

## ¿Queremos un millón de empleos en Ecuador?

---

ADORACIÓN GUAMÁN Y RAÚL LORENTE :: 17/02/2017

El desempleo se mantiene en el 5,2% con la Revolución Ciudadana, lo que coloca a Ecuador como el país con menos desempleo de América Latina

“Voy a crear un millón de empleos”, con esta propuesta estrella y con la palabra “Trabajo” encabezando su propuesta, el candidato Lasso recorre el país prometiendo la generación en cuatro años de un volumen de puestos de trabajo más de dos veces superior a la actual cifra de desempleadas/os existentes hoy en Ecuador.

No es algo extraño encontrar este tipo de propuestas en una contienda electoral, al contrario, la creación de empleo (sin más) siempre es una recurrente propuesta de los partidos conservadores.

De hecho la estrategia mediática que rodeó el lanzamiento de esta propuesta ha sido muy efectiva. Durante meses, distintos análisis lanzados por economistas, la mayoría profesores de universidades privadas, azuzaron el fantasma del desempleo que fue utilizado por el conjunto de la oposición como ariete contra la política laboral del actual gobierno. Una vez generado el temor, como veremos infundado, a un supuesto desempleo sobredimensionado, el principal candidato de la oposición lanzó un lema sencillo “crear *un millón* de empleos” en cuatro años como eje de su campaña. No fue el único, la candidata Viteri ha prometido crear 800 mil puestos de trabajo, Moncayo ofrece crear 470 mil empleos y Lenin Moreno plantea la creación de 250 mil.

Como es evidente, el desempleo y su gestión se han convertido en un atractivo recurso para la pesca de votos a lo largo de esta campaña electoral. Sin embargo, un análisis del detalle de las distintas propuestas a la luz de la situación del mercado laboral en Ecuador revela que cada uno de los binomios está apostando por un modelo de mercado laboral, de relaciones sociales y de concepción del trabajo y del bienestar completamente distinto.

Comencemos por una breve caracterización del mercado laboral ecuatoriano y de su evolución en esta última década, alejado de los aspavientos típicos del momento electoral. No cabe duda de que las relaciones laborales ocuparon un lugar importante en los debates de la constituyente y que la Constitución de 2008 efectúa un amplio reconocimiento del Trabajo, reconociendo su centralidad en la economía por sobre el capital. Así, por mandato constitucional, el Estado ecuatoriano se encuentra comprometido no sólo a la consecución del pleno empleo sino a que este objetivo sea conseguido mediante la generación de trabajo digno y estable, con retribuciones justas, no precarizado ni tercerizado y con las herramientas jurídicas necesarias para permitir la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en el ámbito de los cuidados. La inclusión de una regulación de este alcance en la norma constitucional era sin duda novedosa. Frente a las escuetas referencias al trabajo en otras constituciones llamadas del “Estado Social” como la española, la Constitución de Montecristi se constituía como una frontera frente a la precarización que ya estaba impregnando las relaciones laborales en Europa.

Con esta base y desde aquél momento se han realizado importantes avances en el ámbito de las relaciones de trabajo en Ecuador, esto es innegable. Los datos son claros, como indica una muestra rápida de la evolución: la población activa ha aumentado en más de 1.5 millones de personas entre 2007 y 2015; en 2006 había 1.575.494 personas afiliadas al IESS, en 2016 hay 3.561.467 lo que indica un amplio crecimiento de la formalización de las relaciones de trabajo; los salarios reales han evolucionado al alza de manera continuada, prácticamente se ha duplicado su capacidad de compra, lo que se refleja en la reducción del índice de pobreza y la expansión del consumo de los hogares. El desempleo se mantiene en el 5,2%, lo que coloca a Ecuador como el país con menos desempleo de América Latina. Uno de los datos más importantes es la reducción de la brecha de género en términos laborales y de disfrute de las prestaciones de seguridad social. Todo lo anterior supone un cambio muy significativo en el mercado laboral ecuatoriano, en la dignificación y reconocimiento del trabajo, en el papel del Estado en la protección de los derechos de las y los trabajadores y en la generación de una institucionalidad en términos laborales y de seguridad social necesaria si se pretende aspirar a lograr un mercado de trabajo caracterizado por la formalidad, la estabilidad, los salarios dignos y el reconocimiento y la corresponsabilidad en los cuidados.

Evidentemente, quedan muchas cosas por hacer, incluso por rectificar, y los datos del último año revelan que, como no podía ser de otra manera, el mercado de trabajo acusa las dificultades por las que transita la economía mundial, de las que no se libra Ecuador. Sin embargo, el análisis de los problemas compartido por la oposición conservadora (no sólo en el ámbito de los partidos políticos sino también y sobre todo entre los economistas vinculados a los *Think Tanks* financiados por los poderes económicos) está francamente desenfocado.

Utilizar el desempleo como medidor del buen o mal funcionamiento del mercado de trabajo en el país y en función de esta proclama elaborar un Plan de Gobierno es un grave, y recurrente, error. Por un lado porque consideramos que no se han leído bien los datos que aportan las estadísticas sobre la evolución y la realidad del desempleo en Ecuador, por otro porque, en realidad, lo importante son otras variables como la calidad en el empleo.

Centrándonos en primer lugar en el desempleo, observamos que la comparación que nos permite extraer una visión certera de la evolución del mercado de trabajo, evitando las fluctuaciones estacionales, es la que contrapone la situación a diciembre de 2015 y de 2016. En estos 12 meses la población en edad de trabajar aumenta en 300.000 personas y la población activa (PEA) se ha acrecentado en 375.000 personas. Observando el desempleo, vemos como 6 de cada 7 ecuatorianas/os que han decidido buscar trabajo en este último año lo han encontrado y sólo uno se encuentra en desempleo, es decir, continua buscando una actividad laboral. Esto sitúa la tasa de desempleo en un 5.2 % (410.441 personas de 7.46 millones de PEA) que es, como hemos dicho, la más baja de la región. En otras palabras, de los 375.000 nuevos buscadores de empleo unos 52.549 son actualmente desempleados. Démosle una vuelta más todavía, es innegable que entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 en términos generales el desempleo aumentó en 52.549 personas (0.4%); sin embargo, este aumento no es estadísticamente relevante o incluso podemos afirmar que no está muy lejos de la "tasa friccional de desempleo". Evidentemente, no queremos decir que estas 52 mil personas no importen, ni mucho menos, lo idóneo sería una reducción clara del

desempleo, sino que en esta coyuntura se trata de una cifra que indica una buena capacidad del mercado laboral ecuatoriano de resistir a la dinámica habitual de rápida eliminación de empleos como respuesta a una “crisis económica”. Además, por otro lado, en este mismo intervalo de tiempo se han creado más de 300.000 nuevos puestos de trabajo.

Ya hemos dicho que el desempleo no es ni la mejor ni la única variable para medir la salud del mercado laboral pero sí que indica una tendencia interesante ante una situación de crisis económica. Pongamos un ejemplo, el mercado laboral español perdió 3.5 millones de puestos de trabajo entre 2008 y 2014. Esta dinámica fue fruto, en gran medida, de una política laboral orientada a facilitar el despido y la contratación precaria para devaluar la mano de obra e intentar mantener la “competitividad” de las empresas españolas. Cinco años después de la mayor reforma laboral, que instauró el modelo de las relaciones laborales precarias en España, la tasa de desempleo se mantiene en un 18% (se ha reducido casi 9 puntos) pero el mercado laboral está marcado por el descenso salarial drástico, el aumento de la contratación temporal, la inserción de los jóvenes en contratos basura y el incremento continuado de la pobreza. Es evidente quien ha enjuagado los efectos de la crisis en España por la aplicación de medidas similares a las que se desarrollaron durante el “Consenso de Washington”, una mal llamada austeridad que reduce las prestaciones sociales y elimina los derechos laborales permitiendo no obstante que sólo tres personas acumulen la misma riqueza que el 30% más pobre del país, es decir, que 14,2 millones de personas. España, y Europa, están viviendo sin duda su década perdida, derivada de lo que ya se denomina como el “Consenso de Bruselas”.

En sentido contrario, y es pertinente recordarlo, las mayorías sociales no están pagando la crisis en Ecuador. El ajuste, inevitable dada la vinculación con la economía internacional, no se está realizando sobre el bienestar de los que menos tienen, al contrario, es muy llamativo que en los dos últimos años de crisis económica el decil más rico de la población ha sido el único que ha disminuido su porcentaje de ingresos. Más aun, entre 2007 y 2014, Ecuador redujo la desigualdad en ocho puntos, atendiendo al índice de Gini. En cambio, la reducción en el conjunto de los países de América Latina fue de tres puntos y en el conjunto de la UE ha aumentado.

Pero ya hemos dicho que para valorar el desempeño del mercado de trabajo es necesario manejar otras variables y, aquí viene el punto a corregir, las cifras más preocupantes son sin duda las que indican una reducción del empleo adecuado /pleno (en unas 250.000 personas) y la subida del subempleo en medio millón de personas. Podríamos detenernos en buscar la explicación de estas cifras, que sin duda es múltiple y también tiene que ver con el rápido crecimiento de la PEA en el último año, sin embargo, no estamos aquí para justificar lo que es, sin duda, el Talón de Aquiles del mercado de trabajo ecuatoriano sino para valorar qué propuestas de los candidatos son adecuadas para solventar esta situación. Para ello vamos a atender a los Planes de Gobierno notariados ante el CNE por los cuatro candidatos/a que se sitúan en los primeros puestos de las encuestas electorales.

En la oposición más conservadora se sitúa sin duda el programa de Viteri. Ajena a la realidad del mercado de trabajo que hemos descrito, la candidata plantea la vuelta a la desregulación casi total de las relaciones de trabajo con una apuesta clarísima “ *Libre contratación de empleadores: empleado y empleador podrán escoger el número de horas,*

*días o meses de trabajo*". Esto supone la eliminación del carácter protector del derecho laboral respecto de la parte más débil de la relación de trabajo asalariado, es decir, las y los trabajadores. La visión ultraliberal de Viteri la lleva a afirmar la no necesidad de esta protección y a apostar por una eliminación de las normas que rigen las relaciones de trabajo. Así, es evidente que el programa de Viteri no responde a las necesidades de la realidad laboral del Ecuador sino a la de un sector empresarial determinado, apostando por la clara devaluación de la mano de obra y, por supuesto, a los intereses del capital extranjero a quien, como Lasso, pretende abrir las puertas del país.

Cabe señalar por último que la propuesta de Viteri de creación de 800 mil empleos no está en el Plan de Gobierno notariado y registrado en el CNE. Da la impresión de haber sido una respuesta al debate de la campaña y a la iniciativa estrella de Lasso. No existe ninguna explicación de cómo pretende crear estos empleos ni financiar su estrategia.

Ya hemos señalado que la propuesta pionera en la carrera hacia la creación de empleos fue la de Lasso, que tampoco está incluida en su Plan de Gobierno original. El candidato apuesta por la creación de un millón de empleos, una aspiración sin duda sorprendente teniendo en cuenta que según la ENEMDU a diciembre de 2016 existían 410.441 personas desempleadas y que la población activa en la actualidad se encuentra en la tasa más alta de la década. ¿Está aspirando el candidato a dar empleo a quien no desea trabajar por encontrarse cursando sus estudios? ¿pretende reincorporar al mercado de trabajo a las y los adultos mayores? ¿repatriar a las y los migrantes?. Una explicación plausible podría ser la siguiente: no se pretende la creación de un millón de *nuevos empleos* sino el trasvase del subempleo al empleo pleno, pero, desgraciadamente, esta no es la realidad que se deriva de las propuestas de Lasso. Todo lo contrario, el Plan de Lasso recoge una serie de propuestas orientadas a la precarización de la mano de obra, recuperando las estrategias ya ensayadas en los países europeos particularmente durante la crisis actual.

Entre estas prácticas el Plan de Lasso recoge las siguientes: realizar reformas de la normativa laboral para incluir modalidades contractuales "flexibles" o en términos más claro, precarias. Se apuesta por generar contratos específicos para jóvenes, con "remuneración adecuada a su aporte", o por la generación de modalidades de contratación flexibles para las mujeres y los jefes del hogar, una medida que además de sexista en su redacción permitiría perpetuar las desigualdades existentes todavía entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. También propone "fomentar la contratación mediante un esquema que permita que contratante y contratado concilien sus necesidades", "reducir los "costos de la legalidad", "promover el empleo en negocios temporales" o "simplificar los requisitos para la incorporación y desvinculación". No hace falta leer entre líneas para interpretar que el objetivo de estas propuestas es la reforma de las normas laborales para reducir la protección ante el despido y la estabilidad en el empleo. Además, Lasso opta por incorporar bonificaciones fiscales para los empresarios sin importar la tipología contractual con la que generen puestos de trabajo, lo que abunda en la línea del traspaso de rentas del trabajo al capital.

Entre todas las medidas propuestas por Lasso hay una que llama poderosamente la atención y que permea todo su Plan de Gobierno: la obsesión por atraer la inversión extranjera devaluando para ello los derechos de las mayorías sociales en general y los derechos

laborales en particular.

Dicho en otras palabras, Lasso realiza una firme apuesta por autorizar e impulsar la modalidad de la maquila. Por añadidura, y ya en la línea de desconocer las graves consecuencias que esta propuesta ha supuesto en países como Chile, en materia de seguridad social Lasso propone una medida inconstitucional como es la reforma del sistema de pensiones, pasando del modelo de reparto (de solidaridad intergeneracional y justicia social) por uno mixto donde prime la capitalización, es decir, un modelo individual, insolidario e incompatible con los objetivos de justicia social que rigen el modelo de seguridad social ecuatoriano.

En el plano discursivo encontramos un contrapunto interesante en el contenido del Plan de Gobierno Moncayo. Este candidato sí que menciona el trabajo digno y los derechos laborales aunque sus propuestas en este sentido son ciertamente contradictorias. Coincide con Lasso en la implantación de incentivos tributarios a las empresas que generen puestos de trabajo, sin especificar qué tipo de empleo o establecer requisitos para asegurar que el empleo que se genera es empleo pleno o de calidad, únicamente menciona la expresión *salarios dignos*, sin especificar cual va a ser su política salarial. Por otro lado, y en términos generales, no parece que la reducción de impuestos al capital sea una política coherente con el aumento y la mejora de los servicios públicos que propone el candidato. También incluye la propuesta genérica de “transitar hacia un modelo centrado en la producción de bienes y servicios con valor agregado que genere empleo estable y seguro”, sin dar más detalles.

Además, Moncayo propone un Plan de Acción de Empleo, donde no existe ninguna medida que permita la evolución del subempleo o del empleo no pleno al empleo digno (propone en cambio el fomento al *empleo productivo*, la atención al empleo juvenil, el empleo de *emergencia*, la erradicación del trabajo infantil, la *reinserción laboral* de personas adultas, la incorporación al trabajo a migrantes retornados, la inclusión laboral de personas con discapacidad y la igualdad salarial entre hombres y mujeres). En cambio, en otra parte de su Plan el candidato propone “Eliminar toda forma de tercerización y externalización de servicios, y de formas de precarización de la relación laboral”. Se trata sin duda de una propuesta ambiciosa, que no se aplica en ningún lugar del mundo y que como mínimo requeriría de algún tipo de explicación de cómo pretende conseguir realizarla. Además esta propuesta casa mal con su apuesta por fomentar las *pasantías* y los *contratos de inserción* para jóvenes que suelen acabar siendo vías de precarización encubiertas.

El Plan tiene propuestas llamativas como la de “reajustar” los salarios de los funcionarios públicos, sin decir cómo o cuanto; la promoción de la seguridad social para quienes ejercen el “trabajo sexual” (¿propone legalizar la prostitución?) o la promoción de la contratación de mujeres, *especialmente jefas de hogar* sin más detalles. En este punto es importante señalar cómo este Plan cae de lleno en la concepción errónea de fomentar la “conciliación” y no la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, lo cual perpetúa el rol de cuidadora de la mujer y mantiene la discriminación laboral, máxime cuando, por añadidura, el Plan no incluye ninguna mención al trabajo no remunerado, a la economía de los cuidados y su reconocimiento, algo que ciertamente tampoco aparece en ninguno de los Planes anteriormente analizados.

Además y para nuestra sorpresa, Moncayo propone fortalecer las prestaciones del IESS,

ISSFA, ISSPOL, teniendo en cuenta la desproporción histórica entre las prestaciones de estos dos últimos regímenes especiales de la seguridad social y el general y la situación todavía privilegiada de una parte de sus integrantes no acaba de entenderse esta propuesta. Por último, cabe señalar que Moncayo apuesta por la derogación de leyes y decretos anti-obreros pero no hay una sola mención a la política respecto de los sindicatos u organizaciones colectivas de trabajadores. En conclusión, y a pesar de una retórica vinculada a la izquierda, las propuestas en materia laboral de Moncayo no parecen adecuadas para una salida de la situación actual del mercado de trabajo que vaya orientada a beneficiar a las mayorías sociales, al contrario, en su huida del Estatismo, y en la crítica a un posible rol protagónico del Estado en la promoción de empleo, parece optarse en cambio por una deriva liberaloide, que acaba loando e incentivando la iniciativa privada.

Vamos a acabar este repaso valorando el Plan de Moreno (registrado ante el CNE como Plan de Alianza País) y su capacidad para dar respuesta a la situación actual del mercado de trabajo en Ecuador. Es importante señalar que la posición de este Plan respecto del trabajo difiere sustancialmente de la integrada en el resto de textos analizados. Si bien comparte con Moncayo la aspiración de conseguir “un trabajo estable, bien remunerado y de calidad”, a lo largo del Plan se reitera la voluntad, en la línea de la Constituyente de 2007, de colocar al trabajo sobre el capital. De esta manera, el Plan se centra en las estrategias para impulsar el trabajo, sosteniendo que no se aspira a conseguir una meta únicamente cuantitativa sino también cualitativa. En este sentido, la expresión “trabajo digno” aparece hasta en 11 ocasiones, si bien el documento no integra la necesidad de efectuar reformas de las modalidades contractuales existentes.

En este Plan también se plantea como prioridad la generación de empleo pero se le pone un condicionante, este objetivo no puede pasar por encima de la eliminación de la tercerización laboral, la afiliación de todos al IESS y el salario digno. Las medidas para la generación de empleo también pasan por los incentivos fiscales, aunque concretados en la promoción del trabajo juvenil. Respecto de las y los jóvenes también se plantea el programa “Mi primer empleo” sin concretar su contenido y los créditos e incentivos a la contratación), y se mencionan específicamente otras vías de apoyo a la generación de empleo como son: la inversión pública, el apoyo y financiamiento al sector productivo, sobre todo a los pequeños productores campesinos y urbanos, y a la economía popular y solidaria. En el Plan de Gobierno se incluyen medidas concretas para apoyar la empleabilidad como la formación continua de las y los trabajadores, especialmente en materia técnica y tecnológica, el apoyo a las diversas formas de organización del trabajo, a las iniciativas de autoempleo con crédito y asistencia técnica. También se recogen propuestas que no están exentas de controversia como la generación de 8000 puestos de trabajo en megaproyectos mineros, aunque a lo largo del Plan se hace especial hincapié en la generación de minería responsable y el combate de la ilegal.

Es especialmente llamativa la apuesta por proponer un “acuerdo nacional por el empleo y la producción con el sector privado”, una “alianza que faciliten la producción dinámica, innovadora y sostenible”. También es una novedad en relación con el resto de Planes de Gobierno la intención de propugnar la organización sindical por rama de actividad económica.

Cabe señalar que en el ámbito de la lucha contra la discriminación este Plan es sin duda el más desarrollado. El objetivo es eliminar no sólo la discriminación por razón de género sino por la que afecta a jóvenes, adultos mayores, indígenas, montubios y afro ecuatorianos. Por añadidura, utiliza un lenguaje inclusivo y valoriza el trabajo de cuidados que “permite la reproducción cotidiana de las personas y la sociedad”. A pesar de esto, el Plan repite el error de vincular exclusivamente el trabajo del hogar a la mujer (algo que curiosamente Lasso pretende evitar al hablar de “jefes del hogar” aunque sin mayor plasmación práctica). Es absolutamente necesario evolucionar en este discurso y mantener el objetivo de la corresponsabilidad, sin que el reconocimiento del derecho a la afiliación a la seguridad social de las personas que trabajan en el hogar acabe convirtiéndose en una losa que perpetúe una situación de discriminación y de división sexual del trabajo hoy en día evidente.

En definitiva, a la vista de los distintos Planes de Gobierno podemos afirmar la existencia de una dicotomía entre los que pretenden una reducción o incluso una retirada total del Estado en la promoción del trabajo y en la regulación de las relaciones laborales y el Plan de Moreno, que sitúa al sector público como “capitán de industria” Schumpeteriano, marcando el camino a seguir a la iniciativa privada, con la cual -y sobre esta base de fomento de la inversión productiva- pretende establecer alianzas estratégicas. Recordemos aquí que es la única propuesta que desarrolla un plan para los agentes sociales (sindicatos y empresarios).

Al mismo tiempo, es necesario afirmar que en términos puramente técnicos el Plan de Moreno es el mejor articulado, el más concreto y, por tanto, el más creíble, entre otras razones por las siguientes: a) plantea el impulso al crédito, por medio de la acción pública en facilitar su acceso y orientación al ámbito productivo como prerrequisito de la inversión productiva. La Formación Bruta de Capital se ha desarrollado en la última década en el país con tasas de crecimiento no vistas anteriormente, según las estadísticas publicadas por el Banco Central de Ecuador, y requiere continuar esta expansión para generar empleo en el país. La inversión productiva es la clave para la generación de empleo -y de empleo de calidad, pleno, digno y decente (OIT)-. En este sentido el Plan de Moreno en materia laboral es el único proyecto que contempla este papel protagonista de la formación bruta de capital en el país y dota de mecanismos, como el crédito o el impulso directo del sector público en actividades productivas, para su desarrollo y consolidación. b) Asigna un papel protagonista a la formación, tanto de los trabajadores en activo o formación continua como de los desempleados para su reciclaje profesional y su efectiva inserción en el mercado laboral. La cualificación profesional es un área central y estratégica de las políticas de empleo, y de mejora de las condiciones laborales y la remuneración de este empleo; c) orienta su actuación a colectivos específicos, como los jóvenes, colectivo estratégico de las políticas de empleo; y sectores específicos como el turismo que tienen un claro recorrido en el país para posicionarse como sectores de futuro; d) plantea políticas activas de empleo y la continuidad y expansión de las políticas pasivas o de transferencia de rentas a colectivos que tienen graves carencias y necesidades como el BDH, Bono Joaquín Gallegos Lara y el Bono para las personas de la tercera edad; e) plantea el núcleo del problema laboral ahí donde se encuentra, en la calidad de los trabajos que desarrollan la mayor parte de los ecuatorianos y en la senda de dignificar el trabajo en el Ecuador.

Las otras opciones suponen, en el caso de Viteri y de Lasso fundamentalmente, un cambio

diametral de rumbo hacia un pasado no lejano y bien conocido, una vuelta a la dependencia de la inversión extranjera, a la retirada del Estado, a las políticas a favor de las multinacionales sacrificando los derechos laborales y de la seguridad social de las mayorías y en particular de los deciles más pobres. Son medidas que están arraigando en parte del continente, como en Argentina o Brasil, donde ya se está sintiendo su impacto en las condiciones de vida y de existencia de estos pueblos.

*\* Adoración Guamán y Raúl Lorente son Doctora en Derecho y Doctor en Sociología, respectivamente, y Profesores de la Universidad de Valencia.*

*CALPU*

---

<https://www.lahaine.org/mundo.php/iqueremos-un-millon-de-empleos>