

# ECUADOR Debate<sub>106</sub>

Quito/Ecuador/Abril 2019

## Consulta previa libre e informada

Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista

A río revuelto, ganancia de varios pescadores

Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018/Enero-Febrero 2019

Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada

La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar

La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT.

El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT

Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia

Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio

Elecciones, Descentralización y Autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano

Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral. Articulaciones neoliberales



# ECUADOR **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga (+), Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga (+), Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Hernán Ibarra Crespo  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## **REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES**

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## **PORTADA**

Gisela Calderón/Magenta

## **ARMADO E IMPRESIÓN**

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 106: 978-9942-963-47-5

# ECUADOR DEBATE 106

Quito-Ecuador • Abril 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-47-5

PRESENTACIÓN 3/7

## COYUNTURA

- Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post progresista 9/16  
*Pablo Ospina*
- A río revuelto, ganancia de varios pescadores 17/34  
*Katuska King y Pablo Samaniego*
- Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018 / Enero-Febrero 2019 35/40

## TEMA CENTRAL

- Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada 41/55  
*Edwar Vargas Araujo*
- La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar 57/73  
*Diana Milena Murcia Riaño*
- La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo? 75/92  
*Raymundo Espinoza Hernández*
- La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT 93/110  
*María Luiza de Castro Muniz*
- El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT 111/127  
*Luis Hallazi*
- Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia 129/140  
*Alberto Acosta, Shanon Biggs, Fátima Monasterio y Enrique Viale*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

- Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio 141/154  
*Cristóbal Kay*

**ANÁLISIS**

- Elecciones, Descentralización y Autonomía local:  
tensiones en el progresismo ecuatoriano 155/172  
*Víctor Hugo Torres D.*
- Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral.  
Articulaciones neoliberales 173/185  
*Raúl Harari*

**RESEÑAS**

- Ciudad y Arquitectura 187/189
- Says who? The struggle for authority in a market-based society 190/193
- 50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas  
de los trabajadores mineros 194/197

# Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral

## Articulaciones neoliberales

Raúl Harari\*

*La Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, Estabilidad y Equilibrio Fiscal, aprobada por la Asamblea Nacional el 21 de Junio de 2018, no está sola. Simultáneamente, aunque utilizando vías diferentes, se establecieron los Acuerdos Ministeriales MDT-2018 0073, 0074, 0075, emitidos por el Ministerio de Trabajo que proponen nuevas formas contractuales tendientes a la flexibilidad laboral.*

*Este tema amerita ser considerado bajo algunos parámetros como los que se menciona a continuación: la globalización y el neoliberalismo; la reestructuración productiva; la política de industrialización y la Ley de Fomento Productivo; las consecuencias de los Acuerdos Ministeriales recientes en las condiciones de trabajo y la sindicalización para los trabajadores y trabajadoras.*

### La globalización y el neoliberalismo

Globalización y neoliberalismo son temas de amplio debate, particularmente enfatizado desde mediados de los 80. La globalización de la economía, fue una respuesta del capital a nivel internacional, frente a sus dificultades de aumentar la tasa de ganancia bajo los esquemas de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), con particular impacto en América Latina. En términos más sencillos, significó el paso de una búsqueda de desarrollo del mercado interno a un modelo exportador (Harari, 2013).

Los ejes del modelo neoliberal son la desregulación, la privatización, el libre mercado y la reducción, a su mínima expresión, del Estado. Para sostener este modelo desde América Latina, en tanto la competitividad era mínima, apenas quedaban las ventajas comparativas, la oferta de fuerza de trabajo barata y la presión por establecer acuerdos de libre comercio, como los realizados con Perú y Colombia.

Si bien existieron algunos indicadores sociales favorables (OIT, 1991), para la aplicación de los programas respaldados por el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, la mayoría de ellos fueron de tipo comercial, financiero y tributario; progresivamente se hizo visible un objetivo estratégico para su implantación: reducir o eliminar las resistencias sociales, con un énfasis sistemático en el cercamiento a los sindicatos, para neu-

---

\* Investigador. Director IFA.

tralizarlos o sacarlos de escena, como en una condición necesaria para instalar el modelo, para lo cual se acudió a todos los medios posibles; legales o ilegales, se legisló para atacarlos, además, se produjo enfrentamientos a nivel nacional, regional, local y por empresa, a fin de contar con un hilo conductor; incluso utilizando como interlocutores a otros actores sociales emergentes, o responder a reivindicaciones dispersas, para desplazar, competir o aislar a los sindicatos; dentro de las empresas, entre las empresas y en sus vínculos sociales. El sindicalismo latinoamericano fue sorprendido por esta lógica y no solo no tuvo capacidad para revertir esa tendencia, sino que agudizó sus propias contradicciones preexistentes, tales como: modelos organizativos obsoletos, alcances limitados de las reivindicaciones, pérdida de la capacidad de convocatoria. El desempleo y la informalidad laboral fueron un contexto favorable para presionar a los sindicatos. La agenda sindical cambió radicalmente y obligó a respuestas defensivas demasiado puntuales como para resistir esos embates a los derechos laborales que también afectaron a la baja las reivindicaciones de la contratación colectiva, entre otros espacios de presencia sindical.

La relocalización productiva de los países industrializados tuvo su contracara en la desindustrialización y transnacionalización de las empresas nacionales. En América Latina esta discusión sobre el neoliberalismo encontró múltiples oportunidades de ejercitarse dados sus antecedentes de esquemas de Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI), en particular a partir de la década de los cuarenta. Aun contando con múltiples ejemplos y experiencias, los argumentos no permitieron establecer líneas únicas de análisis de las respuestas que estas realidades dieron a la globalización. Grandes respuestas temáticas y situaciones heterogéneas no posibilitaron delinear un modo sistemático de reacción frente a la globalización. Con ello, el neoliberalismo se desplegó como una alternativa unívoca para los cambios suscitados a nivel internacional (Echeverría, 1994). Así se pagó en parte la deuda externa pre existente pero se aumentó la dependencia comercial, debilitó al de por sí incipiente sector industrial, se profundizó el problema de la pobreza y se apuntó a las privatizaciones o concesiones como solución de todos los males.

Los resultados de la oferta neoliberal no se vieron reflejados en la realidad y, además de fuertes resistencias a su implementación, cuando lograron implantarse sus medidas, los efectos fueron devastadores para los países que lo adoptaron, salvo, en alguna medida, el caso chileno que simultáneamente con la represión de la dictadura de Pinochet, logró establecerse a sangre y fuego, con limitaciones y consecuencias sociales que aún padece el pueblo chileno. En este caso, más que hablar de éxitos se puede confirmar que el neoliberalismo no se puede concretar si no es con represión. Los casos de México y Argentina, entre otros, mostraron la devastación productiva agrícola e industrial como consecuencia de estas políticas.

De esta forma, el marco conceptual que requiere el análisis de las economías latinoamericanas debe contemplar una diversidad y elasticidad para abarcar todas sus variantes; y, hay experiencias como las del Gobierno de Correa en que

se acudió a la heterodoxia, a las políticas contracíclicas y a un híbrido en donde enunciados y ciertas acciones hacia la sustitución de importaciones, se mezclaron con medidas de tipo neoliberal. Por eso incluso se hablaba de proyectos posneoliberales y de un nuevo modelo de acumulación en proceso.

Lo que sí ha sido fundamental es el desplazamiento de la industria hacia el capital financiero y la transnacionalización de la industria nacional. Informaciones recientes hablan de la compra por parte de trasnacionales, de doce importantes empresas ecuatorianas lo cual pone en evidencia, por un lado, la falta de compromiso nacional de éstas así como los límites para desarrollar un capitalismo nacional. En síntesis, la imposibilidad de desarrollar una burguesía nacional en las actuales condiciones históricas y en el marco de la globalización capitalista.

Una muestra de las limitaciones de las propuestas nacionales en el caso ecuatoriano, fue el hecho de que, la llamada Nueva Matriz Productiva, nunca llegó a desarrollarse, en sus enunciados ya revela contradicciones entre sectores que no pueden integrarse, que tienen dinámicas diferentes y que apuestan a las exportaciones preferentemente.

## **La reestructuración productiva**

La reestructuración productiva no es algo nuevo a nivel de los países industrializados. El capital ha ido cambiando, no en su esencia, pero sí en cuanto a sus estrategias. Hace 50 y 70 años ya se empezó a hablar y desarrollar un modelo de flexibilización productiva. En pocas palabras, se buscaba generar medios para mejorar las tasas de ganancia que permitieran o facilitaran el acceso a un mercado cada vez más diverso. Mientras algunos autores enfatizaban en cambios en los aspectos técnicos y tecnológicos, otros ponían el acento en la actividad humana. Un concepto socio-técnico desarrollado por Trust en 1981, presentaba una visión mixta que entrelazaba los dos conceptos anteriores (Hubka & Eder, 1984; Atkinson, 1985; Chrystolouris, 1996).

De tal manera que mucho se ha escrito y aplicado en la producción en cuanto a la flexibilidad. No obstante, en Ecuador y otros países de América Latina, la tendencia mayoritaria ha sido aplicar los componentes de la flexibilidad laboral casi exclusivamente. Este enfoque, es una forma parcial e interesada por parte de las empresas, de interpretar los conceptos de flexibilidad, constituyéndose en camino para controlar la fuerza de trabajo, como base sustancial de los procesos laborales. Uno de los aspectos cruciales que no está entre las prioridades de la industria ecuatoriana, por ejemplo, es el esfuerzo por desarrollar nuevos diseños industriales.

Este abordaje de lo empresarial permite esclarecer al menos dos aspectos:

- 1) Que la mayoría de las empresas no apuntan fundamentalmente al impulso de la productividad en sus formas clásicas (la relación productos/recursos), ni a la innovación, sino a bajar costos y a la rentabilidad, sin modernizarse.

- 2) Que la flexibilidad laboral, es el mecanismo desarrollado para bajar costos de la fuerza de trabajo, acudiendo a cambios legales que precarizan el trabajo, debilitando o eliminando todo tipo de resistencia u organización obrera, jugando con la inestabilidad laboral, la rotación permanente de trabajadores y trabajadoras, discriminando entre trabajo de hombres y mujeres sobre todo, pero no solamente, en el salario, llevando a la baja las conquistas laborales básicas tales como pago de horas extras, beneficios sociales, aportes jubilatorios, entre otros derechos considerados, algunos de ellos, como irrenunciables. Incluso en la contratación colectiva, si no se la puede volver regresiva, se hace todo lo posible para que no logre avances. En este contexto la capacitación de los trabajadores y trabajadoras no interesa y está casi ausente, salvo que interese puntualmente a la empresa.

En esas condiciones difícilmente se puede esperar un desarrollo industrial. Incluso las tan promovidas propuestas de calidad total son complicadas de alcanzar ya que les faltan los cimientos productivos en particular trabajadores calificados, salvo pocas excepciones. Sin fuerza de trabajo estable y capacitada es imposible fijarse metas elevadas de progreso productivo.

El tema de la organización del trabajo, ha estado marcado por la búsqueda de una interpretación superadora para entender los cambios de las estrategias tayloristas y fordistas. Hay una confluencia interpretativa hacia una denominación genérica de posfordismo en clave de sociología del trabajo o modernización, en términos de la sociología del desarrollo.

Con el posfordismo se pretende hilvanar un conjunto de conceptos, técnicas, tácticas y prácticas que forman parte de un universo muy diverso y que incluyen ramas industriales, configuraciones empresariales e incluso empresas. En efecto, en todas ellas se pueden encontrar por un lado fuerte presencia o, por otro, ligeras trazas de las ISI. En sectores industriales corporativos o sectoriales, la implementación de formas posfordistas ha estado presente sea a través de la estrategia o modelo industrial adoptado, sea a través de renovaciones tecnológicas parciales o cambios en ciertas áreas o procesos de trabajo cambiados o añadidos, pero de manera suplementaria más que integrados al conjunto del sistema productivo (Harari y Comi, 1986; de la Garza Toledo, 2000).

Por la característica, fundamentalmente rentista de la industria nacional, las inversiones son menores y peor aún las reinversiones. La búsqueda constante del apoyo estatal por créditos blandos, reducción de impuestos, exenciones de multas, facilidades aduaneras, salvaguardas, entre otras medidas de protección, ha significado escaso o puntual interés en algunos cambios tecnológicos, reducidos a partes de procesos, sin mayor repercusión en la estructura o sistemas de producción.

Por su lado la innovación, como concepto y práctica, ha estado claramente ausente en la industria ecuatoriana en la gran mayoría de empresas.

Hay sectores productivos en que su destino de exportación estructura una relación con el mercado mundial que lo absorbe y obliga a adoptar cambios para

mantener la competitividad, así como hay productos o actividades que pueden mantener tradicionales formas tayloristas y fordistas que son adaptadas, sobre todo abusando de la fuerza de trabajo mediante la flexibilización, sin necesidad de cambios estructurales. El caso del banano y el de las flores podría estar en esta lista.

Este contexto ha sido determinante para el tratamiento que han hecho las empresas ecuatorianas de la fuerza de trabajo. Aun incorporando departamento de recursos humanos, algunas actividades de capacitación básica, y con una falta de incentivos reales, han constituido discursos inaplicados y más bien a contracorriente de la realidad de los lugares de trabajo.

Ha predominado la intensificación del trabajo, la adaptación forzada de los trabajadores y trabajadoras a los esquemas productivos y contradicciones en cuanto a ritmos de trabajo, secuencia de actividades que llevan a cuellos de botella, sobrestocks o falta de materias primas, que condicionan la producción y el rendimiento de los trabajadores y trabajadoras. Son mínimos los logros en materia de calificación, recalificación o reconversión de la fuerza de trabajo (Atkinson, 1993).

## **La política industrial en Ecuador y la nueva Ley de Fomento Productivo**

Después del intento del gobierno del ex presidente Correa, frustrado en parte por cuestiones internas de sus diferentes grupos económicos y técnicos, así como por la falta de respuesta de un amplio sector empresarial que no mostró interés en el desarrollo, salvo fundamentalmente sectores de la pequeña y mediana industria, la disyuntiva entre sociedad del conocimiento y sociedad industrializada no resuelta, condujo a un estancamiento afectado por la baja del precio del petróleo que fue disminuyendo drásticamente los recursos para impulsar proyectos nacionales. El Proyecto de Política de industrialización selectiva quedó trunco o interrumpido (Andrade, 2015).

Adicionalmente, la apreciación del dólar que encarece las exportaciones ecuatorianas, para lo cual el Estado no tiene control, la deuda externa abultada y el riesgo de una recesión que limitara el consumo y redujera los ingresos fiscales, condujeron a un progresivo enlentecimiento de las inversiones, proyectos incompletos, eliminación de nuevos proyectos y con ello reducción del accionar de sectores que dinamizan la economía como la industria de la construcción. Esta ha sido mayoritariamente una constante en la industria nacional en el Ecuador (Harari, 2000).

La Ley de Fomento Productivo, instala las bases de una estrategia productiva que apunta fundamentalmente al sector externo de la economía, esto se complementa con Acuerdos del Ministerio del Trabajo, que implican nuevos mecanismos para controlar la fuerza de trabajo. Efectivamente, en la Ley no se hace mención alguna a las condiciones de trabajo, se proyecta finalidades de aumento del empleo, de manera general, y algunos aspectos que indirectamente se relacionan como el pago de la mora patronal del IESS, entre otras que también son cuestionables. Se

puede decir entonces que era imprescindible, para las empresas, generar disposiciones que lleven a un manejo compatible de estrategias con el tratamiento de la fuerza de trabajo. La circunscripción del tema laboral a una cuestión de empleo se basó en un reduccionismo del tema. Eso llevo a buscar otros subterfugios para acomodar la cuestión laboral, bajo la orientación económica vía Ministerio del Trabajo. Previamente, acuerdos sectoriales y dispersos con grupos sindicales, les ayudó a la falta de respuesta unificada de los trabajadores.

En la Ley de Fomento Productivo la referencia más importante, en relación al trabajo, hace hincapié en el empleo. Sin embargo, no se encuentran fundamentos del abordaje al tema, ya que no se habla de las causas estructurales del desempleo, de la situación actual y sus componentes y solo se concibe como una derivación de las políticas de inversión, apertura y cambios crediticios. Menos aún se hace referencia al empleo en el sector público, al cual se lo considera sobredimensionado y posteriormente se lo designa como uno de los sectores a ser sacrificados en términos que van desde 60.000 a 160.000 entre despidos, terminación de contratos o no llenado de vacantes. De manera no explícita, se dice que será el sector privado el que va a generar empleos que permitan cumplir la meta comprometida electoralmente de 250.000 nuevos puestos de trabajo cada dos años.

Si nos basamos en problemas estructurales, en procesos que están en los umbrales de la recesión, en cierre de empresas, en una deuda externa, preexistente pero aumentada por este gobierno, con la necesidad de cumplimiento de ofertas electorales en salud y educación, con falta de recursos crediticios blandos debido a las altas tasas de interés, entre otros componentes, las perspectivas del empleo no llevan al optimismo y el cuadro de situación actual evidencia argumentos para esa proyección.

Según estudios del llamado mercado de trabajo (Olmedo, 2018), los niveles de desocupación son bajos y se mantienen durante los últimos tres años, al menos. Sin embargo, profundizando en las caracterizaciones y los subsectores se ponen de manifiesto al menos dos aspectos debatibles. Uno de ellos hace referencia a empleo adecuado o inadecuado donde se enfatiza en la cuestión económica y ciertas variables relacionadas a horas trabajadas, interés por trabajar, horas extras.

Mientras que, el empleo inadecuado habla de esos limitantes que no permiten cumplir niveles salariales u horarios considerados básicos. Esto tiene un sesgo economicista, reducido a los ingresos y que no cuestiona ni aborda las condiciones de trabajo, lo cual está establecido en la Constitución y en el Código del Trabajo. Si aceptamos algunas cifras que hablan de que un 40% de trabajadores formales tienen un empleo inadecuado, podemos reforzar la idea de que las condiciones de trabajo e incluso los ingresos económicos, no alcanzan esos estándares básicos, lo que muestran una flexibilidad contractual en marcha que lo permite. La polémica surgida entre el Ministerio del Trabajo y el INEC respecto a los indicadores y datos de empleo también ilustra al respecto.

El tema del subempleo no es una cuestión menor, ya que su dimensión expresa la debilidad de la estructura productiva y sus dificultades para absorber la PEA;

aumenta su importancia, si tomamos en cuenta que muchas actividades u oficios se cumplen en la estructura productiva formal en trabajos de mantenimiento, comercialización, y otros servicios que las empresas prefieren subcontratarlas. Los ingresos y las condiciones de trabajo tienden a declinar aún más en este estrato de trabajadores (Ruiz, 2018).

Por lo tanto, aun manteniendo cifras de empleo estables, el empleo adecuado tiende a bajar y el subempleo tiende a subir, es decir que hay un deslizamiento descendente y persistente de las condiciones de trabajo. En la medida en que esto se visualiza en el área urbana donde parecerían ser más formales las relaciones laborales, al menos en los sectores industriales allí situados, es posible que la situación en el área rural sea peor en particular en productores medianos y pequeños al menos. La juventud es la que más padece estos procesos de desempleo y subempleo. Y se mantienen las brechas de género tradicionales en desmedro del trabajo de las mujeres.

La ubicación mayoritaria del empleo en sectores primarios, comparado con la manufactura, no hace más que evidenciar la dirección sostenida hacia la reprimarización de la economía (26.1% vs. 6.7%). Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca son los sectores más extendidos y esto tiene importancia en cuanto a las condiciones de trabajo, como veremos más adelante, y en el direccionamiento de la flexibilización laboral (Salgado, 2018).

Esta realidad pretende ser cambiada con la Ley de Fomento, aunque sin afectar aquellos aspectos estructurales ya que, por las medidas de ajuste fiscal, de remisión de deudas, de condonación de deudas, de elevadas tasas de interés, de reducción del control del Estado sobre los grandes grupos económicos, no se estimulará el desarrollo productivo. Las inversiones solo llegarán en situaciones extremadamente favorables y de control transnacional, ablandando todo tipo de legislación tributaria laboral y ambiental.

### **Las consecuencias de los acuerdos ministeriales recientes en las condiciones de trabajo y la sindicalización de los trabajadores y las trabajadoras**

Los recientes acuerdos ministeriales, que ya se comenzaron a plasmar al final del Gobierno de Correa, tal como el Acuerdo del Ministerio de Trabajo de abril de 2017, persiguen algunos propósitos estratégicos:

- Facilitar el control patronal de la fuerza de trabajo
- Precarizar la fuerza de trabajo, empezando por afectar la estabilidad y los derechos adquiridos como la afiliación al IESS, pasando por profundizar el deterioro de las condiciones de trabajo y logrando, en consecuencia, un avanzado proceso de indefensión de los trabajadores al prácticamente eliminar la posibilidad práctica de la organización sindical.

- Desafiar implícitamente, fundamentos de la legislación laboral ecuatoriana tales como: las 40 horas semanales de trabajo, el reconocimiento de las horas extras, los descansos semanales, el despido ineficaz, entre otros.

Incluso contraviene o al menos amenaza aspectos legales como los señalados en el Libro I en los Títulos II y III, Libro II en los Títulos II y III, disposiciones del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

La emisión del Mandato 8, que elimina la tercerización laboral presente en la Constitución de Montecristi 2008, significó sin duda una decisión trascendente para los trabajadores y trabajadoras que estuvieron sometidos a relaciones laborales degradantes e inestables. Aunque algunas disposiciones de este Mandato fueron cuestionadas, como la absolución de responsabilidad de las tercerizadoras más allá de los tres últimos meses a dichos intermediarios, se marcó un rumbo básico para facilitar la estabilidad laboral.

Hasta abril de 2017, en que se cierra el período del Gobierno del entonces Presidente Correa, una vez desvanecidas las expectativas de un nuevo Código de Trabajo o Ley Orgánica del Trabajo, se emitieron dos nuevas disposiciones: la Ley Orgánica de Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, y la Ley de Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar. Su análisis no es motivo de este artículo, pero deben mencionarse porque son antecedentes importantes en cuanto a iniciativas gubernamentales, y en buena parte por las continuidades que tienen entre ellas. Sobre todo, por revelar una visión de proyecto político, una concepción determinada y una operacionalización limitada.

Como proyecto político Alianza País no ha tenido a los trabajadores como aliados estratégicos si no, en el mejor de los casos, como puntuales beneficiarios de un modelo de Estado de Buen Vivir, sin capacidad de intervenir activamente en las políticas públicas peor aún de ser un sostén social vertebrador de esa propuesta. Las consecuencias no se hicieron esperar y hoy le pasan factura a los intentos de recomponer el proyecto, redireccionado y revertido por el Gobierno del Presidente Lenín Moreno. La concepción de que el Estado, que llegó a llamarse “popular”, en algunas expresiones de sus dirigentes, reposicionó el rol del mismo y recuperó áreas básicas así como el control social. Eso no fue suficiente para controlar adecuadamente los grupos económicos, pero logró coordinar intereses y transferir recursos a los sectores sociales, de manera directa e indirecta, y también a través de agentes empresariales con intereses en el mercado interno, en constante tensión con intereses directamente antinacionales o transnacionales. Regular la lucha de clases, disputando desde el Estado con algunos grupos oligárquicos, sin presencia de los trabajadores, resultó claramente en un intento por facilitar el desarrollo del capital nacional, a costa de la fuerza de trabajo que no formó parte del proyecto. Incluso la propuesta de mercado interno, se vio mediatizada ya que la redistribución económica trascendió limitadamente a lo social y lo político, resintiendo las propias bases de ese proyecto. Consecuencia de este contexto fueron leyes que, respondiendo a necesidades concretas, no se

articularon con las necesidades generales de los trabajadores y trabajadoras.

En las dos leyes mencionadas se pueden ver intereses entrecruzados, propuestas voluntaristas y decisiones que distorsionan la realidad de clase de trabajadores y trabajadoras. Como resultado se puede constatar que el empleo juvenil no creció como se esperaba, y que las jornadas de trabajo no fueron consensuadas con los trabajadores. El seguro de desempleo abordó una propuesta superadora de la cesantía vigente en el IESS, pero el hecho de que se pague parcialmente con los aportes de los propios trabajadores al IESS hace que eso no repercuta, de manera trascendental sino marginal, en el tema del empleo que, aunque con méritos por sus bajas tasas, esconde contradicciones internas entre los propios ocupados. Además, allí se trata al desempleo como un problema exclusivamente económico, sin abordar cuestiones como la capacitación de los trabajadores y otros derechos que se resienten durante el desempleo. La Ley de Justicia Laboral introdujo algunos paradigmas nuevos relevantes como el del reconocimiento a la jubilación de las trabajadoras no remuneradas del hogar, así como el retorno de la dirección técnica de la seguridad y salud al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Salud Pública, que antes estaba en manos del IESS y se manejaba por separado de otras políticas públicas. El reconocimiento de las trabajadoras remuneradas del hogar de manera económica a la par de los demás trabajadores y del sindicato por rama de ese sector anteriormente desprotegido, son otros avances paradigmáticos que deben considerarse relevantes. Como dijéramos antes, sin embargo, no fue integrado al proyecto político ni programática ni orgánicamente (Molina y Villareal, 2015).

El Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, nunca alcanzó un nivel protagónico. Las utilidades cobradas por encima de ciertos límites, afectaron injustificadamente a un proporcionalmente reducido sector laboral, pero en cambio se beneficiaron trabajadores de empresas de servicios complementarios que antes no tenían acceso a dichas utilidades las que eran absorbidas por las empresas.

En síntesis: progresos focalizados, nuevos paradigmas instalados, eliminación de la tercerización para ayudar a la estabilidad laboral, ampliación de algunos derechos laborales, pero impidiendo o limitando el derecho a la organización sindical. Los derechos adquiridos dejaron en la práctica de ser irrenunciables, y los nuevos derechos llegaron a niveles individuales, restringiendo su impacto colectivo (Montúfar, 2015).

Esto comenzó en el sector público, con enmiendas constitucionales porque se consideraba el Estado como un patrono y para asegurarle el poder de decisión. Y se ha trasladado al sector privado ahora de manera progresiva. En ambos casos las medidas, además de afectar intereses y derechos laborales y restringir beneficios sociales, confluyeron en una línea roja para constituir organizaciones sindicales y negociar contratos colectivos o ejercer el derecho de huelga, de por sí limitado constitucionalmente, para los servicios públicos (Montúfar, 2015).

La constitución de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), impulsada por el propio ex Presidente Correa no logró aportar programática, política ni sindi-

calmente y desembocó en la aprobación de contratos colectivos, como los de eléctricos y petroleros que no sumaron nuevos beneficios importantes, tal como venía sucediendo con el resto de sindicatos del sector privado, cada vez menos enriquecedores y más apegados a que se cumpla la legislación de por sí limitada.

Los Acuerdos Ministeriales actuales, así como la Ley de Fomento Productivo, no apuntan a un desarrollo empresarial moderno, productivo y competitivo, ya que no se contempla algunas necesidades actuales de la producción, con lo cual se abre el espacio a inversiones alentadas por la falta de control de los derechos laborales, a más de otros requerimientos básicos para que esos nuevos proyectos respondan a las necesidades del país. Y, al mismo tiempo, mantiene las demandas de subsidios y de rebajas tributarias de las empresas que siguen reproduciendo concepciones rentistas históricamente muy arraigadas en el sector.

Esos Acuerdos Ministeriales, actualmente en vigencia, acentúan la tendencia a la flexibilización sea directamente, a través de los nuevos modelos de contratación, como por los requerimientos para los trabajadores y trabajadoras que están en clara desventaja frente a los empleadores y con lazos con las empresas que no les reportan ingresos inmediatos. Especialmente el Contrato de Trabajo Especial Discontinuo a Jornada Parcial, para cada sector, no solo permite eludir un porcentaje del pago de las horas extras de fines de semana, y en eso se diferencia en cuanto a la duración de la otra modalidad llamada Contrato de Trabajo Especial Permanente a Jornada Completa para el sector florícola, ya que los supuestos son los de “atender actividades o sus fases dentro del giro de negocios”.

Los nuevos acuerdos facilitan el control empresarial de los trabajadores ya que, mediante los Artículos 7, 10, 11, 12, 13 y 14, se dispone que la empresa registre a los trabajadores, los incorpore cuando tenga necesidad, establece sanciones a los trabajadores que no acaten los nuevos llamados, los condiciona a utilizar varios medios para comunicarse, lo cual condiciona a los mismos que deben seguir buscando trabajo porque no pueden esperar a que los llamen, y si ya lo tienen deben realizar trámites para desvincularse de la empresa con la cual estaban en relación de dependencia. O sea que son dependientes independientes.

A pesar de que se hace referencia a la Constitución vigente, es notoria la falta de coherencia y progresividad y, contradicciones con algunos artículos específicos de la misma (Macaroff, 2018).

Precariza la fuerza de trabajo, aunque aumente el valor de la hora trabajada y señale que se deben cumplir beneficios como el de la seguridad social, deja en manos de la empresa los procesos de finiquito, suspensión o eliminación de la relación contractual ya que es ella la que establece cuando recibe a un trabajador, cuando lo llama o lo vuelve a convocar, sin que el trabajador tenga opción de ofertar su fuerza de trabajo. Incluso en el caso de lograr otro empleo, considerando algunos ciclos productivos que son periódicos o anuales y por lo tanto previsibles, como en el caso de flores (fechas conmemorativas, por ejemplo) o bananeros (variaciones estacionales y su impacto en el mercado mundial), será difícil para

ese trabajador responder siempre a cambios ya que, si consiguiera otra fuente de trabajo, seguramente la preferirá antes que esperar el nuevo llamado empresarial que solo está declarativamente establecido pero difícilmente viable o asegurado.

Los demás artículos mencionados hacen referencia a la obligación del trabajador de consignar un medio de notificación, al descanso, a la modalidad contractual, a la estabilidad laboral y a la jornada de trabajo. El Artículo 17 hace referencia al pago de horas extras suplementarias o extraordinarias que, en caso de fijarse un horario que incluya las jornadas de sábado y domingo, se pagarán el 25% en lugar del 50 o 100% que se pagan en los contratos indefinidos.

Está claro que el trabajador, en estas condiciones y según la legislación laboral actual, difícilmente si no imposible, podrá conformar organizaciones sindicales que requieren como mínimo 30 trabajadores estables y, aun existiendo en algunas plantaciones, el acuerdo no fija mecanismos por los cuales estos trabajadores bajo estas modalidades contractuales, podrían afiliarse a las mismas. En el mismo sentido se dificultan o impiden el ejercicio de derechos como el de la seguridad y salud en el trabajo, otros beneficios del IESS (por ejemplo, si hay varios meses sin aportes de los trabajadores, estos pierden el derecho a la atención médica).

Finalmente, pero más directamente, estos acuerdos afectan tangencial o estructuralmente algunas conquistas básicas. Las cuarenta horas semanales cambian en su distribución, aunque se proponga el mismo tipo de límites, pero ahora se considerara a la semana laboral incluyendo los fines de semana, con lo cual se violenta el descanso semanal y el pago de horas extras que ahora puede ser acordado para días de semana como para cualquier otro día antes considerado hábil, es decir de lunes a viernes. Con ello en vez de pagarse las horas extras con el 100%, se pagará el 25% (Artículo 22), y eso se puede establecer mediante contrato de trabajo. Los beneficios de ley, en primer lugar el de aportes a la seguridad social, debe normarlo el IESS, cosa que hasta ahora no se conoce pero que, en la práctica es posible que eso se entregue directamente al trabajador, como se hacía en antiguas prácticas en el sector de la construcción, con lo cual, de hecho se atenta contra el derecho a la jubilación, a la salud, a los riesgos del trabajo y todos los beneficios que otorga el IESS. En la medida en que no se prevén contratos anuales, o a tiempo fijo o determinado, se esfuma el criterio de despido ineficaz con lo que se perjudica a mujeres embarazadas y trabajadores recién contratados. Si bien se fija que los trabajadores actualmente bajo contrato indeterminado no podrán ser cambiados a estos contratos discontinuos, es posible, sin embargo, que sean directamente reemplazados.

Tampoco es casual que se comience con florícolas, bananeras y turismo. Son estos sectores los que componen la matriz productiva, dicho por el Gobierno de Moreno: son los sectores que tienen más estrecha e importante relación con el sector exportador o con la apertura. En cuanto a la ganadería es importante señalar que no son sectores fuertemente sindicalizados ni que pongan en riesgo el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional, pero forma parte de los gremios

empresariales con más peso. Un sector no incluido es el camaronero, pero debido a la baja densidad de ocupación de mano de obra por hectárea o por empresa, no requiere de mayor protección empresarial contra la sindicalización. La reprimarización entonces se asienta en cuatro patas de la mesa de estabilidad de la estrategia gubernamental actual: la protección a la corporación empresarial, la indefensión laboral, la justificación estatal legal y la apertura de mercados. Además, no está descartado que progresivamente esta normativa se extienda a otros sectores productivos.

En conjunto, estos Acuerdos crean las condiciones para el trabajo por horas y con ello una regresión de derechos y una profundización del marco de instalación de un proyecto neoliberal más acabado. En todo caso, facilita las posibilidades para avanzar en acuerdos con el FMI.

Es necesario también referirse a la falta de respuesta sindical, ante esta profundización de la flexibilización, ya que es difícil entender el que no se generen reacciones en defensa de los trabajadores. Varias podrían ser las explicaciones al respecto. Aunque no es ahora posible conocer las razones que lo generan, se demuestra que se ha perdido la visión de conjunto de la clase trabajadora, de los trabajadores y trabajadoras de cualquier sector formal o informal, que se ha producido un distanciamiento de las bases y que se piensa en función de sus intereses grupales o dirigenciales, sin comprender que estas políticas se generalizan y no se seleccionan por tipo u organización, sino contra todos los trabajadores y trabajadoras, fomentando así la debilidad sindical general.

## Bibliografía

- Atkinson, John.  
1993 *Flexibility, uncertainty and manpower management*. Institute of Manpower Studies. *Report 89 Reprint*. University of Sussex UK. Brighton.
- 1985 *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*. *IMS Report N° 89*. Brighton Institute of Manpower Studies.
- Andrade, Pablo.  
2015 *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Biblioteca de Ciencias Sociales Volumen 79. Quito. Editores: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Chryssolouris, G.  
1996 *Manufacturing Systems: Theory & Practice*, 2<sup>nd</sup> ed. New York. Springer.
- De la Garza Toledo, Enrique  
2000 "La flexibilidad del trabajo en América Latina". En *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Sección de Obras de Sociología. (Coord.), De la Garza Toledo, E. Sección de Obras de Sociología. México. Editorial COLMEX y FCE.
- N. Elias, G. Gereffi, D. Kincaid, A. Portes, M. Regini, C. Sabel.  
1994 *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*. (Ed.), Echeverría, J. Quito. Editores Unidos y Nariz del Diablo.
- Harari, Raúl.  
2000 *Estrategia industrial y medio ambiente Laboral en Ecuador 1975-2000*. Quito. Editorial: IFA.
- Harari, R. & Comi, N.  
1986 *Algunos elementos preliminares sobre la situación de salud de los trabajado-*

- res en Ecuador. Buenos Aires. Editorial: CLACSO.
- Hubka V. & Eder, W.E.  
1984 *Theory of Technical Systems: A total concept Theory for Engineering Design*, Springer-Verlag, Heidelberg.
- IFA-FOS.  
2013 *Los Productos Agrícolas No Tradicionales de Exportación y las condiciones de trabajo: algunos ejemplos en Ecuador*. Quito. Editores: IFA-FOS.
- Lanas Medina, Elisa.  
2015 Reformas al Código del Trabajo introducidas por la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Reformas en lo laboral y la Seguridad Social. Foro. *Revista de Derecho* N° 24. Quito. Editores: Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador y CEN.
- Macaroff, Anahí.  
2018 "Del retorno de la flexibilidad laboral: inconstitucionalidad de los acuerdos ministeriales que regulan las relaciones laborales del sector bananero". Quito. OCARU. Recuperado de: <<https://bit.ly/2UZjG80>>.
- Ministerio del Trabajo.  
2017 El trabajo en el sector agropecuario, ganadero y agroindustrial tiene regulaciones especiales. Ecuador. Recuperado de: <<https://bit.ly/2Ecw276>>.
- Montúfar, Verónica  
2015 "El proceso de reforma laboral en el régimen de Alianza País: anotaciones desde la política y el poder". En *Ecuador Debate*, N° 94, Abril, pp. 9-22, CAAP. Quito.
- Novick, Martha.  
2000 "La transformación de la organización del trabajo". En *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Sección de Obras de Sociología. (Coord.), De la Garza Toledo, E. Sección de Obras de Sociología. México. Editorial COLMEX y FCE.
- Olmedo, Pamela.  
2018 "El empleo en el Ecuador. Una mirada a la situación y perspectivas para el mercado laboral actual." *Revista Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS*. Sección Análisis. Mayo. Recuperado de: <<https://bit.ly/2DNmkqK>>.
- Pries, Ludger.  
2000 "Teoría sociológica del mercado de trabajo". En *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Sección de Obras de Sociología. (Coord.), De la Garza Toledo, E. Sección de Obras de Sociología. México. Editorial COLMEX y FCE.
- Registro Oficial  
2015 Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. *Suplemento* N° 483, Publicado 20 de Abril de 2015.
- Registro Oficial  
2010 Código Orgánico de la Producción, Comercio e inversiones. *Suplemento* N° 351. Publicado 29 de diciembre 2010. Ecuador.
- Ruiz, Miguel.  
2018 La estructura de clases en el Ecuador contemporáneo: una aproximación estadística. En: *Observatorio de Economía y Trabajo* (ODET). Publicado 24/7/2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2DlxYD5>.
- Salgado, Wilma.  
2018 "Paquetazo de "toda una vida". Ley Orgánica para el Fomento Productivo". En *Ecuador Debate*, N° 104, Agosto, Quito, CAAP.
- VV. AA.  
2015 *Trabajo y Revolución: Voces y debates sobre reformas laborales en América Latina*. (Coords.) Molina, Camilo y Villareal, Antonio. Quito. Editorial: IAEN.