrir sus necesidades, y que en general la eliminación de la tercerización e intermediación laboral incrementaría el desempleo en el país, argumentos insustanciales, que hacían abstracción de que quienes contrataban los servicios de esas mujeres y universitarios podrían seguir haciéndolo bajo contratos laborales de jornada parcial, en lugar de hacerlo por horas; y olvidaban que los generadores de fuentes de empleo son los productores de bienes y servicios, es decir las empresas usuarias que contrataban con las tercerizadoras e intermediarias y no éstas.

Con el tiempo y ventajosamente para el país, las estadísticas de desempleo han demostrado la falta de fundamento de aseveraciones que en su momento desestimaron el abuso al trabajador consagrado en esas modalidades de contratación laboral. Se llegó a escuchar posturas como la del asambleísta del PRIAN Roberto Ponce quien señalaba que con este mandato se les obliga a las empresas a salir de “un trabajador, que quizá no hubiera sido necesario, sin estar tercerizado...” (Acta del 30 de abril de 2008: 59). En todo caso, es necesario reconocer que el tema de la intermediación laboral es complejo, presentaba varias aristas.

Otros argumentos que si tenían fundamento, señalaban que se hizo un uso abusivo de los mecanismos citados en el Decreto Ejecutivo del gobierno de Lucio Gutiérrez, y habría que anotar que después de la ley de intermediación laboral aprobada en 2006 Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se regula la Actividad de Intermediación Laboral y la de Tercerización de Servicios Complementarios, en este caso ya los abusos dejaron de ser tales y se convirtieron en ilegalidades en las que incurrieron muchas empresas existentes al no sujetarse a las nuevas exigencias, y que aprovechándose de la necesidad de empleo siguieron sometiendo a cientos de miles de trabajadores a condiciones de precariedad y conculcación de derechos. Estos

argumentos, en último caso sirven para dar la razón a la eliminación de una figura de contratación laboral que es perfectamente prescindible.

Por otro lado, es cierto también que hubo ineficiencia en el control de tales actividades por parte del Ministerio del Trabajo, debido a la falta de personal y recursos materiales suficientes para realizar controles e imponer sanciones en los casos que las merecieran, pero también porque no han faltado ágiles excusas como que: el ministerio controlaba y regulaba a las empresas legales y debidamente constituidas que se encontraban bajo su jurisdicción; al respecto cabe preguntarse si no era posible coordinar con otras instancias estatales competentes para tales acciones, para controlar y sancionar actividades ilegales tan profusa y visiblemente cometidas y socialmente conocidas?.

Para resolver situaciones de este tipo, el mandato dispone el fortalecimiento de la infraestructura organizacional, administrativa y financiera del Ministerio de Relaciones Laborales, para lograr un efectivo control y cumplimiento de las disposiciones en favor de los derechos de los trabajadores y de la seguridad jurídica de los empleadores.

Seguridad social

El primer régimen de seguridad social se origina en Alemania por gestiones del Canciller Otto Von Bismarck, entre 1883 y 1889 para proteger a los trabajadores con seguro de invalidez, vejez y enfermedad. La concepción moderna de la seguridad social la desarrolla Sir William Beveridge en 1942, quien decía que toda la población debía tener seguro social y contribuir para su financiamiento; señaló la necesidad intergeneracional así como la solidaridad entre sanos y enfermos; la seguridad social, decía, contribuye a la redistribución de los ingresos y, por otro lado, se requiere de prestaciones universales y asistencia social para los más necesitados financiada totalmente por el Estado (CEPAL, 2005).

El sistema de seguridad social en el Ecuador se inició con la creación de la Caja de Pensiones en 1928 para dar protección contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte a los empleados públicos, posteriormente se formó la Caja del Seguro, en 1942 se establecen prestaciones de salud para empleados públicos y privados y en 1951 se extiende el servicio médico por enfermedad para los jubilados.

En 1970 con la fusión de ambas instituciones se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS como órgano directivo y administrativo de la seguridad social. Las prestaciones son de dos tipos, en primer lugar las de asistencias y subsidios económicos, en ellas están comprendidos servicios y subsidios en los casos de cuidados de salud por enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes laborales y enfermedades profesionales; cesantía y asistencias en casos de muerte para funerales y seguros familiares. El otro componente lo constituye las prestaciones económicas que incluyen préstamos hipotecarios para construcción y compra de vivienda o terrenos; préstamos quirografarios para problemas urgentes; devolución de fondos de reserva (SIISE 2010).

Cuadro 2. PEA afiliada y/o cubierta por el seguro social

Año	Porcentaje
1990	35.0
1991	33.8
1992	34.4
1993	33.4
1994	34.0
1995	33.2
1996	35.7
1997	34.8
1998	29.8
1999	28.8
2000	26.9
2001	24.5
2002	24.6
2003	25.3
2004	24.4
2005	27.0
2006	24.1
2007	25.7*
2008	27.1*
2009	29.6*

Fuente: SIISE 2010 / 1990-2006 PEA 12 años y más * 2007-2009 PEA 10 años y más

La seguridad social es un importante indicador que proporciona información sobre la calidad de empleo de la población económicamente activa que se encuentra afiliada y/o cubierta por el seguro social. En una serie que incluye la década del 90 se ve que los porcentajes de afiliación y/o cobertura del seguro social son significativamente más altos que los de la década 2000, podría pensarse que la fuerte arremetida de la flexibilización laboral con las leyes laborales reseñadas, explicarían en alguna medida al menos tal situación. Entre 1990-1997 se mantiene un promedio de 34.3%; 1998 y 1999, años de plena crisis ecuatoriana, el promedio es de 29.3%.

Del 2000 al 2003 durante el gobierno de Noboa la media desciende al 25.3% de personas cubiertas o afiliadas a la seguridad social. En el gobierno de Gutiérrez el promedio es de 24.85%. Mientras que en los tres primeros años del gobierno de Correa la media se ubica en 27.46 %, notándose una línea ascendente que inicia el 2007 con 25.7% y llega al 2009 con 29.6%. Aunque no se encontró el dato para el 2010 ni en documentos del BCE o del INEC que estén al alcance del público, sin embargo según una publicación de análisis económico que maneja para el 2010 una cifra que suena exagerada, muestra que se mantiene la tendencia creciente.

El número total de afiliados del IESS representa el 45% de la población económicamente activa, PEA, al cuarto trimestre 2010... Según los últimos datos del IESS, a Diciembre 2010 Guayas tuvo un incremento en el número de afiliados de 8,7% con respecto a Diciembre 2009; es decir que hubo un aumento de 43.482 personas afiliadas. Pichincha creció 5,9% en el número de afiliados; es decir que su número de afiliados aumentó en 40.538 personas afiliadas (Cámara de Industrias de Guayaquil, 2011:14).

El incremento que señala este indicador puede entenderse porque la administración Correa controla permanentemente el cumplimiento patronal del aseguramiento obligatorio al Seguro Social para todos sus empleados, incluidos los que tienen trabajos a tiempo parcial, se incluye así mismo al sector de servicio doméstico, tradicionalmente relegado de este derecho laboral. Promociona y promueve ampliamente el cumplimiento del derecho a la seguridad social, a través de los medios de comunicación masiva, así como mediante jornadas de visitas y control a domicilios en el caso del sector de trabajo doméstico, y a las empresas para el caso de los trabajadores en general. Aunque el cambio de mentalidad tomará su tiempo y requerirá de acciones de control y promoción

sostenidas en el tiempo, es de esperar que el Ecuador llegue a niveles óptimos de cobertura de la seguridad social.

Durante el gobierno de Gustavo Noboa se aprobó una ley con sustantivas modificaciones para la seguridad social. A mediados del año 2001 el Congreso aprueba la Ley de Seguridad Social N 2001-55 que realiza profundas reformas a este régimen con décadas de vigencia en el país, posteriormente varios segmentos de la ley fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, imposibilitando la aplicación completa de la misma.

El principal cambio estructural se refiere a la creación del sistema mixto de pensiones mediante dos pilares, el Régimen Solidario Obligatorio, en el cual todos los trabajadores participan y el Régimen de Ahorro Individual Obligatorio, que consiste en la capitalización en cuentas individuales de los aportes personales correspondientes a los trabajadores cuyos salarios se ubican dentro de determinados umbrales (Pazmiño y Robalino, 2004: 5).

Entre las reformas más significativas se encontraban las siguientes: el sistema mixto de pensiones debía ser obligatorio para todas las personas menores de 40 años, sea que tengan o no relación de dependencia (Ley de Seguridad Social N° 2001-55: Art. 172).

Los aportes para jubilación se harían tanto al régimen de solidaridad intergeneracional, como al de ahorro individual, de acuerdo con distintas especificidades para los tres niveles diferenciados de remuneraciones: quienes percibieran hasta 165 dólares mensuales aportarían al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional; quienes ganaren hasta 500 dólares aportarían tanto al régimen mencionado como al de jubilación por ahorro individual obligatorio. (Ibídem: Art. 176). Por último, quienes tuvieran “remuneraciones mensuales imponibles superiores a... US\$ 500, se sujetar[rían] al límite máximo de US\$ 165 para su contribución al régimen solidario y, sobre el resto de su remuneración, aporta[rían] al régimen de ahorro individual obligatorio...” (Ibídem: Art. 178).

Para la Organización Internacional del Trabajo “[l]a existencia dentro de un sistema de seguridad social de dos regímenes, uno público... y otro privado, no resulta en sí incompatible... siempre que se respeten los principios fundamentales de organización y gestión sobre los cuales debe seguir basándose la estructura de los regímenes de seguridad social...” (OIT 2002b: 2, 6, 29. citado en CEPAL, 2005: 23),

el mismo texto se explica que el principio fundamental de solidaridad se ve afectado cuando se realiza la estratificación y los topes de la cotización como es el caso de lo señalado por la ley que acabamos de referir.

Otras reformas se dieron respecto de la edad mínima para la jubilación, incrementando de 55 a 65 años, debiendo corregirse a futuro en función de las expectativas de vida de la población, e introdujo cambios para el cálculo de las pensiones. Se estableció la separación de los distintos fondos que administra el IESS prohibiendo el uso cruzado de los mismos, al tiempo que se eliminaba el control y supervisión del origen y uso de esos fondos por parte de la Contraloría General de la Nación y de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Los artículos más polémicos que merecieron la declaración de inconstitucionalidad fueron los relacionados con las administradoras de fondos de pensiones, AFPs, que captarían los recursos del segmento ahorro individual obligatorio. Los otros artículos cuestionados se referían a “tramos de ingresos que delimita[ban] la participación en los distintos pilares del sistema mixto de pensiones” (Pazmiño y Robalino, 2004: 5).

Desarrollo del talento humano

La principal institución pública de cualificación laboral ha sido el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional SECAP, que inició sus funciones en 1968 adscrito al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos pero con autonomía administrativa y financiera. Según el artículo 3 de su legislación, el objetivo fundamental del SECAP es la capacitación profesional intensiva y acelerada de la mano de obra y de los mandos medios para las actividades industriales, comerciales y de servicios (SECAP: s/f).

La capacitación permite ampliar las posibilidades de colocación laboral. Las actividades del SECAP se dirigen a la capacitación del personal en servicio o en aptitud de incorporarse al mismo y se orientan al desarrollo de habilidades y destrezas para el eficiente desempeño de trabajos concretos (Ibídem). Las empresas buscan menores costos y calidad total y para ello el desarrollo del talento humano es un importante factor a tomarse en consideración, tanto para seleccionar a los empleados, cuanto si se trata de elevar las posibilidades de éxito en un emprendimiento propio.

Una persona amplifica su empleabilidad cuando ha adquirido conocimientos, destrezas y habilidades que se traducen en un incremento de su productividad. La capacitación permite asumir tareas que encierran mayor complejidad o nivel de conocimientos y deriva en mejor calidad de productos o servicios. Se puede deducir entonces que la capacitación además de mejorar la empleabilidad tiende rieles hacia un futuro desarrollo económico con clivajes en el desarrollo del talento humano.

La capacitación del talento humano ha estado articulada a los diferentes programas de financiamiento productivo. Los cuadros 3 y 4 señalan un crecimiento continuo durante la década de 2000 para capacitación, en montos de inversión y en número de cursos y número de participantes.

Cuadro 3. Presupuesto SECAP devengado en millones de USD

Año	Capacitación profesional	Total invertido por gobierno
2000	1.948.492	
2001	2.427.959	
2002	3.179.070	
		7.555.521
2003	2.848.423	
2004	3.194.375	
2005	3.956.566	
		9.999.364
2006	3.982.154	
2007	10.155.425	
2008	16.728.848	
2009	16.138.653	
2010*	17.295.660	
		60.318.586

Fuente: SIISE 2010 * corte al mes de abril (valor codificado)

Como política pública para estimular las competencias emprendedoras de la población, desde el 2007 el gobierno nacional está capacitando técnicamente al talento humano de las instituciones del sector financiero popular y solidario y fortaleciéndolas con créditos,

así como estableciendo articulaciones entre éstas instituciones con los diferentes programas de inclusión económica y social (Salgado, 2010).

Además de la capacitación que acompaña los programas de generación de empleo y autoempleo, dos cursos merecen una mención especial por su visión que converge con la concepción del “buen vivir” que propone la constitución 2008 del Ecuador, o dicho de manera más general, coincide con la idea de la vida con dignidad para todos los ciudadanos, o con los rendimientos sociales de la democracia, según esta tesis. El primer programa destacado es el de Trabajo Doméstico Digno que ofrece a quienes laboran en ese sector, conocimientos sobre “buena atención, primeros auxilios, especialidades en cocina, cuidado de niños y adultos mayores, arreglo del hogar, atención telefónica, manejo y prevención de riesgos normas de seguridad... que prácticamente profesionaliza el servicio doméstico” (SECAP: s/f).

Cuadro 4. Número de cursos y de participantes en SECAP

Año	Total de Cursos	Total de Participantes
2000	2.386	24.360
2001	1.737	33.590
2002	1.960	30.653
2003	2.452	36.089
2004	3.165	43.039
2005	3.547	49.203
2006	3.499	49.876
2007	3.358	43.020
2008	7.736	155.873
2009	7.366	146.752
2010*	-	-

Fuente y elaboración SIISE- 2010. *No se encuentran datos 2010 en SIISE, INEC, BCE, que estén al alcance del público

El segundo programa, Capacítate Según Tu Discapacidad se trata de talleres que ofrece el SECAP a nivel nacional para instruir según su discapacidad a las personas con esta condición, con la finalidad de facilitar su inserción en la actividad laboral. Este programa cuenta con el respaldo y vigilancia interinstitucional de la Vicepresidencia de

la República, el Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS, Ministerio de Relaciones Laborales y el SECAP, para el cumplimiento del porcentaje de contratación de personas con discapacidad que deben contratar las empresas (SECAP: s/f).

El Código Laboral vigente en Ecuador dispone que toda empresa que tenga más de 25 empleados debe contratar entre ellos al menos el 4% de personas con discapacidades, en el 2007 se inició con el 1% que debía incrementarse en la misma cifra anualmente, llegando en el 2010 a completar el porcentaje señalado.

Inversión realizada por los gobiernos en el sector laboral

El presupuesto general del estado PGE es el principal instrumento de la política fiscal y de desarrollo nacional, sus datos muestran las prioridades de las políticas económicas y sociales.

Cuadro 5. Presupuesto del gobierno central (PGC) por sector trabajo ** (devengado) del presupuesto general del estado (PGE)

Año	porcentaje del PGE	En millones USD \$	Per cápita en USD/habitante
2000	0.1	3,4	0.3
2001	0.1	5,6	0.4
2002	0.1	8,6	0.7
2003	0.1	9,1	0.7
2004	0.1	8,0	0.6
2005	0.1	10,9	0.8
2006	0.1	11,5	0.9
2007	0.1	20.1	1.5
2008	0.2	38.2	2.8
2009	0.2	34.9	2.6
2010*	0.2	42.5	3.0

Fuente: SIISE 2010: * El presupuesto de 2010 corresponde a codificado a mayo. ** Desde el año 2007 trabajo cambia su denominación a relaciones laborales

El PGE consiste en el balance entre ingresos que el estado recauda por “producción y exportación de petróleo y derivados, impuestos, aranceles y transferencias crediticias, entre otros; y, los gastos que planificados en las diferentes áreas de servicio, producción y funcionamiento estatal... de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo” (Ministerio de Finanzas: s/f).

El porcentaje del presupuesto general del estado que administra directamente el gobierno central a través del Ministerio de Finanzas corresponde al denominado presupuesto del gobierno central. El cuadro N° 5 muestra la inversión en el sector laboral del presupuesto del gobierno central realizada por los gobiernos analizados.

El presupuesto destinado durante los períodos presidenciales de Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez se ha mantenido en el 0.1%; el primer año de gobierno del período de Rafael Correa continúa la misma cifra pero a partir del segundo año de su mandato se duplica el porcentaje de inversión en este sector central del área económico-social.

Financiamiento para promover al sector productivo y la generación de empleo

El progreso y vigor del aparato productivo depende en primera instancia de la posibilidad de obtener financiamiento. “Su capacidad de adaptación frente a los cambios es fundamental para mantener la eficiencia y productividad... Dentro de este contexto, la ‘banca de desarrollo’, juega un papel fundamental...” (Zambrano, 2006: 12).

El mandato neoliberal de reducción de la intervención estatal en la economía, señala Salgado, deterioró la capacidad de gestión de la banca pública y redujo su participación en el mercado financiero nacional de un 31.3% en 1999 al 8.1% en el 2006. Con el apoyo del gobierno de Correa para el 2009 subió al 13.2%. A partir del 2007 con el cambio del modelo se ha registrado un aumento considerable de la acción de la banca pública dentro del sistema financiero, aunque a juicio de algunos de sus funcionarios la asignación del crédito y las tasas de interés no se realizan bajo consideraciones técnicas sino por razones político-electorales con el riesgo de sufrir incumplimientos y pérdidas (Salgado, 2010).

El nuevo modelo percibe que la banca pública debe ser una herramienta del gobierno nacional para el desarrollo económico y el equilibrio social, diferenciándose de la banca privada que persigue fines de lucro y beneficios para sus accionistas, por ser una banca de riesgo, complementaria, las “utilidades” que esta produce van más allá de

los rendimientos financieros, favorece el crecimiento de empresas pequeñas y medianas, así como la generación de empleos; produce utilidades y mayores montos de IVA (Samán, 2009: 2).

Lo óptimo para esta banca sería mantener tanto la eficiencia como la productividad lejos de motivos políticos, pero sin sujetarlas a consideraciones puramente técnicas que distorsionan la mirada de la realidad y sus demandas.

Para el caso de nuestro interés, se revisa la evolución de los montos anuales desembolsados por dos instituciones de la banca pública que tienen como función el fortalecimiento y la sostenibilidad del aparato productivo ecuatoriano, el Banco Nacional de Fomento BNF y la Corporación Financiera Nacional CFN.

Cuadro 6. Crédito total del BNF por destino de inversión en dólares

Año	Total agropecuario	Pequeña-industria y artesanía	Consumo y servicios	Total
2000	16.677.273	734.744	174.215	17.586.232
2001	64.310.329	5.793.659	4.603.782	74.707.770
2002	66.844.902	8.780.764	15.888.225	91.513.891
2003	81.227.184	11.890.625	32.065.839	125.183.648
2004	98.273.600	16.167.134	47.330.331	161.771.065
2005	106.341.562	18.165.967	51.679.689	176.187.218
2006	107.665.287	13.007.493	64.903.132	185.575.912

Fuente: Informe 2000-2006 BNF

Cuadro 6-A. Crédito total del BNF por destino de inversión en dólares

Año	Total agropecuario	Peq-industria artesanía	Comercio servicios	Consumo	Total
2007	159.115.997	37.235.487	99.638.866	31.084.950	327.075.300
2008	279.540.207	45.710.796	135.536.421	37.509.284	498.296.708
2009	247.578.174	43.060.992	110.530.239	20.869.723	422.039.128
2010	362,280,533	46,804,771	315,189,158	41,802,902	766.077.364

Fuentes: Informe gerencial anual de cada año revisado

El BNF otorga crédito principalmente para micro, pequeña y hasta mediana empresa, no realiza colocaciones para empresas de gran envergadura. Atiende a los diversos sectores

de la economía, industria, artesanía, comercio, servicios, sin embargo sus colocaciones están orientadas fundamentalmente al financiamiento de la agricultura y ganadería.

Los cuadros muestran una favorable evolución sostenida durante toda la década, con un significativo aumento en el monto invertido para crédito productivo durante la presidencia de Rafael Correa. Entre el 2005 con 176.187.218 dólares entregados y el 2006 con 185.575.912 dólares hay un incremento del 5.3%, mientras que para el 2007 el monto es de 327.075.300 que significa un 76.25% de incremento, tres años más tarde la cifra llega a 766.077.364 dólares, que equivalen al 134.2% más para crédito.

La composición del crédito mantiene una relación de similitud entre porcentajes entregados a los diferentes sectores durante todos los años de la década, con prioritarios montos para fortalecer al sector agropecuario, respondiendo al objetivo cimero del BNF, sin embargo, es inconveniente ambientalmente que el grueso de los créditos para el agro se hayan canalizados para actividades que resultan ambientalmente no sustentables y tampoco generan mayores fuentes de empleo. Larrea señala lo siguiente:

Pese a su extensa red de sucursales, el BNF ha tenido un rol limitado en la provisión de crédito para medianos y pequeños productores rurales. Además, varias líneas de crédito del BNF han impulsado un empleo no sustentable de recursos, favoreciendo la deforestación, como en programas para sembrar palma africana, y actividades de alto impacto ambiental, como la ganadería vacuna extensiva. Parece necesaria una reformulación crítica de las líneas de acción del BNF para a) aumentar la participación de pequeños y medianos productores en su cartera, b) impulsar más líneas de crédito hacia actividades intensivas en empleo, c) evitar la promoción de actividades no sustentables en áreas de expansión de la frontera agrícola y d) reducir la morosidad y la tendencia a la condonación de deudas, que ha creado problemas de recuperación de cartera (Larrea, 2010: 25).

La otra importante institución de banca de desarrollo en el Ecuador que revisaremos, es la Corporación Financiera Nacional que tiene como objetivo estimular el crecimiento económico sustentable, así como elevar la competitividad de los diversos sectores de la producción y de servicios, tanto de micro, pequeña, mediana y gran empresa (CFN: s/f). Desde su creación en 1964 ha sido fuente principal de financiamiento para el sector productivo nacional apoyando a empresas de todos los tamaños y sectores.

En 1992 se transforma a la CFN en banca de segundo piso, dejándole sin la facultad de entregar crédito directo, debiendo otorgarlo a través de otras instituciones del sistema financiero. En noviembre de 2005, durante la presidencia de Alfredo Palacio

el Congreso aprueba una nueva ley orgánica que vuelve a instituir la como banca de primer piso manteniendo además su rol financiero de segundo piso, de manera que al operar como banca múltiple amplía sus líneas de servicios, e incrementa el número de canales al incluir ese mismo año 12 nuevas instituciones financieras al listado de sus intermediarias de crédito.

El primer lustro de los 2000 la Corporación atravesó una difícil situación en sus cuentas debido a que en 1999 fue afectada por un decreto presidencial que la obligó a recibir certificados de depósitos reprogramados (CDR) y certificados de pasivos garantizados (CPG) de la banca cerrada, en lugar de los fondos que originalmente le correspondía obtener por medio de operaciones de crédito, dejándola para el año 2000 con un 80% de activos improductivos, mismos que para el 2005 se habían reducido a un 18% (CFN, 2005).

Cuadro 7. Montos de desembolsos CFN por años, en millones de dólares

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
33.9	12.0	23.9	52.9	69.9	99.7	120.8	147.3	346.6	486.9	506.7

Fuente: Datos 2000-2009 se encuentran en CFN, 2009c. Informe de Gestión. * Dato 2010 se extrae de CFN, 2010. Rendición de Cuentas

A pesar del debilitamiento sufrido por la institución con sus recursos disminuidos la CFN siguió proveyendo de financiamiento al aparato productivo. Entre el 2000, 2001 y 2002, durante el gobierno de Noboa, colocó 69.8 millones de dólares. En el 2002 el mayor porcentaje se entregó al sector comercio 33%, seguido del 29% para el sector servicios, la industria o manufactura tuvo un 20%; las actividades agrícolas y ganaderas recibieron el 13% y la construcción tuvo apenas un 3% (CFN, 2004).

En el período de Gutiérrez, los créditos pasaron de 53.55 millones de dólares entregados en el 2003 a 67 millones de dólares en el 2004, con una distribución porcentual similar a la de los créditos entregados en el periodo correspondiente al gobierno de Noboa; el mayor porcentaje se asignó para comercio con 31% en el 2003 y 23.2% en el 2004, seguido por agricultura-ganadería que captó 21% en el 2003 y el 30.1% en el 2004, el sector servicios 24% en el 2003 y 23.1% durante el 2004, la

industria o manufactura mantuvo el 19.7% durante el 2003 y 2004; el sector de la construcción recibió porcentajes marginales de 4% en el 2003 y 3% el 2004 (Ibídem).

El periodo de Correa cambia totalmente con relación a los años previos la estructura porcentual de créditos por sector productivo. En el 2008 se desembolsan 346.6 millones de dólares, de los cuales industria y manufactura se llevan el 35%, agricultura y ganadería captan el 25% de los créditos, la construcción que en los periodos anteriores tuvo porcentajes marginales sube al 15% de captación de crédito, el porcentaje para comercio desciende por completo y recibe apenas 4%. Los años siguientes presentan una distribución similar del crédito por sectores. En el 2009 el desembolso crediticio de la corporación fue de 486.9 millones de dólares; la asignación de estos recursos tiene el porcentaje más alto en industria y manufactura que capta el 40.6%; agricultura y ganadería obtienen el 20.4%; el sector de la construcción recibe 12.8%. El 2010 el desembolso anual es de 506.7 millones de dólares, de los cuales mantiene un alto porcentaje de 37% industria y manufactura; agricultura y ganadería capta el 15%; construcción recibe el 16%; la actividad de comercio percibe un escaso 5% del total de crédito entregado (CFN, 2008, 2009b, 2010).

Se observa que industria y manufactura, sector productivo generador de un alto porcentaje de plazas de trabajo, durante la primera mitad de la década estudiada mantiene un 20% de la entrega total del crédito CFN, mostrando un incremento notorio a partir del 2008, con porcentajes de 35%, 40.6% y 37% en los años 2008, 2009 y 2010 respectivamente. Otra fuente de numerosos puestos de empleo es el de la construcción, que del 3% y 4% anuales que mantenía hasta el 2004 pasa al 8.5% en el 2007, llega en el 2008 al 15% y mantiene porcentajes similares en los otros dos años. La dinamización de estos sectores estaría entre las principales causas de los datos favorables para indicadores del área laboral, que señalan las estadísticas de estos mismos años.

Los documentos de la CFN de rendición de cuentas del 2008 al 2010, en lo correspondiente a generación de empleo, señalan lo siguiente: en el año 2008 con una inversión crediticia de 526.82⁷ millones de dólares, se estima que habría generado

⁷ Cabe señalar que entre dos documentos oficiales de la CFN existe una discordancia de datos sobre montos crediticios otorgados por la misma en lo correspondiente al año 2008. El Informe de Gestión de la del 2009 que recoge los montos anuales de créditos otorgados por esta institución para cada año desde el 2000 hasta el 2009 señala que para el año 2008 se entregaron 346.6 millones de dólares (como consta en

16.398 empleos directos y 45.914 indirectos. El año 2009, según el gerente general de la institución, la inversión de 486.95 millones para todos los sectores productivos del país habría dado como resultado un dato estimado de 23.227 nuevos empleos directos y 64.964 empleos indirectos. El documento 2010 anota que a través de los créditos entregados por 507 millones de dólares se habrían generado un estimado de 18.895 nuevos empleos directos y 52.906 nuevos empleos indirectos (Ibídem).

Sumados los tres años, el total estimado de nuevas fuentes de trabajo sería de 58.520 nuevos empleos y 163.784 nuevos empleos indirectos. Por el bien del país es deseable que la situación de los indicadores del sector laboral continúe con una evolución positiva. Las memorias anuales 2003-2010 no presentan estos estimados por lo que no se cuenta con información al respecto para años anteriores.

Otras medidas para favorecer el desarrollo productivo

La presidencia de Gustavo Noboa encuentra un aparato productivo venido a menos debido a las políticas liberalizadoras que en lo financiero y comercial redundaron en un encarecimiento del crédito y quitaron respaldos y salvaguardas para la producción nacional.

Un análisis académico muestra que en el Ecuador la dolarización no vino acompañada de medidas para proteger a los productores locales y la generación de empleo frente a la pérdida de competitividad en ciertas coyunturas, debido a la adopción del dólar como moneda nacional; tampoco se desarrollaron facilidades de financiamiento que combatieran el agiotismo que llegaba a niveles de 35% mensual y en las ciudades hasta con el 10% diario; difundiéndose en cambio las tarjetas de crédito, estimulando el consumo (Salgado, 2010).

Sin embargo se puede anotar que el gobierno de Gustavo Noboa con el fin de incentivar la autogeneración de ingresos estableció en 2001 el denominado Proyecto de Protección del Capital Humano, basado en subsidios focalizados para promover el autoempleo entre los beneficiarios del Bono Solidario; la CFN canalizó recursos para

el cuadro N° 7), mientras que el documento Rendición de Cuentas del citado año señala un monto de créditos de 526.82 millones de dólares; lo cual significa que entre uno y otro documento de la CFN, ambos sobre la gestión 2008, existe una diferencia de 180.22 millones de dólares.

este segmento poblacional con préstamos de entre 40 y 400 dólares, mediante operadoras de crédito que recibían los recursos a la tasa pasiva y las entregaban con el interés del mercado, pero tenían como punto favorable que para esta línea de crédito no pedían el requisito de garantías para su cobro. Las operadoras, junto con el crédito ofrecían asistencia técnica y capacitación (Fernández, 200).

Otra medida aplicada por este gobierno “con el propósito de generar y preservar el empleo, evitar la paralización del sector productivo, restaurar la capacidad de pago de las personas naturales y jurídicas y, promover el crecimiento y competitividad de la economía nacional...” (“ley Trole 1”: Art. 96), estableció la reprogramación de pasivos en el sistema financiero nacional, incluidas las instituciones de la banca pública, medida que permitiría a las empresas mejorar sus balances.

En el Congreso Nacional, durante los debates de esta ley, se presentaron propuestas para su modificación, centradas en el monto de deuda que se debía tomar como límite para la reestructuración de deuda. Algunas voces proponían como tope los 50 mil dólares, sin embargo, se aprobó el texto presentado por el Partido Socialcristiano que disponía que hasta 50 mil dólares la reestructuración tendría un plazo no menor de tres años ni mayor de siete, pero se incluyó a todos los que rebasaren estos montos, sin topes, y las condiciones se dejaron al arbitrio del presidente quien lo haría mediante decreto ejecutivo, sin embargo, este último segmento de favorecidos despertó la polémica durante los debates.

Más del 99% de créditos no rebasaban los 50 mil dólares, mientras que menos del 1% restante, constituido por 525 personas naturales o jurídicas eran deudores de más de un millón de dólares cada uno, personas con poder económico y político, argumentaba el diputado del partido Democracia Popular, Raúl Hurtado Larrea, oponiéndose a que se los incluya en dicha reestructuración (Acta N° 185-C), incluso el ex presidente de la República Sixto Durán Ballén (de la misma vertiente ideológica del Partido Socialcristiano, aunque ya fuera de sus filas), proponía atender al más de 99% de deudores de hasta 50 mil dólares y “ese menos de un 1% de quienes han entrado en esa situación tenga que ser algo de lo que se preocupe cada una de las empresas. De otro modo, no estaríamos cumpliendo con aquello que una y otra vez hemos dicho de ayudar a los de menos recursos relativos.” (Ibídem: 20, 21). Tenía razón.

En fin, nuevamente en la historia nacional un minúsculo porcentaje de ecuatorianos, ese menos de 1% de personas con poder político y económico se convertía en usufructuario de un buen porcentaje de los fondos públicos, en el caso de la reestructuración de pasivos por parte de la banca pública, más aún tomando en cuenta que muchos de esos créditos fueron de consumo y no productivos; esto indica que mientras el modelo seguido por Noboa promovía la limitación del gasto público en áreas sociales, permitía en este caso aplicar una medida sin análisis para la selección de los beneficiarios de manera que resultaron favorecidos quienes mayores recursos tenían, usando el poder entregado en las urnas para favorecer intereses corporativos nacionales.

El presidente Gutiérrez, igualmente con el objetivo de favorecer la autogeneración de ingresos en los sectores económicamente más deprimidos, mantuvo el fideicomiso Programa de Protección Social, para continuar con los microfinanciamientos de Crédito Productivo y Beca Escolar, invertidos en capital de trabajo y activos fijos menores de microempresas (CFN, 2003). Además, en el 2003 refinanció 68 créditos por un monto de 39.2 millones de dólares, y estableció 85 acuerdos de pago por 19.5 millones de dólares, de los créditos otorgados por la CFN (Ibídem).

El total de crédito colocado en 2003 por la corporación fue de 125.184 millones de dólares; entre reestructuración de crédito y acuerdos de pago sumaron 58.7 millones de dólares que equivalen al 46.6% de las colocaciones de ese año, si se considera que solamente 153 deudores se beneficiaron de esas medidas y tomando en consideración que la CFN sólo en el 2002 atendió una cantidad de solicitudes de crédito correspondiente a 2.166 y 5.987 en el 2003_ (Ibídem), esto quiere decir que, relacionando el pequeño número de beneficiarios del refinanciamiento y acuerdos de pago con al número de operaciones crediticias otorgadas solamente en el 2002, resulta que los favorecidos corresponden al mínimo porcentaje del 7% que resultó beneficiado con un 46.6% de los montos totales de colocación, si se calcula sobre la base de lo entregado en el 2003, y sería más bajo aún el porcentaje de beneficiados si se relacionara con los créditos del 2002. En definitiva si 46% del monto total beneficia al 7%, al parecer igual que con Noboa la situación fue una vez más, favorable al segmento con mayor capacidad de endeudamiento.

Una medida no crediticia para contribuir con la competitividad de las empresas, fue la eliminación de aranceles para 193 productos correspondientes a materias primas e insumos necesarios para la producción de industrias nacionales (Gutiérrez, 2004).

El gobierno de Rafael Correa se inscribe en otro modelo de desarrollo:

En 2006 se inicia una estrategia hacia un cambio en el modelo de desarrollo, superando su carácter extractivista y basado en exportaciones primarias, buscando una base productiva más diversificada y menos dependiente de las exportaciones, promoviendo una estrategia de sustitución selectiva de importaciones y una sociedad más incluyente y sustentable. Los cambios observados desde 2006 son principalmente una dinamización económica hasta 2008, la consolidación del rol del Estado en la planificación, el fortalecimiento del sector público y una considerable expansión del gasto social, cuya participación en el PIB se ha duplicado entre 2005 y 2009 (...). En síntesis, desde 2006 se inicia una transición de largo plazo hacia un nuevo modelo de desarrollo, con un nuevo paradigma (Larrea, 2010: 5).

El gobierno del presidente Correa, con la denominación de Crédito de Desarrollo Humano CDH, mantiene la asistencia microfinanciera para los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, con la diferencia que el CDH incorpora a otros dos segmentos como población beneficiaria, quienes reciben pensión para adultos mayores y pensión para personas con discapacidad, al mismo plazo que en los períodos anteriores (dos años), con un máximo de 840 dólares a 5% de interés anual (MIES-CDH: s/f).

Este programa de microfinanciamiento para los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano encaminado a la generación de autoempleo dentro de una economía de subsistencia, sostenido por los gobiernos de Noboa, Gutiérrez y Correa, en este último con mejores condiciones y con incorporación de nuevos sectores de beneficiarios, si bien es cierto produce resultados que no califican exactamente como rendimientos sociales de un régimen democrático, sin embargo creemos que paliar al menos las necesidades más urgentes mientras se provocan cambios estructurales, es un penoso deber de la democracia.

Para promover la inclusión económica y social, Correa ha implementado otras líneas de acción para micro y pequeños emprendimientos tanto individuales como asociativos y financiamiento para medianas empresas. Se encuentran entre otras, una línea de crédito denominada 5-5-5 establecida en el último mes de gobierno de Alfredo

Palacio que consiste en préstamos para la producción, comercio o servicios por un monto de hasta 5.000 dólares a un plazo de hasta 5 años y con un interés del 5% anual (CAPEIPI, 2009).

El Programa de Promoción de Empleo a Través del Sistema de Compras del Estado establece una interacción entre la demanda de productos o servicios que requiere el estado y los artesanos y microempresarios como proveedores, para lo cual se incentiva la asociatividad de los mismos de acuerdo a sus ramas de especialización y se les brinda capacitación tanto en la producción específica como en el conocimiento de los procesos de contratación pública; entre los programas que responden a esta modalidad se encuentran: Hilando el Desarrollo que capacita a artesanos y operarios de la confección que se encuentren asociados, para contratar con el estado la provisión de uniformes escolares para las niñas y los niños que se educan en escuelas fiscales de zonas rurales; otro de estos programas es Nutriendo el Desarrollo que incentiva y capacita a pequeños productores lácteos para abastecer con su producción lechera los programas de alimentación que sostiene el estado (MCDS, 2009-2011).

Más programas orientados a la inclusión social y la generación de empleo se agrupan bajo la denominación Socio-Productivo, en estos se incluyen los siguientes: Socio Jóvenes que entrega un capital semilla y capacitación a jóvenes para que generen sus propias iniciativas empresariales; Socio Pan ofrece líneas de crédito y capacitación a pequeños panaderos artesanales para la tecnificación de sus establecimientos y el mejoramiento de atención al cliente; Socio Tienda capacita a tenderos que reciben microcréditos, en sus locales se distribuyen productos solidarios; Socio Vulcanizadora persigue el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los vulcanizadores mediante la capacitación y vinculándolos a la red turística (MCDS, 2009-2010).

Líneas de crédito con montos que incluyen préstamos de más de 100.000 dólares han favorecido a los sectores pecuario, agrícola, comercio, artesanía, servicios, fortalecido además el crédito para el sector del turismo; según el monto y dependiendo del sector o producto estos préstamos tienen desde 1 hasta 10 años de gracia y en casos como los de especies madereras alcanzan plazos de hasta 20 años con 10 de gracia (CAPEIPI, 2009). Estas últimas líneas de crédito no han sido creadas por el gobierno de Correa, sin embargo han registrado un incremento sustancial en los montos invertidos en financiamiento productivo y de servicios (ver cuadro N° 7).

Para disminuir la vulnerabilidad que han tenido las empresas ecuatorianas frente a los productos de consumo importados, en la administración Correa se han aplicado algunas políticas proteccionistas como las denominadas de salvaguardia entre las que están el aumento de aranceles a ciertos productos de importación, disminución en la cuota o cupo para la importación, para rectificar las afectaciones infringidas durante décadas a la producción nacional, en el contexto de una apertura comercial que permitió el ingreso indiscriminado de todo tipo de mercaderías que podían ser producidas en suficiente cantidad y con calidad dentro del país, como es el caso por ejemplo, de confecciones textiles, zapatos y otros productos de cuero. “Las medidas de salvaguardia son medidas de defensa comercial de ‘urgencia’ contra las importaciones de productos determinados, independientemente de su procedencia, y que se pueden aplicar únicamente durante el período necesario para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste de la industria nacional” (MIPRO: s/f).

Durante este gobierno se han aplicado selectivamente aranceles a determinados productos de importación. Las instituciones del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones COMEXI en coordinación con la Corporación Aduanera Nacional, para un control efectivo han impuesto distintas salvaguardias. Entre ellas, en el 2007 se redujo el cupo de importación para diversos artículos de consumo y además se impuso aranceles provisionales a productos importados que incidían en el debilitamiento de la industria nacional como vestimenta, zapatos, cerámicas, entre otros.

Debido, además a la imposibilidad de manejar la política monetaria por la dolarización, los productos nacionales se han visto en desventaja respecto de los importados que mediante devaluaciones de la moneda de sus países han incrementado su capacidad competitiva frente a los bienes de factura ecuatoriana, para remediar esta situación, en el año 2009 el gobierno ecuatoriano impuso salvaguardias cambiarias a 1.346 subpartidas de importaciones provenientes de Colombia, aplicadas a productos como confecciones textiles, artículos de higiene, refrigeradoras, confitería y otros.

Otro mecanismo de apoyo al aparato productivo se ha dado mediante determinados subsidios, entre los que se puede citar el subsidio al combustible de la pesca artesanal, a la urea y otros insumos para la agricultura; subsidio al consumo eléctrico que se mantiene para el sector productivo, a pesar de la eliminación progresiva

que los denominados impuestos verdes de última data, que impondrán a quienes en el sector residencial rebasen los 500 kilovatios hora al mes de consumo.

En procura del fortalecimiento de la manufactura nacional y la consiguiente creación de nuevos empleos, el gobierno de Correa ha conjugado medidas de financiamiento productivo a través de una banca pública fortalecida y con mayores montos para colocaciones crediticias; medidas proteccionistas que buscan el desarrollo del sector de la manufactura e industria nacional, y subsidios que facilitan la gestión de las empresas.

La situación del trabajo en cifras

Para tener una visión integral de los rendimientos que ha tenido la democracia en el Ecuador con relación al derecho al trabajo durante los gobiernos estudiados, es importante que además de la información que hemos venido revisando, se tome en cuenta los principales indicadores que traducen su situación de manera cuantitativa.

Antes de examinar los números, es necesario advertir que por situaciones técnicas explicadas más adelante, en el Ecuador se debió realizar un cambio de metodología para la realización de las estadísticas, de manera que para la década del 2000 en que se desenvuelven los gobiernos analizados, se presentan series elaboradas con dos metodologías distintas que tornan incomparables los datos entre ambas. A continuación se explican las diferencias fundamentales entre una y otra, así como una sucinta información sobre la necesidad de tal decisión.

Cambio de metodologías para el cálculo de los indicadores de empleo

En el país las estadísticas de empleo no han mantenido una continuidad debido, al menos a tres factores, cambios de operadores para la recolección y sistematización de las cifras; repetidos cambios realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC en la fórmula de cálculo de algunos indicadores de la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo ENEMDU, en 1999, 2002 y 2003; igualmente, cambios en el marco muestral y en los conceptos de urbano y rural implementados por el INEC en el Sistema Integrado de Encuestas a Hogares SIEH; todo lo cual ha llevado a la imposibilidad de establecer comparaciones no sólo entre los datos de distintas

instituciones sino incluso entre los de los distintos instrumentos de una misma institución (INEC-BCE, 2007).

Para superar esta situación en el 2004 se inicia un proceso de producción de una nueva metodología que toma en consideración tres aspectos, en primer lugar recoge las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional de Estadísticas Laborales CIET y de la Organización Internacional del Trabajo; en segundo lugar se armoniza con el marco de producción estadística de la Comunidad Andina de Naciones, acatando la decisión 488 de la CAN que exige a sus países miembros la armonización de las estadísticas sociales; y por último para resolver el problema que generaba la producción de cifras de empleo de distintas fuentes y con resultados diferentes, siendo así que los indicadores laborales publicados mensualmente por el Banco Central eran recogidos primero, por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE y posteriormente por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. El INEC en un estudio conceptual metodológico de comparación de resultados evidenció que había diferencias en los datos por causas técnicas de la ciencia de la estadística (INEC, 2007).

El 2004 se conforma una Comisión Interinstitucional de Estadísticas Laborales integrada por, Ministerio del Trabajo, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Banco Central del Ecuador y el Consejo Nacional de las Mujeres CONAMU. En el 2006 se crea la subcomisión técnica con delegados del BCE y del INEC encargada de armonizar la metodología; en junio de 2007 el INEC presentó el producto de este proceso: la nueva metodología de encuesta de empleo (INEC-BCE, 2007).

Los principales y más generales cambios en la metodología de estimación de las cifras del mercado laboral se encuentran, en primer lugar, en el cálculo de la población económicamente activa PEA que hasta el año 2006 comprendía desde los 12 años en adelante, mientras que la nueva metodología contempla como población de referencia a partir de los 10 años de edad.

Otros cambios que introducen diferencias sustantivas para los datos estadísticos se encuentran en la definición de mercado laboral, anteriormente estaba segmentado en los siguientes sectores: moderno, informal, agrícola y servicio doméstico, actualmente desaparece el sector moderno y las actividades agropecuarias, hoy el trabajo en el agro se incluye tanto en el sector formal como en el sector informal dependiendo de sus

características en cada caso, y se suma el nuevo segmento de ocupados no clasificados; con lo queda conformado por: sector formal, sector informal, servicio doméstico, ocupación no clasificada y desocupados (SIISE, 2010). El eliminado sector moderno abarcaba a las personas que laboraban en:

establecimientos económicos: (i) con más de 5 trabajadores/as; (ii) de hasta 5 personas, pero como patronos, cuentapropistas y asalariados profesionales o técnicos; y (iii) de hasta 5 personas en cuya rama de actividad no haya establecimientos que puedan ser clasificados como informales --como, por ejemplo, casas de cambio, agencias de viajes, centros de cómputo, empresas de transporte y otros de similares características (Sise, 2010).

En reemplazo de este segmento la nueva metodología incorpora la categoría denominada sector formal que establece mayores requisitos que el anterior sector moderno, rigiéndose básicamente por la institucionalización, recogiendo las leyes laborales, de impuestos y contables, y creando mecanismos para su ejecución. Entran dentro del sector formal las personas ocupadas que trabajan en establecimientos con más de 10 trabajadores y aquellas personas que laboran en establecimientos de hasta 10 trabajadores, que tienen RUC y llevan registros contables completos. Además estos establecimientos realizan sus actividades con un irrestricto apego a las leyes.

Estadísticas y definiciones

Debido a los cambios metodológicos para el cálculo de los indicadores del sector laboral las estadísticas muestran una discontinuidad impidiendo armar series históricas ininterrumpidas. Los cuadros elaborados en esta tesis señalan la metodología de cálculo que estuvo vigente para cada una de las series; correspondiendo al histórico 2000-2006 la metodología anterior y a partir de junio de 2007 hasta la 2010 se aplica la nueva metodología. Desde el 2003 en adelante se registran datos trimestrales, mientras que para los años 2000 a 2002 no se presenta la misma periodicidad debido a que la información del INEC tiene solamente cifras anuales.

Cabe señalar que se ha incluido en los cuadros estadísticos los datos de los tres últimos trimestres del año 2005 y los del año 2006, todos éstos posteriores a la caída del presidente Lucio Gutiérrez, período que no forma parte de este trabajo y tampoco es motivo de análisis, sin embargo puede darnos información sobre las variaciones entre

una y otra metodología al no pasar directamente con un salto del período Gutiérrez al de Correa.

Como se dijo los cambios numerosos y sustanciales que se encuentran entre las metodologías no permiten establecer comparaciones entre las cifras de los distintos períodos de gobierno, pero pueden proporcionar una visión cuantitativa de la situación de los indicadores, al menos dentro de cada serie elaborada con una u otra metodología.

Población económicamente activa PEA

La población económicamente activa PEA indica el número de personas que teniendo edad para trabajar están en capacidad y disponibilidad para dedicarse a la producción de bienes y servicios económicos en un determinado momento, incluye a las personas que tienen trabajo (ocupados) y a quienes no tienen empleo pero se encuentran dispuestos a trabajar (desocupados). La metodología anterior iniciaba a partir de los 12 años de edad, la actual lo hace a partir de los 10 años de edad (SIISE, 2010).

Cuadro 8. Población económicamente activa PEA

Año	País	Variación anual en número
2000	5.281.378	
2001	6.563.224	1.281.845
2002*	3.459.372	-
2003	6.070.346	-
2004	6.545.188	474.842
2005	6.486.112	- 59.076
2006	6.772.556	286.444
2007	6.548.109	-224.447
2008	6.536.311	- 11.798
2009	6.685.112	148.781
2010	6.535.240	-149.872

Fuente: CAN s/f. Población económicamente activa (PEA), 2000-2011.

* Sólo hay dato Nacional Urbano

La PEA es el principal indicador de mano de obra de un país. El cuadro N° 8 muestra que entre el año 2000 y el 2001 hay un substancial incremento de la población

económicamente activa en Ecuador, superior al millón de personas, esta situación puede explicarse como causa de la actualización de datos realizada sobre la base de la información recogida por el censo 2001.

En la fuente consultada para los datos de este indicador no hay registros de PEA nacional para el 2002, contando para ese año solamente con el dato nacional urbano. El SIISE tampoco cuenta con la información de ese año, ni con la del 2010.

La baja en el número de la PEA que se repite durante tres de los cuatro años estudiados de la administración de Correa, lo explica el INEC como consecuencia de la gratuidad de la educación implementada en el Ecuador que ha hecho que más jóvenes decidan no buscar empleo y opten por estudiar, lo cual constituiría un dato positivo a favor de la infancia y adolescencia y se sumaría a otros indicadores de mejoría de los rendimientos de la democracia en el derecho a la educación. Sin embargo la explicación del gobierno es puesta en duda por algunos analistas de oposición que piensan que es un dato poco ajustado a la realidad, sostienen que: “La salida de esta fuerza laboral del mercado, es la que mejora los índices respectivos, pero la realidad es que hay menos empleo” (Cámara de Industrias de Guayaquil, 2011: 1).

Ocupación

En la anterior metodología la ocupación estaba constituida por los segmentos ocupados plenos y subempleados, con los sub-segmentos subempleo visible, subempleo invisible e informales. Desde junio 2007 la ocupación está conformada por ocupados plenos, más los subempleados que ahora se subdividen en, a) visible por insuficiencia de horas y b) otras formas de subempleo; y se suma el segmento ocupados no clasificados que está compuesto por aquellas personas que estando ocupados no han sido clasificados en el sector formal, informal ni en el sector doméstico, por falta de datos ya sea respecto de su salario o de las horas que laboran.

Ocupación plena

Este indicador está integrado por personas con trabajo estable que aportan al seguro social, trabajan 40 horas o más, su ingreso es igual o mayor al salario unificado legal y no pertenecen al sector informal; quienes trabajan menos de 40 horas y no desean trabajar más horas, su ingreso económico por el trabajo es mayor o igual al salario

unificado legal y no pertenece al sector informal (INEC, 2007). Ocupación plena señala el porcentaje de personas que se incorpora y desarrolla adecuadamente dentro del mercado laboral.

Hasta el 2002 el indicador ocupación plena no existía, en su lugar se calculaba la ocupación bruta. Ocupación plena se calcula con una metodología que establece de una manera más afinada lo que es estar bien insertado dentro del mercado laboral, a diferencia del indicador ocupación bruta que se define con menos requisitos (UASB: s/f), esta razón explicaría las cifras significativamente más altas del indicador ocupación bruta utilizado hasta el 2002 correspondiente al período de Noboa, cifras que bajan drásticamente de manera inmediata para el 2003 cuando se produce el cambio el cambio a ocupación plena.

Cuadro 9. Tasa anual de ocupación bruta*

Año	1998	1999	2000	2001	2002
Porcentaje	52.0	51.0	52.0	56.0	53.0

Fuente: UASB, s/f. Observatorio de la PyME. * Hasta el 2002 se calculaba la tasa de ocupación bruta, a partir del año 2003 el INEC calcula la tasa de ocupación plena, lo que introduce una notoria variación.

Cuadro 9-A. Tasa nacional trimestral de ocupados plenos

Año	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
Anterior metodología				
2003			34.40	33.60
2004	36.20	36.65	35.96	37.24
2005	39.26	35.42	35.53	36.14
2006	33.79	34.65	35.66	35.51
Nueva metodología				
2007	32.63**	38.31	40.22	42.64
2008	38.77	42.59	41.07	43.59
2009	38.84	38.36	37.14	38.83
2010	37.57	40.26	41.94	45.60

Fuentes: Serie septiembre 2003-marzo2007, INEC, 2011a. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano; serie junio 2007-dic.2010, INEC, 2011b. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano. / **Metodología anterior.

Debido a falta de información del INEC que no registra cifras trimestrales de tasa bruta de ocupación 2000-2002 y además por la diferencia de componentes en su cálculo con ocupación plena, que no permiten comparación con la siguiente serie estudiada, se han tomado los datos 1998, 1999 período de la mayor crisis del Ecuador de los últimos tiempos, para tener una base sobre la cual se pueda establecer una comparación.

En el período de gobierno de Gustavo Noboa la dolarización inicialmente produce desajustes en los indicadores económicos. En lo referente a ocupación bruta tiene un promedio anual de 52% en el 2000; para el 2001 muestra un incremento notorio de 4.0 puntos, alcanzando el 56%, sin embargo el 2002 sufre una reducción de 3.0 puntos en el promedio obteniendo un 53% de ocupación bruta.

Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez la tasa de ocupación plena en diciembre de cada año muestra la siguiente información: el 2003 tiene un 33.60%; para 2004 sube 3.64 puntos y llega al 37.24%. La serie del período presidencial de Correa que sigue la nueva metodología presenta en su interior las siguientes cifras para diciembre de cada año: el 2007 la ocupación plena tiene un 42.64%; el 2008 sube apenas 0.95 puntos; el 2009 con 38.83% indica un notable descenso de 4.76 puntos; aunque para el año 2010 con 45.60% marca un incremento de 6.77 puntos sobre el porcentaje del 2009.

Subempleo

El subempleo identifica a aquellas personas que debido a la reducción o modificación de la demanda de mano de obra o a la insuficiente creación de empleo en la relación con determinados oficios, se ven obligadas para no encontrarse sin trabajo, a trabajar con horarios más reducidos o en empleos con niveles de calificación inferior, o en unidades económicas menos productivas.

El subempleo se determina por la duración de la jornada laboral o en relación con la productividad. En el primer caso se puede cuantificar por el número de horas, mientras que la productividad toma en cuenta factores como nivel de calificación, o la actitud con respecto al trabajo y sus aptitudes físicas y mentales (SIISE 2010).

Tasa bruta de subempleo

El subempleo es un concepto originado al analizar la crisis de demanda de trabajo que se produjo en los países desarrollados durante la década de 1930 por la crisis económica

mundial de 1929 que además del desempleo generó actividades de baja productividad, como por ejemplo las ventas ambulantes.

En América Latina el subempleo no se asoció a la insuficiente demanda efectiva de empleo “sino a la insuficiencia de recursos a los que tienen acceso las unidades productivas. Esta insuficiencia se manifiesta en actividades de baja productividad e ingreso y/o inadecuación de calificaciones, que son características estructurales del sistema económico en la región y, por tanto, determinan una situación de ‘subempleo estructural’” (SIISE, 2010).

Cuadro 10. Porcentaje de tasa bruta nacional trimestral de subempleo

Año	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
Anterior metodología				
1998				42.00*
1999				59.00*
2000				61.00*
2001				56.00*
2002				54.00*
2003	-	-	-	55.00
2004	52.70	54.25	54.09	54.18
2005	50.98	56.35	56.38	55.96
2006	56.35	58.18	56.90	56.67
Nueva metodología				
2007	58.54**	53.73	51.88	50.23
2008	52.27	50.13	51.43	48.78
2009	51.90	51.61	51.66	50.48
2010	51.34	50.42	49.60	47.13

Fuentes: Datos 1998-2002 UASB, s/f. Observatorio de la PyME. * Tasa bruta anual, no se cuenta con cifras trimestrales; serie septiembre 2003-marzo2007, INEC, 2011a. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano; serie junio 2007-dic.2010, INEC, 2011b. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano. / **Metodología anterior.

La crisis económica del Ecuador en 1999 provocó una gran pérdida de puestos de trabajo formal, lo que empujó a una emigración internacional muy nutrida, pero además llevó a muchas personas a dedicarse a actividades poco remuneradas o a trabajar menos horas, o a establecer pequeños negocios propios.

Los datos del INEC señalan que la década del 2000 inicia con una tasa de subempleo bruto de 61% que en lugar de bajar en relación con el crítico año de 1999, crece en 2.0 puntos, este incremento de subempleo se explica por los desajustes del primer año de la dolarización. El 2001 se observa un considerable descenso de 5.0 puntos porcentuales, ubicándose en 56% y continúa su descenso en 2.0 puntos para el año 2002 ubicándose en un 54% de subempleo.

Durante el gobierno del presidente Gutiérrez la cifra anual de subempleo en el 2003 es de 55.0%, esto corresponde a un incremento de 1.0 punto sobre el porcentaje del último año del período Noboa; en el año 2004 tiene una ligera baja de 0.82% y se ubica en el 54.18%.

Recuérdese que la serie 2007-2010 es elaborada con la nueva metodología incomparable con la anterior. En la administración de Correa se dan las siguientes variaciones: el 2007 tiene una tasa bruta de subempleo de 50.23%; el 2008 presenta una disminución de 1.45 puntos, con el 48.78%; el 2009 con 50.48% muestra un incremento del subempleo en 1.7 puntos; mientras que para el 2010 con 47.13% se produce una caída de este indicador en 3.35 puntos.

Desempleo

Se entiende como personas desempleadas a aquellas (de 12 años y más en la anterior metodología y de 10 años y más en la actual) que durante la semana anterior a la medición no tenían empleo pero estaban dispuestos a trabajar. “Abarca tanto a (i) aquellos trabajadores/as que se quedaron sin empleo por despido o renuncia (cesantes), cuanto (ii) a quienes se incorporan por primera vez al mercado de trabajo (trabajadores nuevos). Se refiere, por lo tanto, solo a la población económicamente activa” (SIISE, 2010).

Durante la administración de Gustavo Noboa, el año 2000 con una cifra de 9% de desempleo muestra una significativa baja de 5.0 puntos porcentuales con respecto al crítico año de 1999 que presentó un dato del 14% de desempleo; el 2001, en cambio tiene 2.0 puntos porcentuales que significaron una subida del desempleo al 11% para descender nuevamente esos 2.0 puntos en el año 2002 y regresar al 9.0%, igualando el porcentaje del primer año de su período.

El 2003, primer año del gobierno de Lucio Gutiérrez tiene un 11.55%, lo que marca 2.55 puntos de subida del desempleo con respecto al 2002, último año del gobierno de Noboa; el 2004 presenta un 8.58% que representa en cambio una baja del desempleo de 2.92 puntos.

El gobierno de Rafael Correa tiene con la nueva metodología los siguientes datos anuales para diciembre: el 2007 inicia con 6.07%; el 2008 presenta 7.31% lo que significa un incremento de 1.24 puntos; el 2009 con 7.93% muestra un nuevo incremento del desempleo de 0.62 puntos; para el 2010 con el 6.11% presenta una disminución de 1.82 puntos.

Cuadro 11. Tasa nacional trimestral de desempleo

Año	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
Anterior metodología				
1999				14.00*
2000				9.00*
2001				11.00*
2002				9.00*
2003	-	-	11.75	11.55
2004	11.06	9.10	9.95	8.58
2005	9.77	8.23	8.09	7.89
2006	9.86	7.17	7.44	7.82
Nueva metodología				
2007	8.83**	7.38	7.06	6.07
2008	6.86	6.39	7.06	7.31
2009	8.60	8.34	9.06	7.93
2010	9.09	7.71	7.44	6.11

Fuentes: Datos 1999-2002 UASB, s/f. Observatorio de la PyME.* Tasas anuales, no se cuenta con datos trimestrales; serie septiembre 2003-marzo2007, INEC, 2011a. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano; serie junio 2007-dic.2010, INEC, 2011b. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano. / **Metodología anterior.

Cabe anotar que para medir el desempleo la nueva metodología incorpora al cuestionario una pregunta que hace la diferencia fundamental en lo relacionado con este indicador, esta pregunta es la que inquiriere si la familia o cónyuge no le permite

trabajar, porque si la respuesta es positiva, la persona “pasa de desocupado oculto según la definición anterior a ser inactivo con la nueva metodología. Esta es una razón fundamental para que se considere la ruptura de la serie histórica e inicie otra, bajo la nueva metodología” (INEC, 2008: 55).

Insistiendo en que el cambio sustantivo de metodología para la realización de las estadísticas de los indicadores fundamentales del empleo, descarta la posibilidad de establecer relaciones entre las series construidas con estos dos diferentes sistemas, lo que podemos anotar son líneas generales que un repaso de los datos nos proporciona.

Durante el gobierno del presidente Gustavo Noboa, debe anotarse que de acuerdo con lo señalado en la sección pertinente, hasta el 2002 se media el indicador ocupación bruta que difiere en requisitos con el de ocupación plena utilizado a partir del 2003, de ahí sus cifras tan disimiles con las de años posteriores correspondientes al nuevo indicador de ocupación plena. Para el caso del subempleo tenemos lo siguiente: inicia con 2 puntos más alto que el de 1999, mientras que en los dos años restantes de su mandato tiene puntos a la baja en este indicador. En el caso del desempleo presenta una fluctuación que inicia con 5 puntos menos respecto del porcentaje de 1999, en su segundo año sube 2 puntos y vuelve a descender en 2 puntos para el último año de su mandato.

Para comprender los datos de este período gubernamental hay que recordar que se inscriben dentro de un contexto donde jugaron factores como, la migración que por la crisis del año 1999 alcanzó proporciones de magnitud incomparable con relación a la fluctuación histórica mantenida anteriormente. La disminución de 479.467 personas de la PEA entre los años 2000 y 2002, según lo señala el estudio de UNFPA-FLACSO antes mencionado, descubre la magnitud en la que se atenuaron los indicadores del sector laboral. Se debe considerar también que los indicadores de empleo, posteriores a crisis pronunciadas generalmente marcan signos positivos.

En la presidencia de Lucio Gutiérrez la ocupación plena que no puede compararse con el año anterior por la causa señalada, muestra que entre el 2003 y 2004 hay una evolución favorable de 3.64 puntos. Mientras que en el subempleo, el primer año de su gobierno presenta un crecimiento de 1.0 puntos, con una variación para el año 2004 de apenas 0,82 puntos de descenso de este indicador. En lo que tiene que ver con el desempleo se observa que en el 2003 sufre una elevación de 2.55 puntos con relación

al último año del gobierno de Noboa, mostrando para el 2004 un descenso de 2.92 puntos.

Este período de gobierno es tan corto que no permite visualizar una tendencia en los datos revisados, pero podemos decir que su segundo año en los tres indicadores tiene puntos de mejoría con respecto al primero. Creemos que haría falta al menos un año más para ver el curso que se perfila y encontrar explicaciones al mismo, a la luz de un contexto de políticas económicas sujetas a una carta de intención con el FMI firmada en el 2003 y a las expectativas para la firma de una segunda carta.

El gobierno del presidente Rafael Correa cuya serie inicia con el nuevo sistema no permitiendo comparar el año inicial de su administración con los anteriores, presenta la siguiente información: en ocupación plena tiene en el 2008 un crecimiento de apenas 0.95 puntos con relación al 2007, el 2009 sufre una caída de 4.76 puntos, mientras que para el 2010 la recuperación es de 6.77 puntos favorables. El subempleo tiene entre el primero y segundo año de su periodo una mejoría de 1,45 puntos de disminución; el 2009 por el contrario muestra un incremento de este indicador de 1.7 puntos; mientras que para el 2010 se observa un 3.35 puntos menos de subempleo. El indicador de desempleo sube en el 2008 en 1.24 puntos y en el 2009 en 0.62 puntos; para el año 2010 en cambio presenta una disminución del desempleo de 1.82 puntos.

Para entender los datos de este período no se puede ignorar que se inscriben en el contexto de la crisis económica mundial iniciada en el 2008 en Estados Unidos que se irradió rápidamente con efectos negativos a todos los continentes, cuya consecuencia inmediata más visible y preocupante por sus efectos sobre otras áreas de la vida humana fue el desmantelamiento de millones de fuentes de empleo. Esto explicaría que a pesar de las políticas favorables tomadas en favor de la generación de empleo y autoempleo, los años 2008 y 2009 presenten porcentajes desfavorables, mostrando en cambio en todos los indicadores una pronunciada recuperación en el año 2010 manteniendo esa tendencia para los años posteriores que ya no competen al periodo de nuestro estudio.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y UNA RECOMENDACIÓN

La noción de ciudadanía, específicamente en su dimensión económico-social, es la bisagra que permite establecer las relaciones entre los elementos teóricos analizados en el presente estudio. El tema de la ciudadanía como hemos visto es profundo y vasto, está siempre en cuestión por el apareamiento de nuevos territorios de libertades humanas que deben ser conquistados socialmente, en la actualidad por ejemplo están, el derecho a un ambiente sano y sostenible, o resolver sobre derechos de los migrantes en sus lugares de destino. El criterio de estado-nación se ha visto rebasado por el apareamiento de estos y otros nuevos fenómenos transfronterizos, surge en la sociedad globalizada la necesidad de instancias supranacionales para elaborar respuestas a las nuevas situaciones.

La evidencia nos hace pensar que si la ciudadanía contiene todo tipo de derechos y libertades, habrá que extender más allá de la relación que mantiene con el estado-nación, cediendo éste alguna parcela a otras instancias regionales, en principio y después globales, para coordinadamente construir la noción de una ciudadanía universal con su correlato en la realidad, porque el tema es muy complejo y no se resuelve con la declaratoria de la misma en la carta magna de un estado, como se ha hecho en Ecuador, aunque ello sea signo de un pensamiento de avanzada a tono con las demandas de los tiempos y hasta puede ubicársela como un horizonte de realización, pero es paradójico declarar la ciudadanía universal con vigencia solamente dentro de un territorio nacional. Hay que construirla y ponerla en vigencia también de manera universal.

Nos ha interesado conocer si la definición procedimental de la democracia que no incluye de forma explícita los derechos económico-sociales que están contenidos junto con los otros en la noción de ciudadanía, ha tenido igual interés en la satisfacción de los mismos, particularmente en el derecho al trabajo, como en el cumplimiento de los derechos políticos y civiles; y en función de ello, cuáles han sido sus rendimientos en ese campo.

Igualmente, ha sido de nuestro interés identificar si un determinado modelo económico correspondiente a un enfoque de desarrollo, aplicado por los gobiernos, se

extiende o no hasta abarcar la esfera del crecimiento humano, yendo más allá de los números que marca la economía.

Finalmente, nos planteamos averiguar las posibles relaciones entre una definición de democracia, con determinado modelo de desarrollo, sobre la base de los derechos y libertades humanas que una y otro alojan y se responsabilizan.

Una vez revisada la situación general del empleo en el Ecuador durante los gobiernos de los presidentes Gustavo Noboa Bejarano, Lucio Gutiérrez Borbúa y Rafael Correa Delgado (2007-2010), indagando para cada administración sobre las políticas aplicadas en favor del aparato productivo y/o de los trabajadores, la legislación laboral y las estadísticas que muestran sus resultados, y relacionándolos con el marco conceptual sobre democracia, ciudadanía económico-social y modelo de desarrollo, que sirvieron como ejes teóricos de base para esta tesis, arribamos a tres conclusiones.

Conclusiones

Antes de exponer la primera hay que anotar que en un régimen democrático, que por definición entrega a los gobernantes electos el derecho a decidir por todos en las cuestiones de interés público, entendiéndose que dicho accionar responde a una institucionalidad, lo que permite declarar a la democracia como el gobierno de las leyes y no el gobierno de los hombres (Bobbio 2001); o más explícitamente como lo hace O'Donnell (2004) cuando habla de los insumos del régimen democrático derivando de él la búsqueda del bien público, mientras que señala a los insumos extra-régimen como causa de que las decisiones de los gobernantes busquen satisfacer intereses corporativos, sean estos de carácter nacional o internacional.

1.- La primera conclusión del estudio realizado es la siguiente: El concepto procedimental de democracia no ha sido determinante, ni siquiera ha sido coadyuvante del mayor o menor rendimiento mostrado en el país en relación con los derechos sociales en general y con la situación del trabajo en particular. Durante los gobiernos analizados, al parecer los rendimientos de la democracia han dependido más bien de los sectores con cuyos intereses se han sentido comprometidos los gobernantes para satisfacer sus necesidades y viabilizar sus proyecciones. De acuerdo con ello entonces,

los gobiernos se han apegado o se han distanciado de los insumos del régimen democrático, según hayan buscado el bien público o responder a intereses corporativos.

Para explicar lo expuesto leamos en primer lugar la ruta de acceso al poder de cada gobernante que los califica como regímenes democráticos, y en segundo lugar veamos grosso modo el ámbito legal laboral, para tener pautas de cuánta proximidad o distancia han tenido esos marcos legales con las reglas intrínsecas a la democracia.

Gustavo Noboa es electo como binomio del presidente Jamil Mahuad para el período de gobierno 1998-2002. Posteriormente cuando un heterodoxo episodio protagonizado por una singular alianza de fuerzas destituye al presidente Mahuad, queda el Ecuador en la necesidad de tomar una decisión sobre los hechos consumados, para evitar la instalación de un gobierno extraño a los mínimos que definen la democracia, en esos momentos cuando la misma se volvió incierta, se resuelve la situación cuando el Congreso Nacional nombra a Gustavo Noboa como presidente de la República, reconociendo su mandato como una sucesión constitucional, inscrita dentro de un régimen democrático. Su gobierno estuvo atravesado por repetidas movilizaciones de diferentes sectores, entre cuyos motivos estaban: desajustes económicos provocados inicialmente por la dolarización, incrementos en el costo de los servicios básicos, reiterados intentos de privatización de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones, pero principalmente por los cambios realizados en la legislación laboral.

A través de dos leyes de corte neoliberal denominadas Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador y Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, conocidas de manera popular y corta como leyes Trole 1 y Trole 2, realizó este gobierno numerosas reformas al Código del Trabajo a través de sendos artículos de flexibilización laboral. Aunque varios de sus artículos más extremos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional del Ecuador, sin embargo se consagró un entorno de debilidad e inestabilidad para los trabajadores. Fueron leyes que no se apegaron a la creación del bien público inherente a la democracia, sino al empresariado nacional con vistas a su competitividad en el comercio internacional.

Lucio Gutiérrez llega a la presidencia de la República mediante el proceso electoral, centro de la democracia representativa, dentro del marco de las libertades requeridas. Su elección se define por *ballotage* con 54.3% de los votos. Su ruta hacia la

presidencia se construyó en primera instancia con el apoyo de varios sectores sociales aglutinados bajo la bandera del anti-neoliberalismo y por la alianza realizada en función de un acuerdo programático con Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático; pero desde el principio de su gestión dio un giro de 180° y expuso a la luz pública, en palabras y con hechos su cambio radical de dirección. Montufar (2008) analiza ampliamente lo que denomina la facilidad de mutación de Lucio Gutiérrez. Con este giro radical abandona todos los postulados y propuestas programático-electorales que lo llevaron a la presidencia, lo cual condujo a la ruptura con sus aliados y más que eso, traicionó el mandato del pueblo ecuatoriano que lo eligió para dar cumplimiento a todas las propuestas exhibidas en campaña que eran opuestas a todas las aplicadas. Vimos con Tocqueville (1985) y con Manin (1998) que a pesar de que el mandato de los representantes esté liberado de la voluntad de los mandantes, sin embargo Tampoco puede perder la sintonía con lo que los votantes desean. Gutiérrez rompió esa necesaria coherencia y eso explica su mandato truncado.

Este presidente mantuvo una política económica ceñida a una planificación elaborada desde las organizaciones internacionales, concretamente desde el FMI aplicando recetas “neutrales” y universales como las llama Escobar (2006), entre las que estaban el congelamiento de salarios de sector público y la búsqueda de una reducción en la masa salarial nominal en base a la disminución del número de servidores públicos. En su empeño por asegurar la satisfacción del organismo acreedor, subordinó a éste el desarrollo interno de la economía, lo cual nos muestra su identificación práctica, empírica con una visión dependiente del desarrollo que sólo crea subdesarrollo, como lo recogimos de Amin (1999) o de Gunder Frank (1976), pero más aún, grafica que sus decisiones no derivaron de los insumos del régimen aunque fuera en su sentido procedimental, sino que satisficieron intereses corporativos de carácter internacional. Con la profundización de la tercerización, en cambio se apego a los intereses corporativos del empresariado nacional.

Rafael Correa accede a la presidencia con una propuesta de campaña electoral que mostraba un claro giro de dirección con relación al rumbo seguido por sus antecesores. Se pronunció por independizar las decisiones sobre los asuntos públicos del país de las influencias de los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, así como del gobierno de los Estado Unidos. Habló entre otros puntos, de

recuperar el papel del estado en la regulación de la economía y en la distribución de la riqueza. Atención prioritaria a los sectores sociales, educación, salud, vivienda, empleo, en este último caso con recursos y programas para promover y fortalecer el aparato productivo del país, con énfasis en la pequeña y mediana industria por su cualidad de trabajo intensivo que dinamiza el mercado de trabajo. Pero como el giro propuesto requería de cambios en las leyes que se habían construido en el curso de casi tres décadas de retiro del estado de las responsabilidades mencionadas que se proponía retomar, ofreció realizar una consulta popular para elegir una Asamblea Nacional Constituyente, cumplidas ambas, la consulta y realizada la Asamblea, ésta dio a luz una nueva Constitución de la República, por la cual se debía clausurar en el 2009 el entonces vigente mandato constitucional para dar paso a otro. Rafael Correa inscribió nuevamente su binomio, ganando en la primera vuelta, mientras que su primera elección presidencial se había definido por *ballotage*. Como se desprende del examen realizado a las políticas de interés para nuestro tema que han sido implementadas, las respectivas propuestas de campaña que le hicieron merecedor del voto que lo llevó a la presidencia, han sido agendadas y puestas en marcha.

En legislación laboral se expresa el giro mencionado, a través del Mandato Constitucional N° 8 emitido por la Asamblea Constituyente para la Eliminación de la Tercerización e Intermediación Laboral y Cualquier Forma de Precarización de las Relaciones de Trabajo y de Regulación de los Contratos Colectivos, en sus Cláusulas Abusivas, cuyo título sintetiza su contenido que, en definitiva desmantela el marco laboral de contenido opuesto que fue construido durante las administraciones anteriores, con especial mención la de Gustavo Noboa por las numerosas y medulares reformas, así como las de profundización de la tercerización realizada en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Por otro lado ese mismo mandato regula los excesos de los contratos colectivos de algunas instituciones públicas que tenían cláusulas como las recogidas en el tercer capítulo: transferencia y transmisión de cargos a familiares en caso de jubilación o fallecimiento del trabajador, horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas por dirigentes laborales, pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios para el grupo familiar del trabajador, gratificaciones y beneficios adicionales por retiro voluntario, entre otros puntos; es decir, desmantela también el uso

abusivo de fondos públicos, por parte de unos pocos trabajadores, directivos y ejecutivos del sector público, incluidos en esos contratos colectivos.

Correa se ha ido por el lado de la protección al trabajador con la eliminación de toda forma de precarización laboral, al tiempo que de abusos de una élite de servidores públicos.

Entonces, si la misma democracia procedimental ha definido como democráticos a los tres gobiernos, más aún cuando Correa ha desarrollado un apego teórico por lo procedimental de la democracia que autoriza a elegir a quienes son electos para gobernar; aunque cada uno de los tres gobernantes han tenido gestiones diferentes con relación al sector del empleo, se justifica la conclusión arriba anotada de que la definición restringida de democracia no disminuye las posibilidades de vigencia efectiva del derecho al trabajo. Lo revisado nos ratifica además la aseveración que completa la primera conclusión, esto es que, el mayor o menor nivel de compromiso con el derecho al trabajo, está ligado a los intereses del sector con el que los gobernantes estén comprometidos.

La información que justifica la primera conclusión, nos da además entrada para la siguiente.

2.- El modelo de desarrollo al que adscribe un gobierno, si tiene influencia directa sobre la situación de la esfera económico-social de la ciudadanía y dentro de ella, marca el andamiaje sobre el que se define la realidad del derecho al trabajo. No es posible pensar el curso económico por el que transita una sociedad determinada, desenvolviéndose independientemente de los parámetros que le proporcionan una u otra visión del desarrollo, ya sea esta una visión economicista y tecnocrática que lo define en función del crecimiento del PIB per cápita logrado por la aplicación de recetas universales de carácter tecnocrático; o con un diferente curso si las guías que lo orientan dan prioridad y ponen como centro de los objetivos de la economía al ser humano y la creación de posibilidades para el crecimiento de sus potencialidades.

Veamos. El neoliberalismo seguido por los dos primeros gobiernos ecuatorianos analizados, marcó las decisiones económicas y políticas tomadas; modelo que proclama el libre juego de las fuerzas del mercado sin restricciones, por tanto requiere de un estado disminuido no sólo en el número de servidores públicos sino en su capacidad

regulatoria y redistributiva de recursos. En contraste, el nuevo modelo de desarrollo con un paradigma diferente, iniciado en 2006 como lo anota Larrea (2006), que consolida el papel del estado en la planificación, busca diversificar la base productiva y hacerla menos dependiente de las exportaciones, con una estrategia de sustitución selectiva de importaciones; modelo que ve el desarrollo como una sociedad más incluyente y sustentable, y completándolo con Sen (2004) diremos, un modelo que piensa al desarrollo al mismo tiempo económico y humano. Estas diferencias de modelo explican las divergencias en las medidas tomadas por los dos primeros gobiernos con las aplicadas por el tercero.

Las leyes laborales revisadas muestran que para el primer modelo el trabajador es visto como un elemento más de la producción, ya en Adam Smith (1999) vimos que aplicando la ley del valor de cambio, analizó el trabajo con la misma lógica de cualquier insumo de la producción o cualquier mercadería en general, con un precio nominal que consiste en el pago recibido por el trabajo y uno real expresado en la cantidad de cosas que adquiere con el precio nominal. Marx en cambio desvela que el valor que imprime el trabajo a las mercaderías que produce, es superior al que recibe como salario, dejando ese plus valor en manos del capitalista, concebido así el trabajo derivará en leyes que favorezcan la dignidad del trabajo sobre la necesidad del capital.

En cuanto a la seguridad social, en el gobierno de Noboa se aprueba el régimen mixto que tenía toda una carga a favor de la empresa privada, era pro-AFPs, en detrimento de la seguridad social pública y los valores que la sustentan, ley que es anulada por el Tribunal Constitucional por la presión de los sectores sociales. Correa, en cambio promueve la obligatoriedad que tienen los empleadores de afiliarse a la seguridad social pública a los trabajadores e impulsa acciones de control para ampliar los resultados de su cobertura; concibiéndola desde los valores de la solidaridad de quien más gana más aporta, así como de solidaridad intergeneracional.

En el área de capacitación del talento humano, con su respectiva mejoría en la empleabilidad, se observa un paulatino crecimiento en los montos invertidos y número de cursos ofrecidos durante las administraciones de los presidentes Noboa y Gutiérrez, sin embargo, en la administración del presidente Correa estos datos dan un salto; se ha elevado significativamente la inversión, atendiendo actualmente a nuevos segmentos con programas destacados como el de Trabajo Doméstico Digno que profesionaliza el

trabajo domestico, Capacítate Según Tu Discapacidad que eleva las competencias y mejora su empleabilidad dentro de ese 4% obligatorio de contratación de personas con discapacidad en empresas de 25 o más trabajadores; además de los múltiples programas de inclusión económica y social para generación de autoempleo, incrementando también la capacitación en las áreas anteriormente existentes.

En lo referente al crédito productivo entregado por la banca de desarrollo, al revisar la información vimos que la CFN creada como principal fuente de crédito del sector productivo nacional, fue descapitalizada por decreto del presidente Noboa al obligarla a recibir CDRs y CPGs de la banca privada cerrada, en reemplazo de los ingresos que le correspondían. Noboa y Gutiérrez afectaron sus recursos mediante medidas como, la reprogramación de pasivos durante la presidencia de Noboa, elaborada de tal manera que favoreció a menos del 1% de los beneficiarios de dicha reestructuración con el mayor monto de recursos públicos, provocando el rechazo no sólo de sectores de oposición, sino incluso de personas de la misma ideológica, que sustentaron con cifras sus argumentos en contra, sin embargo la medida se aplicó. En la misma línea Gutiérrez afectó a la corporación al tiempo que favoreció selectivamente con reestructuraciones de crédito y acuerdos de pago a un reducido número de empresarios. En general se resume la situación de la CFN y también del BNF como un estado de escasez de fondos causante de una limitada acción como instrumento de desarrollo para el aparato productivo. El nuevo modelo aplicado por Correa, en cambio, percibe a la banca pública como herramienta del gobierno nacional para generar desarrollo económico y el equilibrio social, favoreciendo el crecimiento de empresas pequeñas y medianas y la generación de empleo (Samán 2009). Las colocaciones crediticias de las dos instituciones de esta banca que se analizaron (BNF y CFN), muestran un incremento notorio en los montos entregados y en general se ha revitalización el accionar de la banca pública. Recogimos de Salgado (2010) que bajo el mandato neoliberal de reducir la intervención estatal en la economía, se disminuyó la capacidad de gestión de la banca pública, en los períodos de Noboa y de Gutiérrez, mientras que, a partir del 2007 ha aumentado su acción.

Los tres gobiernos para paliar la situación desesperada que genera la falta de trabajo, adoptaron medidas para favorecer la creación de autoempleo para resolver al menos un mínimo de sus necesidades. Durante el gobierno de Noboa la CFN convertida

en banca de segundo piso desde 1992 para operar a través de otras instituciones del sistema financiero, entregaba a las operadoras de crédito recursos sin intereses, direccionados para crédito a los beneficiarios del Bono Solidario (que después cambia de nombre a Bono de Desarrollo Humano) y éstas las colocaban al plazo de dos años y a la tasa del mercado. Esta línea crediticia la continuó Lucio Gutiérrez. Rafael Correa mantiene la asistencia microfinanciera a los beneficiarios de este bono, denominándola crédito de desarrollo humano CDH, con el mismo plazo y al 5% de interés, incorporando a quienes reciben pensiones para adultos mayores y por discapacidad.

La administración Correa ha creado además otras líneas de crédito para la generación de empleos individuales o asociativos, como el llamado 5-5-5, 5000 dólares a 5 años plazo con el 5% de interés. Otro crédito basado en la asociatividad por ramas de actividad para convertirlos en proveedores del Estado para sus programas como el de provisión de uniformes a estudiantes de escuelas fiscales rurales y para el programa Nutriendo el Desarrollo. Más créditos para programas orientados a la inclusión social y generación de empleo son los agrupados bajo la denominación Socio-Productivo, como capital semilla para emprendimientos o para ampliación y mejoramiento de negocios existentes.

Para incentivar la industria ecuatoriana y preservar y ampliar los puestos de trabajo se han aplicado una serie de políticas proteccionistas, como: aumento en los aranceles de ciertos productos de importación, disminución de cupos de importación de todo tipo de mercaderías que pueden ser producidas internamente y en cantidad suficiente. Estas salvaguardias comerciales no tienen carácter indefinido sino que están pensadas para mantenerse solamente el tiempo necesario para reparar el daño infringido a industrias nacionales durante las décadas de la apertura comercial neoliberal; de manera que se produzca un desarrollo de la manufactura nacional que permita con el tiempo salir de la matriz primario exportadora y reemplazarla por otra basada en el talento humano. Otra medida de apoyo al aparato productivo en general se da mediante subsidios: al combustible de la pesca artesanal, a insumos para la agricultura y el subsidio al consumo eléctrico en el sector productivo. Vale la pena recordar que, con proteccionismos y fortalecimiento interno de la economía se forjaron las economías hoy desarrolladas antes de abrirse al mundo (List, 1955).

Esta síntesis de medidas adoptadas configuran una visión panorámica que permite apreciar las diferencias entre uno y otro modelo de desarrollo y al mismo tiempo permite ver que el nuevo, iniciado en el 2006 y en curso de configuración, por estar en la línea de concepción del desarrollo basado en el ser humano, ha orientado las acciones del gobierno que lo ha adoptado, hacia la búsqueda de la vigencia real del derecho al trabajo, así como de los otros derechos del área social, que no fueron motivo de nuestro análisis.

En cuanto a la relación entre democracia y modelo de desarrollo, la conclusión se deriva de las dos anteriores y tiene el curso siguiente:

3.- En la primera conclusión no se encontró relación de causalidad entre una concepción restringida de la democracia sin la obligación de poner en vigencia la dimensión económico-social de la ciudadanía para definirse como tal y el nivel de atención a esos derechos que se dé en el plano de la realidad, sino de la calidad de gestión de los gobernantes dada por los intereses que defienden. En el caso del modelo de desarrollo aplicado por los gobernantes, y el cumplimiento efectivo del derecho económico-social al trabajo, en cambio, sí se encontró relación. Finalmente, difiriendo con lo que suponíamos, el régimen democrático con las reglas internas que conforman su entramado no abre o cierra espacios para un modelo económico determinado; lo que actúa como elemento de acople con uno u otro modelo son los intereses con los que se vincula el gobernante que sintonizan con uno u otro modelo. Por lo tanto, en última instancia éstos definen el nivel de rendimiento de los derechos económico-sociales en un estado democrático.

Recomendación

El desempleo, como señala Amartya Sen, produce una condición especial en las personas, que no sólo afecta su situación material de vida sino que genera rasgos psicológicos de malestar y empuja para que quien lo padece **se autoexcluya de la sociedad**. Ciertamente, más allá de la pobreza que genera, el desempleo provoca una condición humana especial.

Con base en lo dicho, sería interesante realizar una investigación que indague sobre cuál es el porcentaje que corresponde a personas desempleadas, del total de la

cifra de ausentismo en las urnas. Cabe preguntarse ¿cuánto puede interesarle a una persona en tal situación asistir a las mismas para ejercer su deber y derecho democrático?. Si la estadística es capaz de medir el índice de felicidad en las personas, ¿cómo no hacerlo con el caso contrario de la depresión y desazón provocada por el desempleo, en relación con el procedimiento electoral, eje central que define la democracia?

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Alberto (1999). "El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano". *Nueva Sociedad* N° 161: p.p. 57-59.
- Acosta, Alberto (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto, Hugo Jácome, Guillaume Long, Fernando Martín (2009). *Análisis de Coyuntura Económica. Una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el primer semestre del año 2009*, Alberto Acosta (Coord.). Ecuador: FLACSO-ILDIS-FES.
- Alayón, Norberto (2006). "Democracia, derechos sociales y Trabajo Social". En *Acerca de la democracia y los derechos sociales. Política social y trabajo social*, Nilsa Burgos (Comp.): Buenos Aires: Espacio.
- Amin, Samir (1999). *Los desafíos de la mundialización*. México: Siglo XXI Editores.
- Balibar, Étienne (2000). "Sujeción y subjetivación". En *El reverso de la diferencia*. Benjamín Arditi (Ed.): p.p. 181-196. Caracas: Nueva Sociedad
- Bairoch, Paul (1973). *El Tercer Mundo en la encrucijada. El despegue económico desde el siglo XVIII al XX*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bobbio, Norberto (2001), *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boron, Atilio (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cámara de Industrias de Guayaquil (2011). Mercado laboral. Disponible en http://www.cig.org.ec/archivos/documentos/mercado_laboral_i_trimestre.pdf, visitado en febrero 23 de 2012.
- Carrera, Jaime (2005). "Feirep: polémico trasteo de recursos fiscales". Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/feirep-polemico-trasteo-de-recursos-fiscales-207218-207218.html>, visitado en julio 15 de 2011.
- CEPAL (2005). "Los principios de la seguridad social y su vigencia en América Latina y el Caribe". En *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIDOB (s/f) "Lucio Gutiérrez Borbúa". Disponible en http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_de_lsur/ecuador/lucio_gutierrez_borbua, visitado en septiembre 12 de 2010.
- CIDOB (s/f). "Gustavo Noboa Bejarano". Disponible en http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/ecuador/gustavo_noboa_bejarano, visitado en septiembre 22 de 2010.
- Correa, Rafael (2003). "La política económica del Gobierno de Lucio Gutiérrez. Una perspectiva desde la economía política". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* N° 16: p.p. 6-10.
- Conill, Jesús (2004). *Horizontes de la economía ética. Aristóteles, Adam Smith, Amartya Sen*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Dahl, Robert (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Dávalos, Pablo (2005). "La reforma del FEIREP es urgente para economía" Disponible en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-reforma-del-feirep-es-urgente-para-economia-203769-203769.html>, visitado en julio 15 de 2011.

- Diario Hoy (2005). “Los tropiezos de Lucio Gutiérrez”. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/los-tropiezos-de-lucio-gutierrez-203034-203034.html>, visitado en noviembre 20 de 2010.
- De La Torre, Carlos (2009). “Democracia, participación y representación populista en Ecuador”. En *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, Martín Tanaka (Ed.): p.p. 187-210. Lima: IEP, Internacional IDEA.
- De Tocqueville, Alexis (1985). *La democracia en América*. Madrid: Alianza.
- El Ciudadano (s/f). “Ecuador es quinto país con mayor participación en renta petrolera”. Disponible en http://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=24297:ecuador-es-el-quinto-pais-con-mayor-participacion-en-renta-petrolera-&catid=3:economia&Itemid=44, visitado en septiembre 3 de 2011.
- Endara, Ximena. 1999, *Modernización del estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Escobar, Arturo (2006), *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.
- Fernández, Gabriela (2001). “Microcrédito una alternativa por explorar. Propuestas para la participación del Banco Central del Ecuador”. Disponible en <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae19.pdf>, visitado en agosto 18 de 2011.
- Gunder Frank, André (1976). *América Latina. Subdesarrollo o revolución*. México: Ediciones Era.
- Hobbes, Thomas (1993). *Leviatán. La materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Madrid: Alianza editorial.
- Hoy Ecuador Online. “Dr. Gustavo Noboa Bejarano”. Disponible en <http://www.explored.com.ec/ecuador/gusnoboah.htm>, visitado en julio 7 de 2011.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós
- Hurtado, Osvaldo (2006). *Los costos del populismo*. Quito: Cordes
- IEFE, FLACSO, ILDIS (2006). *Hacia una Historia Ecológica del Ecuador*. Biblioteca General de Cultura. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Klikberg, Bernardo. 2007. “¿Por qué la cultura es clave para el desarrollo?”. En *Primero la gente*, Bernardo Kliksberg y Amartya Sen (Eds.): p.p. 263-286. Barcelona: Deusto.
- Larrea, Carlos (2004). “Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador”. Disponible en http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1166/1/LARREACON0010_POL_EMP.pdf, visitado en febrero 9 de 2011.
- List, Friedrich (1955). *Sistema nacional de economía política*. Madrid: Aguilar.
- Lo Vuolo, Rubén (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Grupo Editorial Altamira.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Montufar, César (2008) “El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez”. En *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*: p.p. 267-298. Quito: FLACSO-Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Muñoz, Pabel (2006). “Ecuador: Reforma del estado y crisis política, 1992-2005”. Disponible en

- <http://www.historiaactual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/171/158>, visitado en octubre 10 de 2010.
- Noguera, José (2002). “El concepto de trabajo y la teoría social crítica”. Disponible en http://webs2002.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/noguera/E1%20concepto%20de%20trabajo%20y%20la%20teor%C3%ADa%20social%20cr%C3%ADtica.pdf, visitado en mayo 14 de 2012.
- Nun, José (2002). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o de los políticos?* Madrid: Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo (2002). “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina”. En *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*, Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (Comps): p.p. 305-366. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2004), “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión”. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Contribuciones para el debate*: 149-191. Buenos Aires: PNUD- Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- OIT (2001). *Empleo y protección social en Ecuador. Propuestas de la OIT*. Quito: Oficina Internacional del Trabajo.
- Palán, Zonia (2003). “100 días de la Carta de Intención con el FMI”. Disponible en <http://puce.the.pazymino.com/bmayo03.htm>, visitado en mayo 5 de 2012.
- Pazmiño, Sandra; Gabriela, Robalino (2004). “La seguridad social en el Ecuador”. Disponible en <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae47.pdf>, visitado en enero 2 de 2010.
- Paz y Miño, Juan J. 2009, “El gobierno de Rafael Correa: Un nuevo ciclo en la historia de Ecuador”. *Metapolítica*. julio-agosto 2009
- PNUD (2004), “Indicadores de desarrollo de la democracia”. En *La democracia en América Latina*: 73- 135. New York: PNUD.
- Ponce, Javier (2006). “Escenarios del gobierno de Rafael Correa”. Disponible en http://cepecuador.org/document/coyuntura_diciembre%202006.pdf, visitado en septiembre 18 de 2010.
- Przeworski, Adam, *Pranab Bardhan, Lázló Bruszt*, (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Puryear, Jeffrey, Marielen Malloy (2010). “Políticas sociales”. Disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief_3_Sp%2008%2020.pdf, visitado en marzo 9 de 2012.
- Rosanvallon, Pierre (1999). *El capitalismo utópico*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Rousseau, Jean-Jaques (2004). *El contrato social. O principios del derecho político*. Edición electrónica. <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/RousseauContratoIndice.htm>, visitado en enero 6 de 2009.
- Salgado, Wilma (2003). “Peso de los diferentes factores sobre la crisis”. En *Memorias Encuentro de Historia y realidad económica y social del Ecuador y América Latina*. Tomo 3: p.p.104-116. Cuenca: Talleres Gráficos de la Universidad de Cuenca.

- Salgado, Wilma (2010). *Banca de desarrollo en Ecuador*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, AECID.
- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- SAPRIN, CELA, PUCE (2003). *Los impactos del neoliberalismo. Una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los autores*. Quito: Abya-Yala.
- Schumpeter, Joseph (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Smith, Adam (1999). *La riqueza de las naciones*, Carlos Rodríguez (Trad.) Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Sunkel, Osvaldo (1978). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- Terán, Edgar (2005). “Génesis y ocaso de Lucio Gutiérrez”. Disponible en <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n5/indice.html> visitada en agosto 2 de 2010.
- Torres, Juan y Antonio Montero (2005). “Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia”. Disponible en http://www.fundacionsistema.com/media/pdf/ppios3_torres-montero.pdf, visitado en mayo 9 de 2012.
- UNFPA-FLACSO-Ecuador (2008). *Ecuador: La migración internacional en cifras*. Quito: FLACSO
- Unda, Mario (2001). *Ecuador: conflictos sociales en el año 2000*. Centro de Investigaciones Ciudad, Forum. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- Velasco, Fernando (1981). *Ecuador: subdesarrollo y dependencia*. Quito: Editorial El Conejo.
- Viola, Andreu. 2000. “La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo”. En *Antropología del desarrollo. Teoría y estudios etnográficos*, Andreu Viola (Comp.): p.p. 9-54 (Introducción). Barcelona: Ediciones Paidós.
- Viteri, Ramiro (2008). “Tercerización e intermediación laboral: un tema crucial y poco claro”. En *Actuar en mundos plurales*. Boletín del Programa de Políticas Públicas: p.p. 7-10. Quito: FLACSO-Ecuador
- Zambrano, René (2006). “La banca de segundo piso en el Ecuador bajo un régimen de dolarización”. Disertación de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN.

Documentos

- Acta N° 182-C, 29 de febrero de 2000. Quito: Congreso Nacional del Ecuador.
- Acta N° 041 del 30 de abril de 2008. Quito: Asamblea Constituyente.
- BCE-MEFE-FMI. Carta de Intención firmada por el economista Mauricio Yépez, Presidente del Banco Central del Ecuador y el economista Mauricio Pozo, Ministro de Economía y Finanzas. Quito, Ecuador. 10 de febrero de 2003.
- BNF. Informe 2000-2006.
- BNF. Informe gerencial anual del 2007 al 2010
- BNF. La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización.2010.
- CAN. www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/.../LAB_102_PEA.xls, visitado en octubre 13 de 2011.

CNE. <http://www.cne.gob.ec/>, visitado en enero 2 de 2010.

Constitución Política del Ecuador 1998

Constitución Política del Ecuador 2008

CFN. Memoria Anual 2004

CFN. Memoria Anual 2005.

CFN. Memoria Anual 2009a.

CFN. Rendición de Cuentas 2008.

CFN. Rendición de Cuentas 2009b.

CFN. Rendición de Cuentas 2010.

CFN. Informe de Gestión 2009c

CFN. Ley Orgánica s/f

CCQ. Instructivo salarial popular (años 2008, 2009, 2010, 2011). Disponible en http://www.lacamaradequito.com/index.php?option=com_docman&task=cat_vie_w&gid=94&&Itemid=60, visitado en septiembre 7 de 2011.

CAPEIPI. Créditos y microcréditos del Banco nacional de fomento. 2009

Declaración Universal de los Derechos humanos. 10 de diciembre de 1948.

Decreto Ejecutivo N° 2166. Normas que deben Observarse en la Prestación de Servicios de Intermediación Laboral conocida como Tercerización. 2004

INEC. La nueva estructura conceptual de la encuesta de empleo del INEC. 2007

INEC. Revista Electrónica de Estadística. Septiembre 2008.

INEC. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano. 2011a.

INEC. Evolución del mercado laboral en el Ecuador, nacional urbano. 2011b.

INEC-BCE. El proceso de armonización de las encuestas de empleo. 2007.

Ley de Seguridad Social. N 2001-55

Ley N°. 2002-72. Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Ley N° 90 Ley de Régimen de Maquila y Contratación Laboral a tiempo Parcial. 1990.

Ley Para La Transformación Económica Del Ecuador. 13 de marzo de 2000.

Ley Para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana. 18 Agosto de 2000.

Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se regula la Actividad de Intermediación Laboral y la de Tercerización de Servicios Complementarios, 2006.

MCDS. Agenda Social 2009-2010

MCDS. Agenda Social 2009-2011

MIES. Crédito de Desarrollo Humano. Disponible en <http://www.cdh.gob.ec/>, visitado en junio 18 de 2011.

MIPRO. Medidas de salvaguardia. Disponible en http://www.mipro.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=253&Itemid=100, visitado en abril 10 de 2011.

Ministerio de Finanzas.
http://finanzas.gob.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZASECUADOR/SUBSECRETARIAS/DIRECCION_DE_COMUNICACION_SOCIAL/ARCHIVOS/INFORME_DEUDA/ARCHIVOS/CAP2.PDF visitado en abril 10 de 2011.

Informe a la Nación del señor Presidente Constitucional de la República, Lucio Gutiérrez. 2004.

UASB. Observatorio de la PyME. Mercado Laboral Ecuatoriano. Disponible en

<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/MERCADO%20LABORAL%20ECUATORIANO%201990-2009.pdf>, visitado en octubre 10 de 2010.
Registro Oficial N°. 493 del viernes 3 de agosto de 1990.
Registro Oficial del 13 de marzo del 2000
Registro Oficial N°. 69 del Miércoles, 27 de julio del 2005
SECAP. <http://www.secap.gob.ec/>, visitado en marzo 3 de 2011.