

La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo

*Angélica Porras Velasco**

RESUMEN

Dada la inminencia de la reforma laboral que pretende expresarse en un nuevo Código del Trabajo, en este pequeño ensayo se busca explorar los elementos más importantes de esa transformación; para ello se plantean dos tesis: la primera relativa a la influencia del contexto económico en la reforma laboral, es decir, es la estrategia denominada “cambio de matriz productiva” la que determinará la forma de trabajo y de trabajador que desde el Estado se impulsa; la otra tesis está relacionada con el avance de las reformas, no en el sentido de los diálogos con las organizaciones de trabajadores, empleadores y el Estado, sino desde los visos de lo que será el nuevo Código del Trabajo, que ya empiezan a identificarse en las múltiples normas de carácter secundario que en estos años ha emitido el ejecutivo, ya sea como Ministerio de Relaciones Laborales o como Presidencia de la República.

PALABRAS CLAVE: reforma laboral, flexibilización laboral, contratación colectiva, derechos y principios fundamentales en el trabajo, Constitución.

SUMMARY

Given the imminence of the labor reform, in this short essay explores the most important elements of the proposed transformation. For this purpose, two theses are developed: the first related to the influence of the economic environment on the labor reform, in other words, the State strategy called “change of productive matrix” will determine the form of the work and the class of worker that the State promotes. The other thesis is related to the progress of the reforms, not in the sense of the dialogues between the workers organizations, employers and the State, but in the sense of the signals of what will be the new Labor Code, which can be identified in multiple secondary rules that have been issued over the years by the executive power either as Ministry of Labor Relationships or as President of the Republic.

KEY WORDS: labor reform, labor flexibility, collective bargaining, fundamental principles and rights at work, Constitution.

FORO

* Asesora del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

INTRODUCCIÓN

La discusión en torno a la reforma al Código de Trabajo ha sido un asunto recurrente en los últimos años, parece una medida necesaria, puesto que la legislación laboral ecuatoriana data en lo principal de 1938, fecha en que se aprobó el primer Código. Desde ese entonces se han realizado una serie de cambios importantes en la concepción original de esta normativa para adaptarla a las exigencias de la economía y la política del país. Sin embargo, hasta ahora, a pesar de los múltiples intentos, no se logró sustituirlo por otro Código.

En los últimos años, las innovaciones que trajo consigo la Constitución de 2008 exigieron un impulso para el cambio de la legislación en general; a pesar de que existe consenso al respecto, los principales códigos no han sido sustituidos. Se mantienen el Código Civil, Penal, del Trabajo, Comercio, etc. De todas formas, la discusión sobre el Código Penal está en marcha y se cree que pronto ocurrirá lo propio con el Código del Trabajo. En esta ocasión, parece que el discurso, al menos de la institucionalidad estatal, es que se debe empujar un nuevo Código del Trabajo o de “las relaciones laborales”, como ahora se denomina. Esto nos coloca en una coyuntura específica: ¿cómo será el nuevo Código de Trabajo?

Para tratar de responder esta pregunta nos planteamos explorar dos tesis:

1. La influencia del contexto económico en las transformaciones laborales, lo que nos ofrece algunas pistas de los caminos que tomará la reforma.
2. Los avances de la reforma que se han impulsado vía Acuerdos Ministeriales y Decretos Presidenciales. Aunque no se ha cambiado oficialmente el Código se pueden advertir algunas transformaciones importantes realizadas vía normas infralegales.

Como sabemos, el cambio legal se alimenta tanto del impulso voluntarista de los actores políticos (gobernantes y grupos sociales) como de las transformaciones económicas que son su marco. Desde esta perspectiva, las preguntas que nos proponemos estudiar son: ¿por qué ahora sería más inminente un cambio de la legislación laboral?, o, dicho en otras palabras, ¿qué transformaciones económicas o de las fuerzas productivas –actual o potencial– generan un contexto propicio para tal fin?, y, si fuera así, ¿qué reformas se presentan como las más evidentes?

Para lograr el objetivo planteado el artículo se dividirá en dos partes; la primera: el análisis del Código actual que incluye un breve recuento del nacimiento del Código del Trabajo, sobre todo poniendo énfasis en la relación del contexto económico político en que surgió y la revisión de los cambios más sustanciales que ha sufrido el Código, especialmente en las décadas de 1980 y 1990 en las que la liberalización de la

economía ecuatoriana introdujo profundas reformas laborales; la segunda investigará los avances de la reforma que vía infralegal –Acuerdos y Decretos– se viene gestando. En ambos acápites son de vital importancia las referencias al contexto económico y político.

EL CONTEXTO EN EL QUE NACE EL CÓDIGO DEL TRABAJO DE 1938

Como bien sostiene Alejandro Moreano, el siglo XX constituye en el Ecuador el tiempo del desarrollo del capitalismo y su inserción en las modalidades del capital de los centros hegemónicos; es, pues:

la época de formación y transformaciones sucesivas de la burguesía dependiente; la época de la descomposición de las viejas formas de existencia social de las masas explotadas y de la configuración de nuevas relaciones de clase; la época de la formación del proletariado y de las nuevas capas sociales; la época de la acelerada integración a la gran confrontación mundial entre las fuerzas de la revolución, dirigidas por el proletariado internacional, y las fuerzas de la contrarrevolución, dirigidas por el imperialismo norteamericano.¹

La forma de producción del capitalismo requiere al menos dos premisas: la propiedad de los medios de producción y la creación de mano de obra libre. Ambos procesos fueron emprendidos en el Ecuador de finales del siglo XIX y principios del XX.² Este período corresponde a lo que Alberto Acosta denomina la “modalidad primario exportadora”.³ La segunda forma de acumulación capitalista por la que ha atravesado el Ecuador corresponde a esta época el liberalismo y la Revolución juliana, y se extiende hasta la década de 1940. Se caracteriza por la convivencia de formas precapi-

-
1. Alejandro Moreano, “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”, en René Báez, Agustín Cueva, Leonardo Mejía, *et al.*, *Ecuador, pasado y presente*, Quito, Libresa, 1995, p. 98.
 2. Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004, pp. 65-66.
 3. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2001, pp. 62-96. Acosta reconoce cuatro fases de acumulación en el país: la primera caracterizada por los rezagos coloniales que da origen al Estado “oligárquico-terrateniente” que va desde la época de la independencia hasta finales del siglo XIX; la segunda fase: “la primario exportadora”, orientada sobre todo a la consolidación de la economía agroexportadora y la alianza de esta élite con la comercial y bancaria que se extiende desde la Revolución liberal hasta la década de 1940 la tercera fase: “modelo de industrialización por sustitución de importaciones”; como efecto de la crisis del banano y por la influencia del proceso de sustitución de importaciones en otros países se aplica esta modalidad que busca desarrollar la industria nacional poniendo restricciones a las importaciones, no se logran los resultados esperados, es una etapa que va desde la década de 1950 hasta la de 1980; y la cuarta fase: “la reprimarización modernizada” caracterizada por el ajuste neoliberal, la influencia del FMI y el BM; va desde la década de 1990 hasta la crisis de fin de siglo. Luego vendrá la dolarización que es un período no abordado por el autor.

talistas de producción, sobre todo situadas en la Sierra y, modalidades más modernas en la producción agroexportadora y comercial de la Costa que se estructura en torno al cacao.⁴ La propiedad se configura en torno a la tierra, la actividad agroexportadora se convierte en el receptáculo de la mano de obra indígena y campesina liberada de las haciendas serranas. “Se produce el proceso de acumulación y reproducción del capital comercial interno con trabajadores libres que se transforma en capital industrial. Este proceso tiene como objetivo la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía”,⁵ ajustándose a las necesidades de los centros metropolitanos del capital. En este camino es transcendental el ferrocarril, obra iniciada por García Moreno pero culminada por Eloy Alfaro. A pesar del gran esfuerzo en recursos y tiempo que significó esta construcción para el país, no logró articular el mercado interno, aunque sí amplió las relaciones de tipo asalariado en las plantaciones cacaoteras.⁶

En esta misma época se empieza a fraguar la alianza agroexportadora financiera y se constituyen los primeros bancos, aparece el Banco Agrícola Comercial, la única entidad encargada de la emisión de moneda.

Hacia 1920, la burguesía había consolidado todas sus posiciones, esto es, había definido las bases monopólicas de la acumulación del capital agrocomercial, integrando la producción agrícola para el mercado interno en unidades latifundistas a ese sistema de circulación y acumulación.⁷

No se había conformado un mercado nacional para la producción industrial nacional, sino para la producción industrial de la metrópoli.

Este período tuvo que transitar por varias crisis. La primera se desarrolla durante la guerra mundial. En 1914 empieza la debacle de la exportación cacaotera. Como consecuencia de la guerra, el puerto de Hamburgo se cerró y afectó las exportaciones, pues por allí entraba la producción de cacao a Europa, que significó una caída importante en los ingresos,⁸ que repercutió directamente en la calidad de vida de todos, pues el capital de los buenos tiempos del cacao no fue utilizado para diversificar la producción, sino que sirvió para sostener las importaciones suntuarias de las élites. Por otro lado, la crisis redujo la producción cacaotera impidiendo que pudiera seguir asumiendo la mano de obra liberada de las haciendas de la Sierra por lo que había un

4. *Ibid.*, p. 73.

5. Alejandro Moreano, “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”, pp. 101-102.

6. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, p. 73.

7. *Ibid.*, pp. 75 y 108.

8. *Ibid.*, pp. 80-82, 83.

gran torrente de desocupados que iba a Guayaquil y la situación se iba tensionando cada vez más.⁹

A pesar de la crisis, la burguesía local logró mantener la plusvalía, trasladando los efectos de la crisis a los pobres a través del congelamiento de los salarios que se traduce en disminución del salario real y el aumento de la masa de circulación monetaria (devaluación).

La crisis generó un regreso a formas precarias de relación laboral y el desempleo fue el pan de cada día. Esto desembocó en los reclamos laborales, artesanales, campesinos e indígenas. La manifestación más contundente de esta lucha se produjo el 15 de noviembre de 1922, en Guayaquil,¹⁰ cuando trabajadores de diversas instituciones públicas y privadas llamaron a la huelga general que terminó en una terrible masacre por la represión del Estado. Hasta ahora no se conoce el número de víctimas; a esto triste hecho Alberto Acosta lo denomina “el bautismo de sangre de la clase obrera”.¹¹

La crisis del cacao y las demandas sociales, que fueron reprimidas brutalmente, merecieron la respuesta de un grupo de jóvenes oficiales del ejército, que intervino en la política del país desde 1925 hasta 1931; en estos años se sucedieron tres gobiernos. En julio de 1925, con un golpe de Estado, los militares derrocaron al gobierno constitucional y nombraron la primera Junta Provisional de Gobierno que duró seis meses; la segunda Junta Provisional de Gobierno duró tres meses, luego vino el gobierno de Isidro Ayora como presidente interino y después como presidente constitucional.¹²

A finales de la década de 1920 llega a Ecuador la misión Kemmerer que se encargaría de impulsar la modernización del Estado, se crea el Banco Central, la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, la Dirección de Aduanas, la Dirección de Obras Públicas, en definitiva se logra incluir al Estado de manera racional en la economía ecuatoriana. Recién por esta época el Banco Central empieza a emitir dinero oficialmente.¹³

9. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, p. 113.

10. “En noviembre, cuando la inflación había alcanzado niveles sin precedentes, la tensión estalló. El 7 de noviembre, los tranviarios anunciaron la huelga: el 8, los trabajadores de alumbrado, de la compañía de gas, de los talleres mecánicos, del agua potable, del cuerpo de bomberos: los días siguientes, aquellas fuerzas formadas por la revolución liberal que fluían apaciblemente en el sueño ideológico de la burguesía, emergieron, se concentraron y confluyeron poderosamente en una gran concentración (...) el 15 amaneció paralizada y custodiada por piquetes de obreros en huelga”. Alejandro Moreano, “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”, p. 114.

11. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, pp. 83-85.

12. Juan Paz y Miño, *La Revolución juliana en Ecuador (1925-1931)*. Políticas económicas, Quito, Ministerio Coordinador de la Política Económica/Academia de Historia, 2013, pp. 27-29.

13. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, pp. 84-89.

La burguesía, en lugar de lograr una salida seria a la crisis se enfrascó en una lucha entre la Costa y la Sierra, tensión que impidió que el capital acumulado de agroexportación se trasladara hacia el sector industrial, salvo pequeños intentos en los textiles, madereras, pieles, lo que redujo en algún porcentaje los bienes importados. La expulsión de trabajadores de las haciendas continúa hacia la Costa, pero por la crisis no es capaz de absorber la mano de obra con lo que se formó un inmenso ejército de reserva.¹⁴

Otra crisis apareció entre 1930 y 1933, producto de la debacle internacional. Este nuevo contexto permitió el derrocamiento de Isidro Ayora a través de una alianza entre la burguesía de la Costa y un grupo de militares progresistas. Así llega al poder Baquerizo Moreno, representante de los agroexportadores, pero los serranos mantuvieron espacios clave. La nueva devaluación solo se concretó hasta 1933.¹⁵

Desde 1925 los socialistas son una parte importante de los pactos intraburgueses, ya sea como gobiernos de transición con militares progresistas o como prestadores de un discurso que servía para desmovilizar a los trabajadores, campesinos, etc., que se habían ya organizado e incluso eran beligerantes. Los socialistas lograron mitigar la fuerza de las demandas del movimiento sindical, encaminándolas a través de formas institucionalizadas de conciliación de clases.¹⁶

Tanto en los gobiernos de Isidro Ayora, como en el de Federico Páez (1935-1937), se empiezan a dictar leyes laborales. Ayora expide una serie de leyes que facilitan el desarrollo de la industria textil, sobre todo de Quito. Páez, por su lado, impulsa normas de salario mínimo para los trabajadores textiles, leyes que regulan el jornal para trabajadores de la Sierra, instituto de previsión social, etc. Las reformas para fortalecer el movimiento de masas prosiguieron con gran intensidad –leyes sobre la desocupación y el desahucio, ley de cooperativas, el estatuto jurídico de las comunidades campesinas– hasta culminar con la expedición del Código del Trabajo, mejor instrumento para mantener a la clase obrera y su lucha en los límites del sistema.¹⁷

14. Alejandro Moreano, “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”, pp. 129-131, 132.

15. *Ibid.*, pp. 121-125.

16. *Ibid.*, pp. 137-138.

17. *Ibid.*, pp. 119 y 136.

EL CÓDIGO DEL TRABAJO DE 1938

Como sabemos, el Código del Trabajo fue aprobado el 5 de agosto de 1938, cuando el general Albero Enríquez Gallo fungía como Jefe Supremo del Estado, nombrado por el ejército. Enríquez venía de una agitada participación en la vida política ecuatoriana, participó aunque no directamente en la matanza de obreros del 22 de noviembre de 1915, luego en la Revolución juliana de julio de 1925, apoyó la primera presidencia de José María Velasco Ibarra y también en su derrocamiento. En 1937 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente y logró que la milicia le nombre como Jefe Supremo.¹⁸

El Código se nutrió tanto de las normas y leyes que ya se habían dictado años atrás, pero que se encontraban dispersas, y de la Constitución de 1929, auténtico producto de la revolución juliana.

LA CONSTITUCIÓN DE 1929

La Constitución de 1929 nace totalmente influenciada por la Revolución Juliana, de hecho, la Primera Junta de Gobierno Juliana conformó una comisión para la revisión de las leyes y la Constitución; así se inaugura el constitucionalismo contemporáneo ecuatoriano.

La Constitución de 1929 no solo fue la confluencia de ideas progresistas, sino también de necesidades sociales y económicas, en primer lugar. El dominio oligárquico-terrateniente estructurado en torno a la exportación del cacao se vino abajo por la grave crisis y por la ineficiencia de los gobiernos de este período. A esto debe agregarse que a nivel mundial el poder se estaba reconfigurando: aparece la Unión Soviética (1917); la hegemonía mundial se traslada de Europa a Estados Unidos (Segunda Guerra Mundial); y el movimiento obrero cobra fuerza y presencia.¹⁹

La inestabilidad fue la marca de este tiempo: entre 1931 y 1948 se sucedieron en el país 20 gobiernos, 1 conflicto armado interno (la guerra de los cuatro días) y uno

18. Durante su Jefatura, Alberto Enríquez Gallo no solo dictó el Código del Trabajo, sino también la Ley de Organización y Régimen de Comunas, la Ley de Matrimonio Civil, la Ley de Asistencia Social y el Código de Menores.

19. Juan Paz y Miño, *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas*, pp. 91-94; y Juan Paz y Miño, "Historia y Economía", en *Boletín del THE-Taller de Historia Económica*, No. 6, Quito, junio 2007, pp. 8-11.

internacional con el Perú; apareció y se consolidó el populismo en torno a la figura de José María Velasco Ibarra y luego de Asaad Bucaram.²⁰

La Constitución de 1929 es progresista y modernizadora. Juan Paz y Miño distingue tres grandes cuestiones abordadas por esta norma: a) integra derechos sociales y económicos; b) asegura la intervención del Estado en la economía; c) limita la propiedad.²¹

La Constitución Política de la República del Ecuador integra en la Parte II, Título XIII, las garantías constitucionales que, además de las clásicas de la libertad personal, de comercio y propiedad, desarrolla otras de carácter social y económico. Consagra el *Habeas Corpus*, la protección del matrimonio y la familia, la salubridad pública, la protección del indígena, etc. En lo relativo a los derechos de los trabajadores: protege al trabajador y su libertad al establecer la obligación del contrato de trabajo, la jornada máxima, los salarios mínimos, el descanso semanal, la indemnización por accidentes de trabajo, y el seguro social (art. 151.18); señala la obligación del legislativo de regular mediante ley: las condiciones de salubridad y seguridad en el trabajo (art. 151.18), el trabajo de mujeres y niños (art. 151.19), las coaliciones, huelgas y paros; garantiza la libertad sindical reconociendo la libertad de trabajadores y empleadores para crear sus asociaciones y agremiaciones; se crean los tribunales de conciliación y arbitraje (art. 151.24).²²

En cuanto a los nuevos roles del Estado en la economía, le dedica el Título VII, crea el Fondo General del Tesoro, la Reserva del Tesoro y el Presupuesto del Estado (art. 102, 103, 106), declara a los recursos del subsuelo como inalienables y al Estado como su propietario (art. 151.14), fortalece la jurisdicción nacional sobre cualquier reclamo de inversionistas y empresas extranjeras (art. 153), se prohíbe la propiedad de extranjeros en los 50 km desde la línea de frontera.²³

Aunque se mantuvo el principio de libertad de comercio e industria como principal, se prohíben los monopolios, se apoya el desarrollo de la pequeña propiedad, se incluye la noción de la función social de la propiedad sujetando su desarrollo al progreso social, bienestar y salubridad públicas, y se establece la posibilidad de afectar tierras cercanas para quienes no tuvieran acceso a ellas y tuvieran sus necesidades primordiales insatisfechas (art. 151.14).²⁴

20. *Ibid.*, pp. 8-11.

21. *Ibid.*, p. 92.

22. *Ibid.*, p. 92 y Constitución Política de la República del Ecuador de 1929.

23. *Ibid.*, p. 92 y Constitución Política de la República del Ecuador de 1929.

24. *Ibid.*, p. 92 y Constitución Política de la República del Ecuador de 1929.

EL CÓDIGO DEL TRABAJO

La primera norma laboral en el Ecuador aparece en 1903; se trató de la ley sobre reglamentación de horas y días de trabajo en el comercio y la industria, en 1916 aparece el denominado “codiguillo” que regula jornadas, descanso dominical, recargos por trabajo suplementario y extraordinario, el preaviso para la cesación del contrato o separación del trabajo; en 1928 se expide la ley de desahucio del trabajo que se ocupa del despido, indemnizaciones, sanciones por incumplimiento; esta norma es reformada en 1936 y en 1937;²⁵ en 1934 se dicta la ley que reconoce el descanso pagado las tardes de los sábados; en 1935, mediante decreto, se establece la Inspección General del Trabajo; en 1937 se dictan varias normas sobre accidentes de trabajo, salarios, cambios de puesto de trabajo, relaciones de los trabajadores con empresas extranjeras, etc. Estas y otras leyes que fueron recopiladas en 1936 sirvieron de base para el Código del Trabajo. Aunque el Código fue aprobado el 5 de agosto de 1938, no entró en vigencia inmediatamente. La Asamblea Constituyente de 1938 lo aprobó el 18 de noviembre del mismo año.²⁶ El Código no fue sino una recopilación de leyes ya existentes.

Aunque el objeto de este trabajo no es estudiar el Código en sí, sino la relación entre su nacimiento y el contexto, es necesario mencionar que esta norma desarrolla los principios del derecho laboral que le dan fisonomía propia como derecho de protección y tutela, dada la situación de desigualdad del trabajador frente al empleador.²⁷

Uno de los avances más interesantes del Código es la incorporación de los principios y derechos contenidos en los convenios internacionales, sobre todo los de la OIT, dándoles categoría de fuentes del derecho laboral. Vale la pena mencionar algunos de ellos: en el ámbito del derecho individual del trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, con lo que cualquier estipulación en contrario, resulta nula; la interpretación más favorable al trabajador, en caso de duda sobre el alcance de una norma laboral se aplica el principio *in dubio pro operario*; la aplicación de la norma más favorable al trabajador cuando existan varias normas aplicables, principio *pro operario*; la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, es decir, la imposibilidad de que una norma posterior desconozca derechos de los que ya gozan los trabajadores;²⁸ la estabilidad laboral, es decir, la prohibición de terminar de manera

25. Ximena Moreno, “Consideraciones sobre el desahucio”, en Ramiro Ávila, comp., *Estado, derecho y justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*, Quito, Corporación Editora Nacional/UASB, 2013, pp. 230-231.

26. Julio César Trujillo, *Derecho del Trabajo*, t. I, Quito, PUCE, 1986, pp. 71-73.

27. *Ibíd.*, pp. 44-45.

28. *Ibíd.*, pp. 48-50.

arbitraria el contrato de trabajo, sino en la forma establecida en la ley, caso contrario, genera derecho a indemnizaciones; la limitación de la jornada del trabajo a 44 horas, que luego fue reducida a 40 horas en 1981.

En cuanto a lo que se denomina derecho colectivo del trabajo, se protege a las asociaciones de trabajadores, se garantiza la contratación colectiva y el derecho de huelga. En lo procesal se acepta el juramento diferido, aquel dado por el trabajador como prueba de tiempo de servicios y salarios percibidos.

El Código tuvo varias codificaciones, en 1960, 1970, 1978, 1997 y 2005.

Las transformaciones del Código

Pasadas las primeras décadas del siglo XX, en los años de 1940 y 1950 se sustituye el cacao por el banano y luego por el petróleo. Pero, además de cambiar de producto central de la economía, aparece una nueva alianza burguesa que requiere del Estado como actor principal de la nueva forma de acumulación,²⁹ “la sustitución de importaciones”.

El modelo de sustitución de importaciones pretende impulsar el desarrollo de la industria dejando de comprar en el exterior. Fue necesario, para este fin, crear una institucionalidad estatal; así nació la Junta Nacional de Planificación en 1954 que luego cambia al Consejo Nacional de Planificación de 1979.

En 1961 una Junta Militar toma el poder e intenta modernizar el país, dentro de este mismo modelo. Surgen las dos reformas agrarias y la reforma tributaria que racionalizó el cobro de impuestos.

La sustitución de importaciones no dio los frutos esperados, no se logró transformar el mercado externo, ni la redistribución productiva, ni se desarrolló una política arancelaria de protección para la nascente industria. A finales de los años de 1960 aparecía un nuevo problema, la creciente deuda externa: el peso de su servicio era cada vez mayor, lo que, sumado a la caída de los precios de los productos de exportación, puso las bases para la crisis que se aproximaba.

Al mismo tiempo aparece con fuerza la explotación petrolera y mejoran por tanto las inversiones extranjeras, aunque cambia el producto con el que el país se engancha al mercado internacional; no cambia la forma de esta relación y se genera una revita-

29. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, p. 120.

lización de la economía ecuatoriana, las exportaciones crecieron de 170 millones en 1970 a 2.500 en 1981.³⁰

El *boom* petrolero hacía de estos países buenos deudores, y, debido a que la masa financiera no encontraba donde colocarse en los países ricos, por la recesión, Ecuador empezó a recibir créditos a los que no había accedido antes, generando un endeudamiento sin precedentes. Entre 1971 y 1981 el monto de la deuda creció 22 veces, pasando de 260 millones a 5.868 millones de dólares. Lo propio ocurrió con el servicio de la deuda que aumentó del 15 al 71%.³¹

Si bien los grupos urbanos de Guayaquil y Quito dinamizaron la industria, el comercio y las finanzas, lejos de lo que se podría esperar en lugar de crecer el número de asalariados, aumentó el de informales, pues el sector moderno no tuvo la capacidad de absorber la mano de obra, su orientación fue a satisfacer la demanda de grupos pequeños burgueses y algo de los medios. “Sea como fuere, se vivieron años de bonanza, de enormes ganancias para los dueños del país, de relativa mejoría para amplios grupos medios de la población, de obras públicas de envergadura y de ciertas ventajas para algunos sectores mayoritarios”;³² esta mejoría no fue aprovechada por una oligarquía poco capaz, orientada a aprovechar los recursos naturales y humanos vía explotación extensiva, burguesía denominada “lumpen burguesía”.³³

A partir de 1982 empieza la reducción del precio del petróleo, a principios de los años de 1980 se situaba en 35 dólares, pero en 1986 llegó a situarse en 9 dólares. Se había agotado el modelo de sustitución de importaciones y llega el cambio constitucional liderado por la cúpula militar.

A principios de los años de 1990 aparece el Consenso de Washington, un conjunto de principios de los organismos financieros internacionales que se basa en: austeridad y disciplina fiscal, reestructuración del gasto público, reforma tributaria, privatización de empresas públicas, manejo cambiario competitivo, liberalización comercial, desregularización del mercado financiero, apertura a la inversión extranjera, flexibilización laboral, garantía de la propiedad privada, entre otros. Esto supuso “la recomposición de fuerzas para la integración de los países periféricos a la nueva división internacional del trabajo”.³⁴

A partir de entonces, la renegociación de la deuda externa se convirtió en el mejor mecanismo para su imposición, asegurando no solo estabilidad económica de los

30. *Ibid.*, p. 120.

31. *Ibid.*, p. 122.

32. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, p. 130.

33. *Ibid.*, p. 135.

34. *Ibid.*, pp. 159, 160.

países centrales, sino mercado para sus productos, así como el propio desarrollo tecnológico del centro que fue financiado por el servicio de la deuda. Esta relación con el centro exigió que la mano de obra nacional sea competitiva, vía la depreciación de los salarios y la flexibilización laboral. Se regresa a las ventajas comparativas volviendo los ojos a la explotación de los recursos naturales, con escasa participación de tecnología e ineficiencia del Estado.³⁵

Salvo la primera parte del gobierno de Roldós (1979-1981), todos los gobiernos ecuatorianos después de la redemocratización, hasta 2007, fueron neoliberales, produjeron ajuste estructural y flexibilización laboral.

Oswaldo Hurtado, sucesor de Roldós al fallecimiento de este, aceptó las instrucciones fondomonetaristas y sucretizó la deuda de las empresas privadas, tomando para el Estado las deudas en dólares frente a los acreedores externos y manteniéndolas en suces para los deudores frente al Estado. Febres Cordero, a pesar de su fuerte discurso a favor de la liberalización, no logró profundizarla y la falta de eficacia de su política llevó a la economía del país al desorden generalizado; en ese momento la inflación llegó al 63%. Durante el gobierno de Rodrigo Borja se expidió la Ley 133, reformatoria del Código del Trabajo, que flexibilizó ampliamente las reformas laborales e hizo que los salarios retrocedieran.

El mandato que de forma más sostenida desarrolló el neoliberalismo fue el de Sixto Durán Ballén. Hubo varias devaluaciones, aumentó los precios de los combustibles, privatizó empresas de servicios públicos, eliminó subsidios, aumentó tarifas de servicios públicos y empezaron a aparecer dificultades en el sistema financiero. La presidencia, aunque muy corta, de Abdalá Bucaram se caracteriza por el seguimiento fiel de las recetas del FMI y una corrupción muy generalizada, el intento de convertibilidad siguiendo el modelo argentino, la eliminación de subsidios e inflación. Jamil Mahuad implementa el salvataje bancario, primero con el Filanbanco al que entregan 416 millones de dólares, mostrando una clara preferencia hacia la banca pública, pues también el Banco de Fomento recibió apoyo pero en monto absolutamente menor, apenas 20 millones; eliminó el subsidio de gas y electricidad y el impuesto a la renta, creando en cambio un impuesto a la circulación de capital de alrededor del 1%. Al poco tiempo llega el feriado bancario, la congelación de depósitos que tuvo un carácter confiscatorio, y la crisis generalizada.³⁶

El Ecuador sufrió en 1999 el retroceso más drástico de su PIB de toda América Latina, que cayó en un 31%. Entre 1998 y 2000 el PIB se redujo de 19.700 a 13.700 millones dólares. Durante esa misma época el número de pobres se duplicó, creció del

35. *Ibid.*, p. 161.

36. Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, p. 191.

34 al 71% y la pobreza extrema pasó del 12 al 74%, el gasto social disminuyó un 22% en educación y 26% en salud. Todo esto se reflejó en una mayor concentración de la riqueza; en 1990 el 20% más pobre recibía apenas el 4,6% de los ingresos; en 1999 el 2,46%. En 1990, el 20% más rico acumulaba el 52% de los ingresos y en 1999 el 61,2%.³⁷

La transformación del modelo de desarrollo en Ecuador desde aquel de sustitución de importaciones de los años de 1970 por el aperturista de los de 1980, y sobre todo de los de 1990, significó una agudización de la explotación de recursos naturales, privatización de las empresas estatales y sobre todo sobre oferta de mano de obra barata como principal estrategia.³⁸ En esta medida es de central importancia la legislación laboral.

El contexto aperturista exigió reformas laborales, la primera se hizo con la Ley de Régimen de Maquila y de Contratación Laboral a tiempo parcial de 1990. Esta norma integra entre otros aspectos, los siguientes: contratos a tiempo fijo pero con la imposibilidad de que se conviertan en estables, el acuerdo entre las partes para la suspensión no remunerada del contrato de trabajo, el trabajo por horas, etc. Posteriormente se dicta la llamada Ley de Zonas Francas de 1991, que introduce los contratos de trabajo temporales; luego viene la Ley 133 de 1991, reformatoria del Código de Trabajo que modifica el requisito del número de trabajadores exigidos para conformar una organización laboral, subiendo de 15 a 30, suspende la garantía de estabilidad en el caso de huelgas solidarias, dispone la obligatoriedad de que la declaratoria de huelga la haga un comité especial, a falta del comité de empresa. La Ley 133 es quizás la muestra más contundente de la flexibilización laboral.³⁹

La Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas de 1999 estableció techos salariales y montos máximos para los beneficios económicos que se pacten en los contratos colectivos, afectándose el derecho efectivo a la contratación colectiva; la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador (Trole 1) de 2000, cuyo principal cambio tiene que ver con la introducción del trabajo por horas; la ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana (Trole II), que posteriormente fue declarada inconstitucional.

37. *Ibid.*, pp. 195-202.

38. Santiago Guerrón Ayala, *Flexibilidad laboral en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala/UASB/Corporación Editora Nacional, 2003, pp. 39-54.

39. Angélica Porras, "Los derechos laborales y la seguridad social en la nueva Constitución", en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, eds., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, UASB/Corporación Editora Nacional, 2009, pp. 164 y 165.

UN NUEVO CONTEXTO, UN NUEVO CÓDIGO

Hace ya varias décadas, Jeremy Rifkin pronosticaba *El fin del trabajo*, o, por lo menos de aquellas formas clásicas de trabajo estable y ligado a la industria. Por primera vez en la historia, decía, el trabajo humano está siendo eliminado del proceso de producción reemplazándose por tecnología. Un claro ejemplo lo encontraba en la automatización de la producción agrícola y la aparición de la biotecnología y los cultivos intensivos, que convirtieron, en algunos países, al campo en una fábrica totalmente automatizada. Por otro lado, este mismo proceso –auguraba– llevaría a una cada vez mayor control de las multinacionales, sobre toda aquellas asociadas a la biotecnología y la química.⁴⁰ Pronto todos estos cambios se extenderían hacia otros sectores de la economía.

El neoliberalismo, bastante extendido en el mundo en las últimas décadas del siglo XX, trajo consigo la flexibilización laboral, haciendo cada vez más reducido el grupo de trabajadores ligados al trabajo estable. En la actualidad, es más común encontrar un grupo de trabajadores estables, rodeado de un gran número de trabajadores ocasionales. Pero, por otro lado, fueron cobrando importancia los sectores de servicios y financiero que disminuyeron –aunque poco– la presión sobre la industria como fuente principal de empleo.⁴¹ La debilidad reconocida al trabajador frente al empleador, fundamento del derecho del Trabajo, se convirtió en el principio más asediado y cuestionado pues a la protección que brindaba el derecho Laboral se responsabilizaba de la falta de competitividad por los altos costos de la mano de obra.

El contrato de trabajo se convierte en un asunto meramente individual, con escasa participación de la organización sindical, lo que disminuye la integración social e identitaria del trabajador; así se reeditan y profundizan la descolectivización y la atomización de la relación laboral restando capacidad a la organización y negociación de los trabajadores.⁴²

Por otra parte, la misma estructura del empleo se ha visto afectada, el trabajador es otro, ya no inicia su carrera laboral pensando en mantenerse en una sola empresa, la estabilidad ya no es parte del trabajo, sino la incertidumbre.

40. Jeremy Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 139-158 y 159.

41. Angélica Porras, “Los derechos laborales y la seguridad social en la nueva Constitución”, p. 158.

42. Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida*, México, FCE, 2002, p. 146.

En el caso ecuatoriano, podríamos hablar de la nostalgia de lo nunca fue, no se contó en ningún momento histórico con un desarrollo de las fuerzas sociales que llevaran al país hacia la industrialización, el desarrollo de grandes masas de trabajadores industriales además de ser parte del imaginario social nunca existió como tal. Al contrario, el país se caracterizó por la fragmentación del mercado de trabajo, pues el proceso de industrialización inacabado supuso la convivencia de un grupo pequeño de trabajadores asociado a la industria, un porcentaje de desempleo estructural y un gran porcentaje de subempleo.⁴³ Pero una apreciación de esta naturaleza olvida las múltiples formas de generación de ingresos o producción de bienes y servicios no remunerados que no solo permitieron la subsistencia de las unidades doméstica, sino que ofrecieron al capital mayor capacidad de acumulación, vía el mantenimiento de los umbrales de los salarios por debajo de los necesarios para la subsistencia. Cuestiones como el trabajo de autosustento, de cuidado humano, trabajo en el hogar no remunerado, de autoempleo, de trabajo autónomo y de trabajo cooperativo o asociativo se constituyen en un verdadero motor de la economía sobre todo en tiempos de crisis.

Históricamente hablando ha habido una creciente proletarización de la fuerza de trabajo, sin embargo, no se explica por qué la propia burguesía no terminó el proceso de proletarización y subsisten, junto con unidades domésticas proletarizadas, unidades semi proletarizadas. Ahora bien, una de las características del capitalismo de otros modos de producción fue la relación entre la división de trabajo y la valorización del mismo, hay trabajo productivo y trabajo reproductivo valorado de distinta manera. Así, por ejemplo, el trabajo de las mujeres en el hogar y en el cuidado de la familia ha sido constantemente devaluado, se consideraba que el trabajo de reproducción no producía excedente. Sin embargo, como hace notar Wallerstein, son precisamente los ingresos que producen las unidades domésticas semiproletarias, con el trabajo de subsistencia, que se permite que se paguen salarios menores a los trabajadores, lo que beneficia directamente al capital. Más bien, en aquellos lugares en los que la proletarización ha sido completa el umbral del salario sube, porque una unidad doméstica no puede sobrevivir solamente con los ingresos salariales.⁴⁴

Esto nos lleva a la conclusión de que los niños, las mujeres, los adultos mayores y los indígenas están ligados al capital con lógicas muy precarias, con trabajos eventuales, mal pagados y sin seguridad social.

43. Angélica Porras, "Los derechos laborales y la seguridad social en la nueva Constitución", pp. 157-167.

44. Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 4-20.

LA CONSTITUCIÓN DE 2008 EN EL ÁMBITO LABORAL

Con fines analíticos podemos plantear el estudio de la Constitución de 2008, en lo relativo a los derechos laborales, en tres grandes grupos: a) derechos y principios fundamentales en el trabajo; b) reconocimiento de otras formas de trabajo más allá del empleo; c) régimen económico.

- a) Con respecto a los derechos y principios fundamentales en el trabajo,⁴⁵ la Constitución de 2008 reconoce el derecho a la libertad sindical que ya había sido reconocido en constituciones anteriores, pero le agrega la forma libre y voluntaria que debe tener, es decir, encierra no solo la capacidad de afiliarse, sino también de no afiliarse a las organizaciones sindicales (art. 66.13) En concordancia con esta norma, el artículo 326.7 reconoce la posibilidad de conformar organizaciones y la capacidad de afiliarse a cualquiera de ellas o de desafiliarse libremente. En este punto podríamos sostener que la Constitución de 2008 avanza.⁴⁶

Dentro de las normas relativas a la libertad sindical, el artículo 326.8 establece que el Estado tiene la facultad de estimular la creación de organizaciones de trabajadores o empleadores, lo cual no deja de ser polémico en el sentido de cuáles son los límites de esa intervención, como formar organizaciones desde el mismo Estado o promover un marco jurídico adecuado para su conformación.⁴⁷

La contratación colectiva mereció una importante modificación en la Constitución actual; por un lado, el artículo 326.13 reconoce el derecho de negociación colectiva, pero, por otro, elimina la norma constitucional que impedía la modificación unilateral del contrato, si a esto sumamos el Mandato 8, su reglamento y otros acuerdos ministeriales que permiten la revisión por parte del Ministerio de Relaciones Laborales de los Contratos Colectivos, para el sector público, nos encontramos con una disminución sustancial de la capacidad efectiva de negociación colectiva en las organizaciones del sector público.⁴⁸

45. Esta es una noción que se ha ido configurando en torno a los convenios fundamentales de la OIT sobre *Libertad sindical, reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva* (Convenios 87 y 98), *eliminación de todas las formas de trabajo forzoso* (Convenios 29 y 105), *abolición efectiva del trabajo infantil* (Convenios 138 y 182), *eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación* (Convenios 100 y 111).

46. Angélica Porras, "Los derechos laborales y la seguridad social en la nueva Constitución", pp. 167-168.

47. *Ibíd.*

48. *Ibíd.*

El principio referido a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso está recogido en la Constitución, en el artículo 66.16 que reconoce el derecho a la libertad de contratación, y en el 66.17 que implica la prohibición del trabajo gratuito o forzoso; sin embargo, incluye la frase con las excepciones de ley, a diferencia de las dos Constituciones anteriores que hacen la respectiva remisión a la ley pero para su regulación.⁴⁹

Otro de los principios fundamentales en el trabajo es el relacionado con la abolición efectiva del trabajo infantil. La Constitución establece normas referidas a la protección frente al trabajo y la explotación económica, pero además, incluye la edad mínima de admisión al empleo y la obligación de tomar medidas para erradicar progresivamente el trabajo infantil (art. 46.2).⁵⁰ Es decir, en 2008 se constitucionaliza la erradicación del trabajo infantil y se deja claro que la edad de admisión al empleo es los quince años.

Por último, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, otro de los principios fundamentales, también está recogida en la Constitución de 2008. En primer lugar se reconoce explícitamente el principio de igual remuneración para trabajo de igual valor, aspecto esencial para evitar la discriminación en general (art. 326.4), pero además se incluyen normas para eliminar la discriminación de los jóvenes (art. 329), discapacitados (art. 330) y mujeres (art. 331).⁵¹

- b) La Constitución de 2008 dedica algunas normas al reconocimiento, como trabajo productivo, de formas de trabajo que se han considerado improductivas, además reconoce los derechos de los trabajadores que no se encuentran en relación de dependencia.

Así, claramente la norma constitucional señala que el trabajo autónomo, de subsistencia y de cuidado humano son trabajos productivos (art. 325, 319 y 333) y sus actores entes productivos, es decir, trabajadores.⁵² Este reconocimiento se inserta en un marco más general, el de otras formas de organización de la producción, que integra la económica tanto pública, privada, mixta, popular y solidaria;⁵³ si bien las formas pública, privada y mixta han sido largamente incluidas en las Constituciones, no así la economía popular y solidaria que está conformada por la economía de subsistencia, desarrollada principalmente por

49. *Ibíd.*, p. 169.

50. *Ibíd.*, p. 170.

51. *Ibíd.*, p. 171.

52. Constitución de la República del Ecuador, art. 325.

53. *Ibíd.*, art. 283.

campesinos indígenas,⁵⁴ la economía de cuidado⁵⁵ cubierta principalmente por las mujeres;⁵⁶ y la economía solidaria que se manifiesta a través de las diversas vías de asociatividad, cooperativismo y acciones comunitarias.

Otra consecuencia de este acercamiento es que, al ser todos ellos trabajadores, se les garantiza los derechos laborales, poniendo énfasis en ciertos grupos que han sido excluidos del acceso al trabajo o han sufrido precarización e informalización de la relación laboral como las mujeres, indígenas y jóvenes.⁵⁷

- c) El sistema económico de la Constitución ecuatoriana incluye una interesante innovación, el llamado buen vivir o *sumak kawsay*⁵⁸ como fin del sistema económico (art. 383). La normativa constitucional intentó dar forma a este principio construyendo normas sobre propiedad, medios de producción, relación con la naturaleza, que pongan distancia con el modelo neoliberal.

La Constitución protege la propiedad privada y pública –con ciertas limitaciones sociales y ambientales– e introduce la noción de propiedad comunitaria, asociativa, cooperativa, entre otras.

Otra de las características importantes dentro del modelo económico es el reforzamiento del papel del Estado en la economía, para la regulación de los procesos de apropiación, producción, comercialización y consumo.⁵⁹

En la sección de la democratización de los factores de producción, la Constitución promueve el acceso equitativo a ellos al garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres y los hombres en el acceso a la propiedad, para lo cual prohíbe la concentración y el acaparamiento, los monopolios y oligopolios, impulsa y apoya el desarrollo de conocimiento y tecnología, el comercio justo, garantiza la producción sobre todo la encaminada a fortalecer la soberanía alimentaria y energética, promueve los servicios financieros para mejorar el acceso al crédito, la toma de medidas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación⁶⁰ y la inversión en infraestructura que facilite la producción y la comercialización.

54. *Ibid.*, arts. 325 y 333.

55. La economía del cuidado está orientada a la atención de las personas que, por cualquier situación, no pueden cuidarse por sí mismas como: niños, adultos mayores, enfermos, etc.

56. Constitución de la República del Ecuador, art. 333.

57. *Ibid.*, arts. 326 al 332.

58. No es este el espacio para esbozar lo que se entiende por buen vivir, pero se remite al texto de la autora: “Constitución, Sumak Kawsay y Trabajo”, en Ramiro Ávila, comp., *Estado, derecho y justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*, Quito, UASB/Corporación Editora Nacional, 2013, pp. 243-265.

59. Eduardo Gudynas, “Seis puntos clave en ambiente y desarrollo”, en Alberto Acosta y Esperanza M. Martínez, *El Buen Vivir: Una vía para el desarrollo*, Quito, Abya-Yala, 2009, pp. 44 y 45.

60. Constitución de la República del Ecuador, arts. 334, 335, 336, 337 y 324.

La Constitución, en la sección de intercambios económicos y comercio justo, se ha preocupado por prohibir los monopolios, oligopolios, prácticas de acaparamiento; el impulso del comercio justo y la inversión del Estado en infraestructura que facilite el acopio, transformación y comercialización de productos.⁶¹

Dato relevante en la Constitución es el referido a la limitación de apropiación privada de las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales, así como los recursos genéticos, diversidad biológica y agrobiodiversidad.⁶² De la misma manera la Constitución introduce un elemento importante.

Sin embargo todos estos avances podrían no ser más que ilusiones, pues la Constitución no es un espacio de diálogo pacífico, al contrario es un compendio de visiones e ideologías diferentes y hasta contrapuestas, un claro ejemplo de ello es la tensión entre el rechazo del crecimiento económico como único fin del modelo económico y la necesidad de generar recursos para el cumplimiento de una amplia gama de derechos.⁶³

EL CONTEXTO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Revisar, aunque sea a breves rasgos, la política económica y laboral del correísmo resulta todavía una hipótesis; sin embargo, para entender la reforma laboral que se avecina es necesario echar un breve vistazo.

Coincidimos con Mario Unda en considerar que el correísmo constituye el inicio de un nuevo modelo de dominación burguesa, surgido ante el fracaso de la fórmula neoliberal y la inviabilidad de la alternativa popular,⁶⁴ pero presenta algunas cuestiones interesantes al análisis.

En primer lugar, el discurso parece estar claramente dirigido a cambiar la estructura económica, cambiar la “matriz productiva”, como se ha repetido con insistencia, dejar de ser primario-exportadores y pasar a producir y vender servicios especializados y conocimiento, aunque no está claro cómo se hará ese recorrido.

Pero los hechos muestran que lo que caracteriza al modelo económico en estos últimos años es el mantenimiento, e incluso profundización, de la explotación de recursos naturales, para lo cual el papel del Estado es trascendental como “proveedor de

61. Constitución de la República del Ecuador, arts. 335, 336, 337.

62. Constitución de la República del Ecuador, art. 322.

63. Julio Echeverría, “El Estado en la nueva Constitución”, en Santiago Andrade, *et al.*, eds., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, UASB/Corporación Editora Nacional, 2009, pp. 11-20.

64. Mario Unda, “Modernización del Estado y nuevo modelo de dominación burguesa”, disponible en [www.serie.com/doc/168273222/la-e-forma-del-estado-en-la-RCTV-2].

condiciones de producción y reproducción del sistema: grandes obras de infraestructura, dinero barato, suficiente circulante en el mercado, fuerza de trabajo disciplinada, sociedad gobernable”.⁶⁵ Esta recuperación del Estado es “en un proyecto de modernización capitalista” que intenta desarrollar tanto la economía como el Estado.

El rol del Estado es clave para los intereses de la burguesía. No se trata, por supuesto, de los grupos dominantes de siempre, o al menos no de solo ellos; existen nuevos y algunos de los tradicionales. El Estado, para facilitar el “desarrollo”, debe crear infraestructura como: carreteras, puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y expandir el mercado interno y externo. Externamente debe abrir otros mercados diferentes del europeo y Estados Unidos, y buscar la constitución de un bloque regional que permita una negociación con los países del centro con mayor autonomía. Internamente, a través de la inyección de circulante que viene de la mano de programas sociales y los llamados negocios inclusivos y un aumento del consumo.⁶⁶

Por otro lado, la fuerza de trabajo debe ser disciplinada para facilitar los negocios; con ese objeto, el correísmo fragmentó a los trabajadores en trabajadores públicos y privados; enfrentó a los funcionarios con la ciudadanía, satisfizo ciertas reivindicaciones: mejores salarios (trabajadoras del hogar), eliminación de la tercerización, etc.⁶⁷

En definitiva el Estado ha puesto las condiciones físicas, jurídicas y económicas para la creación de nuevos negocios para el capital tomando en cuenta los cambios del capitalismo central. La estructura de la producción no ha cambiado mucho, los grupos económicos siguen siendo más o menos los mismos, banca y gran comercio, con una economía intermedia.⁶⁸

La propuesta en los hechos no solo es salir de la larga noche neoliberal, sino “afirmar un nuevo proyecto de modernización capitalista” que exige una población disciplinada que no cuestione el proyecto oficial, se trata de una alianza entre una nueva “teco burocracia con sectores de punta del capital”.⁶⁹

LAS REFORMAS AVANZADAS

Incluso antes de aprobarse la Constitución de 2008 empezaron las reformas laborales. Así, se configura una primera parte con los Mandatos constitucionales 2, 4 y 8, normas preconstitucionales que fueron aprobadas para regular sectores del trabajo al-

65. *Ibid.*, p. 1.

66. *Ibid.*, p. 3.

67. *Ibid.*, p. 4.

68. *Ibid.*, p. 4.

69. *Ibid.*, p. 8.

tamente afectados por las normas de flexibilización de los años 80 y 90 del siglo XX, así como para limitar el poder de los sindicatos públicos.

Haciendo un esfuerzo de sistematización de las principales normas dictadas desde 2008 referidas al ámbito laboral podemos distinguir varios grupos:

a) Normas encaminadas a limitar salarios del sector público.

El Mandato Constituyente 2, expedido el 24 de enero de 2008, por la Asamblea Constituyente, establece techos para las máximas remuneraciones en la burocracia, prohibiendo la creación de compensaciones remunerativas, muy generalizadas en el sector público hasta ese entonces; también incluye la regulación de los techos para las liquidaciones por supresión de partidas o renunciaciones para acogerse a la jubilación, incluidas las contenidas en contratos colectivos, actas transaccionales y otros acuerdos, según el artículo 8 que podían ser hasta de 7 Salarios Mínimos Básicos Unificados SMBU del trabajador en general por año, por un máximo de 201 SMBU en total.

El Mandato Constituyente 4, expedido el 12 de febrero de 2008, completa la regulación del 2, incorporando los techos de indemnización para el despido intempestivo también aplicable al sector público. Este mandato tiene como fin poner un límite a las indemnizaciones por despido en ciertas áreas del sector público, como en empresas petroleras que llegaban a ser exorbitantes. Conforme al artículo 1, las indemnizaciones por despido intempestivo no podrán ser mayores a 300 SMBU del trabajador privado; la misma norma prohíbe que se reconozcan valores superiores aun cuando estén contenidas en contratos colectivos.

Las normas contenidas en estos mandatos son posteriormente reformadas en parte por la Ley Orgánica de Servicio Público.

Posteriormente el Ministerio de Trabajo, a través de diversos Acuerdos, establece techos de remuneraciones para el sector público; así el Acuerdo 076 expedido el 11 de marzo de 2012 y el Acuerdo 116 del 3 de julio de 2013 indican que cualquier incremento de las remuneraciones o cualquier otro beneficio que incluya un egreso económico del Estado debe fijarse como máximos los determinados por el Ministerio de Relaciones Laborales. Esta limitación quizás es más comprensible si no se la toma de manera absoluta, caso contrario podría suceder que, en tiempos de crisis, precisamente por las restricciones del presupuesto, se impongan techos por debajo de las necesidades mínimas de los trabajadores lo cual no sería aceptable. En ese sentido debería asegurarse que esos techos se fijen de manera excepcional, previa negociación entre las partes.

Hace poco, mediante los acuerdos 116 de 3 de julio de 2013, 127 del 29 de julio de 2013 y 157 de 6 de septiembre de 2013, se fijan techos de bonificación para ropa de trabajo, se eliminan servicios de provisión de alimentos y fecha máxima hasta la que se mantendrá el pago directo de alimentos para los servidores públicos, esto se

completa con el Acuerdo 157 que reglamenta la dotación de uniformes señalando topes máximos, unificando el diseño, condiciones de devolución y descuentos por separación de la institución.

b) Normas encaminadas a reducir la tercerización e intermediación laboral.

Como sabemos, durante los años 1980 y 1990 se introdujeron una serie de normas que flexibilizaron la regulación de la relación laboral, el Mandato Constituyente 8 en su artículo 1 elimina y prohíbe la tercerización, intermediación laboral y toda forma de precarización de las relaciones de trabajo en actividades propias de la empresa o empleador. Reconociendo el carácter bilateral y directo de la relación laboral. Por otro lado, el artículo 3 abre la excepción a la regla general permitiendo la tercerización –sin ese nombre– de las actividades complementarias enumeradas de forma expresa en el mandato. El artículo 4 señala la responsabilidad solidaria de la persona en cuyo provecho se prestó el servicio.

Esta fue una demanda largamente anhelada por los trabajadores, pues no solo que jamás llegaba a establecerse la relación laboral, sino que se incumplían todos los derechos laborales, vacaciones, seguridad social, etc.

c) Normas que disminuyen conquistas laborales para los servidores públicos, incluyendo la contratación colectiva.

La más importante de estas normas es el Decreto Ejecutivo 1701, emitido el 30 de abril de 2009, que aclara en su artículo 1 que los únicos beneficiarios del contrato colectivo en el sector público o en las empresas privadas que tengan alguna participación económica del Estado son los obreros, que serán calificados por la denominada SENRES, Secretaria Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público. El mismo artículo 1, en su numeral 2, señala los beneficios que está prohibido estipular en la negociación colectiva.

Son 21 numerales referidos a las más diversas temáticas:

- Prohibición de transmisión de cargos a familiares por fallecimiento y jubilación, pago de vacaciones para el grupo familiar del trabajador, entrega gratuita de servicios y productos de la entidad.
- Eliminación de beneficios otorgados a dirigentes sindicales, por ejemplo el reconocimiento de horas extras y suplementarias no trabajadas efectivamente; indemnizaciones especiales más allá de lo establecido por la ley por despido intempestivo; permisos sindicales a tiempo completo, la licencias y permisos se reducen a 10 días al mes no acumulables y siempre y cuando no afecten las actividades de la institución; injerencia sindical en la contratación de personal.

- Supresión de beneficios relacionados con remuneraciones, compensaciones y bonificaciones, indemnizaciones, jubilaciones adicionales, gratificaciones o beneficios por retiro voluntario extras, además de las establecidas en la ley.
- Eliminación de días feriados o adicionales de vacaciones, jornadas inferiores a 8 horas, salvo las establecidas en la ley y en la normativa internacional.
- Prohibición de entrega de joyas y contribuciones del empleador para seguros privados.

Claramente estas normas buscan limitar la contratación colectiva en el sector público, convirtiendo el asunto en tripartito en lugar de bipartito, en donde el Estado tendría doble participación como empleador y como árbitro final. La discusión en torno a este tema es ardua; por un lado, vale la pena reflexionar sobre la propiedad de los recursos, estos son públicos, pertenecen a todos y por lo tanto se requiere su control, pero, por otro, la autoridad entregada al Ministerio de Relaciones Laborales prácticamente hace inútil la contratación colectiva en el sector público.

El razonamiento que subyace detrás de estas restricciones es bastante aceptable, pues se entiende que, al ser entidades del sector público, están encaminadas a la dotación de servicios y bienes para todos los ciudadanos, incluidos quienes no pueden pagarlos y sobre todo para ellos. Resulta difícil justificar que a costa de los recursos necesarios para dotar de tales servicios –que siempre son escasos– se privilegien las remuneraciones y beneficios de un grupo pequeño privilegiado de trabajadores. Sin embargo, el problema no radica ahí, sino en el hecho de que no son todos los trabajadores del sector público quienes se han beneficiado de tales privilegios, sino principalmente aquellos vinculados a los denominados “sectores estratégicos” como, por ejemplo, el petróleo o la electricidad, mientras que otros trabajadores públicos como maestros, trabajadores de la salud, etc., no solo no tuvieron acceso a todos esos beneficios, sino que ni siquiera eran atendidos en sus derechos más elementales.

El 18 de enero de 2010, mediante Decreto Ejecutivo No. 225, se reforman algunos de los artículos contenidos en el 1701 y se suaviza una serie de prohibiciones. Por ejemplo se permiten los beneficios como resultado de fallecimiento o incapacidad a favor del grupo familiar del trabajador (art. 5); en cuanto a la limitación de los permisos sindicales se aclara que será un máximo de 10 días por cada trabajador hasta por un máximo de 7 dirigentes, pero al mismo tiempo se abre la posibilidad de capacitación de hasta 15 días por año hasta un máximo de 30 trabajadores por curso (art. 8); en cuanto a la entrega de productos y servicios producidos por la empresa se aclara que se refiere a aquellos que sean esenciales de la empresa y se exceptúan alimentación, transporte y salud (art. 7); se permite la entrega de tarjetas de descuento (art. 11); se pueden realizar acuerdos para atención de salud emergentes en lugares donde no haya servicios del IESS o del Ministerio de Salud Pública (art. 15); en cuanto a la exclusión de los sindicatos de la selección de personal, se prevé la participación de

un representante como veedor con voz pero sin voto (art. 16); en cuanto a la revisión que podrán hacer las Direcciones Provinciales del Trabajo se excluyen las sentencias de tribunales de conciliación y arbitraje, arbitraje referido a los Contratos Colectivos.

d) Normas que reforman la jornada de trabajo e introducen flexibilización laboral.

Quizá los instrumentos que traen las reformas más importantes son el Acuerdo Ministerial No. 004 que introduce el contrato eventual discontinuo aplicable tanto para el sector público como privado. El contrato discontinuo permite que, por haberse generado un aumento de la demanda, el empleador pueda contratar eventualmente trabajadores hasta por dos años consecutivos, por un tope de 180 días cada año, los que podrán ser discontinuos a lo largo de un año (arts. 1 y 2); la remuneración y los beneficios de ley se pagan por hora (art. 3). Esta norma genera un grupo de trabajadores de reserva para ciertas actividades, aquellas de temporada como cosechas, ganadería, comercio, reinstala el trabajo por horas y por dos años impide la generación de estabilidad.

El Acuerdo 0169 del Ministerio de Relaciones Laborales, de 24 de septiembre de 2012, regula la aplicación y procedimiento para la autorización de horarios especiales. Esta norma es importante en la medida en que introduce cambios a los tipos de jornadas. El artículo 1 incluye como jornada ordinaria la nocturna de ocho horas diarias, y la combinada entre la diurna y la nocturna y aquella de 40 horas semanales, sin considerar la diferencia entre días ordinarios y fines de semana. Es decir, se permite llegar a las 40 horas semanales combinando jornadas, con lo que los costos de horas extraordinarias disminuyen.

Algo similar ocurre con los horarios especiales contenidos en el artículo 2, que se incluyen horarios de trabajo menores de cinco días con intervalos de descanso menores de dos días, horarios rotativos entre diurnos y nocturnos o mixtos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN. EL POSIBLE CAMINO

Como habíamos planteado al inicio de este trabajo, las reformas laborales se anclan en las transformaciones económicas tanto actuales como las que se quieren lograr en un futuro cercano. El Código del Trabajo de 1938, sus más importantes reformas durante las décadas de 1980 y 1990, así como el Código que está en camino, son muestra de ello.

La época del primer Código del Trabajo en el Ecuador, justo después de la Revolución juliana, es un momento de confluencia de factores económicos, políticos y sociales que fueron espacios propicios para el nacimiento del Código. Desde la pers-

pectiva económica, el Ecuador enfrenta una reconfiguración de sus fuerzas productivas, en medio de la crisis económica empujada por la caída de los precios del cacao y la recesión internacional, la alianza terrateniente-exportadora no logra dar una salida a la crisis y los reacomodos intraburgueses comienzan; por otro lado, la expulsión de mano de obra liberada en las haciendas no es receptada por las grandes plantaciones de la Costa y genera trabajadores de reserva desempleados que se insertan muy precariamente en el trabajo.

El escenario de crisis se completa con la clara tendencia a la reducción del salario real y demás prestaciones laborales; en este contexto se gesta el movimiento obrero que presiona sobre los canales estatales para sostener sus condiciones de vida.

Las normas laborales y, posteriormente, el propio Código nacen para dar respuesta a ese cambio en la estructura de producción, pues, agotado el modelo primario-exportador, el país se apresta al impulso de la industrialización, es decir, se busca proletariar las relaciones de trabajo, convertir a los trabajadores y campesinos en obreros. A su vez, la organización de los trabajadores presiona para la mejora de sus condiciones, pero la lucha que empezó de manera beligerante pronto logra someterse a los cauces jurídicos institucionales, básicamente porque la *intelligentsia* de los partidos socialista y comunista optaron por la conciliación de clases, prestando su discurso tanto a los gobiernos de izquierda como a los de derecha.

La época de la sustitución de importaciones, que se extiende desde la década de 1940 hasta finales de la de 1970 es la del fortalecimiento de la legislación laboral orientada a regular y crear las relaciones industriales; luego, entre los años 1980 y 1990, tiempo del neoliberalismo, el Código es transformado profundamente, la relación laboral se flexibiliza y la protección a los trabajadores disminuye.

Ahora bien, en los últimos años, a pesar del tan anunciado cambio de matriz productiva, el modelo económico mantiene como eje central la explotación de los recursos naturales; lejos del discurso, no se trata de un nuevo modelo económico, sino de una nueva forma de acumulación capitalista, con una fuerte presencia del Estado que facilita la acción del capital, tanto por las obras de infraestructura como por la “domesticación” de los trabajadores, sobre todo los públicos. Cabría preguntarse por qué ellos y la respuesta la podríamos encontrar en la importancia que tiene el Estado en la economía y, sobre todo, la que se pretende que tendrá en el futuro en la explotación de recursos naturales, las empresas públicas llevarán adelante buena parte del “cambio de matriz productiva” o de la profundización de la explotación primaria: Petroecuador, las empresas eléctricas, las empresas mineras, etc., serán estatales y requieren una fuerza laboral obediente.

Si bien el Código todavía no se discute, ciertas reformas laborales se han ido introduciendo vía Acuerdos y Decretos ejecutivos, todas ellas dan una pista de que derroteros tomará la reforma; en primer lugar, se puede ver claramente la intención de minar

la presencia de los sindicatos en el sector público así como de debilitar su capacidad de contratación colectiva. No es de sorprenderse, entonces, que las reformas laborales del nuevo Código apunten sobre todo a restar presencia y poder a los trabajadores públicos a través de la regulación y el mantenimiento de techos salariales, la eliminación de la contratación colectiva y el debilitamiento de la libertad sindical. Esto explica el énfasis de las reformas laborales actuales en el sector público.

Por otro lado, algunos de estos Decretos y Acuerdos flexibilizan las relaciones laborales de ciertas áreas económicas, sobre todo las relacionadas con la explotación de recursos naturales; por ejemplo, el Acuerdo que regulariza las jornadas ordinarias permitiendo que sean mixtas o nocturnas, o inclusive que incluyan parte del fin de semana para complementar las 40 horas de jornada máxima, sin pagos de recargo en la remuneración. Obviamente este Acuerdo facilita las jornadas laborales en el campo petrolero y minero.

En definitiva, nuestra economía siempre ha estado basada en la explotación de los productos naturales y mano de obra barata y este momento no parece ser la excepción.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto, *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2001.

Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004.

Echeverría, Julio, “El Estado en la nueva Constitución”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, eds., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, UASB/Corporación Editora Nacional, 2009.

Gudynas, Eduardo, “Seis puntos clave en ambiente y desarrollo”, en Alberto Acosta y Esperanza M. Martínez, *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Quito, Abya-Yala/Corporación Editora Nacional, 2009.

Guerrón Ayala, Santiago, *Flexibilidad laboral en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala/UASB/Corporación Editora Nacional, 2003.

Moreano, Alejandro, “Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX”, en René Báez, Agustín Cueva, Leonardo Mejía, et al., *Ecuador, pasado y presente*, Quito, Libresa, 1995.

Moreno, Ximena, “Consideraciones sobre el desahucio”, en Ramiro Ávila, comp., *Estado, derecho y justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*, Quito, Corporación Editora Nacional/UASB, 2013.

Paz y Miño, Juan, “Historia y Economía”, en *Boletín del THE-Taller de Historia Económica*, No. 06, Quito, PUCE, junio 2007.

— *La Revolución juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas*, Quito, Ministerio Coordinador de la Política Económica/Academia de Historia, 2013.

Porras, Angélica, “Los derechos laborales y la seguridad social en la nueva Constitución”, en Santiago Andrade *et al.*, edits., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, Corporación Editora Nacional/UASB, 2009.

Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era*, Barcelona, Paidós, 1996.

Trujillo, Julio César, *Derecho del trabajo*, t. I, Quito, PUCE, 1986.

Unda, Mario, “Modernización del Estado y nuevo modelo de dominación burguesa”, disponible en [www.serie.com/doc/168273222/la-e-forma-del-estado-en-la-RCTV-2].

Wallerstein, Immanuel, *El capitalismo histórico*, México, Siglo XXI, 1988.

OTROS

Constitución de la República del Ecuador.

Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2013

Fecha de aprobación: 12 de diciembre de 2013