

Mercado de trabajo ¿Cambios o contradicciones?

La dolarización ha sido el evento más importante en la historia económica ecuatoriana reciente. Si bien se la asumió como solución a la grave crisis desatada por la debacle financiera de 1998-99, su viabilidad depende de profundas reformas que todavía están pendientes o que se han concretado parcial y unilateralmente. Las abundantes remesas enviadas por los emigrantes y los boyantes precios del petróleo han permitido diferir los cambios, pero si no se avanza, el país seguirá al filo del abismo, a expensas de circunstancias que no puede prever y que no se sabe cuánto podrían durar.

Gran parte de las innovaciones exigidas por la dolarización se consagraron en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador promulgada en marzo de 2000 (la famosa Ley Trole I). Se modificó la legislación financiera (desagio incluido) para adaptar los mercados financieros a la carencia de prestamista de última instancia; las leyes de hidrocarburos, eléc-

trica y de telecomunicaciones, para promover la inversión extranjera; las finanzas públicas, presupuestos del Estado y contratación pública para mantener el equilibrio fiscal y dinamizar al sector público; el Código de Comercio, para incentivar las actividades productivas privadas. Se incluyó una pequeña modificación al Código del Trabajo, para flexibilizar el mercado laboral. También se obligó a reprogramar los pasivos de las empresas, para preservar los puestos de trabajo.

Los resultados alcanzados no han sido los esperados. La efervescencia inicial fue aprovechada por Ejecutivo y Legislativo para promulgar una ley sin consenso, la Trole I, que inmediatamente generó oposición. Las omisiones e inconsistencias de ésta trataron de enmendarse con otra ley, la Trole II, que fue declarada inconstitucional. Desde su nacimiento, los puntales jurídicos de la dolarización adolecieron del estigma del conflicto.



POR LUIS TAPIA



Cambios insuficientes

La Trole I modificó el mercado laboral en dos temas. Se precisaron las condiciones de contratación eventual, ocasional, de temporada y por horas. Se estableció que en ese año (2000) el trabajo por horas debía recibir una remuneración de \$ 0,5, es decir que un trabajador contratado en esa modalidad podía ganar \$ 20 a la semana, si trabajaba ocho horas diarias durante cinco días. Además, en el mercado de trabajo del sector privado se inició la corrección del caos de remuneraciones acumulado durante décadas de clientelismo legislativo (en especial los “décimos”, las bonificaciones y las compensaciones por costo de la vida), encargándose de esta tarea al Consejo Nacional de Salarios (Conades), entidad que fue confirmada como la única para fijar los sueldos o salarios de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo. También se prohibió la indexación salarial. El Conades quedó constituido en forma tripartita con el Subsecretario del Trabajo, un representante de los empleadores y otro de los trabajadores.

La agresiva devaluación previa a la dolarización obligó a los legisladores a permitir que el Conades resolviera incrementos salariales a mediados de 2000, para recuperar la capacidad adquisitiva de las remuneraciones.

Pero la disposición transitoria novena de la Trole I dispuso que la forma de remunerar a la burocracia no se modificaría hasta que el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (Conarem) resolviera lo pertinente. Así, casi 300 mil ecuatorianos no fueron considerados en el ajuste laboral de la dolarización. Como se sabe, la burocracia se rige por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Loscca), aunque el alcance real de esta norma depende de la capacidad de maniobra de las entidades autónomas del Estado.

Privilegios del servicio civil

Luego de cuarenta años de vigencia, la Loscca solo regía para 9% de los servidores públicos. Desde 1964, año en

que se la promulgó, la burocracia paulatinamente logró normas excepcionales, promovidas por legisladores ávidos de contar con “su” gente en funciones clave del Estado.

A nadie sorprendió que la reforma de octubre de 2003 fuera mal recibida por la mayoría de burócratas, en especial porque al nombre y contenido originales de la Loscca se le añadió “y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público”. Los favorecidos siguen tratando de impugnarla, pese a que el 16 de febrero pasado el Procurador General del Estado ratificó que todos los sectores de la burocracia (gobierno central, entidades autónomas, gobiernos seccionales, universidades, empresas del Estado y entidades financieras públicas) deben acatar esa Ley.

En 2005 los servidores del Estado habrían sumado un total de 299.886 personas (Cuadro 1). Profesores, fuerzas armadas, asuntos internos y salud representaron 92,2% de toda la burocracia registrada por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (Senres), aunque al parecer en las cifras proporcionadas por esa entidad no se incluyó a los empleados del denominado “Sector público financiero”, constituido básicamente por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco Nacional de Fomento, Banco Central del Ecuador y Corporación Financiera

CUADRO 1
SERVIDORES PÚBLICOS POR SECTOR,
2005

	Número	Porcentaje
Educación	132.372	44,1
Defensa nacional	66.517	22,2
Asuntos internos	43.901	14,6
Salud	33.671	11,2
Comunicaciones	5.806	1,9
Judicial	4.914	1,6
Agropecuario	3.821	1,3
Legislativo	1.683	0,6
Bienestar Social	1.072	0,4
Finanzas	919	0,3
Desarrollo urbano	817	0,3
Otros	697	0,2
Asuntos externos	687	0,2
Trabajo	682	0,2
Medio ambiente	650	0,2
Administrativo	547	0,2
Recursos naturales	520	0,2
Industrias y comercio	449	0,1
Turismo	161	0,1
Total	299.886	100,0

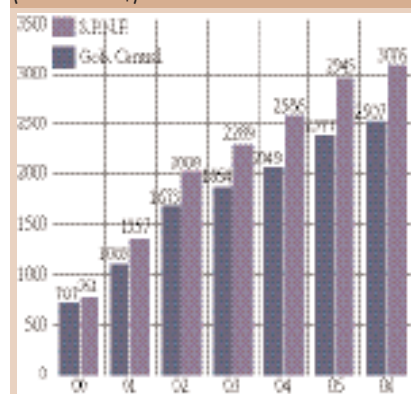
FUENTE: SENRES.

Nacional. Los 919 burócratas registrados por la Senres en el sector “Finanzas” son muy pocos como para pensar que allí se ha registrado también a los empleados de los bancos estatales.

El año pasado, según datos revisados por el Fondo Monetario Internacional, los salarios del sector público no financiero (SPNF) ascendieron a un total de \$ 2.945 millones, equivalentes a 38% del gasto primario del Estado. En otras palabras, casi cuatro de cada diez dólares gastados se destinaron a pagar los salarios de la burocracia. Y la cifra sería más alta si se incluyeran las remuneraciones del sector financiero público. Pero al parecer, esa información está guardada bajo siete llaves. En 2000, los salarios del SPNF fueron de \$ 761 millones, pero en 2006 ascenderían hasta los \$ 3.076 millones (Gráfico 1).

Para Andrés Páez, diputado de la ID, desde la dolarización los problemas de asimetría salarial se han profundizado (ver Recuadro 1). El cambio monetario implicó una significativa elevación de los precios, lo que incidió en el poder adquisitivo de los salarios, que se han incrementado por sobre lo que se hubieran proyectado en suces. Este proceso ha impactado negativamente en la caja fis-

GRÁFICO 1
MASA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO
NO FINANCIERO, 2000-2006
(MILLONES US\$)



FUENTE: FMI.

RECUADRO 1

SALARIOS DE LA BUROCRACIA

LA PELOTA ESTÁ EN LA CANCHA DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO:

ANDRÉS PÁEZ, DIPUTADO DE LA ID

Para regular el desordenado sistema de remuneraciones de la burocracia ecuatoriana, en octubre de 2003 el Congreso Nacional reformó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Loscca) otorgando a la Secretaría Técnica de Remuneraciones y Recursos Humanos del Sector Público (Senres) la competencia exclusiva en el problema. **Andrés Páez**, diputado de la ID, fue uno de los promotores de la reforma. Comentó para GESTIÓN que además se estableció “una

escala de remuneraciones única para todo el sector público, por lo que la burocracia que esté percibiendo remuneraciones por sobre esa escala tendría que congelar sus ingresos y dejar que crezcan únicamente los salarios más bajos”. Además, la reforma limitó las indemnizaciones para evitar que las liquidaciones de los servidores públicos sigan afectando “de forma totalmente negativa al Presupuesto General del Estado”.

En octubre de 2003 prácticamente había dos escalas de remuneraciones, explica Páez, “una para ministerios de primera y otra para ministerios de segunda. El primer paso para poner en orden la anarquía prevaleciente fue unificar esas dos escalas en una sola, para lo cual el Congreso estudió detalladamente la estructuración salarial del sector público y le asignó a la Senres la facultad de establecer las escalas de remuneraciones. Una vez expedidas las reformas, se estableció una sola escala salarial que comienza en \$ 335 en el grado uno, hasta el grado 14 que es \$ 1.103. Este escalafón es el vigente en el sector público. Todos los sueldos que se encuentren sobre esas cifras no pueden crecer, deben ser conge-

dos. Además, todos los sueldos que rebasen los \$ 8.000, que es la remuneración del Presidente de la República, deben rebajarse para evitar una distorsión evidente”.

Páez considera que en el sector privado las relaciones laborales tienen una naturaleza diferente a las que se dan en el sector público. “No es lo mismo: en el sector privado el empresario compromete el capital de su propiedad; en el público comprometemos el capital de todos los ecuatorianos. Esto merece marcar diferencias entre los dos sistemas. La posibilidad de contratación colectiva en el sector público no puede ser financiada con los recursos de todos los ecuatorianos”, afirma.

Convencido de su gestión, el diputado de la ID reivindica la facultad fiscalizadora del Congreso, pero precisa que la entidad llamada a velar por el cumplimiento de la Loscca es la Contraloría General del Estado. “Ejerciendo sus derechos, la ciudadanía debe recabar, en cada una de las entidades públicas, la información que estime pertinente. Quiero ser enfático: el Congreso tiene que cumplir a cabalidad su facultad fiscalizadora, y eso implica dar a conocer a la ciudadanía los resultados de las investigaciones, para que se conozca cuánto ganan sus representantes. Esos ingresos deben estar relacionados con los logros de la gestión pública, para establecer el grado de eficiencia del trabajo desarrollado, en función de lo que ganan los servidores públicos”.

Joel Kupfermann.



cal; en cinco años, el gasto salarial del SPNF se ha multiplicado por cuatro.

En 2005 los incrementos de sueldos del SPNF representaron una carga fiscal adicional de \$ 359 millones, es decir, crecieron 14%, mientras la inflación anual cerró en alrededor de 3%. Y, según parece, en 2006 seguirán creciendo, pues ya se ha previsto un nuevo incremento que en total llegaría a \$ 131 millones, aunque no está claro si está completamente financiado (Gráfico 2).

Según la Senres, en 2005 los servidores públicos debían sujetarse a una escala de 14 puestos, desde auxiliar de servicios, con una remuneración mensual unificada de \$ 335, hasta director técnico de área, con un sueldo unificado mensual 3,3 veces más alto, de \$ 1.103.

Así debería ser, pero la realidad es diferente, como se supo por las recientes denuncias de sueldos dorados. Con un retraso de casi tres años respecto del mercado de trabajo privado, el Con-

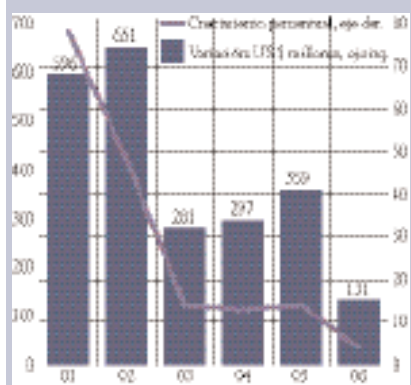
greso Nacional ha iniciado un proceso de transparentación de las remuneraciones en el sector público que choca frontalmente con intereses burocráticos minoritarios.

Se acata pero no se cumple

Juan Abel Echeverría, secretario nacional técnico de la Senres, declaró para GESTIÓN que las reformas a la Loscca han recibido 17 impugnaciones de

grupos interesados en mantener sus privilegios. Pero el Tribunal Constitucional emitió un pronunciamiento de respaldo a la Ley, espaldarazo jurídico y político que servirá para corregir uno de los más preocupantes canales de despilfarro de los fondos públicos (ver *Recuadro 2*).

GRÁFICO 2
CRECIMIENTO DE LA MASA SALARIAL,
2001-2006
(MILLONES US\$ Y TASA ANUAL DE VARIACIÓN)



FUENTE: FMI.

La Senres tiene facultades para intervenir en todas las entidades del sector público. De hecho, ya lo está haciendo, conjuntamente con la Contraloría General del Estado. Han conformado un auditorio para revisar la aplicación del sistema de remuneraciones en cada una de las entidades autónomas. La tarea es compleja, pues al parecer ninguna de ellas está dispuesta a ceder sus privilegios.

Según la información proporcionada por el diputado Páez, presidente de la Comisión de lo Laboral del Congreso Nacional, los sueldos en las entidades autónomas del sector público se han disparado. La remuneración mensual unificada (RMU) del Superintendente de Bancos sería un dólar inferior a la del Presidente de la República, y las RMU de los directivos de entidades como la Procuraduría General del Estado, el Conatel, el BCE y la Superintendencia de Telecomunicaciones no se encuentran muy lejos de esa suma (*Cuadro 2*).

En el *Cuadro 2* no constan todas las entidades que deberían estar; ni el Congreso Nacional ha recabado informa-

RECUADRO 2

TAREA DIFÍCIL PARA LA SENRES: JUAN ABEL ECHEVERRÍA

Las distorsiones en el sistema público de remuneraciones se arrastran desde hace 40 años. **Juan Abel Echeverría**, secretario nacional técnico de la Senres, considera que se está “tratando de racionalizarlo, gracias a la expedición de las nuevas escalas de remuneraciones y de la obligación que tienen las instituciones públicas de someterse a ellas”. Con optimismo afirma que “en la generalidad de la administración pública se está cumpliendo adecuadamente [pero] en un grupo pequeño, especialmente de los organismos autónomos, todavía hay resistencia”.

En relación al bloqueo interpuesto por entidades autónomas de todo tipo, declaró que “no podríamos decir que obstruyen, sino que se resisten a aplicar determinadas regulaciones, aduciendo la autonomía institucional que dicen tener. Sobre este tema, el Tribunal Constitucional ya se pronunció, demostrando que la autonomía ampara la función específica que tienen que cumplir, pero que en otras actividades que son de tipo general, como la contratación pública, la administración de personal, el control del nepotismo, las vacaciones y una infinidad de otros aspectos, tienen necesariamente que acatar la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa”.

La oposición de los “autónomos” comprensiblemente trata de defender los privilegios adquiridos. Pero también es verdad que la aplicación general de la Loscca en sectores tan disímiles como educación o energía, presenta más de un problema. Echeverría advierte que “el magisterio tiene su propia ley, las Fuerzas Armadas tienen la suya, al igual que las funciones judicial y legislativa. Las que estarían sujetas a la Loscca son las empresas públicas (eléctricas, telefónicas, petroleras, etc). Sin embargo debo dejar constancia de que la ley tampoco es de fácil aplicación en empresas de esta naturaleza, porque los sistemas de trabajo que tienen son diferentes, las actividades en los sectores petrolero, energético, de agua potable se desarrollan durante los 365 días del año, las 24 horas del día; hacen turnos, la actividad no es de tipo burocrático, sino de tipo empresarial. Estas realidades dificultan la aplicación de la ley; en otros países, las empresas públicas se rigen por una ley especial”.

Un problema adicional eleva el grado de dificultad de las correcciones necesarias. Para la fijación de los salarios, “ni el sector privado toma como referencia al sector público, ni el sector público toma al sector privado. Si se revisan los sistemas, en el servicio público los puestos de las categorías inferiores están mejor pagados que en el mercado privado. Pero en el sector privado los puestos más altos, de dirección y de jefatura, se remuneran muchísimo más alto que en el sector público. En Ecuador, un gerente de una empresa petrolera gana \$ 27.000, mientras que el presidente de Petroecuador gana \$ 5.600”.



Joel Kofnermann

CUADRO 2

REMUNERACIONES MENSUALES UNIFICADAS

VARIAS ENTIDADES AUTÓNOMAS DEL SECTOR PÚBLICO

	Procuraduría General del Estado	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Telecomunicaciones	Conatel	Banco Central del Ecuador
Directivos					
Gerente General					7700
Miembro del Directorio					7800
Presidente				7684	
Procurador general	7995				
Subprocurador	7400				
Superintendente		7990	7999		
Intendente general		7200	6440		
Directores y consultores					
Director (general / nacional)	5182	5632	4594	4896	
Asesores	4779	5053		3318	
Coordinador	3601			4422	
Consultor		2180			4128
Secretario (general / nacional)			3574	7153	
Subdirector (general / nacional)	4118			3326	
Tesorero		3570		3483	
Profesionales					
Abogado	3578	5069			4777
Auditor	2450		4386		
Contador					1720
Comunicador social		2142			3201
Economista					3681
Ingeniero de sistemas		4130			4620
Médico		1488			
Odontólogo	2153	1510			
Secretaria	1944	1548			1309
Otros					
Agente de seguridad					1084
Chofer / conductor	2137	777	987		852
Conserje		787			617
Especialista en administración documentaria		1608			
Experto (técnico / bancario)		5785			4450
Jefe de personal				3551	
Museógrafo					1602
Productor de televisión		992			

FUENTE: COMISIÓN DE LO LABORAL DEL CONGRESO NACIONAL.

ción sobre otras, como Petroecuador, la CFN, la AGD o el Fondo de Solidaridad, por ejemplo. Más todavía, dado el hermetismo de los funcionarios cuyos ingresos se verían afectados por una eventual corrección impulsada desde la Senres, no se conoce los fundamentos cualitativos que tendrían remuneraciones de esos niveles.

La opinión pública tiene, sin embargo, derecho a conocer las razones implícitas en estas cifras. Los ingresos percibidos por este segmento de la PEA se financian con dineros públicos, sea que provengan de los ingresos ordinarios presupuestados por el Estado o de

los rendimientos financieros del ahorro público gestionado por entidades especializadas del sector público, que no constan entre los ingresos del SPNE.

Según la información proporcionada por la Comisión de lo Laboral del Congreso, un director nacional de la Superintendencia de Telecomunicaciones ganaría casi \$ 1.100 menos al mes que un director general de la Superintendencia de Bancos. Y un abogado de la Procuraduría General del Estado \$ 1.482 menos cada mes que otro de la Superintendencia de Bancos. El comunicador social del BCE gana \$ 1.059 más cada mes que el de la Superintendencia

de Bancos. Y el odontólogo de la Procuraduría General del Estado, \$ 643 más por mes que el de la Superintendencia de Bancos.

Solo transparentar los por qué de estas diferencias evitará que la opinión pública siga pensando que no son más que la confirmación de un trato discriminatorio, logrado por servidores públicos privilegiados, a base de prebendas y manejos maquinados a espaldas de sus mandantes. Más todavía, la opinión pública debe conocer las razones por las cuales el sector público puede pagar \$ 1.084 al mes a un “agente de seguridad” cuando en la empresa privada una remuneración similar no alcanza los \$ 400; ó \$ 1.548 (y hasta \$ 1.944) a una secretaria, mientras el sueldo básico vigente en 2005 en el sector privado para remunerar a una secretaria bilingüe fue de \$ 174,27; o más de \$ 2.000 a un chofer, es decir más de 3 veces lo que podría ganar uno “bien pagado” en la empresa privada. Deben existir razones cualitativas que expliquen estas asimetrías, y las entidades que pagan esos sueldos tienen la obligación legal de justificar sus políticas particulares de administración de recursos humanos.

¿Se paga mucho o poco?

Todas las entidades del sector público están en la obligación de someter a sus empleados a un proceso periódico de evaluación. Lamentablemente, según afirmó Echeverría, esta no sería una práctica común, por varias razones, desde la dificultad que entraña evaluar el trabajo burocrático, hasta la falta de capacidad de gestión de los recursos humanos en la gran mayoría de entidades. En otras palabras, actividades pagadas con remuneraciones de niveles tan significativos como los detectados en el Cuadro 2, no tendrían una evaluación adecuada, que permita discernir si en realidad se está pagando mucho o poco por ellas. La Senres recién está preparando una norma de aplicación general para analizar si los burócratas, dorados y de los otros, realmente están “desquitando” el sueldo.

Es necesario reforzar los controles que debe ejercer la Contraloría Gene-

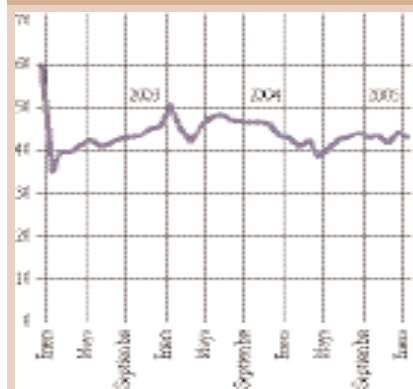
ral del Estado, así como lograr que las entidades “autónomas” y del sector público financiero, que se niegan a transparentar los montos (individuales y agregados) de sus remuneraciones, cumplan el principio constitucional de igualdad ante la ley.

Mientras no se den todos estos cambios, el ecuatoriano común seguirá creyendo que esta es otra forma de atraco a los impuestos, a los recursos del petróleo y al ahorro público. El Estado podría, de su lado, perseverar en su programa de unificación y racionalización, que le caería muy bien a un presupuesto cada vez más dependiente de los ingresos extraordinarios del petróleo.

Harina de otro costal

Según el Inec, en 2003 la PEA ya habría rebasado los 4 millones de personas, de las cuales casi 95% laboraba en el sector privado. Al parecer, el Estado sería mejor empleador, pues mientras en el sector público la RMU mínima en 2005 fue de \$ 335 (según la escala aprobada mediante resolución Senres-2005-054), en el privado el salario mínimo vital más las remuneraciones complementarias solo ascendieron a \$ 174,9. Más aún, a diciembre de 2005, nada más que 41,4% de la PEA estaba adecuadamente empleado, y el resto debía sujetarse a condiciones inferiores a las consideradas como mínimas en la economía formal (Gráfico 3).

GRÁFICO 3
OCUPACIÓN ADECUADA, 2003-2005
(COMO PORCENTAJE DE LA PEA)



FUENTE: BCE.



Benjamín Chambers.

Fijación de salarios

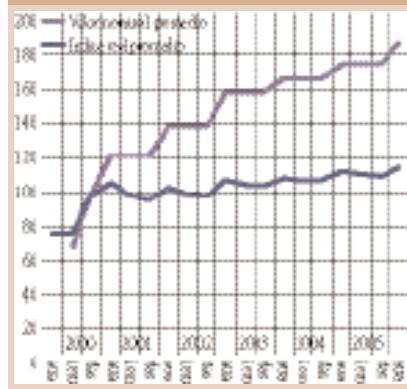
Cada año, luego de que trabajadores y empleadores no pueden ponerse de acuerdo, la autoridad del trabajo ajusta a la inflación esperada el salario mínimo vital más las remuneraciones complementarias. Salvo en 2000, cuando la devaluación monetaria perjudicó severamente el poder adquisitivo de los perceptores de sueldos y salarios, y fue necesario un ajuste adicional a mediados de año (Gráfico 4). Conforme ha descendido el crecimiento de los precios por consecuencia de la dolarización, los ajustes se han reducido, pero

En el sector público, no todos los trabajos son burocráticos.

el poder adquisitivo real (la curva del índice real promedio del Gráfico 4) se ha mantenido prácticamente constante. En realidad, solo incrementos en productividad podrán lograr ganancias reales en el poder adquisitivo de los empleados. Las correcciones nominales (los incrementos anuales de los salarios mínimos) son paliativos temporales que se diluyen con la falta de corrección del problema fundamental.

Esta apremiante realidad es la consecuencia de condiciones estructurales —económicas y sociales— que se arrastran desde mucho antes del cambio monetario de 2000. Entre las principales, la deficiente tasa de inversión del sector privado (luego de la dolarización, solo el sector petrolero, que no se caracteriza precisamente por una absorción significativa de fuerza de trabajo, ha recibido influjos importantes de capital), una productividad estancada desde hace más de 15 años, la competencia (leal y desleal) de las importaciones, la inseguridad jurídica y política, la falta de capacitación y la obsoleta normativa jurídica que regula el mercado de trabajo.

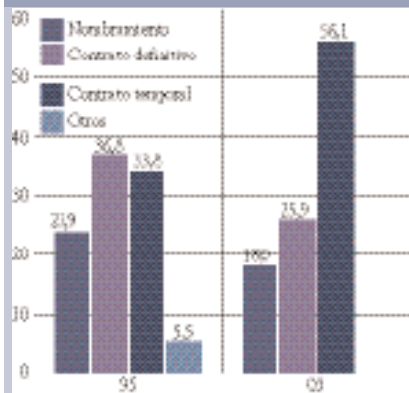
GRÁFICO 4
SALARIO MÍNIMO VITAL Y REMUNERACIONES
COMPLEMENTARIAS, 2000-2005



FUENTE: BCE.

GRÁFICO 5

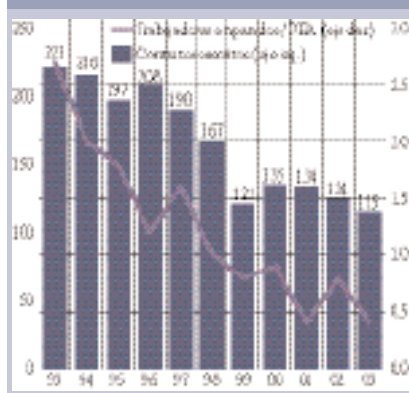
POBLACIÓN URBANA OCUPADA, POR TIPO DE CONTRATO, 1995 Y 2003



FUENTE: VERÓNICA ORBEA, TESIS DE GRADO, EPN.

GRÁFICO 6

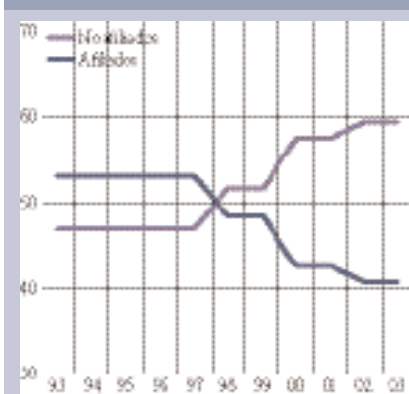
CONTRATOS COLECTIVOS Y TRABAJADORES AMPARADOS, 1993-2003



FUENTE: VERÓNICA ORBEA, TESIS DE GRADO, EPN.

GRÁFICO 7

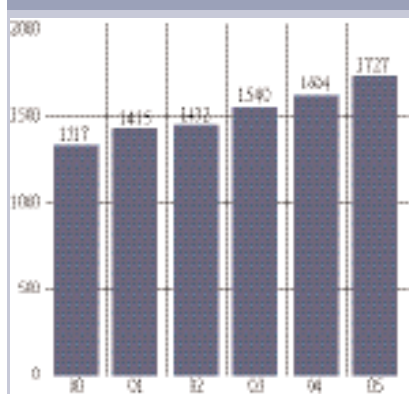
POBLACIÓN URBANA ASALARIADA, SEGÚN AFILIACIÓN AL IESS, 1993-2003



FUENTE: VERÓNICA ORBEA, TESIS DE GRADO, EPN.

GRÁFICO 8

REMESAS ENVIADAS POR EMIGRADOS, 2000-2005 (MILLONES DE US\$)



FUENTE: BCE.

fallado dos intentos de modernización del IESS, y la decisión del Congreso que obliga a devolver los fondos de reserva no contribuirá a revertir este proceso (Gráfico 7).

Estos indicadores confirman el avance de la flexibilización laboral, que, se suponía, debía alentar una mayor demanda de fuerza de trabajo. Sin embargo, según el último Informe de Coyuntura del Mercado Laboral del BCE (febrero de 2006), la tasa de desocupación total (el cociente entre la fuerza laboral que se encuentra desocupada y la PEA) se situó en 10,6%. Dicho en otras palabras, en febrero pasado más de 400 mil personas simplemente no encontraron empleo. Y este desempleo “involuntario”, como se lo conoce técnicamente, ya es parte estructural del sistema productivo ecuatoriano.

Resultados tan desalentadores serían, para unos, la consecuencia de reformas insuficientes e inconclusas, por lo que sería menester avanzar más todavía en la misma dirección. Sin embargo, otros opinan que el problema no solo está en las normativas laborales, y que la solución implica un programa integral de recuperación del sector productivo y hasta un nuevo estilo de gestión empresarial.

Mientras esto no ocurra, para procurarse ingresos, la fuerza de trabajo ecuatoriana –en especial la más joven–

La flexibilización no ha mejorado las cosas

En 1995, antes de la crisis financiera, 60,7% de la población urbana ocupada asalariada trabajaba bajo nombramientos o contratos definitivos; luego de la crisis, en 2003, esa proporción se había reducido a 43,9%. Simultáneamente, los contratados temporalmente o bajo otras modalidades no permanentes, se incrementaron de 39,3% a 56,1% (Gráfico 5).

Al mismo tiempo, la organización obrera perdió presencia. Según el Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (Ildis), en la década de los setentas había 1.750 organizaciones sindicales legalmente constituidas, pero

dos décadas más tarde, en el lapso 2000-2004 se registraron 96. Los 221 contratos colectivos vigentes en 1993 bajaron en 2003 a 115; y, mientras en 1993 el 2,7% de la PEA estaba amparado por ellos, en 2003 esa proporción se redujo a 0,4% de la PEA (Gráfico 6).

Si se considera el número de afiliados al seguro social, la fuerza de trabajo ha sufrido una creciente desprotección. Según las encuestas del Inec, en 2003 los ocupados asalariados protegidos por la seguridad social representaban 53,1% del total, mientras los carentes de esa protección eran 46,9%. Diez años más tarde, en 2003, los afiliados al IESS se redujeron a 40,7% mientras los no afiliados subieron a 59,3%. En este lapso habían

Benjamín Chambers



RECUADRO 3

CUIDADO CON LAS REFORMAS: JUAN PÁEZ PARRAL, EXPERTO LABORAL

El Código del Trabajo vigente que fue promulgado en 1938 es una amalgama, tanto de la copia original del Código del Trabajo mexicano como de las adaptaciones propias a las distintas instituciones, producto de la aplicación práctica del Código, impuestas por la necesidad y el requerimiento de nuestra sociedad. “La jubilación patronal, el reparto de utilidades, la tercerización laboral –tan polémica en los últimos días– son instituciones que se han ido modificando y adaptando a nuestra realidad”, comentó para GESTIÓN el experto laboralista **Juan Páez Parral**, presidente de la Asociación para la Difusión Pública de la Legislación Ecuatoriana. El análisis de las eventuales reformas al sistema laboral ecuatoriano no debe hacerse únicamente desde el punto de vista jurídico, como ha ocurrido hasta ahora, “más bien debe ser un análisis económico con repercusiones jurídicas”.

Los proyectos de reforma a la legislación laboral están siempre en escena, lo que genera inseguridad jurídica “en el medio en que se desenvuelven los empleadores y los traba-

jadores. Esto es perjudicial; los cambios permanentes y las amenazas de cambios atacan a la productividad y a la generación de fuentes de empleo”, dice Páez. “No tenemos que inventar nuevas modalidades para la prestación de los servicios bajo relación de dependencia, no es necesario. Tenemos un marco jurídico bastante racional y lógico; en materia de derecho laboral individual los trabajadores y los empleadores tienen las herramientas suficientes como para entrar a competir. No hace falta realizar cambios sustanciales, pero se deben racionalizar ciertas instituciones”.

La cautela de Páez tiene fundamentos sólidos: “los primeros siete artículos del Código vigente son indispensables. No podemos desconocer las diferencias económicas, políticas y sociales existentes entre trabajadores y empleadores. Se debe mantener la característica tutelar del derecho del trabajo porque el trabajador sigue siendo la parte débil de la relación laboral. En legislaciones como la mexicana, chilena y argentina, el juez debe agotar otros recursos, como investigar fallos de instancias superiores y los convenios internacionales, antes de aplicar el principio *in dubio, pro operario*. Este principio debe mantenerse, pero más regulado, tal vez dejarlo como un recurso final, cuando ya se han agotado la jurisprudencia, los convenios internacionales y la doctrina”.

Ante la idea prevaleciente de desregular el mercado del trabajo, como política de largo plazo consistente con la modernización del Estado, Páez propone racionalizar las instituciones existentes. “Tenemos un Código con cerca de 650 artículos, de los cuales no

Los cambios legales deben considerar los incentivos a la inversión productiva.

se aplica un 25%. De los cerca de 15 tipos de contratos individuales previstos en la ley, se utilizan seis o siete. El sector carece de estadísticas que ayuden a determinar las instituciones que merecen ser desreguladas; los datos confiables llegan a la contratación colectiva, pero poco o nada existe sobre contratación individual. Soy partidario de racionalizar, no de flexibilizar”, dice.



Joel Koupermann.

“La jubilación patronal es una de las instituciones más perjudiciales para el trabajador, pues se ha convertido en un pasivo tan grande que el empleador frecuentemente trata de evadirlo. La participación del trabajador en las utilidades en 15% es un factor que disuade al inversionista, pues constituye un costo adicional al del impuesto a la renta y otros impuestos y tasas que gravan a la actividad productiva. Sobre las utilidades, se requiere un cambio de concepto; esta participación no debe asignarse en forma indiscriminada, debe distribuirse en base a la productividad de cada empleado. El 20% de la remuneración destinada a la seguridad social debería reeditar mucho más, económica y socialmente. Todo esto tiene profundas implicaciones para la competitividad, la apertura comercial y para la inversión extranjera”, concluye.



RECUADRO 4

EN EL MERCADO DE EJECUTIVOS SE IMPONE EL HEAD HUNTING: SANTIAGO SAMPER

Foto: Inel Kempmann.



La intermediación abarca todos los niveles laborales. Seminarium es una empresa que opera en el Ecuador desde 2002, especializada en el *head hunting*, es decir en la caza de talentos para cubrir las demandas gerenciales de las empresas. Su principal, **Santiago Samper**, cuestiona la tradicional idea de que un ejecutivo con mucha estabilidad (aquel que tiene varios años en la misma empresa) sea preferible a otro caracterizado más por sus competencias, fortalezas profesionales y su inteligencia emocional. "La oferta de ejecutivos de alto nivel era muy imperfecta. Hemos jugado un papel importante en perfeccionar este mercado. Nuestra labor consiste en proponer a los ejecutivos participar en posiciones nuevas, en abrir oportunidades que nadie

ofrecía. De pronto, un gerente que pensaba permanecer 20 años en cualquier organización (lealtad en sentido tradicional) puede acceder a horizontes más promisorios".

En la actualidad, una persona de 50 años no puede competir con gente 25 años menor, que domina las nuevas tecnologías del mercado, las nuevas técnicas gerenciales, de negociación, liderazgo y trabajo en equipo. "Si al primero se le paga \$ 10 mil, se lo puede reemplazar por otra persona dispuesta a recibir \$ 4 mil, y con una vida por delante. Este puede ser el resultado de una generación que no ha sido enfrentada a un mercado de recursos humanos abierto".

Para evitarlo, Samper propone que los profesionales internalicen el concepto de empleabilidad, "es decir, adquirir un cúmulo de aptitudes y actitudes que se requieren para los nuevos puestos de trabajo, así como que las organizaciones estén más abiertas a que sus ejecutivos evalúen otras opciones en el mercado. Esto nivela los dos lados del mercado y obliga al empleado a actualizar sus competencias y a abrirse a la capacitación y a las compañías a ofrecer planes de carrera interesantes. No se puede comenzar a trabajar a los 25 años, desconectarse de las nuevas técnicas y colocarse en el embudo de oportunidades de una sola empresa. La empleabilidad evita que un ejecutivo joven deje de actualizarse, lo mantiene en la vitrina de la oferta, facilitándole el acceso a nuevas oportunidades en otras empresas".

La curva de aprendizaje de un ejecutivo no excedería, en opinión de Samper, de cuatro años: "demora un año en asimilar las técnicas de sus tareas específicas y la cultura de una organización y máximo otros tres para concretar los proyectos asumidos. Un empleado que llega al cuarto año ya debería estar en el mercado, pues paulatinamente la organización comienza a recibir menos, al igual que él". La empleabilidad evita ingresar en una rutina que achata. "Pienso que este tema debe ser reconsiderado; ya que si bien es cierto algunas organizaciones ofrecen planes de carrera, no siempre es posible hacerlo. Normalmente, a los 8 años un empleado tiende a no crecer, comienza a declinar y a acomodarse".

"El profesional perfecto no existe, la empresa debe tener claro las cuatro o seis competencias más deseables en un ejecutivo: dominio de otras lenguas, capacidad de negociación, dotes para la comunicación, permeabilidad al fracaso, edad máxima, etc. Es imposible encontrar ejecutivos con el perfil exacto. Entonces, es necesario priorizar las competencias para lograr la mejor elección".

Según Samper, no más de 40% de las empresas que operan en el país contratan sus ejecutivos a través del *head hunting*. "Las transnacionales tienen por costumbre encargar esta tarea a terceros. Las familiares son dadas a hacerlo a la manera tradicional. Pero poco a poco todos se están dando cuenta de que, si la empresa fabrica llantas o refrescos, difícilmente está capacitada para seleccionar su plana gerencial. Ese es trabajo para especialistas. Esta alternativa es un factor adicional de competitividad. Las empresas se hacen más competitivas en la medida en que se enfocan al 100% a lo que hacen bien".

seguirá enfrentada a un complejo dilema: vincularse políticamente para tratar de encontrar una "partida" en el sector público; contratarse en el sector privado, con suerte en el segmento moderno, y si no, en el informal; o, por último, emprender la cada vez menos probable odisea de emigrar. Si logra insertarse en los países capitalistas del norte, comenzará a remitir el fruto de su trabajo para beneplácito de quienes ven en ello nada más que una fuente adicional de divisas que, en el nivel agre-

gado, en 2005 habría sido 1,6 veces más importante que las exportaciones de banano y 4,6 veces más importante que las de flores (Gráfico 8).

El viejo Código del Trabajo

Una reforma integral de la legislación laboral es imprescindible, pero no es suficiente. Desde 2000, los cambios han sido marginales, pues las más importantes modificaciones al viejo Código del Trabajo de 1938 se dieron durante la década de los noventa del siglo pasa-

do, sin que se haya logrado eliminar prácticas aberrantes y discriminatorias.

La apertura (sea que se acuerde o no un TLC con EEUU) requiere modificaciones en la organización sindical y en las modalidades de contratación. Incentivos perversos como la jubilación patronal y la entrega del 15% de las utilidades también deben ser reformados, si existe un interés auténtico por alentar la inversión privada (ver Recuadro 3).

Según funcionarios del Ministerio del Trabajo, para no carecer de legiti-

Publicidad

midad, las reformas deben partir de los diferentes actores sociales. Un experto de la OIT ya ha preparado un documento con las aspiraciones de los sectores involucrados, para generar un “núcleo duro” que proteja y garantice los derechos laborales y que establezca fórmulas más abiertas para la contratación laboral. Temas como el trabajo temporal y por horas (modificados en la Ley Trole I) deben ser reconsiderados. Por su parte, los empresarios quieren cambiar los estatutos de la jubilación patronal y de las utilidades. Hasta junio de este año estaría listo el primer borrador para enviarlo al Congreso Nacional, luego de un par de meses de discusión adicional entre las partes interesadas.

Tercerización en el limbo

Uno de los ejemplos más plausibles del desconcierto prevaeciente en el mercado del trabajo es la tercerización laboral, que estaba regulada por un decreto ejecutivo (Nº 2.166, de 14 de octubre de 2004) declarado inconstitucional en marzo pasado, a petición de trabajadores y empresarios.

¿Qué llevó al Ejecutivo a legislar sobre una relación jurídica lícita prevista en el Código del Trabajo, al margen de lo dispuesto en el Art. 171 de la Constitución Política? Empresas de gran prestigio han atendido el mercado de intermediación laboral desde hace mucho tiempo, y se estima que más de 700 mil trabajadores se encuentran sujetos a este régimen. Según el decreto declarado inconstitucional, la intermediación o tercerización laboral (los empresarios se oponen a esta identificación) era válida para contratar personal destinado a servicios temporales, complementarios y de duración indefinida si se los prestaba por horas. Se entendía por actividades complementarias las de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería, mantenimiento, limpieza y otros servicios de apoyo. El número de trabajadores tercerizados no podía exceder a 75% del total de trabajadores de la empresa usuaria del servicio.

En los escasos 17 meses de vigencia

del Decreto 2.166, el Ministerio del Trabajo identificó 2.156 empresas intermediadoras o tercerizadoras, de las cuales 1.046 operaban sin registro. Éstas debían tener como único objeto la prestación de los servicios de personal para terceros y celebrar contratos escritos con sus usuarios (las empresas o instituciones que requerían esos servicios).

Para pagar la remuneración de sus trabajadores, el valor que podía cobrar una intermediadora a la empresa usuaria era similar al que efectivamente habría recibido el trabajador, salvo los descuentos legales (aportes personales al IESS, impuesto a la renta u órdenes judiciales). Pero el tratamiento de las utilidades percibibles por los trabajadores tercerizados nunca quedó claro.

La Comisión de lo Laboral del Congreso ya tiene un nuevo proyecto de Ley de Intermediación Laboral y Tercerización de Servicios, en el que las autoridades del ramo habrían puesto especial interés en evitar que los menores de



En el sector privado las remuneraciones son inferiores.

edad puedan ser intermediados, pero que todavía tiene discrepancias en torno al ámbito de aplicación de la intermediación laboral y al pago de garantías que deben prestar las intermediarias. ¿Qué es más conveniente? ¿Seguir legislando conforme aparecen los desacuer-

dos, o proponer un nuevo estatuto legal, único y comprensivo, que abarque todo el sector? A simple vista, la segunda opción sería mucho más propicia para recuperar la seguridad jurídica.

El mercado de ejecutivos

En otros segmentos del mercado de trabajo la regulación es menos necesaria, aunque igual falta mejorarla. Los comportamientos humanos suelen ser inerciales, lo que hace perdurar visiones arcaicas de la organización social. En Ecuador ha sido tradición que las empresas valoren en alto grado la lealtad de sus directivos, por lo general reclutados entre familiares y allegados. Los ejecutivos suelen ser escogidos por relaciones de parentesco con los dueños del capital, o porque han sido recomendados por otros allegados. Esta costumbre requiere que la primera cualidad del ejecutivo sea su lealtad, antes que su capacidad profesional, su liderazgo o su inteligencia emocional (ver *Recuadro 4*). Estas prácticas son funcionales a empresas de tipo familiar, con accionarios cerrados, en las que los resultados del negocio dependen menos de la productividad y competitividad que del mantenimiento de mercados cautivos y de prebendas políticas.

Pero la apertura, la globalización y la necesidad de competir exigen la modificación de estos hábitos. La economía mundial va por otro camino: a menudo las transnacionales compran empresas pequeñas, los mercados se liberan..., lo cierto es que cada vez es más difícil que los ejecutivos superen una década en la misma organización y todo se encuentra en constante mutación.

Con una dotación apropiada de capital, la movilidad del empleo equilibra la oferta y la demanda de trabajo, y obliga a la empresa a pagar salarios justos, a motivar a sus recursos humanos y a propiciar satisfacciones profesionales, espirituales y económicas que potencian el capital humano. En este escenario, cualquier empleado, de cualquier nivel, rendirá al tope de sus capacidades. **■**