

**DEL DERECHO AL TRABAJO DIGNO AL RÉGIMEN
LABORAL NEOLIBERAL: CAPTURA ESTATAL
Y AUTORITARISMO EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO***

FROM THE RIGHT TO DECENT WORK TO THE NEOLIBERAL
LABOR REGIME: STATE CAPTURE AND AUTHORITARIANISM
IN CONTEMPORARY ECUADOR

DU DROIT À LA DIGNITÉ AU TRAVAIL AU SYSTÈME
NÉOLIBÉRAL DE L'EMPLOI: MAIN-MISE DE L'ÉTAT
ET AUTORITARISME DANS L'ÉQUATEUR CONTEMPORAIN

Adoración GUAMAN HERNÁNDEZ**
Soledad STOESSEL***

RESUMEN: El texto tiene como objetivo abordar el modo en que se re-instaló en Ecuador el régimen laboral neoliberal a partir de 2017 aún en un marco constitucional caracterizado por una orientación tuitiva del trabajo. La hipótesis que sostiene el texto afirma que la acelerada renovación del modelo de regulación laboral fue posible por la permeabilidad estatal a la agenda del Fondo Monetario Internacional y de las elites económicas comprometidas con el organismo, sumado a la debilidad del campo organizativo popular para hacer frente a dicha agenda. El artículo recoge resultados de una investigación que abordó el problema de modo interdisciplinario, en una articulación entre el derecho laboral, la sociología del derecho y la sociología política. Los hallazgos de la investigación apuntan que el proceso de retorno neoliberal en el campo de las relaciones y derechos laborales atravesó tres etapas. La primera se caracterizó

* Recibido el 25 de octubre de 2021 y aceptado para su publicación el 18 de febrero de 2022.

** Profesora titular de derecho del trabajo y de la seguridad social. Facultad de Derecho, Universidad de Valencia; guaman@um.es; teléfono: +34 687 49 17 70.

*** Profesora invitada FLACSO-Ecuador; Docente e investigadora en UNLP-CONICET; soledad.sto@gmail.com; teléfono: +593 979351560.



por una pronta captura estatal por parte de las elites económicas. La segunda etapa se abrió con la llegada del FMI al país y la concomitante puesta en marcha de un conjunto de medidas neoliberales, y la última etapa se inauguró con la aparición de la pandemia, que actuó como catalizador para la implementación final del ajuste estructural.

Palabras clave: Régimen laboral neoliberal, derechos laborales, Fondo Monetario Internacional, captura estatal, Ecuador

ABSTRACT: The aim of this paper is to address the way in which the neoliberal labor regime has been reinstated in Ecuador since 2017, even within a constitutional framework characterized by a pro-labor orientation. The hypothesis supported by the text states that the accelerated renewal of the labor regulation model was made possible by the state's permeability to the agenda of the International Monetary Fund and the economic elites committed to the organization, in addition to the weakness of the popular organizational field to resist this agenda. The article presents the results of a research project that approached the problem in an interdisciplinary way, in an articulation between labor law, the sociology of law and political sociology. The research findings show that the process of neoliberal return in the field of labor relations and labor rights went through three stages. The first was characterized by early state capture by economic elites. The second stage opened with the arrival of the IMF in the country and the concomitant implementation of a set of neoliberal measures, and the last stage was inaugurated with the emergence of the pandemic that acted as a catalyst for the final implementation of structural adjustment.

Keywords: Neo-liberal labour regime, labour rights, International Monetary Fund, state capture, Ecuador

RÉSUMÉ: Le texte vise à aborder la manière dont le régime néolibéral du travail a été rétabli en Équateur depuis 2017, malgré le cadre constitutionnel caractérisé par une orientation protectrice du travail. L'hypothèse que soutient le texte affirme que le renouvellement accéléré du modèle de régulation du travail a été possible, grâce à la perméabilité de l'État face à l'agenda du Fonds Monétaire International et l'engagement des élites économiques avec l'organisme, en plus de la faiblesse du champ organisationnel populaire pour résister et faire face à cet agenda. L'article recueille les résultats d'un projet de recherche qui éclaircit le problème d'une manière interdisciplinaire, dans une articulation entre

droit du travail, sociologie du droit et sociologie politique. Les résultats de la recherche dévoilent que le processus de retour néolibéral dans le domaine des relations et des droits du travail a franchi trois étapes. La première étape caractérisée par une capture rapide de l'État par les élites économiques. La deuxième étape, a commencé avec l'arrivée du FMI dans le pays et la mise en œuvre concomitante d'un ensemble de mesures néolibérales, et la dernière étape, a débuté avec l'apparition de la pandémie qui a agi comme un catalyseur pour la mise en œuvre définitive de l'ajustement structurel.

Mots-clés: Régime néolibéral du travail, droits du travail, Fonds Monétaire International, captation de l'État, Équateur

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El carácter transaccional del derecho del trabajo: derecho capitalista y derecho neoliberal del trabajo*. III. *El bloque de laboralidad en la Constitución de Ecuador de 2008*. IV. *El FMI y Ecuador: reinstalación del régimen neoliberal laboral*. V. *Pandemia y consolidación del régimen laboral neoliberal*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La protección de los derechos vinculados al trabajo, plasmada en el carácter tuitivo del derecho laboral, es un objeto de discusión que involucra distintas dimensiones, que van más allá de los textos normativos. De hecho, es posible afirmar que el iuslaboralismo es la rama del ordenamiento jurídico que refleja en mayor medida la permeabilidad de las instituciones (del Estado) a la influencia de los actores sociales, de las elites económicas o de las instituciones financieras supranacionales. Así, el estudio de la evolución de la normativa laboral precisa combinar distintas aproximaciones metodológicas y teóricas que a su vez permitan apreciar de manera amplia la evolución de la correlación de fuerzas, y el papel y capacidad real del Estado para moldear la política general y la socioeconómica en particular.

La afirmación enunciada en el párrafo anterior es de especial actualidad en las situaciones de cambio institucional en América Latina, entre las cuales Ecuador ocupa un lugar destacado. La evolución político-institucional ecuatoriana se ha reflejado de manera notable en el campo laboral, y este campo laboral ha sido a su vez la arena de conflicto entre la pretensión de posicionar

al Estado como elemento central en la decisión del sistema laboral y la voluntad de otros actores de decidir e incidir en la normativización de las relaciones capital-trabajo.

El análisis de las relaciones entre instituciones y actores socioeconómicos en el campo de lo laboral en Ecuador es el objetivo de este texto,¹ que parte de la afirmación de la reinstalación del modelo neoliberal de regulación de las relaciones de trabajo. Esta reinstalación ha tenido lugar en un marco constitucional caracterizado por encuadrar un modelo tuitivo, incompatible con el “derecho neoliberal del trabajo” vigente, si acaso esta frase no reviste una contradicción en sí misma. Como se presentará en las siguientes páginas, este modelo se reinstauró explícitamente a partir de febrero de 2019 con el acuerdo entre el gobierno de Lenin Moreno y el Fondo Monetario Internacional (FMI), sin modificar el bloque de laboralidad constitucional y sin una contestación notable por parte de los actores sociales del campo popular, como los sindicatos. De hecho, el modelo normativo tuitivo ya había comenzado a reformarse desde la llegada al poder de Moreno, pero se aceleró una vez consolidados los efectos de la consulta popular de 2018 y los cambios en el gabinete presidencial de finales de ese año, terminando de arraigarse con la emergencia sanitaria por la pandemia por el coronavirus.

El presente texto parte de la hipótesis de que la acelerada y “pacífica” renovación del modelo de regulación laboral da cuenta de dos fenómenos: la permeabilidad del Estado a las agendas de las instituciones financieras institucionales y las elites económicas comprometidas con éstas, y la incapacidad de los actores sociales de posicionar una agenda de contestación de reforma laboral permanente al Estado. El texto hace hincapié en el primero, y realiza un análisis de las correlaciones entre el acuerdo con el FMI y las reformas llevadas a cabo, evitando el error de afirmar que los cambios en el derecho del trabajo ecuatoriano acontecidos en el último lustro derivan únicamente del desarrollo formal de los pactos fondomonetaristas. En todo caso, la cuestión estriba en analizar cómo la entrada a Ecuador del FMI, que sin dudas influyó en el campo de lo laboral, fue posible por una conjunción de elementos previos. De hecho, entre estos elementos ocupa un lugar destacado el conflicto largamente sostenido entre el sindicalismo y el gobierno de Rafael Correa;

¹ Este artículo recoge los resultados de la investigación realizada en el marco del proyecto financiado por el Fondo de Desarrollo Académico -FDA- de FLACSO-Ecuador, titulada “Estado, «sujeto trabajo» e instituciones laborales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana (2007-2017)”, IP1090.

pero también la radical apertura que el gobierno de Lenin Moreno operó tempranamente para que las elites económico-financieras que actúan en red con *think tanks* y organismos internacionales incidan de modo directo en el terreno estatal y la toma de decisiones públicas. Este giro se produjo desde la asunción de Moreno a la presidencia, cuando se concretó la “captura estatal” por parte de estos grupos de poder por medio de distintos mecanismos (como puerta giratoria y *lobby*), sumado a la disposición autoritaria y represiva gubernamental para llevar adelante las medidas y tramitar las resistencias sociales a las mismas.

Dicha captura permitió el retorno neoliberal iniciando un nuevo ciclo político que contrastó, de largo, con el modo en que durante la década 2007-2017 se habían ampliado y garantizado derechos laborales a través de una fuerte intervención estatal con una orientación universalista e inclusiva, y un equilibrio, tenso, pero estable, entre el capital y el trabajo.

Este artículo procura abordar la influencia de los grupos de poder —elites y organismos internacionales— en las medidas gubernamentales orientadas a la devaluación de los derechos laborales, afirmando que la consolidación del régimen laboral neoliberal atravesó tres etapas, marcadas por distintas intensidades y rasgos de la captura estatal. La primera estuvo caracterizada por la transición gubernamental aupada en el “diálogo nacional” convocado por Moreno, diálogo que prontamente se convirtió en una clara captura estatal por parte de las elites económicas. La segunda etapa se abrió con la llegada del FMI al país y la concomitante puesta en marcha de un conjunto de medidas neoliberales. La última etapa se inauguró con la aparición de la pandemia, que actuó como una “tormenta perfecta” para que el gobierno terminara por realizar el ajuste estructural.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se desarrolla el marco teórico conjugando el análisis del derecho laboral como reflejo normativo privilegiado de la correlación de fuerzas político-social, con el análisis del Estado como un terreno conflictivo que de acuerdo con las coyunturas cambiantes y las “selectividades estratégicas” que lo atraviesan² está más o menos abierto a la incidencia de los intereses y estrategias de las fuerzas sociales.

Tras enunciar este marco analítico, la segunda parte aborda los elementos fundamentales del bloque de laboralidad constitucional ecuatoriano, así como algunos elementos de la constitución económica con los aspectos normativos del régimen de regulación de las relaciones individuales de trabajo con

² Jessop, Bob, *The State: Past, Present and Future*, Cambridge, Polity Press, 2016.

marcado carácter tuitivo reconfigurado durante la etapa posneoliberal en el gobierno de Rafael Correa. En la tercera sección se desarrolla el proceso que promueve la ruptura con dicho régimen laboral para instalar el régimen laboral neoliberal, proceso que evoluciona en las tres fases señaladas.

II. EL CARÁCTER TRANSACCIONAL DEL DERECHO DEL TRABAJO: DERECHO CAPITALISTA Y DERECHO NEOLIBERAL DEL TRABAJO

La configuración de las normas laborales como un conjunto ordenado con carácter tuitivo y compensador de la desigualdad de fuerzas en las relaciones entre capital y trabajo es un producto histórico, un elemento clave del Estado social que, como tipo ideal, y siguiendo el modelo europeo, tuvo tres características fundamentales: un fuerte reconocimiento de derechos de igualdad y bienestar (redistribución de la riqueza), la participación de las clases populares en la toma de decisiones políticas (redistribución del poder) y el establecimiento de mecanismos de solución pacífica de los conflictos entre capital y trabajo.

En América Latina, el modelo de Estado social comenzó de forma incipiente, incluso con anterioridad a su despliegue en el continente europeo, con la Constitución de Querétaro en México en 1917, que tuvo influencia en el constitucionalismo antes descrito. Este cuerpo normativo fue el primero en el mundo en incluir una sección sobre derechos sociales (trabajo, educación y tierra). Reconoció, además, a la clase obrera como “agrupamiento diferenciado” y definió la relación entre capital y trabajo como un vínculo fundamental que debía ser regulado.³ La excepcionalidad de la Constitución de 1917 fue el reconocimiento de la responsabilidad estatal frente a los derechos de los trabajadores, y del paso de una concepción liberal en la que los individuos son protegidos por garantías frente a la acción del Estado, hacia una en la que el Estado interviene para garantizar los derechos colectivos de los trabajadores. El artículo 123 tenía un carácter prescriptivo muy detallado en cuestiones de jornada laboral, salario mínimo, descanso obligatorio, seguridad y condiciones de trabajo, prohibición del trabajo nocturno para mujeres

³ Ramírez Gallegos, Franklin y Stoessel, Soledad, “Transformations of Workers’ Mobilization in Latin America”, en Rossi, Federico M. (ed.), *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, Forthcoming.

y niños, instancias de arbitraje laboral y el tema de los accidentes de trabajo y las indemnizaciones.⁴

Este Estado social en ciernes incidió en el resto de países de la región entre los años treinta y cincuenta. Luego de la crisis de 1929, América Latina experimentó un ciclo de desarrollo económico y crecimiento de la clase obrera industrial con fuerte intervención estatal en los procesos de acumulación (estrategia nacional, popular y desarrollista). Se expandieron así las oportunidades para el auge de movimientos subalternos de proyección nacionalista, popular y obrera. Los sindicatos comenzaron a agruparse en organizaciones mayores, como centrales y confederaciones. La configuración de bloques de poder nacionales, en pugna con los regímenes oligárquicos, significó una ampliación de derechos sociales y laborales y la institucionalización del movimiento obrero, ya sea para contener su avance o para incorporar políticamente al sector de los trabajadores.⁵ No es casualidad que entre 1930 (Chile) y 1960 (Paraguay) todos los países de la región adoptaran, en respuesta a la movilización obrera, amplios códigos laborales. No obstante, como sostienen Viciano Pastor y Martínez Dalmau,⁶ el Estado social en América Latina fue parcial y volátil. Algunas sociedades, como Argentina, Uruguay, México y Venezuela, gozaron de un constitucionalismo social embrionario, que al calor de la crisis de los regímenes nacional-populares y la abrupta y autoritaria ofensiva neoliberal (recordemos que esta irrumpió en el Chile de Pinochet) se desmembró rápidamente. Esta desintegración implicó el trastrocamiento del modelo tuitivo y colectivo de derechos, incluido el ataque a la organización sindical.

Como se verá en el epígrafe siguiente, la constitucionalización del trabajo en Ecuador, caso que aquí interesa, supone una evolución en el modelo tuitivo en cuanto a las relaciones individuales de trabajo; en contraste, la regulación de las relaciones capital-trabajo y de los derechos colectivos es parca, y ha experimentado distintas reformas, que han supuesto una marcada confrontación entre sindicatos y Estado, lo cual ha incidido directamente en la implantación del modelo neoliberal que aquí se analiza.

⁴ Garza, Enrique de la y Melgoza, Javier, “Los ciclos del movimiento obrero mexicano en el siglo XX”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2 (2), 1996, pp. 127-162.

⁵ Collier, Ruth y Collier, David, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

⁶ Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “Crisis del Estado social en Europa y dificultades para la generación del constitucionalismo social en América Latina”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 22, 2017, pp. 485-505.

Volviendo al relato general, es bien sabido que no es posible pensar en los modelos laborales propios de la forma Estado social como un conjunto ni homogéneo ni rectilíneo en su desenvolvimiento. De hecho, es aceptable situar el inicio del cuestionamiento del “derecho capitalista del trabajo”, del pacto social, en el marco de la embestida neoliberal comenzada a partir de los años setenta. En aquel momento, y en escenarios como el Reino Unido, el ordenamiento laboral y las organizaciones sindicales comenzaron a ser el objeto a abatir, siendo acusados de disfuncionalidad y rigidez. Las acusaciones de culpabilidad por la crisis económica, y, por tanto, el ataque a la acción colectiva (en particular a la negociación colectiva salarial) y las políticas anti-sindicales, fueron marca del incipiente pero agresivo neoliberalismo. Asimismo, el Estado fue acusado de ser un problema, más que una solución, para el cambio estructural y el desarrollo.⁷ El clima ideológico imperante colocó al Estado como un reducto presto a perder relevancia, o en su defecto, según las tesis minimalistas neoutilitarias, a conservar mínimas funciones, como garantizar las relaciones de propiedad privada. Los organismos internacionales de crédito fueron defensores de esta ortodoxia. Asimismo, comenzó a operar una visión proempresarial y corporativa acerca de las bondades de la gestión pública en manos de los representantes del capital privado, lo cual derivó a nivel global en lo que desde la sociología se conoce como “captura estatal”.

Así, puede afirmarse por tanto que la ofensiva neoliberal se ha fraguado en un largo periodo, con impacto desigual y no lineal, actuando desde vectores nacionales, aunque fundamentalmente orquestada en el ámbito supranacional, y fundamentalmente a través de la incidencia directa de factores de poder, como grandes grupos económicos, dentro del Estado. El concepto de captura del Estado o captura corporativa ha sido definido por Oxfam como el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) elite(s) extractiva(s) —en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general— sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia.⁸

Pero como el Estado no es un bloque institucional monolítico que cumple siempre funciones ligadas a la reproducción del capital y el refuerzo de los intereses de las clases dominantes, es necesario indagar cómo el Estado,

⁷ Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, *Revista Desarrollo Económico*, núm. 140, vol. 35, 1996, pp. 529-562.

⁸ Cañete, Rosa, *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*, Oxfam Internacional, 2018.

en tanto terreno conflictivo, relacional y cambiante⁹ está, según, las coyunturas cambiantes, más o menos abierto a la incidencia en él de los intereses y estrategias de las distintas fuerzas sociales. Asimismo, las “selectividades estratégicas” que atraviesan al Estado también operan tanto restricciones, o como oportunidades, para que dichas estrategias sean exitosas. Herencias institucionales, legados normativos, formas de representación política que se configuran históricamente, pueden funcionar a modo de selectividades que se incrustan en el Estado, y ante las cuales tanto gobiernos como agentes sociales y elites deben hacer frente para ejercer influencia en él. Retomando esta concepción estatal, es posible sostener que el bloque constitucional de laboralidad que se desarrollará a continuación se ha presentado, por parte de las organizaciones sindicales y demás actores afectados, como dique de contención ante la avanzada neoliberal desde 2017, pero al mismo tiempo no ha impedido la implementación de políticas atentatorias contra los derechos laborales. Eso fue posible, en parte, por el poder estructural y la capacidad de articulación de los sectores financieros dominantes para infiltrarse en las áreas estatales de toma de decisión pública.

III. EL BLOQUE DE LABORALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE ECUADOR DE 2008

La Asamblea Constituyente de 2007-2008 marcó un punto de inflexión en la regulación de las relaciones de trabajo en Ecuador. A modo de caracterización básica del modelo anterior, cabe recordar que el mismo reflejaba una indudable apuesta por la devaluación laboral como vía para la atracción de inversión extranjera y para el aumento de las rentas del capital frente a las del trabajo. En este sentido, cabe recordar que en 1990 se expidió la Ley de Régimen de Maquila y de Contratación Laboral a Tiempo Parcial; en 1991 entró en vigencia la Ley de Zonas Francas, que admitía la posibilidad de que los contratos de trabajo sean temporales; en 1991 se expidió la Ley 133, reformatoria del Código de Trabajo, que aumentó el número de trabajadores exigidos para conformar una organización sindical pasando de quince a treinta personas; la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que permitió la remuneración por horas y el despido libre; la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, que aumentó la precarización laboral facilitando la contratación temporal y limitando los derechos colectivos; la

⁹ Jessop, Bob, *op. cit.*, nota 2.

reforma al Código de Trabajo en 2006, que maximizó las facilidades para la tercerización, etcétera.

Ante esta realidad, la nueva norma constitucional fraguada en el proceso constituyente y aprobada en 2008 se posicionó para acercarse a lo que desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se entiende como “trabajo decente” o digno; esto es, la consideración del trabajo como un derecho, la protección social, las oportunidades de empleo y el diálogo social. Así, la Constitución de 2008 supuso un cambio de paradigma en cuanto a la concepción del trabajo al reconocer su centralidad en la economía por sobre el capital y como su fin, el buen vivir. Como han señalado distintos autores, la Constitución de 2008 reconoce que “el trabajo no sólo es un derecho y un deber social, sino que además es fuente de realización personal y base de la economía”,¹⁰ tal como se reconoce en el artículo 33 de la Constitución. Además, ni bien se instaló la Asamblea en 2008, el gobierno anunció el mandato constituyente 8, mediante el cual se eliminaba toda forma de precarización laboral, incluyendo la tercerización, hecho que generó altas expectativas entre los trabajadores y organizaciones sindicales respecto a la agenda laboral del gobierno.¹¹

El bloque de laboralidad incluido se encuentra en la vanguardia del panorama latinoamericano en cuanto al grado de protección y desarrollo de los derechos laborales y de seguridad social. Esto se recoge entre los artículos 325 y 333 de la Constitución, que enmarcan los márgenes inamovibles para la estructura normativa del sistema laboral ecuatoriano, y que presentan un grado de evolución en cuanto al concepto de trabajo, la lucha contra la precarización y la terciarización y búsqueda de la eliminación de la división sexual del trabajo, entre otras cuestiones.

En concreto, el artículo 325 de la Constitución de Montecristi, auténtica piedra de base del bloque de laboralidad de esta norma, señala que el Estado debe garantizar el trabajo y reconoce todas las modalidades de trabajo, con inclusión de las labores de autosustento y cuidado humano, independientemente de si trabajan “en relación de dependencia o de forma autónoma, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano”. Todas ellas gozan de reconocimiento y protección del Estado. Por añadidura, el artículo 329

¹⁰ Porras, Angélica, “Las reformas laborales en el Ecuador 2009”, *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, Programa Andino de Derechos Humanos, Quito, Abya Yala, p. 321, 2010.

¹¹ Herrera Revelo, Gonzalo Stalin, “Situación, estrategia y contexto de los sindicatos en el Ecuador”, en Documentos de Trabajo CLACSO-UMET, “Nuevos modelos sindicales en América Latina y el Caribe”, 2015.

señala: “Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos... Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo”. También se reconocen como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores y un buen número de cuestiones que determinan de manera clara el carácter tuitivo que debe tener el ordenamiento laboral ecuatoriano, como el mandato constitucional de respetar el principio de *favor laboris*.

Además, el conjunto de los parámetros que enmarcan el trabajo en la Constitución del Ecuador compromete al Estado a garantizar asimismo el pleno empleo, la eliminación del subempleo y del desempleo (326) y prohibir cualquier forma de precarización (327.1), así como proteger los derechos reproductivos (332).

Con importancia fundamental, el artículo 327 de la Constitución señala lo siguiente:

La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.

En el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, la Constitución reconoce el derecho de formar sindicatos, la libertad sindical positiva y negativa, el derecho a la contratación colectiva y a la huelga, con los límites derivados de la ley. El artículo 326, que recoge en sus apartados 7 y siguientes estos derechos, contrasta por su parquedad con los artículos relativos al ámbito individual de la relación de trabajo.

En concreto, es remarcable la contradicción entre el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la huelga y el impulso a la creación de organizaciones, y la prohibición de paralización de actividades de los servicios públicos y sectores estratégicos (artículos 326 y 313, respectivamente). Así, la inclusión de determinados principios constitucionales no se traducía necesariamente en el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

Por añadidura, el artículo 326, en su apartado 16 (siempre respecto de la acción colectiva en el sector público), fue objeto de diversas enmiendas

aprobadas por la Asamblea Nacional en 2015, que fueron impugnadas ante la Corte Constitucional por un amplio conjunto de sindicatos mediante una acción pública de inconstitucionalidad. Con estas enmiendas se incluía un último inciso en el artículo 326.16,¹² que limitaba la acción colectiva a los servidores públicos e impedía la contratación colectiva en el sector público. Estas enmiendas recibieron una dura crítica por parte de organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo, y enconaron el enfrentamiento entre el gobierno de Rafael Correa y las organizaciones sindicales. Posteriormente, mediante Resolución de la Corte Constitucional núm. 18, publicada el 30 de abril del 2019, ésta declaró la inconstitucionalidad de las enmiendas y quedó vigente el texto original de la Constitución.

Evidentemente, el reconocimiento del trabajo con carácter tuitivo y garantista entraba en tensión con el Código de Trabajo (CT) vigente, que databa de 1936, y al que se le habían realizado algunas reformas durante las décadas neoliberales, profundizando aún más la precarización laboral y la desorganización de los trabajadores (Ley 133 aprobada en 1991). Era, por tanto, necesario acometer una serie de reformas del Código, entre las que se pueden destacar las siguientes: Ley orgánica para la defensa de los derechos laborales (2012); Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo (2016), Decreto ejecutivo 860, que crea el Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional (2015); Resolución C.D. 492, que expide el Reglamento para la Afiliación de las Personas que Realizan Trabajo No Remunerado del Hogar (2015), Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo del Hogar (2015).

Como se señalaba al inicio, una de las debilidades del momento actual que ha permitido la rápida instauración del modelo neoliberal recuperado por el gobierno de Moreno ha sido la compleja relación entre los sindicatos y el gobierno anterior, de Rafael Correa. Esta relación vino marcada tanto por una permanente tensión como por una conflictividad, y finalmente por la ruptura de las organizaciones sindicales con el gobierno de Correa, lo cual se reflejó

¹² En concreto, la enmienda establecía lo siguiente (artículo 9): “En el artículo 326 numeral 16, luego de las palabras «o profesionales» inclúyanse las palabras «y demás servidores públicos» y sustitúyase la frase: «Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo» por el siguiente texto: «Bajo este régimen, los servidores públicos tendrán derecho a la organización para la defensa de sus derechos, para la mejora en la prestación de servicios públicos, y a la huelga de conformidad con la Constitución y la ley. En virtud de que el Estado y la administración pública tienen la obligación de velar por el interés general, sólo habrá contratación colectiva para el sector privado»”.

en el aumento de la conflictividad laboral protagonizada por las organizaciones de trabajadores.¹³ En efecto, la conflictividad laboral, entendida como “la serie de eventos desencadenada a partir de una acción conflictiva realizada por un grupo de trabajadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales”,¹⁴ fue el tipo de conflicto más recurrente durante el periodo 2007-2012 (gráfico 1). Pese al mejoramiento de las condiciones de vida y laborales de las mayorías de los trabajadores durante ese periodo, fueron ellos (organizados y no organizados) los que contribuyeron con el 50% de la conflictividad total del periodo (gráfico 2), siendo los no organizados en sindicatos (trabajadores autoconvocados o autoorganizados) los que protagonizaron la mayoría de los conflictos. Esto refleja la debilidad de las estructuras organizativas sindicales en Ecuador, ya debilitadas ampliamente durante la década de los noventa, ante las cuales el gobierno de Correa hizo poco para promover su fortalecimiento. A pesar de que, en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, la Constitución reconoce el derecho de formar sindicatos, y la libertad sindical positiva y negativa, el sindicalismo sufrió un aún mayor retroceso, específicamente el sindicalismo público. En ese sentido, es notable que durante este periodo no se haya hecho una reforma para flexibilizar los requisitos para la conformación de sindicatos.¹⁵

Con base en la apuesta gubernamental por recuperar las capacidades estatales y desprenderlas de los intereses particulares, el gobierno se alejó de las organizaciones sindicales. Las mediaciones entre trabajadores y Estado —los sindicatos— se diluyeron y se configuraron vínculos directos entre los trabajadores y el Estado. En ese sentido, es remarcable la contradicción entre el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la huelga y el impulso a la creación de organizaciones, y la prohibición de paralización de actividades de los servicios públicos y sectores estratégicos (artículos 326 y 313, respectivamente). Así, la inclusión de determinados principios constitucionales no se tradujo necesariamente en el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

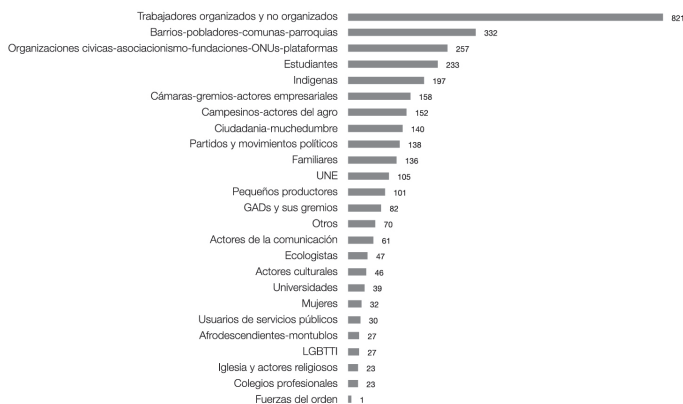
¹³ Stoessel, Soledad, “Conflictividad laboral en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, en prensa.

¹⁴ Palomino, Héctor, “Un nuevo indicador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los conflictos laborales en la Argentina 2006-2007”, *Serie Estudios*, (7), 2007, p. 19.

¹⁵ Ecuador constituye uno de los países latinoamericanos en que los requisitos para conformar sindicatos son más exigentes. Así, mientras México y Perú estipulan que se requiere un mínimo de veinte trabajadores para conformar un sindicato, Colombia veinticinco y Chile ocho (para establecimientos de menos de cincuenta trabajadores) o veinticinco (para empresas de más de cincuenta trabajadores), en Ecuador el mínimo es de treinta, siendo uno de los umbrales más altos en la región.

GRÁFICO 1 CONFLICTIVIDAD LABORAL EN ECUADOR (2007-2012)

Actores de la conflictividad (2007-2012)



FUENTE: Observatorio de Conflictividad Social (Franklin Ramírez Gallegos, coordinador), FLACSO-Ecuador. Elaboración: propia.

GRÁFICO 2 ACTORES PROTAGONISTAS DE LA CONFLICTIVIDAD EN ECUADOR (2007-2012)



FUENTE: Observatorio de Conflictividad Social (Franklin Ramírez Gallegos, coordinador), FLACSO-Ecuador. Elaboración: propia.

IV. EL FMI Y ECUADOR: REINSTALACIÓN DEL RÉGIMEN NEOLIBERAL LABORAL

1. *El FMI en América Latina*

Como es bien sabido, en 1944, 44 países industrializados firmaron los Acuerdos de Bretton Woods, y se creó tanto el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el BIRF, convertido posteriormente en el llamado grupo del Banco Mundial) como el FMI.¹⁶ En el Convenio del FMI se señala como uno de sus fines, “facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales”. Por su parte, el Convenio del BIRF incluyó una referencia al vínculo entre la inversión extranjera, el aumento de la productividad y la mejora del nivel de vida y de las condiciones de trabajo en sus territorios.

Más allá de esta cuestión, el nuevo sistema mundial orientado a conseguir la gobernanza económica no incluyó ninguna mención a la justicia social. La omisión de una referencia explícita a la actuación en materia laboral no ha impedido, como es habitual en las experiencias de integración económica,¹⁷ la actuación incisiva de las instituciones financieras en este ámbito.¹⁸

En los años noventa, las recomendaciones del Fondo se multiplicaron, desde luego no sólo en materia laboral, pero con especial incidencia en esta materia, durante el bien conocido Consenso de Washington. A manera de resumen, en la década de los noventa el FMI impulsó las reformas estructurales (como privatizaciones, reducción de gasto público y flexibilización laboral) y asumió el rol de prestamista y garante de pago de las deudas externas.¹⁹ El propio FMI reveló en un informe²⁰ que entre las principales recomendaciones

¹⁶ Para un repaso a la evolución del FMI se remite a Ugarteche, Oscar, *Arquitectura financiera internacional. Arquitectura financiera internacional. Una genealogía (1850-2015)*, Madrid, Akal, 2015.

¹⁷ Sobre esta cuestión en extenso véase Guamán Hernández, Adoración y Noguera Fernández, Albert. *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad, la UE contra el constitucionalismo social*, Albacete, Bomarzo, 2015.

¹⁸ Guamán Hernández, Adoración, “Los desafíos del derecho internacional del trabajo: la OIT enfrentada a la «Lex Mercatoria» (en tiempos de Covid-19)”, *Revista de Derecho Social*, 90, 2020, pp. 47-70.

¹⁹ Nemiña, Pablo y Larralde, Juan, “Prestamista, garante y deudor. El FMI en América Latina y el Caribe en la década posterior a la crisis financiera”, *Revista Sociedade e Cultura*, 23, 2020.

²⁰ Singh, Anoop *et al.*, *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience since Early 1990s*, International Monetary Fund, 2005, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm>.

para los países de América Latina, “a fin de aumentar el crecimiento económico”, se encontraban las siguientes: promover la apertura económica y la liberalización del comercio; reducir al máximo la intervención del Estado en la economía; reducir el gasto social para el saneamiento presupuestal; en materia laboral, desregular y flexibilizar el mercado laboral a fin de hacer frente a la excesiva rigidez laboral en la región.²¹

Esta intromisión del FMI en materia laboral se mantuvo más allá de los años noventa. Entre los años 1994 y 2007, el 50% de todos los programas de préstamo del FMI conllevaban condiciones laborales.²² Además, y en concreto, un tercio de las cartas de intención firmadas entre el FMI y los Estados entre 1998 y 2005 contenían compromisos de flexibilizar la regulación del mercado de trabajo.

Siguiendo con el recorrido histórico y centrando la mirada en América Latina, es interesante señalar un cierto repliegue del FMI durante una década cuyo inicio se puede cifrar en 2003. A partir de esa fecha, y por un periodo largo, países como Brasil, Argentina y Uruguay cancelaron el total de su deuda, mientras que otros, como Ecuador, consiguieron mayores márgenes de autonomía frente al capital financiero. Las razones del repliegue son variadas. Nemiña y Larralde²³ señalan, entre otras, la bonanza económica, la decisión política de los gobiernos del ciclo progresista, el restablecimiento del acceso a los mercados internacionales de crédito, la política preventiva de acumulación de reservas y la asistencia financiera de China. Todos estos factores combinados pudieron desplazar durante años al FMI como prestamista, manteniéndose su rol como garante o consultor y con la novedad de que cuatro países de la región (Brasil, México, Chile y Perú) se convirtieron en prestamistas del Fondo. Además, la presencia del FMI se mantuvo en dos aspectos: la aprobación de créditos precautorios a México, Colombia y Centroamérica y los desembolsos a países del Caribe.

El hecho de que no interviniera con la misma intensidad en América Latina no supuso, en absoluto, una inacción del FMI como prestamista. De hecho,

²¹ Ermida Uriarte, Oscar, “Globalización y relaciones laborales”, *Las relaciones laborales en el siglo XXI*, Lima, III Congreso Regional de las Américas, 1999; Goldin, Adrian, *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*, Ginebra, OIT, 2005.

²² Bohoslavsky, Juan Pablo, *Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*, Consejo de Derechos Humanos, 34 Período de Sesiones, Naciones Unidas A/HRC/34/57, 2017.

²³ Nemiña, Pablo y Larralde, Juan, *op. cit.*, nota 18.

aun cuando con matices, la transferencia trasatlántica de aquellos postulados y mecanismos del Consenso de Washington se plasmó en la Unión Europea durante la crisis comenzada en 2008 en el llamado “Consenso de Bruselas”.²⁴ En materia laboral, entre 2010 y 2015 se emprendieron reformas en el sentido precarizador antedicho en 89 países. Además de los países afectados por el Consenso de Bruselas, 49 eran países en desarrollo.

El regreso del FMI a América Latina era, para diversos analistas, sólo una cuestión de tiempo. Diversos condicionantes, como la falta de consolidación de una institucionalidad regional que permitiera la asistencia financiera mutua, la caída de los precios de las *commodities*, el descenso brusco de las remesas (fruto de la crisis financiera internacional) y la llegada al poder de gobiernos que aplicaron recetas neoliberales, como en Argentina (2015-2019) y Ecuador (2017-2021) abrió las puertas de nuevo al desembarco del FMI con su más clásica actuación.

2. *Captura estatal y reformas laborales preparatorias del acuerdo entre el Ecuador y el FMI*

El marco jurídico de las relaciones de trabajo y de seguridad social en el Ecuador ha experimentado desde la Constitución de Montecristi una profunda transformación en el ámbito del empleo público y privado, así como en lo relativo a las relaciones laborales individuales y colectivas. El marco constitucional documentado anteriormente no impidió que, fundamentalmente a partir de 2017, comenzaran a adoptarse normas en sentido claramente precarizador y contrario a los principios constitucionales, devaluando de manera rápida las condiciones de trabajo y rompiendo las líneas rojas constitucionales señaladas previamente.

Este proceso “deconstituyente” por la vía de la actuación directa del Poder Ejecutivo en materia laboral comenzó poco después de la toma de posesión del gobierno de Lenin Moreno en mayo de 2017.²⁵ Debe tenerse en cuenta

²⁴ Por Consenso de Bruselas entendemos el periodo de ajuste impuesto a los Estados miembros de la UE, fundamentalmente entre 2009 y 2015, en primer lugar desde la Troika y en segundo lugar desde las “Recomendaciones por país” y el “Semestre Europeo”. Sobre esta cuestión véase Guamán Hernández, Adoración y Noguera Fernández, Albert, *op. cit.*, nota 17.

²⁵ Lenin Moreno ganó las elecciones presidenciales de 2017 frente a Guillermo Lasso en una ajustada segunda vuelta, al frente de Alianza País, con el apoyo de Rafael Correa, y sobre la base popular del correísmo, con un programa continuista de corte socialdemócrata y alejado de los postulados fondomonetaristas.

que, como relatan Weisbrot y Arauz,²⁶ el gobierno de Moreno solicitó un préstamo al FMI en octubre de ese año. Las negociaciones se mantuvieron en la sombra, incluso se negaron públicamente, hasta poco antes del anuncio del cierre del acuerdo. Sin embargo, mientras se sostuvo la negociación, el gobierno fue adoptando las precondiciones exigidas para posibilitar el acuerdo. Esto se explica, en parte, porque por ese entonces ya había iniciado lo que se conoce como la captura estatal. Esto se puede observar en la composición del gabinete del gobierno, cuyo sesgo empresarial ya se consolidaría para el siguiente año. Tras la consulta popular de febrero 2018 y los debates de la llamada “Ley Trole 3”, las principales carteras de gobierno fueron asumidas por los representantes de las cámaras de comercio y de grandes empresas exportadoras en carteras como economía y finanzas, comercio exterior y trabajo. Algunas de las normas aprobadas desde ese momento por los ministros de esos sectores evidencian la clara defensa de los intereses de grandes grupos económicos a quienes estaban vinculados, apuntalando además la reconexión de Ecuador con las redes de *lex mercatoria* regionales.

Uno de los paradigmas de esta captura ha sido el Ministerio del Trabajo, y en concreto su ministro, Raúl Ledesma, cuya vinculación con el sector empresarial bananero era evidente (su padre era el director de la Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador). El ministro, haciendo un uso desviado del artículo 23.1 del Código de Trabajo, comenzó a utilizar la figura del acuerdo ministerial para ir configurando un nuevo modelo de relaciones de trabajo, en un principio sector por sector y posteriormente de manera generalizada. Las reformas acometidas a través de estos acuerdos²⁷ se orientaron a permitir una protección absoluta de los intereses de la empresa, por dos vías fundamentales: la primera, a través de la reducción de la inspección de trabajo; la segunda, mediante la generalización de la contratación temporal y

²⁶ Weisbrot, Mario y Arauz, Andrés, “Obstáculos al crecimiento. El programa del FMI en Ecuador”, Center for Economic and Policy Research, 2019.

²⁷ El Acuerdo Ministerial 110 (2017) expide “las normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo”; Acuerdo Ministerial MDT-2018-0074 (2018) para el sector bananero; Acuerdo Ministerial 75 MDT-2018 para el Sector Florícola; Acuerdo Ministerial 73 MDT-2018, regula modalidades contractuales para el sector turístico; Acuerdo Ministerial 97 MDT-2018, regula modalidades contractuales para el sector ganadero; Acuerdo Ministerial 96, MDT-2018, regula modalidades contractuales para el sector agrícola. Este acuerdo es la reforma más paradigmática de la precarización laboral. Para la totalidad de trabajadores del sector, el Acuerdo crea el Contrato de Trabajo Especial por Actividades a Jornada Parcial para Sector Agrícola. La precariedad de este contrato, que no tiene ni siquiera mínimo de horas, es absoluta. Además, se repite que la jornada y los descansos serán determinados por el empleador previo acuerdo por el trabajador. No se menciona el reconocimiento de la contratación colectiva.

la flexibilización de la jornada laboral, lo cual muestra la desprotección y la merma de derechos laborales a las que estuvieron abocadas estas reformas.

Debe tenerse en cuenta que el texto del artículo 23.1 del CT permite que “el Ministerio del ramo regule aquellas relaciones de trabajo especiales que no estén reguladas en este Código, de acuerdo con la Constitución de la República”. Sin embargo, los acuerdos ministeriales aprobados vulneran de manera frontal los diques tuitivos del bloque de laboralidad de la Constitución de Montecristi. Como puede observarse, sector a sector, con mayor prudencia primero y sin ningún tipo de límite razonable en los últimos acuerdos, el Ministerio fue extendiendo la contratación temporal sin causa en la totalidad de los sectores y adelantándose, así, a la devaluación interna en materia laboral que el FMI integró posteriormente en las condiciones para el préstamo.²⁸

3. La consolidación del régimen laboral neoliberal: la política laboral del FMI llega a Ecuador

Todas las reformas anteriores fueron un preludeo de la reforma global que el gobierno ha pactado con el FMI y con las cámaras empresariales. El 21 de febrero de 2019 el gobierno de la República del Ecuador y el directorio ejecutivo del FMI anunciaron un acuerdo sobre un conjunto de políticas para respaldar un acuerdo de 4.2 mil millones de dólares en el marco del servicio ampliado (SAF) del organismo. El 1o. de marzo del mismo año, el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador y el Banco Central del Ecuador dirigieron, en representación del Estado ecuatoriano, una carta de intención al FMI para solicitar un préstamo de 3.035 millones de dólares. La contratación de deuda externa con el FMI fue aprobada por el Comité de Deuda y Financiamiento mediante el Acta resolutive 006 del 11 de marzo de 2019. No hubo ningún otro acto formal de aprobación del acuerdo con el FMI. Desde algunos sectores políticos, como el correísmo, y espacios de la sociedad civil²⁹

²⁸ No fueron las únicas. A modo de ejemplo debe recordarse que el 21 de marzo de 2018, el gobierno dispuso la eliminación de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como “Ley de Plusvalía”, que había estado en vigor desde el 30 de diciembre de 2016 y estaba orientada a evitar la especulación del suelo, pero sobre todo a disputar la desigualdad de la riqueza. Poco tiempo después, desde el Ministerio de Economía se presentó la “Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción De Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal” (publicada en Registro Oficial del 21 de agosto de 2018).

²⁹ Disponible en: <https://cdes.org.ec/web/acuerdo-con-el-fmi-revela-importantes-danos-en-los-derechos-economicos-y-sociales/>.

se cuestionó el acuerdo por su inconstitucionalidad, por la opacidad en la negociación, y por el contenido de lo comprometido.

En materia laboral cabe destacar dos grandes líneas de devaluación: la primera, orientada a la llamada “reducción del déficit fiscal primario no-petrolero”, cuya principal herramienta es el recorte del empleo público y los salarios. Esta reducción ya había comenzado antes de la firma con el Fondo: en junio de 2019, el empleo público se había reducido en 605,665 personas.³⁰ El cumplimiento de los ajustes en la masa salarial se acometió por distintas vías, que sirvieron como elemento de negociación en el acuerdo firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo en mayo 2019, a efectos de desarrollar el denominado “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y la Prosperidad”.³¹

Esta reducción del sector público fue considerada inconstitucional, por contravenir los artículos 229.2, respecto de los derechos de las servidoras y servidores públicos, y el más genérico 276.³² En términos de los compromisos internacionales, esta reducción del empleo público y su clara afectación a la capacidad del Estado para prestar servicios públicos es contraria a las obligaciones establecidas en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La segunda línea de devaluación en materia laboral se ubica en el ámbito de regulación de las relaciones de trabajo. En el acuerdo con el FMI el gobierno se comprometió a una reforma laboral de calado en tres grandes líneas: 1) fomentar los contratos laborales menos rígidos “que puedan apoyar particularmente un aumento en la participación de la fuerza laboral femenina y oportunidades de empleo juvenil”; 2) aumentar el periodo de prueba, y 3) reducir los costos de contratación y de despido, eliminado la indemnización en caso de renuncia del trabajador. Estas medidas no se compadecen con el marco constitucional de las relaciones laborales, en concreto con los artículos 33 y 337. Por añadidura, llama la atención el fomento explícito de la introducción de medidas discriminatorias: en el memorando económico del FMI se señala que “la introducción de contratos laborales menos rígidos beneficiará en particular a las mujeres que prefieran trabajar a tiempo parcial o en em-

³⁰ Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-junio-2019/>.

³¹ Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-6297>.

³² Este artículo obliga al Estado a “construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario, sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.

pleos temporales, lo cual aumentará su participación en el mercado laboral”. La discriminación por cuestión de género está evidentemente prohibida en el ámbito laboral en el artículo 331. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el artículo 424 establece la prevalencia de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. Ecuador tiene compromisos anteriores derivados de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados, en concreto 62 convenios de la OIT, que no puede desconocer para cumplir con las obligaciones derivadas del acuerdo con el Fondo.

Como modo de concretar las medidas afines al acuerdo con el FMI, el 1 de octubre de 2019 el presidente Lenin Moreno anunció en cadena nacional una serie de nuevas medidas económicas y laborales. Éstas consistían en políticas de ajuste económico y social orientadas a rebajar la carga tributaria a los grandes grupos económicos, liberalizar el comercio (retirar y disminuir aranceles), reducir el impuesto a la salida de divisas, flexibilizar las condiciones laborales, reducir el empleo en el sector público y privado, así como privatizar un conjunto de empresas estatales. La eliminación del subsidio a los combustibles, vigente en el país desde hace cuarenta años, y que operaba a modo de “selectividad estratégica”, ante el cual los distintos actores socioeconómicos posicionaban sus estrategias (por ejemplo, los transportistas), se adoptó de manera instantánea mediante el Decreto ejecutivo 883. Fue particularmente esta decisión la llama que activó la rebelión popular, que asumió la forma de un paro nacional durante doce días. Con la eliminación del subsidio, los precios del diésel se duplicaron, la gasolina normal se elevó un 25% y el precio del transporte aumentó en un 40%. Las protestas contra las reformas anunciadas, con un enfoque claro de rechazo al acuerdo con el FMI, se desataron desde el día siguiente al anuncio y fueron contestadas por el Ejecutivo de inmediato.

La adopción del decreto de Estado de excepción (Decreto ejecutivo 884) y la actuación desproporcionada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado convirtieron al paro nacional en un ataque a la sociedad civil y a la ciudadanía movilizadora, que se saldó con 249 presuntas violaciones de derechos humanos, incluyendo seis ejecuciones extrajudiciales, veintidós atentados contra el derecho a la vida, tres casos de violencia sexual y veinte lesiones oculares.³³

³³ Entre los días 28 y 30 de octubre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó Ecuador para analizar la situación del país. Sus observaciones se presentaron el 14 de enero de 2020, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>. Por su parte, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones

Estos hechos, denunciados por organismos regionales a internacionales de derechos humanos, fueron objeto de una investigación llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo de Ecuador. La principal conclusión del extenso informe de la Comisión³⁴ fue la existencia de presuntas violaciones de derechos humanos, cometidas principalmente por integrantes de la policía nacional y de las fuerzas armadas contra la población. Todo ello, además, mediante actuaciones efectuadas de manera reiterada y en forma de ataque generalizado, lo cual podría implicar la existencia de un crimen de lesa humanidad. Por añadidura, el informe concluye que el gobierno posicionó “una interpretación parcial de la realidad”, con una “agenda desestabilizadora” para justificar el uso de la fuerza.

En el mismo informe, la Comisión reiteraba la vinculación entre las protestas y las reformas implementadas por el gobierno para respaldar el préstamo de 4.2 mil millones de dólares en el marco del servicio ampliado (SAF) del FMI. Esta vinculación de la protesta con el acuerdo y con las medidas de ajuste social de él derivadas ya había sido señalada, y criticada, por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Asimismo, una de las críticas que más claramente evidencian la incompatibilidad de estas reformas con el constitucionalismo social (e internacional) derivó del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el cual se mostró preocupado por el impacto del acuerdo sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, era la línea principal sobre la cual había pedido información al Estado.³⁵

Lejos de atender al parecer del Comité y a las obligaciones contraídas en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Unidas manifestó el 23 octubre de 2019 su consternación por la respuesta de las fuerzas de seguridad frente a las protestas. Véase información disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5db1efd24.html>.

³⁴ *Informe de la Comisión Especial para la verdad y la justicia respecto de los hechos ocurridos en Ecuador durante las protestas de octubre de 2019*, disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2942/1/PE-002-DPE-2021.pdf>.

³⁵ El Comité señaló que “está preocupado por las modalidades de implementación del estado de emergencia, declarado el 3 de octubre de 2019, frente a las protestas contra la adopción de algunas medidas de austeridad, en particular en lo que pueda afectar a la suspensión de la libertad de asociación. Al Comité también le preocupa la situación de violencia en el contexto de la protesta social en oposición a las medidas de austeridad, en ocasiones con actos de vandalismo, y el uso, en momentos desproporcionado, de la fuerza frente a manifestantes y defensores de derechos humanos, incluso por parte de la fuerza militar (artículo 2, párrafo 1)”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador, 14 de noviembre de 2019, Naciones Unidas.

Culturales,³⁶ el gobierno de Moreno persistió en la línea de devaluación señalada, que se profundizaría de una forma criminal y en una clave necropolítica durante la pandemia de la Covid-19.

V. PANDEMIA Y CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL NEOLIBERAL

El conjunto de las reformas detalladas previamente han provocado y provocan un retroceso de magnitudes históricas en las condiciones de vida de las personas que habitan en Ecuador. Entre 2016 y 2019 Ecuador ha incorporado a 1,87 millones de personas a la pobreza. Si se atiende a la pobreza extrema, observamos que entre 2016 y 2019 más de 98 mil personas retornaron a esta situación. Si sumamos las incorporadas en el año pandémico, 2020, tenemos un total de 1.17 millones de personas en condición de pobreza extrema. La lacra del trabajo infantil ha vuelto a ser un problema acuciante en el Ecuador, y en 2019 ya se situaba en el 8,9%, el nivel más alto observado entre 2007 y 2019. En esta misma línea, la pobreza multidimensional en el área rural ha aumentado en casi once puntos: siete de cada diez personas son pobres en dimensiones no sólo en términos de ingresos, sino también educativos, de salud, seguridad social y hacinamiento.³⁷ Además, si en 2019, diez de catorce indicadores de pobreza se deterioraron, en 2020 todos lo hicieron.³⁸

En términos laborales, observamos cómo la desregulación y la precarización han permeado el conjunto del sistema laboral ecuatoriano, exacerbándose en plena pandemia en un acto de irresponsabilidad, que podría calificarse como una directa vulneración de los derechos humanos de las y los trabajadores del Ecuador.

Nos estamos refiriendo, en concreto, a la mal llamada Ley Humanitaria, aprobada por la Asamblea en junio de 2020.³⁹ Esta aprobación estuvo salpi-

³⁶ Carta abierta a los Estados parte sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera, del 16 de mayo de 2012.

³⁷ Castillo Añazco, Roberto y Jácome Pérez, Fausto, *Medición de la Pobreza Multidimensional*, disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Pobreza_Multidimensional/ipm-metodologia-oficial.pdf.

³⁸ Para una explicación de cada uno de estos indicadores y su análisis, véase <https://coyuntura.ceie.org/2020/02/02/el-retroceso-en-los-indicadores-laborales-del-plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-incluyendo-el-trabajo-infantil/>.

³⁹ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Preservar el Empleo, Regular los Despidos y otras Medidas Sociales y Económicas, 22 de junio del 2020, *Suplemento del Registro Oficial*, núm. 229.

cada por varios casos de corrupción perpetrados por el gobierno, dado que al no contar con los votos suficientes “debió” tejer alianzas políticas a cambio de prebendas, como el reparto de cuotas de poder en instituciones públicas, como hospitales.⁴⁰

Entre otras medidas, esta norma establecía las siguientes medidas: los “acuerdos de preservación del empleo” mediante los cuales empleadores y trabajadores podrán de común acuerdo modificar las condiciones económicas de la relación laboral, con la finalidad de preservar las fuentes de trabajo y garantizar estabilidad a los trabajadores, estableciendo la ley las condiciones mínimas para la validez de los acuerdos y la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes (la realidad fue la imposición de la voluntad del empleador y la ausencia de sanciones); la creación del contrato especial emergente, un contrato de duración determinada de un año para la sostenibilidad de la producción de fuentes de ingresos en situaciones emergentes o para nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de las personas naturales o jurídicas (es decir, la descausalización total de la temporalidad); la reducción emergente de la jornada de trabajo por eventos de caso fortuito o fuerza mayor a voluntad del empleador hasta un máximo del 50% con disminución proporcional de salario; la fijación unilateral por un año de vacaciones o la consideración como tales de los días de inasistencia al trabajo.

De la incapacidad del gobierno de Moreno para gestionar la pandemia no cabe duda. El desmantelamiento deliberado de los servicios públicos, en particular salud y educación, impactaron directamente sobre la capacidad del Estado de proteger el bien más importante, como es la vida de la ciudadanía. El presupuesto en las áreas de educación y salud se redujo, mientras que el país continuó pagando las obligaciones financieras con el FMI, incluso contra la estipulación por parte de este de un “periodo de alivio” de dos años para que determinados países puedan afrontar las deudas.⁴¹ Es en este contexto que varias y varios analistas diagnosticaron la “necropolítica” como forma guber-

⁴⁰ Ramírez Gallegos, Franklin, Vizuete, Daniel y Bermejo, “Virus, neoliberalismo y necropolítica en Los Andes —Un contrapunto ecuatoriano-peruano—”, en Gutiérrez, G. *et al.* (coords.), *Pandemia y crisis. El Covid-19 en América Latina*, Guadalajara, CALAS, 2021.

⁴¹ Disponible en: <https://www.dn.com/es/fmi-aprueba-un-alivio-de-denda-para-25-pa%C3%ADses-ante-crisis-por-coronavirus/a-53112465>.

namental de (des)gestionar la pandemia por parte del gobierno de Moreno y otros afines, como el de Jair Bolsonaro en Brasil.⁴²

A esta incapacidad, teledirigida por los intereses de la *lex mercatoria*, se le añade una actuación conscientemente orientada a vulnerar los derechos humanos, plasmada en las distintas reformas laborales proempresariales que se abordaron en plena crisis sanitaria. Contra las recomendaciones de la OIT, contra el ejemplo de cómo se abordaba la situación en los países europeos, incluso en Estados Unidos, el gobierno de Moreno decidió dar una vuelta de tuerca a las condiciones de explotación laboral, otorgando todo el poder a los empresarios y dejando a las y los trabajadores absolutamente desamparados, sin recursos para sostener sus vidas ni para protegerse contra el virus.

VI. CONCLUSIONES

El contexto ecuatoriano que se viene desarrollando desde 2017 es sintomático de la desregulación de las relaciones laborales y su precarización, motorizadas desde el terreno estatal, capturado por factores de poder, como son las elites económico-financieras comprometidas con los organismos internacionales de crédito, como el FMI. Este texto abordó las distintas fases en que desde el Estado ecuatoriano se desmontó el régimen laboral instalado en el marco del proceso constituyente entre 2007 y 2008. Este régimen procuró constitucionalizar el derecho al trabajo digno y amplió derechos laborales anteriormente impensados en el país andino, como el fin de la tercerización laboral. Sin embargo, esta constitucionalización no impidió que el gobierno asumido en 2017, que imprimió súbitamente un giro político-ideológico afín a las ideas neoliberales, arrasara con las conquistas laborales de los años previos. Este momento de máximo despojo laboral se concretó con el arribo, nuevamente, del FMI al país andino.

Hace unos años, Cuevas Valenzuela afirmaba, haciéndose eco de la obra clásica de Guy Standing, *The Precariat*, que “el trabajo precario frecuentemente ha sido un elemento constitutivo de la estrategia de desarrollo de las élites dirigentes que conciben a sus países como jugadores subalternos sometidos a

⁴² Ribeiro Castilho, Daniela y De Souza Lemos, Esther, “Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira”, *Revista Katálysis*, 24, 2021, pp. 269-279. Ramírez Gallegos, Franklin *et al.*, *op. cit.*, nota 38.

la influencia de instituciones financieras internacionales”.⁴³ En efecto, el caso de estudio que se abordó en este trabajo mostró las relaciones de cooperación y connivencia entre las elites criollas y los organismos internacionales, como el FMI. Esta estrategia, señalada por el autor, aludía a las acciones llevadas adelante por las elites del Sur global, incluido América Latina; pero a nadie se le escapa el paralelismo entre el comportamiento de las elites latinoamericanas en los años ochenta y fines de los noventa, el seguido por las instituciones europeas desde la crisis de 2008 y el que actualmente se está imponiendo de nuevo en América Latina (Brasil y Ecuador son claros ejemplos). En los tres momentos históricos, y en las tres fases señaladas en este texto para el caso de Ecuador entre 2017 y 2020, el FMI ha sido el protagonista. En el marco de su intervención, la anulación del trabajo con derechos y la concomitante implantación del “derecho neoliberal del trabajo” conlleva y persigue la anulación del trabajo y el/la trabajador/a como clase y sujeto político. En esta tarea hay discursos y prácticas comunes que permean las distintas realidades y que suponen una clara ofensiva contra el poder del sujeto trabajo, para convertirlo en individuo despojado de todo, salvo de su capacidad para vender su fuerza de trabajo. Entre estas prácticas destaca la sublimación, política y jurídica, del concepto de “emprendedor”; la utilización de la digitalización, la revolución tecnológica, las plataformas digitales,⁴⁴ y ahora la masividad del teletrabajo en el contexto pandémico, cuya extensión no se ve acompañada, en particular, en la realidad latinoamericana de una regulación laboral que permita la protección del trabajo. Este conjunto de cambios son utilizados desde ciertos sectores para amenazar con un “fin del trabajo” que debe implicar la asunción de mayores tasas de explotación sobre aquellas y aquellos que tienen la “fortuna” de mantener un trabajo asalariado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo, “Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras interna-

⁴³ Cuevas Valenzuela, Hernán, “Precariedad, precariado y precarización. Un comentario crítico desde América Latina a *The Precariat. The New Dangerous Class de Guy Standing*”, *Polis, Revista Latinoamericana*, vol. 14, núm. 40, 2015, pp. 313-329.

⁴⁴ CEPAL, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina, 2021, disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46955-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-decente-trabajadores-plataformas>.

- cionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, Consejo de Derechos Humanos, 34 Período de Sesiones, Naciones Unidas A/HRC/34/57, 2017
- CAÑETE, Rosa, *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*, Oxfam Internacional, 2018.
- CASTILLO AÑAZCO, Roberto y JÁCOME PÉREZ, Fausto, *Medición de la pobreza multidimensional*, disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Pobreza_Multidimensional/ipm-metodologia-oficial.pdf.
- CEPAL, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*, 2021.
- COLLIER, Ruth y COLLIER, David, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- CUEVAS VALENZUELA, Hernán, “Precariedad, precariado y precarización. Un comentario crítico desde América Latina a *The Precariat. The New Dangerous Class de Guy Standing*”, *Polis, Revista Latinoamericana*, vol. 14, núm. 40, 2015.
- ERMIDA Uriarte, Oscar, “Globalización y relaciones laborales”, *Las relaciones laborales en el siglo XXI*, Lima, III Congreso Regional de las Américas, 1999.
- EVANS, Peter, “El Estado como problema y como solución”, *Revista Desarrollo Económico*, núm. 140, vol. 35, 1996.
- GARZA, Enrique de la y MELGOZA, Javier, “Los ciclos del movimiento obrero mexicano en el siglo XX”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2 (2), 1996.
- GOLDIN, Adrián, *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*, Ginebra, OIT, 2005.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, Adoración y NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert, *Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad, la UE contra el constitucionalismo social*, Albacete, Bomarzo, 2015.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, Adoración, “Los desafíos del derecho internacional del trabajo: la OIT enfrentada a la «Lex Mercatoria» (en tiempos de Covid-19)”, *Revista de Derecho Social*, 90, 2020.
- HERRERA REVELO, Gonzalo Stalin, “Situación, estrategia y contexto de los sindicatos en el Ecuador”, *Documentos de Trabajo CLACSO-UMET*, “Nuevos modelos sindicales en América Latina y el Caribe”, 2015.

- JESSOP, Bob, *The State: Past, Present and Future*, Cambridge, Polity Press, 2016.
- NEMIÑA, Pablo y LARRALDE, Juan, “Prestamista, garante y deudor. El FMI en América Latina y el Caribe en la década posterior a la crisis financiera”, *Revista Sociedade e Cultura*, 23, 2020.
- PALOMINO, Héctor, “Un nuevo indicador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los conflictos laborales en la Argentina 2006-2007”, *Serie Estudios*, (7), 2007.
- PORRAS, Angélica, “Las reformas laborales en el Ecuador 2009”, *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, Programa Andino de Derechos Humanos, Quito, Abya Yala, 2010.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin *et al.*, “Virus, neoliberalismo y necropolítica en Los Andes —Un contrapunto ecuatoriano-peruano—”, en GUTIÉRREZ, G. *et al.* (coords.), *Pandemia y crisis. El Covid-19 en América Latina*, Guadalajara, CALAS, 2021.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin y STOESSEL, Soledad, “Transformations of Workers Mobilization in Latin America”, in ROSSI, Federico M. (ed.), *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, Forthcoming.
- RIBEIRO CASTILHO, Daniela y DE SOUZA LEMOS, Esther, “Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira”, *Revista Katálysis*, 24, 2021.
- SINGH, Anoop *et al.*, *Stabilization and Reform in Latin America: A macroeconomic perspective on the experience since early 1990s.*, International Monetary Fund, 2005.
- STOESSEL, Soledad, *Conflictividad laboral en el Ecuador de la Revolución Ciudadana* (en prensa).
- UGARTECHE, Oscar, *Arquitectura financiera internacional. Una genealogía (1850-2015)*, Madrid, Akal, 2015.
- VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Crisis del Estado social en Europa y dificultades para la generación del constitucionalismo social en América Latina”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, núm. 22, 2017.
- WEISBROT, Mario y ARAUZ, Andrés, “Obstáculos al crecimiento. El programa del FMI en Ecuador”, *Center for Economic and Policy Research*, 2019.