

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE COTOPAXI
LATACUNGA – ECUADOR

CARRERA: CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN.

ESPECIALIDAD: CIENCIAS SOCIALES.

**"EFECTOS DE LA ACCIÓN DE LA CONAUPE
EN LA GENERACIÓN DE FUENTES DE EMPLEO
EN LA RAMA ARTESANAL DE LA BELLEZA,
EN LA CIUDAD DE LATACUNGA".**

TESIS DE GRADO

**PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
LICENCIADOS EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
ESPECIALIDAD CIENCIAS SOCIALES**

POSTULANTES: GABRIEL EDWIN CHAMORRO JARAMILLO
LUCRECIA MATILDE ZURITA ALVEAR

DIRECTOR: LCDO. RÓMULO ÁLVAREZ PACHECO, MSc.

SUSTENTACIÓN: 28 DE DICIEMBRE DE 1999.

UNIVERSIDAD TECNICA DE COTOPAXI

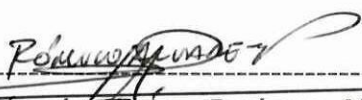
INFORME FINAL DEL DIRECTOR DE TESIS.

Cumpliendo con lo estipulado en el capítulo V Art. 12, literal f) del Reglamento del Curso Preprofesional de la Universidad Técnica de Cotopaxi, informo que el grupo conformado por Chamorro Jaramillo Gabriel Edwin y Zurita Alvear Lucrecia Matilde, ha desarrollado su trabajo de investigación de grado de acuerdo a los planteamientos formulados en el Plan de Tesis.

En virtud de lo antes expuesto considero que el grupo se encuentra habilitado para presentarse al acto de defensa de la Tesis "Efectos de la acción de la CONAUPE en la generación de fuentes de empleo en la rama artesanal de la belleza, en la ciudad de Latacunga"

Latacunga, 10 de diciembre de 1999.

Por la vinculación de la Universidad con el pueblo.



Lic. Rómulo Álvarez Pacheco, MSc.
DIRECTOR DE TESIS.



Agradecimiento

*a la comunidad educativa de la
Universidad Técnica de Cotopaxi
por la oportunidad brindada.*

Latacunga, diciembre de 1999.

Trabajo dedicado
a la memoria del eterno amigo
Ab. Jaime Ricaurte Hurtado González.

CONTENIDO

<u>RESUMEN.</u>	iii
<u>SUMMARY.</u>	v
<u>INTRODUCCIÓN.</u>	vii

Capítulo I

DESCRIPCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL.

1. FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ECUADOR.	
1.1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS.	10
1.2. MARCO TEÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO.	
1.2.1. Los paradigmas económicos para el desarrollo.	19
1.2.2. Corrientes del pensamiento económico en el capitalismo.	23
2. CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL.	
2.1. EL MODELO DE DESARROLLO ECUATORIANO.	26
2.2. POLÍTICAS DE DESARROLLO.	37
3. INDICADORES Y RESULTADOS.	
3.1. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS.	43
3.2. PRINCIPALES INDICADORES.	47
4. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO.	
4.1. TENDENCIAS ECONÓMICAS.	49

Capítulo II

EL SECTOR INFORMAL EN EL ECUADOR.

1. MARCO TEÓRICO.	
1.1. ¿QUÉ ES LA INFORMALIDAD?	58
1.2. LA INFORMALIDAD EN LA ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL.	62
1.3. ¿QUIÉNES CONFORMAN EL SECTOR INFORMAL?	64
1.4. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR INFORMAL.	65
2. EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL ECUADOR.	
2.1. ORIGEN DE LA INFORMALIDAD.	67
2.2. CRECIMIENTO DE LA INFORMALIDAD.	70
2.3. PROCEDENCIA DE LOS INFORMALES.	75
3. INCIDENCIA DEL SECTOR INFORMAL EN EL PIB.	77
4. SITUACIÓN SOCIAL DEL SECTOR INFORMAL.	79
4.1. SECTORIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD.	83

Capítulo III

LA CORPORACIÓN NACIONAL DE UNIDADES POPULARES ECONÓMICAS (CONAUPE)

1. ANTECEDENTES.	85
2. ESTUDIO DE LA BASE LEGAL	
2.1. LEY DE CREACIÓN DE LA CONAUPE.	98
2.2. LEY DE CREACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA CREDITICIA.	100
2.3. REGLAMENTO A LA LEY DE LA CONAUPE.	101
2.4. RESOLUCIÓN Nº 90-272 DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.	103
3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	
3.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA.	103
3.2. ORGANIZACIÓN OPERACIONAL.	104
3.3. PROCESO OPERATIVO.	107
3.4. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES.	110
3.5. INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE FIRMARON CONVENIOS.	112
3.6. INSTITUCIONES DEL PROGRAMA DE CRÉDITO.	112
4. ACCIONES DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA CONAUPE.	
4.1. PROMOCIÓN.	112
4.2. CAPACITACIÓN.	113
5. FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO.	
5.1. PRESUPUESTO INICIAL.	116
5.2. PRESUPUESTOS DE LOS AÑOS SIGUIENTES.	117

Capítulo IV

ACCIÓN DE LA CONAUPE EN LA PROVINCIA DE COTOPAXI.

1. ANTECEDENTES.	120
2. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.	
2.1. UNIVERSO.	123
2.2. DIFUSIÓN.	123
2.3. PROMOCIÓN.	123
2.4. CAPACITACIÓN.	124
2.5. CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE EMPLEO.	124
3. COMPARACIÓN DE RESULTADOS CON LA INFORMACIÓN OFICIAL.	125
<u>CONCLUSIONES.</u>	128
<u>RECOMENDACIONES.</u>	131
<u>BIBLIOGRAFÍA.</u>	133
<u>ANEXOS.</u>	138
<u>PROYECTO DE TESIS.</u>	173

RESUMEN.

Como culminación del Curso Pre profesional previo a la obtención del Título de Licenciados en Ciencias de la Educación, a conferir la Universidad Técnica de Cotopaxi, los aspirantes Gabriel Edwin Chamorro Jaramillo y Lucrecia Matilde Zurita Alvear, presentan la tesis "Efectos de la acción de la CONAUPE en la generación de fuentes de empleo en la rama artesanal de la belleza, en la ciudad de Latacunga", a partir de la confrontación de la información oficial con los resultados del proceso de investigación de campo.

La tesis tiene como hilo conductor la concepción marxista-leninista de la sociedad ecuatoriana. Se inicia con un análisis epistemológico de la caracterización socio económica respaldado en abundante bibliografía e interpretación correlacionada de las estadísticas gubernamentales tendiente a sustentar el criterio de que la pobreza de los sectores populares se debe más bien a la concentración de la riqueza en pocas manos, antes que a una falta de productividad. Luego realiza un análisis causal del desarrollo de la informalidad en la economía, relacionando este desarrollo con las causas del empobrecimiento progresivo de la sociedad ecuatoriana, concluyendo que la informalidad es una expresión de la pobreza. Seguidamente examina a profundidad la estrategia gubernamental del ex Presidente Borja que, a través de la CONAUPE pretendió combatir los efectos de la pobreza a través de la promoción del sector informal, apoyando con líneas de crédito preferencial a los microempresarios (UPEs), y hace un seguimiento de la pérdida progresiva de respaldo gubernamental a esa Institución hasta su supresión en marzo de 1999.

Continúa la tesis con el examen crítico de la versión oficial sobre los resultados que ha obtenido la CONAUPE en la provincia de Cotopaxi, y a través del

proceso de investigación de campo, demuestra que la versión oficial es absolutamente apartada de la realidad, pues su real incidencia en la generación de nuevos puestos de trabajo es prácticamente inexistente. Termina la tesis recomendando implementar un plan nacional de capacitación para la gestión del crédito a los microempresarios, ejecutable por convenios con las universidades estatales, a fin de fortalecer al sector microempresarial y así generar nuevos puestos de trabajo para la población ecuatoriana.

Esta tesis fue dirigida por el Lic. Rómulo Alvarez Pacheco, MSC, Rector de la Universidad Técnica de Cotopaxi y Profesor de Filosofía Marxista-Leninista.

SUMMARY.

As a culminating point of the Preprofessional Course before obtaining the degree of Graduated in the Sciences of Education that the Technical University of Cotopaxi confers, the applicants: Gabriel Edwin Chamorro Jaramillo and Lucrecia Matilde Zurita Alvear, present the thesis: "Effects of a CONAUPE's action in the generation of work sources in the beauty craftmanship area, in Latacunga city", from the confrontation of the official information with the results of the field investigation proces.

The thesis has as guide the marxist-leninist ecuadorian society conception. It begins with an epistemologia analysis of the socioeconomic characterization backed in a abundant bibliography and correlated interpretation of the government statisticals that tend to defend the following criteria: the poverty in popular sectors are caused by the concentration of riches in few hands, and not because of a lack of productivity.

Later in carries out the causal analysis of the unreliability development in the economy relating this development with the causes of the progressive impoverishment of the ecuadorian society.

Deducting the unreliability in a expression of the poverty. Continuosly it examines deeply the governmental strategy of the expresident Borja that wanted to figth the effects of the poverty through the CONAUPE. He wanted to promote the informal sector by helping them with preferencial credits for the small bussinesses owners (UPEs.), and it keeps trackof of the progressive decline in governmental support to that institution until its supression on march of 1999.



The thesis continues with the critical exam of the official version about the results that CONAUPE has obtained in the Cotopaxi Province, and thanks to the process of the field investigation, it proves that the official version is absolutely far from the reality, because its real incidence in the generation of a new work places is practically inexistent.

The thesis ends recommending to implement a national plan of capacitation to take the steps for the feasible credit to the small bussinesses owners through the agreements with the state universities in order to fortify the micromanagement sector and in this way create new workplaces for the ecuadorian population.

This thesis was directed by Rómulo Alvarez Pacheco, MSC, Principal of the Technical University of Cotopaxi and Profesor of the Marxist and Leninist philosophy.

INTRODUCCIÓN.

En el banco de temas para el campo de las Ciencias Sociales, constante en la "Guía para la investigación en la U.T.C." de Francisco Ulloa, se proponen como temas de tesis los problemas del subempleo y el desempleo en Cotopaxi, así como el problema del sector informal. Aunque separados para efectos de análisis y estudio diacrónico, los aspectos del subempleo, el desempleo y el sector informal constituyen una unidad inseparable y que deben ser tratados conjuntamente, pues son expresión del avance de la pobreza entre los sectores populares.

La tesis "Efectos de la acción de la CONAUPE en la generación de fuentes de empleo en la rama artesanal de la belleza, en la ciudad de Latacunga", parte de esta concepción integral del problema y busca dar respuesta a una interrogante fundamental: ¿Ha sido efectiva la CONAUPE en la apertura de nuevas fuentes de empleo, conforme la misión institucional constante en el Decreto-Ley de creación? La hipótesis de trabajo propuesta en el plan de tesis afirma la efectividad de tal acción, por lo que la investigación de campo deberá comprobar fácticamente tal hipótesis.

Este estudio se desarrolla en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se hace una visualización de la economía nacional a partir de la concepción marxista-leninista de la sociedad ecuatoriana y en base de las estadísticas e indicadores gubernamentales. En el segundo capítulo se aborda el problema de la informalidad como efecto de las relaciones de producción del estadio capitalista de nuestro país. En el tercer capítulo, se analiza a la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Productivas Económicas –CONAUPE–, institución creada en el gobierno del Dr. Borja como estrategia para combatir el desempleo a través de la creación de fuentes de trabajo, derivadas del fortalecimiento

microempresarial resultante de la dotación de crédito preferencial a las unidades populares económicas. En el cuarto capítulo, se aborda la acción específica de la CONAUPE en la ciudad de Latacunga, teniendo como universo investigativo al gremio de los artesanos de la belleza asentados en el casco urbano de esta ciudad. Como efecto del estudio, se extraen conclusiones generales y sectoriales, así como también se proponen recomendaciones de tipo investigativo y operativo.

La gestión cumplida a través de la Comisión Especializada Permanente de Fiscalización y Control Político del H. Congreso Nacional, permitió –tras cuatro meses de insistencia- obtener la información oficial básica, a partir de la cual se pudo estructurar todo el estudio. Las deficiencias de dicha información -que reflejan las deficiencias operativas de la Corporación- limitan el alcance del estudio a los resultados de la gestión de la CONAUPE en los dos años inmediatamente anteriores a este estudio (1997 y 1998), deficiencias que, en cierta medida, justifican la inclusión de este organismo en la nómina de instituciones suprimidas mediante Decreto Ejecutivo No. 683 de marzo del presente año.

La abundancia de citas bibliográficas, cuadros estadísticos e infogramas procuran facilitar a los lectores la comprensión del problema, a la vez que les remite a fuentes de consulta que abordan con mayor profundidad este tema y su contexto. El estudio tiene el carácter exploratorio, por lo que deberá ser abordado con más detenimiento en investigaciones posteriores.

Capítulo I

DESCRIPCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL.

1. FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ECUADOR.

1.1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS.

En el ámbito socioeconómico, al Ecuador se lo ha definido como **un país del Tercer Mundo, dependiente del imperialismo, de capitalismo atrasado y con rezagos feudales.**

La denominación "Tercer Mundo" (utilizada originalmente en 1953 por Sauvy) tiene una connotación política y se usa para expresar el problema del subdesarrollo, es decir, del problema global derivado de la profunda desigualdad y antagonismo que se produce entre las sociedades por sus diferencias en los aspectos que van desde lo económico y social, hasta lo geográfico y de localización hemisférica.

"Frente a comunidades evolucionadas, poseedoras de un alto nivel de ingresos y con una gran capacidad de producción y consumo, aparecen otras regidas, en cambio, por la fragilidad de sus estructuras productivas y por su escasa participación en las directrices que inspiran la dinámica social y económica a escala planetaria." ⁽¹⁾

Los países subdesarrollados son considerados "periféricos", es decir que no cuentan al momento de la toma de decisiones de alcance global, pues su marginalidad, las fuertes contradicciones internas que los aquejan y el papel que les corresponde dentro de la nueva "división internacional del trabajo", los

¹ MANERO, Fernando: *Subdesarrollo y países subdesarrollados*; p.4.

hace estar permanentemente sometidos a las fluctuaciones y exigencias de los grandes centros de decisión de la economía mundial.

Desarrollo y subdesarrollo son fenómenos complementarios, dialécticamente unidos por una contradicción antagónica en donde el desarrollo crece y se fortalece a expensas del subdesarrollo, pues el "centro" -constituido por las sociedades que son el "motor" del proceso de desarrollo- determina que las otras regiones o "periferias" se integren en función de las necesidades de ese "centro", y al compás de la dinámica que específicamente quieren imponer esas economías desarrolladas.

Esta dicotomía centro-periferia, hace que sea imposible la reproducción del modelo de desarrollo de los países del centro en los de la periferia, por lo que los cambios a implementarse en los países periféricos deberán ser generados desde el interior, para que sus mecanismos de crecimiento no produzcan distorsiones en el modo de operar de los factores socioeconómicos del país subdesarrollado.

Como expresa Eduardo Galeano en su libro "Las venas abiertas de América Latina", "... el subdesarrollo no es la etapa previa del desarrollo, sino consecuencia de aquél". Mientras el Producto Interno Bruto (PIB) de los países desarrollados crece a un ritmo sostenido de alrededor del 5% anual (con un crecimiento demográfico no mayor al 1.5%), ese mismo Producto Interno Bruto en los países subdesarrollados fluctúa alrededor del 3% anual, pero con un crecimiento demográfico de más del 2,5%, lo que significa que la brecha entre los países pobres y ricos se ensancha a un ritmo superior al 3% anual, cuyo efecto acumulado hace que cada vez más la riqueza se concentre en la minoría de países del Primer Mundo, mientras la pobreza se acrecienta en los países "periféricos".

La dependencia del imperialismo es consustancial a la condición de "país periférico". Para Theodor dos Santos, "... la dependencia es una situación en la que un grupo de países tienen una economía condicionada por el desarrollo y la expansión de otras economías, a las que está sometida." (2).

Esta dependencia estructural es el resultado de las relaciones de explotación que devienen, a su vez, de una diferenciación tecnológica ligada a niveles de desarrollo diferentes, lo que conocemos como dominación. Franck, afirma: "En la aparición del subdesarrollo estructural la impregnación de la economía interior del satélite por la estructura capitalista, desempeña un papel más importante que el drenaje del excedente económico del país satélite, una vez que éste se ha integrado al sistema capitalista mundial..." (3)

Ante la situación objetiva de desigualdad (metrópoli-satélite), se presiona internamente para pretender igualar las formas de la vida de la población del satélite respecto de la metrópoli, y esto da origen a la dependencia cultural, política e ideológica, donde la sociedad subdesarrollada se convierte en simple apéndice de la sociedad desarrollada, colonizadora o del "Primer Mundo".

La dependencia se expresa en las siguientes áreas:

- a) **Tecnológica**, que es el resultado del distinto grado de desarrollo de las fuerzas productivas entre países, a consecuencia de la escasa capacidad de investigación propia hace que un país mediatice su desarrollo a los avances científicos y tecnológicos que se dan en otro.

² VIDAL VILLA, José María: *La economía mundial*; p. 126.

³ *Ibidem.* p. 125.

- b) **Financiera**, como efecto de las injustas relaciones de intercambio de productos, de la nueva división internacional del trabajo (países especializados en producir materias primas y países especializados en producir bienes industrializados y de consumo); la sustracción de los excedentes monetarios vía repatriación de capitales, aspecto que tiene en los Organismos Financieros Internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, y más recientemente, la Corporación Andina de Fomento -para los países bolivarianos-), a los encargados de ejercer una presión constante sobre las economías de los países subdesarrollados en función de los intereses de los centros de poder mundial.
- c) **Comercial**, en que los países subdesarrollados son proveedores natos de materias primas para los países del Primer Mundo; los países periféricos frecuentemente desangran sus economías por guerras comerciales que infravaloran sus materias primas, a la vez que se constituyen en "mercados cautivos" de los excedentes de las metrópolis, que los proveen "en forma exclusiva" de los bienes de consumo, lo que ahonda la dependencia.

Estas relaciones desiguales de comercio obedecen a diversos factores:

1. Poca elasticidad de la demanda de productos primarios por parte de los países industrializados, en contraposición con la amplitud de productos manufacturados que estos ofrecen;
2. Reducción de la proporción de materias primas utilizadas en los productos manufacturados -en relación a la unidad de valor- como consecuencia del progreso científico y técnico;

3. Proteccionismo hacia las materias primas producidas en los países industrializados, o en los países en los que los países colonialistas (especialmente de la Comunidad Económica Europea) tienen especiales "obligaciones históricas" -por ser colonias de reciente "independencia" en las que subsisten importantes intereses de la metrópolis-, mientras que hacen gala de la "liberación de mercado y comercio" para poder ubicar sus productos industrializados en los demás países del Tercer Mundo; y,
4. Desarrollo de productos sintéticos, de **reciclaje**, que casi no incorporan materias primas -en el sentido tradicional de la definición- producidas por los países subdesarrollados.

" Todos estos factores hacen que los términos de intercambio -es decir, precios de los bienes exportados divididos por los precios de los bienes importados- hayan empeorado, tanto si consideramos los precios generales entre los de los países subdesarrollados y desarrollados, como los correspondientes a los productos primarios en relación a los manufacturados".⁽⁴⁾

- d) **De la mano de obra**, donde, a través de la denominada "fuga de cerebros", el país desarrollado se beneficia del ahorro en el costo de formar nuevos científicos y profesionales (en Estados Unidos, cuesta tres veces más formar un profesional universitario que en América Latina, por ejemplo), lo que limita en los países periféricos las posibilidades de desarrollo científico. Además, con la emigración de mano de obra no calificada -así sea en condición de ilegal, y precisamente por eso-, los países desarrollados se benefician con el menor costo de producción por los bajísimos salarios que pagan, la inexistencia de prestaciones sociales, laborales y de censatía, y la repatriación de ilegales cuando estos han concluido su vida útil, endosando a los países periféricos el problema de las

⁴ LLUCH, Ernesto: *El desarrollo económico*; p. 109.

personas de la tercera edad aquejadas de enfermedades profesionales, discapacitadas o simplemente carentes de cobertura de seguridad social. A esto, se suma la merma de la potencialidad de generar capitales propios vía incremento del valor agregado, pues la fuerza de trabajo es explotada en las naciones más desarrolladas.

El capitalismo es el modo de producción fruto del desarrollo histórico, que se fue formando en las entrañas del feudalismo como resultado de la contradicción resultante del incesante desarrollo de las fuerzas productivas, a partir de las relaciones feudales de producción, en que la economía natural y la vinculación de los campesinos con la tierra impedía el que se den las condiciones propicias para el desarrollo del capital, condiciones que fueron modificadas por las revoluciones liberal-burguesas.

“Las fuerzas productivas en la formación social capitalista se caracterizan por la gran producción mecanizada. En sustitución del taller artesano y la manufactura, nacieron las grandes fábricas y plantas industriales, minas y canteras. El capitalismo en unos dos siglos de su existencia ha hecho para el desarrollo de las fuerzas productivas mucho más que todas las épocas precedentes de la humanidad”. (5)

En el modo de producción capitalista, la producción tiene como fin producir independientemente de la satisfacción de las necesidades esenciales de los seres humanos, pues, a través de esa producción se obtiene el beneficio (ganancia) que le permite seguir desarrollándose. En otras palabras, es la ganancia obtenida a través de la apropiación de la plusvalía, la condición que mantiene con vida al capitalismo.

Claudio Napoleoni, en su “Curso de Economía Política” describe al capitalismo de la siguiente manera:

⁵ BURLATSKY, F.: *Materialismo histórico*; p. 54.

"... un sistema se denomina capitalista cuando esta caracterizado (...) por: 1) la separación entre trabajo y propiedad de los factores de producción: 2) la propiedad privada de los factores de producción: y, 3) la libertad legal del trabajador, que vende su propio trabajo en el mercado y que, de esta forma, asume plenamente la naturaleza de mercancía." ⁽⁶⁾

Esta claridad conceptual es complementada por L. Segal, que detalla las condiciones de la producción capitalista:

"El modo capitalista de producción es un modo de producción mercantil, en el cual: a) el productor inmediato, el obrero, no posee medios de producción y, en consecuencia, para vivir está obligado a vender su fuerza de trabajo; b), los medios de producción son propiedad de los capitalistas que no trabajan y que explotan a los obreros asalariados para obtener un beneficio." ⁽⁷⁾

El nacimiento de la producción capitalista se da a partir de dos situaciones interinfluyentes dialécticamente: la formación de una masa humana privada de los medios de producción (ex campesinos), y por lo mismo, obligada a vender su fuerza de trabajo para poder sobrevivir; y la existencia de un grupo humano (ex terratenientes y comerciantes) con el poder de arrebatarse a los demás los medios de producción y de concentrarlos para así obligar a esa masa humana a trabajar en su beneficio. Esta exacción de los medios de producción es esencialmente una violación a la libertad humana, y por lo tanto, el capitalismo constituye una situación de perenne violencia que ejercen los poderosos en contra de los oprimidos, según lo reconoce Alvin Toffler en "El cambio de Poder":

"Antes de la revolución de las chimeneas, cuando nuestros tatarabuelos trabajaban como bestias en el campo, todo el mundo estaba tan subdesarrollado a nivel económico como los países más pobres y escasos de capital del mundo actual. Entonces no había economías "desarrolladas" a las que solicitar prestamos de miles de millones de dólares o recurrir a la ayuda extranjera. Entonces, ¿de dónde salieron las primeras fortunas que financiaron las primeras industrias de la era de las chimeneas? Muchas de ellas habían sido conseguidas, directa o indirectamente, merced al pillaje, al saqueo y la piratería: el látigo del capataz de esclavos... la conquista de tierras... el

⁶ NAPOLEONI, Cludio: *Curso de economía política*; p. 86.

⁷ SEGAL, L.: *Principios de economía política*; p. 83.

bandidaje... la extorsión... el terror impuesto por el señor labriego... los trabajos forzados de indios en minas de oro y plata... las enormes extensiones de terreno otorgadas por monarcas agradecidos a sus guerreros y generales." ⁽⁸⁾

Si bien la esencia del capitalismo es igual en todas partes, su desarrollo relativo no siempre es igual. Mientras para las metrópolis imperialistas los problemas del capitalismo radican en las nuevas manifestaciones de la internacionalización del capital y de la transnacionalización de los monopolios -las formas más novedosas de la penetración y de la opresión imperialista-, las variaciones en el papel del capital financiero, las particulares formas de ensambladura entre los monopolios y el Estado, los nuevos rasgos de la crisis económica dentro de la crisis general del sistema, las repercusiones de la revolución científica y técnica el marco del capitalismo monopolista del Estado y la connotaciones económicas de la globalización en sus componentes dialécticas de homogenización de la insatisfacción; en cambio, en los países periféricos los problemas del capitalismo tienen que ver con el atraso relativo, con los frenos que le impiden acompañarse a la marcha del capitalismo imperialista. Estos frenos son: el control, la limitación y la deformación capitalistas.

- a) **El control**, que está en contraposición con el "Laissez-faire" (dejar hacer y dejar pasar) que fue el sustento teórico de la fisiocracia y el mercantilismo reflejado en la ideología liberal -que en esta época de libre concurrencia de los imperialismos se denomina "neoliberalismo"-, impone un sistema rígido -impropio del libre mercado- como es el "congelamiento" del precio de productos, la fijación de márgenes de utilidad, el "anclaje" de las tasas activas de interés bancario con respecto a las pasivas, y otras medidas similares impropias de un capitalismo donde la libre oferta y la libre demanda deberían ser el único mecanismo regulador del mercado.

⁸ TOFFLER, Alvin: *El cambio del poder*; p. 61.

- b) **La limitación**, como predeterminación de parámetros fuera de los cuales se anula la libertad de comercio. En esta categoría están los "escudos fiscales" o tasas preferenciales de interés en valores fiduciarios, los aranceles proteccionistas y de "dumping", la liberación de tasas y de impuestos a las importaciones, los cupos de exportación, las "bolsas de productos" y otras formas restrictivas de los flujos comerciales que niegan la libre competencia en el mercado internacional.
- c) **La deformación del capitalismo**, reflejada en la persistencia de las relaciones anacrónicas de producción: bajos salarios que deprimen la capacidad adquisitiva, y por lo mismo, frenan el consumo de los bienes que produce el propio sistema, por lo que declina la producción con lo que se disminuye el beneficio proveniente de la explotación intensiva de la mano de obra, generándose la contracción del propio modo de producción capitalista; la existencia de capacidad instalada fabril improductiva, con lo que la tasa de depreciación de activos fijos -de por sí alta- no es cubierta por la permanencia de instalaciones ociosas; la tendencia a privilegiar el desarrollo del sector terciario de la economía (sector de los servicios), cuyo valor agregado neto más bien se lo exporta antes que capitalizarlo para impulsar el desarrollo nacional.

En definitiva, el capitalismo atrasado del Ecuador hecha por los suelos los conceptos que son paradigma en los países capitalistas "auténticos":

"El tópico de siempre, la metáfora de la 'mano invisible' de Adan Smith, sigue siendo, sin embargo, el hilo conductor más adecuado para plantear la tesis central: ésta es la directa consecuencia del análisis de las ventajas de la división del trabajo y la especialización hecha por Adan Smith en 'La riqueza de las naciones'. En una sociedad con múltiples agentes económicos e innumerables transacciones, solo el sistema de precios y el mercado no interferido están en capacidad para cristalizar una división de trabajo que efectivamente conduzca al mayor producto social posible. La condición es la

concurrencia perfecta, y un corolario es la extensión de esa tesis a la economía internacional a través de la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo".⁽⁹⁾

Los rezagos feudales persistentes en nuestra economía son fácilmente identificables: la existencia de terratenientes y campesinos como clases sociales conforme las define Vladimir Illich Ulianov Lenin:

"...grandes grupos de hombres que se diferencian por su lugar en el sistema históricamente determinado de la producción social, por su relación en la mayoría de los casos confirmada y precisada en las leyes hacia los medios de producción, por su papel en la organización social del trabajo y, por consiguiente, por los medios de obtención y por el volumen de la parte de riqueza social que disponen..."⁽¹⁰⁾

La subsistencia de la explotación y opresión a amplios sectores de campesinos pobres a través de formas precarias de producción agrícola como el arrendamiento y la aparcería; el pago en especie que da el terrateniente por el trabajo del campesino en la gran propiedad rural; el pago en dinero que hace el campesino al terrateniente por el uso de los pastos, el agua y la leña; la subsistencia de métodos arcaicos de laboreo agrícola: la tracción animal, el laboreo manual, la concurrencia familiar al cultivo; y como expresión máxima de los rezagos del feudalismo: el minifundio que se divide y subdivide con marco legal correspondiente, y la reforma agraria o destrucción de las unidades productivas agrícolas en aras de una titulación de la propiedad, que en nada cambió la situación del campesinado pobre del país.

1.2. MARCO TEÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO.

1.2.1. Los paradigmas económicos para el desarrollo.

⁹ COEDES: *Los nuevos límites del Estado*; p. 217.

¹⁰ P.C.M.L.E.: *Las clases sociales en el Ecuador*; p. 32.

Dentro de la línea teórica del desarrollo del capitalismo –en una de cuyas fases se halla nuestro país-, se han definido tres paradigmas económicos para la acción del Estado y su rol en el proceso de desarrollo:

- a) **El paradigma estructuralista** (que concibe a la realidad económica como una serie de estructuras conformadas por elementos solidarios, por lo que la modificación de uno de ellos afecta a todos los demás), asigna - como rol económico del Estado- el que éste sea activo y centralizado y que mantenga una actitud pasiva en los que se refiere a la inserción en el mercado mundial; en lo referente a las políticas públicas, deben ser activas e intervencionistas dentro de un régimen económico mixto y regulado, siendo indiferente -para el resultado- el tipo de régimen político que se adopte.

“Esta teoría sostiene que los procesos políticos y culturales de un país están determinados por las diversas estructuras económicas y sociales que en él existen. Las estructuras son las partes fundamentales que sustentan la organización social. Según ella, la condición de sub desarrollo económico, el atraso político y social, las deformaciones de la organización política y todos los demás elementos de la vida comunitaria obedecen, en último término, a factores estructurales de orden económico. Por consiguiente, para avanzar hay que propiciar un cambio fundamental en las estructuras socio-económicas del Estado.”⁽¹¹⁾

- b) **El paradigma neoliberal**, (corriente del pensamiento económico burgués que pretende la primacía del mercado, el libre juego de la oferta y la demanda, junto con la espontaneidad de la economía capitalista como elementos reguladores de la actividad económica nacional e internacional), asigna al Estado como rol económico la pasividad y la descentralización, alentando el libre comercio como política de inserción en el mercado mundial; las políticas públicas deben ser neutrales y aperturistas, que fortalezcan un régimen económico privado y no

¹¹ BORJA CEVALLOS, Rodrigo: *Enciclopedia de la política*; p. 401.

regulado, siendo también indiferente el tipo de régimen político que adopte el país.

“Se busca volver a las leyes de mercado, implementar de nuevo y en toda su magnitud las inhibiciones estatales en la marcha de la economía, regresar a los tiempos de *laissez-faire*, abrir las fronteras para la inversión extranjera indiscriminada, exonerar al derecho de propiedad privada de toda responsabilidad social y, en suma, poner la conducción de la economía en manos privadas so pretexto de modernizar el Estado o de reducir su tamaño”.⁽¹²⁾

En este contexto, el papel de la libertad individual –sabiamente explotada por los medios de comunicación- alcanza un papel casi místico como factor para el desarrollo:

“El individuo, en cuanto agente económico, es el centro constitutivo de la sociedad; del ejercicio pleno de su libertad, en igualdad de oportunidades, depende el destino de la humanidad. La competencia es el espacio que la sociedad le presenta al individuo para ejercer su libertad entre iguales; allí deberá sacar a relucir toda su capacidad, ingenio y creatividad para triunfar”.⁽¹³⁾

- c) El paradigma neoestructuralista** (que procura establecer reformas al modelo de acumulación para quitar un poco a los que más tienen y entregarlo a los que menos tienen –que no siempre son los más necesitados- conservando el mismo sistema de explotación; de allí su carácter reformista en lo económico que se encubre bajo el ropaje de la redistribución de la riqueza), asigna al Estado como rol económico un intervencionismo selectivo u subordinado al Ejecutivo, con el integracionismo como política de inserción en el mercado mundial, siendo las políticas públicas selectivas y reguladoras para que el régimen económico admita varias formas de gestión. Al igual que los dos paradigmas anteriores, le es indiferente el régimen político que se adopte.

¹² BORJA CEVALLOS, Rodrigo: Op. Cit. pp. 682-683.

¹³ ACHIG SUBIA, Lucas: *Neoliberalismo y políticas sociales: una aproximación teórica*; p. 11.

“Es un paradigma que (...) sin desconocer la importancia del mercado y de la empresa privada, ni negar la necesidad de su inserción en la economía internacional, postula el sistema de economía mixta y quiere fortalecer las instancias reguladoras del Estado a fin de restaurar los equilibrios macroeconómicos y sociales (...) sostiene que el subdesarrollo y los problemas económicos principales que padecen los países latinoamericanos –excesiva deuda externa, desequilibrios fiscales, pérdida de dinamismo económico, creciente desempleo, inflación-, no se deben tanto a las políticas económicas seguidas por sus gobiernos, sino a viejas taras estructurales de orden nacional e internacional, consagradas por la historia (...)”⁽¹⁴⁾

Como podemos apreciar, los enfoques paradigmáticos del desarrollo demuestran un entrecruzamiento de intereses, opciones y posibilidades orientadas al beneficio de los grupos de poder y a la satisfacción de sus necesidades de permanencia y consolidación, sin que sea posible ningún tipo de interés por la suerte de las mayorías populares.

“Los enfoques neoliberal y neoestructural de organización de la economía, por ejemplo, muestran diferencias importantes en lo que se refiere al carácter activo o pasivo de la intervención del Estado, la neutralidad o selectividad de las políticas públicas, el libre comercio o la inserción condicionada en los mercados mundiales; pero, ninguna de ellas analiza el carácter autoritario o democrático de los regímenes políticos, ni los requisitos y condiciones de los acuerdos sociales que habrán de dar viabilidad a la transición hacia formas más eficientes y equitativas de organización económica del Estado”.⁽¹⁵⁾

Estas características paradigmáticas devienen –en última instancia- en prácticas neoliberales que giran en torno a una necesidad concreta del capitalismo financiero para “racionalizar” el sistema económico; por eso el neoliberalismo está íntimamente ligado a procesos como la renovación del capital fijo, la disminución de la tasa de inflación, el aumento de la tasa de la fuerza de trabajo, etc.

“El neoliberalismo actual, a diferencia del liberalismo económico de los siglos XVIII y XIX, sí presupone la intervención del Estado en la economía nacional; surge en la época del imperialismo y del desarrollo del capitalismo monopolista del Estado. Esta última faceta del capitalismo –intervención del Estado en la economía nacional- se constituye en un obstáculo (sobre todo en los países subdesarrollados cuyos Estados controlan los ejes

¹⁴ BORJA CEVALLOS, Rodrigo: Op. Cit. pp. 685-686.

¹⁵ MANCERO, Alfredo: *La economía política de la reforma del Estado*; p.7.

productivos nacionales) para la libre vigencia del mercado sin la intervención directa del Estado". (¹⁶)

En este contexto, aunque con distinta denominación, son formas del neoliberalismo irradiado desde los Estados Unidos de Norteamérica:

- El "neoliberalismo" de la Europa de menor desarrollo;
- El "reformismo" de Europa del norte;
- La "economía social de mercado" de Alemania, Suecia y Suiza;
- El "proteccionismo" en Japón, Taiwan, Singapur y demás "tigres asiáticos";
- El "estructuralismo" y "neoestructuralismo" de América Latina.

1.2.2 Corrientes del pensamiento económico en el capitalismo.

Los paradigmas anteriormente anotados constituyen los parámetros de la praxis económica, a partir de los cuales se desarrolla un conjunto de medidas y acciones específicas estructuradas dentro de dos tendencias económicas contemporáneas que han ejercido -alternativamente- el predominio en el mundo capitalista, en una sucesión de modelos de desarrollo que tienden hacia una síntesis pragmática en los tiempos actuales. Estas corrientes son el keynesianismo y el monetarismo.

Tomando como referencia el rol que debe cumplir el Estado en la economía de las naciones, cada corriente se caracteriza por los siguientes principios:

- a) **El monetarismo**, sostiene que el sistema capitalista fundamenta su estabilidad en el comportamiento autónomo y descentralizado de cada

¹⁶ POZO C., Mauricio, y Lucero V., Esteban: *Rol del Estado en la política macroeconómica y el sistema financiero*; p. 10.

agente económico, por lo que el Estado debe abstenerse de emitir controles, regulaciones, política monetaria y política fiscal, para conseguir que esa estabilidad sea cada vez mayor, pues las economías modernas no requieren de políticas económicas contracíclicas sino estables, analizadas de acuerdo a sus ventajas comparativas. Sostienen que la existencia de un sistema de precios flexible instantáneo es capaz de resolver cualquier problema o desequilibrio en la economía. A partir de estos postulados, se ha estructurado la Teoría de las Expectativas Racionales (TER), que sostiene la ineficacia de la intervención estatal, pues esta intervención parte de hipótesis improvisadas o ad-hoc sobre el comportamiento de los agentes económicos, sin que se privilegie el rol de las "reglas de juego" como efecto de la estabilidad y de la credibilidad del sistema. Según Meller, "...la efectividad de las políticas macroeconómicas en el campo monetarios y fiscal -por intervención del Estado- se anulan por la capacidad de los agentes privados de anticipar las decisiones de los gobiernos, lo que quedaría superado si no existen esas políticas, y por lo mismo, no es posible anticipárselas". (Citado por Mauricio Pozo, Op. Cit.)

- b) **El keynesianismo** afirma la existencia de un mecanismo automático que corrige los desequilibrios que se producen en los mercados de bienes y factores, y obliga a que el Estado intervenga a fin de dar estabilidad al sistema capitalista -de por sí inestable-. La política económica permite "monitorear" la evolución de la economía y dar respuestas flexibles a cada situación, por lo que una política discrecional es superior a una regla permanente, y esa flexibilidad hace que se propongan correctivos inmediatos a los desequilibrios económicos, de tal manera que se adapten al cambiante mundo real



“ En la mayor parte de las economías occidentales, la teoría keynesiana ha establecido las bases de un capitalismo controlado y orientado hacia el bienestar. Realmente a la extensa asimilación del mensaje keynesiano se ha debido, en gran medida, el notable grado de estabilidad económica en el mundo occidental durante las pasadas dos décadas y la significativa reorientación de las actitudes frente al papel del Estado en la vida económica”. (17)

Fruto de la vigencia del pensamiento keynesiano fue la instauración del denominado “Estado de bienestar”, en el que las políticas sociales gozaron de atención preferente por parte del Estado, como forma de redistribución de la riqueza. Pero -conforme lo advirtió el mismo Keynes-, su pensamiento partía del Primer Mundo, en el que las etapas de depresión económica eran incidentales antes que permanentes, y por lo mismo, una política “antidepresión” es factible, a través del aumento de la demanda agregada de bienes y servicios vía inversión estatal con déficits presupuestario controlados. Pero su aplicabilidad efectiva en los países del Tercer Mundo merece reservas no sólo conceptuales.

“En realidad estas dos visiones del mundo económico, la monetaria y la keynesiana, y sus ideas de fondo (la mano invisible y las políticas discrecionales, como mecanismos de estabilización económica), han disputado un predominio con fluctuaciones cíclicas de auge y caída, tanto en el campo profesional como público. Cabe anotar que la mano invisible gozó de un buena salud hasta la Gran Depresión de los años 30, y ha vuelto con renovados bríos y una vigencia universal luego de la crisis del endeudamiento externo de los ochenta; mientras que las políticas discrecionales, acompañadas en el caso de América Latina de una estrategia de desarrollo hacia adentro promovida por esa misma intervención, predominaron por cerca de tres décadas, desde los años 40 hasta mostrar claros signos de agotamiento a fines de los 70”. (18)

La síntesis pragmática de estas dos corrientes del pensamiento económico, está constituida por las siguientes ideas:

- a) De origen monetarista: 1.- El gasto gubernamental debe guardar consistencia con los ingresos tributarios; 2.- se debe priorizar el control el control de la inflación hasta equipararla a la inflación internacional.

¹⁷ BARBER, William J.: *Historia del pensamiento económico*; p. 240.

¹⁸ POZO C., Mauricio, y Lucero V., Esteban: Op. Cit. p. 12.

- b) De origen keynesiano: 1.- Se debe desarrollar una política económica de sintonía fina que asegure un papel macroeconómico contracíclico por parte del gobierno.

Esta síntesis pragmática plantea las siguientes políticas:

- 1) Apertura de la economía a los flujos internacionales de comercio y capital, pero con cautela, pues los capitales se mueven de manera cíclica, lo que puede profundizar la naturaleza de los ciclos.
- 2) Las instituciones políticas (Estado) cumplen un rol complementario a las instituciones económicas (mercado e iniciativa privada).
- 3) Superación de la pobreza y redistribución del ingreso.

2. CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL.

2.1. EL MODELO DE DESARROLLO ECUATORIANO.

Con respecto a los modelos de desarrollo que se han ensayado en nuestro país, resulta complejo enunciarlos cronológicamente ante la diversidad de puntos de vista, concepciones y características que tienen los tratadistas.

Las dificultades, de las que habla Osvaldo Hurtado en la Presentación de su libro "El Poder Político en el Ecuador", ("... no ha sido fácil superar el problema planteado por la inexistencia de estudios básicos...[pues]... no cuenta el país

con una historia económica y social") (19), se incrementan con los enfoques ideológicos de distinto género que impiden una cronología definitiva. Si tomamos como ejemplo el proceso de desarrollo de las sociedades prehispánicas, encontramos que para unos autores el Tahuantinsuyo tenía régimen "socialista", casi "comunista" (Luís Bodin –francés- afirma: "... a veces cuesta trabajo establecer, en este sistema casi socialista, la diferencia entre el hombre libre y el esclavo...")(20), en cambio para otros, el régimen imperante era francamente esclavista ("... con una sociedad escindida en clases antagónicas donde la tribu a la que pertenecía el Sapa Inca era la que ejercía la dominación y la explotación de los prisioneros de guerra").(21).

En el período colonial se amplía la diversidad de enfoques. Para Fernando Velasco "... la supervivencia de las formas andinas de producción y el ulterior desarrollo paralelo de formas feudales y esclavistas fue el resultado de la estructuración de una formación social global en la que estas pasadas formas de producción sobrevivían en la medida en que eran económica, política e ideológicamente aptas para extraer sobretrabajo a las masas nativas, y para de esta suerte, alimentar la acumulación de capital a escala mundial". (22). En este contexto, Fernando Velasco sostiene que la dominación colonial está inscrita en el proceso de desarrollo del capitalismo y no es la prolongación de la estructura feudal de España de la Edad Media. Esta hipótesis está sustentada en el auge de la manufactura textil, cuyo decaimiento (por la competencia de los tejidos de Inglaterra y Flandes), obligó a que se desarrolle una "economía sustitutiva" basada en la agricultura para exportación, fenómenos estos propios de un sistema capitalista antes que feudal.

¹⁹ HURTADO LARREA, Osvaldo: *El poder político en el Ecuador*; p. 9.

²⁰ MITROPOLSKY, D.: *Compendio de historia y economía*; p. 82.

²¹ BURLATSKY, F.: OP. Cit. p. 80

²² VELASCO, Fernando, y otros: *Ecuador pasado y presente*; p. 82.

Por su parte, Juan Arancibia (citado por Enrique Ayala Mora), propone una hipótesis de periodización colonial de varias fases, en la que "... la primera sería claramente precapitalista y se extiende desde el asentamiento español hasta finales del siglo XIX; se la caracterizaría como 'servil-dependiente'. La segunda sería predominantemente capitalista y está actualmente en pleno proceso de maduración".⁽²³⁾ Conforme este criterio, las divisiones clásicas de nuestra historia nacional no tendrían correspondencia con el proceso económico, pues la colonia se extendería hasta nuestros días, con formas distintas de coloniaje.

Por su parte, Andrés Guerrero y Rafael Quintero proponen que el sistema económico colonial puede ser aprehendido teóricamente como un período de transición "...en el cual la estructura social global estará constituida por elementos homogéneos, es decir, formas sociales de producción transitoria".⁽²⁴⁾, y que a lo largo del siglo XIX se produce la descomposición del modelo implantado en la segunda fase del período colonial (agrícola-exportador).

A diferencia de lo que sucede con el modelo económico de antes de la independencia, existe un criterio unificado en lo que respecta a la economía durante la República. Quien mejor sistematiza este criterio es Washington Macías en su libro "Problemas socio-económico del Ecuador", donde afirma que "... desde la fundación de la República en 1830 hasta los actuales años, la economía ecuatoriana ha funcionado básicamente a través de dos modelos: el agroexportador y el de la industrialización asociada. El primero, está agotado; el segundo, en funcionamiento, pero soportando una grave crisis".⁽²⁵⁾.

²³ AYALA MORA, Enrique: *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*; p. 8.

²⁴ *Ibidem* P. 9.

²⁵ MACIAS, Washington: *Problemas socio-económicos del Ecuador*; p. 9.



Según Macías, el modelo agro-exportador determinó que nuestro país se especialice en producir y exportar productos agropecuarios e importar manufacturas, lo que permitió que el Ecuador se incorpore al mercado capitalista mundial. El modelo agroexportador habría tenido dos fases: la cacaofera -vigente hasta 1925-, y la bananera, vigente hasta mediados de la década de los 60.

Son características del modelo agroexportador:

- 1) En lo externo:
 - Especializarse en exportar productos primarios y en importar industrializados.
 - Subordinar la política económica ecuatoriana a los centros de poder hegemónico capitalistas.
 - Realizar el intercambio en condiciones de desigualdad.

- 2) En lo interno:
 - Reinversión de los capitales en el monocultivo.
 - Dependencia estatal de los impuestos al comercio exterior.
 - Desarrollo y consolidación de la burguesía agrocomercial-bancaria.
 - Especialización regional de la producción: Costa para la exportación y Sierra para el consumo interno.
 - Freno al desarrollo manufacturero y escaso avance de las fuerzas productivas.
 - Educación desvinculada de la producción.
 - Consolidación del latifundio.

Para Macías, el modelo de industrialización asociada también tendría dos fases: de sustitución de importaciones, y de hegemonía industrial financiera.

Para la etapa de sustitución de importaciones, fueron básicas:

- La promulgación de la Ley de Protección Industrial.
- Las regulaciones aduaneras proteccionistas; y,
- La eliminación de las formas precarias de tenencia de la tierra a través de la reforma agraria.

Para el desarrollo de la hegemonía industrial-financiera (a la que Macías no hace mayor análisis por la época en que fue escrita su obra), serían fundamentales:

- La explotación petrolera.
- La política de endeudamiento agresivo; y,
- La política de globalización.

La Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), circunscribiéndose exclusivamente al siglo XX, aporta al análisis con una nueva hipótesis: las limitaciones de la producción ecuatoriana y la debilidad de las fracciones económicas en pugna, han impedido la consolidación de un modelo de desarrollo nacional.

“Por ello, a pesar de que el auge del régimen agro-minero-exportador aceleró la acumulación primaria de capital a comienzos del siglo, la forma oligárquica del Estado liberal tampoco pudo unificar las lógicas económicas de los dos centros regionales de dominación política (Guayaquil y Quito), ni consolidar la centralización del poder estatal para el ejercicio pleno de la jurisdicción nacional en materia fiscal y judicial”.⁽²⁶⁾

Las características de los modelos enunciados por Macías son validados por CORDES al referirse al modelo agro-minero-exportador, pero en el modelo al

²⁶ CORDES: *La ruta de la globalización*; pp. 319-320

que CORDES denomina "Proyecto modernizador de postguerra" en donde se hace el principal aporte conceptual.

El proyecto modernizador de postguerra –según CORDES- se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX en dos formas: sustitución de importaciones, y modernización e inserción global.

La fase de sustitución de importaciones tiene como punto de partida los cambios de pensamiento político que se dieron a inicios de la década de los cincuenta, con un nuevo enfoque para las acciones de gobierno que constituyan un conjunto coherente de políticas de Estado:

- a) Las concepciones de Prebisch y Singer sobre el intercambio desigual, y la desconfianza de las virtudes del comercio internacional de productos primarios como factor dinámico de crecimiento económico.
- b) El desarrollo de la teoría keynesiana de la intervención gubernamental en el activismo fiscal como fórmula para prevenir los períodos recesivos de la economía internacional.
- c) El nuevo interés de las agencias internacionales por el uso de las técnicas de planificación en los países periféricos.

Sobre este tema, Osvaldo Hurtado en su libro "El poder político en el Ecuador", señala como punto de partida de este nuevo modelo (Proyecto modernizador de postguerra) la fundación de la Comisión Económica para América Latina CEPAL en 1948, que ejecuta un estudio integral del problema ecuatoriano y promueve la creación de la Junta Nacional de Planificación, en ese mismo año.

“En efecto, es el primer organismo (la CEPAL) que reflexiona en términos latinoamericanos y que, como consecuencia, cuestiona la aplicabilidad de la teoría económica originada en los países desarrollados que hasta entonces había sido aceptada sin beneficio de inventario. Racionaliza ciertos hechos económicos como los del ‘crecimiento hacia afuera’ y ‘hacia adentro’ y señala sus efectos; niega la posibilidad de reeditar un proceso de desarrollo librado a las acciones de la fuerza del mercado en los términos que se dio en los países capitalistas; propone y fundamenta la planificación en una época en que todo intento de programación era mirado con sospecha; señala los riesgos de la inversión extranjera y las condiciones que debe llenar la colaboración externa; plantea los problemas del comercio mundial; desarrolla la teoría del deterioro de los términos del intercambio, y en la UNCTAD propone las condiciones básicas que ha de llenar para que no siga siendo un medio de extracción de recursos de los países latinoamericanos; lanza la idea de integración como una alternativa al estancamiento económico y contribuye al nacimiento de la ALALC; subraya los problemas que plantea la estructura social, la mala distribución del ingreso, la extranjerización de nuestras economías y la necesidad de un ‘nuevo orden de cosas’ que sólo podrá emerger de cambios profundos en las estructuras económicas y sociales de la región”. (27).

Como una estrategia para reducir la brecha entre países ricos y pobres, se emprende una política económica de sustitución de importaciones, en base a las siguientes consideraciones teóricas:

- a) Imposibilidad de acelerar el crecimiento del ingreso y mejorar los niveles de vida a través de exportaciones de productos básicos.
- b) Imposibilidad de generar ocupación y ampliar el ahorro a través de actividades rurales debido al elevado excedente de la oferta laboral; y,
- c) La conveniencia de utilizar mecanismos aduaneros de protección de las industrias nacientes, como incentivo temporal para orientar a los empresarios hacia las actividades de manufactura”. (28)

Según este ejercicio de ingeniería política, era factible estructurar un pacto de modernización industrial y democratización de la sociedad en torno al Estado, permitiéndose que los gobiernos ejercieran las políticas públicas para asegurar la estabilidad social; que el Estado participe en las empresas mixtas de explotación de los recursos estratégicos; se garantizaría el equilibrio de la economía mundial a través del FMI; se garantizaría la financiación externa de

²⁷ HURTADO LARREA, Osvaldo: *El poder político en el Ecuador*; p. 305.

²⁸ CORDES, Op. Cit. p. 324.



los proyectos por la gestión del Banco Mundial, y se controlarían las desviaciones proteccionistas en el comercio internacional a través del GATT.

Fueron efectos del modelo de sustitución de importaciones:

- Crecimiento de una industria sustitutiva altamente dependiente del exterior, tanto por la estructura de inversión como por la tecnología aplicada.
- Vigorización de la fluencia de capital extranjero.
- Incremento del gasto público para ampliar el mercado interno.
- Diferenciación social del campesinado por la modernización del agro.
- Acelerado proceso de urbanización.
- Fortalecimiento de las capas medias de la sociedad a través del mejoramiento del ingreso.
- Crecimiento del proletariado industrial.
- Concentración del ingreso en la nueva oligarquía industrial, que dio paso a la nueva oligarquía bancaria y financiera.
- Creciente autonomía del Estado que se convierte en el poseedor de la mayor parte de la riqueza nacional, y cuyo control acelera los procesos de recomposición de fuerzas entre las clases dominantes.

El aparente auge económico resultante de este modelo (distorsionado cualitativamente por la creciente renta petrolera), determinó que en la década de los 70' se desarrolle una forma de capitalismo de Estado, el que inicia su colapso a principios de la década de los 80' ante el peso del endeudamiento agresivo interno y externo, la caída de los precios del petróleo y los catastróficos efectos de los fenómenos naturales: El Niño en 1982 y el terremoto de 1987, colapso que agudiza el enfrentamiento de las fracciones de la burguesía dominante (los dueños del capital, herederos del modelo agro-

minero-exportador-, y los intermediarios financieros del capital internacional agrupados en la bancocracia serrana). Los primeros sustentados en la ideología neoliberal de tipo tradicional (*laissez-faire*), y los segundos con similar ideología aunque modernizada por la estrategia de la reducción del tamaño del Estado y su traspaso acelerado a manos privadas.

“El propósito de establecer la confianza para el ahorro y la inversión de origen foráneo o nacional y de trasladar el comando del proceso de acumulación al sector empresarial privado, sustenta la política de desmantelamiento firme y progresivo del área estatal de la economía. Del Estado planificador y tíbiamente reformista de la últimas dos décadas se está pasando a un Estado prescindente, identificado con la filosofía del ‘dejar hacer y dejar pasar’, y no es que este giro de la gestión estatal represente un retroceso, respecto del Estado arbitral que surgió con el boom petrolero, lo que ocurre es que los cambios en la estructura económica de la sociedad provocan más tarde o más temprano cambios correlativos en la superestructura jurídica-política, así como en la conciencia de sus integrantes”.⁽²⁹⁾

Reiteradamente se ha afirmado que el modelo de sustitución de importaciones (generador de una forma de capitalismo de Estado) “ya no da más”, y que es urgente la adopción de un nuevo modelo,. En el transcurso de estos días, diversos sectores político-empresariales vinculados con la oligarquía agro-minera-exportadora, sostienen la necesidad de que “mediante un plebiscito, el pueblo escoja el modelo económico que más le conviene”. Con esta falacia se pretende superar la serie de contradicciones interburguesas que impiden (pese a su inclusión en la carta constitucional) el que se desarrolle a plenitud el modelo de “economía social de mercado”, o modelo de “modernización productiva más inserción comercial activa”, gestado bajo los requerimientos de la globalización, como lo reconoce CORDES:

“El agotamiento de la estrategia de desarrollo que tenía el Estado como agente económico y financiero, unido al imperativo histórico de adecuar las estructuras productivas de cada país a las oportunidades comerciales que ofrece la inserción en un sistema de mercados abiertos, globalmente integrados, implica una racionalidad

²⁹ POZO C., Mauricio, y LUCERO V., Esteban Op. Cit. p. 36.

económica que excluye el 'interés político' de la autoridad local en la elección de prioridades geográficas y sectoriales de localización de inversiones productivas y de asignación de los recursos." ⁽³⁰⁾

Para conseguir esta inserción en los mercados abiertos, presuntamente regidos por las omnipotentes e inmutables leyes de mercado, se ha desplegado una estrategia de minimización del poder del Estado regulador y controlador diseñado por los teóricos keynesianos como forma efectiva de redistribución de la riqueza, teoría que sirvió de justificación a varias dictaduras caudillistas de América Latina.

"Bajo las reglas de juego de un 'sistema puro' de mercados abiertos, es inadmisibles la interferencia del sistema político en las decisiones técnicas que atañe a las políticas monetaria y crediticia, cambiaria y arancelaria. Tampoco cabe el criterio de 'interés social' para justificar la expansión del gasto fiscal, ni la aplicación de controles al comercio exterior y los flujos de financiación externa en nombre del 'interés nacional'". ⁽³¹⁾

Con estos antecedentes, es posible establecer la verdadera causa del clima de inseguridad jurídica, inestabilidad económica y agitación social que actualmente sacude al país: a más de las irreconciliables contradicciones existentes entre burguesía y sectores populares, existen también las confrontaciones de intereses dentro de la propia burguesía bancaria, entre los grupos que buscan asegurar la rentabilidad del capital financiero internacional que intermediaron a la sombra de los gobiernos democráticos y de facto durante los últimos treinta años, y los otros grupos que pugnan por recobrar la influencia decisiva que tuvo la oligarquía agro-minero-exportadora, y así recuperar su patrimonio conformado históricamente en base a la explotación de los trabajadores.

El nuevo modelo económico "modernización productiva más inserción comercial activa", es una solución pragmática que fortifica la actual estructura de los

³⁰ CORDES, Op. Cit. p. 386.

³¹ POZO C., Mauricio, y LUCERO V., Esteban Op. Cit. p. 41.

grupos de poder en el Estado ecuatoriano, a la vez que desata una pugna económico-conceptual respecto de cada una de las categorías básicas de ese modelo, de la siguiente forma:

- La categoría "estrategia de modernización", confronta a "sustitución de importaciones y aplicación del mercado interno", con "apertura comercial e integración al mercado global".
- La categoría "transferencia de tecnología", contrapone "repetición local de procesos y productos", con "diferenciación local de procesos y productos".
- La categoría "orientación exportadora", enfrenta "exportación de productos estratégicos", con "exportación de todo tipo de bienes y de servicios".
- La categoría "administración pública", enfrenta "administración centralizada", con "administración descentralizada".
- La categoría "política de inversiones públicas", confronta "política de planificación social y sectorial", con "política de planificación local".
- La categoría "régimen arancelario" contrapone "régimen proteccionista" con "régimen uniforme reducido".
- La categoría "régimen tributario", enfrenta "régimen de estímulos urbano industriales con discriminación tributaria" con "régimen de neutralidad sectorial con generalidad tributaria".
- La categoría "régimen cambiario", contrapone "tipo de cambio fijo con segmentación del mercado", contra "tipo de cambio flexible y de unificación del mercado".
- La categoría "régimen de inversiones", confronta "estrategia de restricciones sectoriales a la inversión estatal dirigida y controles a la cuenta de capitales", contra "estrategia de liberación de la inversión estatal dirigida y la apertura a la cuenta de capitales".



- La categoría "política monetaria y fiscal", enfrenta "política de activismo fiscal y dependencia del Banco Central son capacidad discrecional", contra "política de neutralidad fiscal y autonomía el Banco Central sujeto a reglas fijas".
- La categoría "políticas de precios e ingresos", contrapone "políticas de control de precios, indexación de salarios, subsidios generales y permanentes", contra "políticas de libertad de precios, flexibilización de salarios con subsidios focalizados y transitorios".

Si revisamos los alcances de cada una de estas categorías y los resultados de cada una de las políticas gubernamentales que tienden hacia el modelo de desarrollo global, resulta evidente la consolidación que han logrado en la realidad económica y política, pues, a más de que muchas de ellas están consagradas constitucionalmente, para las demás se han dejado los convenientes "vacíos legales" que aseguren su implantación jurídica posterior.

En otras palabras, el problema para la burguesía pro-imperialista y nacional no es la falta de un modelo económico, sino su propia incapacidad para delimitar y compartir escenarios o determinar influencias sectoriales que eviten nuevas fricciones.

2.2. POLÍTICAS DE DESARROLLO.

A partir de los años setenta, como efecto del modelo de sustitución de importaciones y por los ingentes recursos producidos por el "boom petrolero", el Estado ecuatoriano adquirió autonomía con respecto a los tradicionales grupos de presión, lo que permitió al Estado crear empresas poderosas

especialmente en el área de los energéticos, además de instituciones con clara orientación social dentro de la concepción del "Estado de bienestar".

Una gran cantidad de recursos financieros fueron orientados hacia los subsidios y otras concesiones tributarias; se ejecutó importante obra pública y se hicieron esfuerzos por utilizar adecuadamente la renta petrolera. Con el llamado "endeudamiento agresivo" como mecanismo financiero, se trató de "saltar etapas" en el proyecto de desarrollo implementado por las dictaduras militares.

"Al iniciar los años ochenta, el Ecuador asistía casi simultáneamente a la finalización de una década de bonanza económica y el restablecimiento del régimen democrático. En efecto, la crisis del endeudamiento externo (1982) encuentra a un país que se había acostumbrado a la holgura económica producto de los excedentes de la riqueza petrolera y del relativamente fácil acceso a los créditos de la banca privada internacional; también, a un Ecuador que retornaba al ejercicio de las libertades públicas en el marco de un Estado de Derecho, en el cual emergían nuevas y vigorosas demandas sociales por mejores condiciones de vida para la población, especialmente la de menores recursos." (32)

En este contexto, existe una falaz manipulación de los conceptos "país" y "población de menores recursos" pues el boom petrolero no significó ni la instauración del "Estado de bienestar" ni la riqueza llegó a los estratos más empobrecidos de la sociedad; por el contrario, el dinero del petróleo se concentró en las manos de los "nuevos ricos": los administradores del Estado, las altas jerarquías castrenses, los civiles oportunistas de derecha e izquierda embarcados en el proyecto dictatorial, los traficantes e intermediarios del capital financiero internacional que se constituyeron en un segmento definido de la burguesía que se ha ido consolidando hasta formar la burguesía bancaria y financiera del país.

³² VERDESOTO, Luis: *Agenda para la transición*; p. 8.

A partir de la crisis de la deuda externa, los sucesivos gobiernos han adoptado "medidas de ajuste" que han sido parches inconexos antes que cambios estructurales que permitan enfrentar y superar la crisis el sistema. Y es que, en realidad, no se ha querido enfrentar y superar la crisis, sino que se han venido sentando las bases para establecer un nuevo modelo de desarrollo económico más acorde con los intereses de la burguesía, modelo que se ha ido perfeccionado poco a poco en los sucesivos gobiernos.

En el gobierno de Osvaldo Hurtado Larrea, entre 1981 y 1984, se implementó un sistema de ajuste ortodoxo puro, con la ampliación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, con caídas en el salario real y la permanente depreciación del tipo de cambio para favorecer al sector exportador. Se establecieron las siguientes prioridades:

- Ajuste externo.
- Reducción de la brecha ahorro-inversión.
- Corrección del déficit fiscal a través de medidas de austeridad en el gasto, con la eliminación selectiva de subsidios y la creación de nuevos tributos.
- Política de precios flexibles.
- Desarrollo de mercados de capitales; y,
- Ensayar políticas sociales que compensen el costo del ajuste económico.

En el gobierno de León Febres Cordero, entre 1984 y 1988, se implementó un programa de estabilización de corte liberal que se concentró en la sustitución de las mini devaluaciones por un régimen de tipo de cambio fijo, sin anuncio de devaluaciones y un sistema de cambio múltiple; la limitación de aumentos salariales; la progresiva eliminación del control de precios; el

aumento de los precios de los combustibles y de los servicios públicos; la liberalización del mercado de capitales y la renegociación de la deuda externa.

Se establecieron las siguientes prioridades:

- Solución de los problemas de la balanza de pagos.
- Libertad de precios.
- Eliminación del desequilibrio financiero; y,
- Corrección del desequilibrio fiscal

Todo esto dentro de un esquema de reformas institucionales y estructurales que permitan viabilizar una economía de mercado.

En el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos, entre 1988 y 1992, no existió un programa concreto de estabilización por falta de percepción gubernamental de la crisis y de la forma de solventarla estructuralmente, lo que le llevó al facilismo fiscal. Su estrategia fue gradualista en la implementación de medidas económicas, como: macrodevaluación en el mercado de intervención y mini devaluaciones en todo el período; incautación de divisas de exportaciones privadas; creación del Fondo de Estabilización Cambiaria; reducción del crecimiento de la emisión monetaria; alza de los precios de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos; y eliminación selectiva de los subsidios.

En el gobierno de Sixto Duran-Ballén, entre 1992 y 1996, estableció el "Plan Macroeconómico de Estabilización" que consistió en un programa ortodoxo con manejo cambiario; restricción en lo fiscal; elevación de los precios de los combustibles y las tarifas públicas; adopción de una estrategia de choque para romper las expectativas inflacionarias; sistema de bandas cambiarias preanunciadas; eliminación de instituciones públicas y salida de



empleados públicos; desarrollo de instrumentos de intervención bancaria; adopción del plan Brady en la deuda externa; y persistencia en la indefinición sobre el destino de la empresas públicas que no fueron ni fortalecidas ni extinguidas.

En el gobierno de Abdalá Bucarm Ortiz, entre 1996 y principios de 1997, se propuso como eje económico el "plan de convertibilidad" sustentado en tres bondades teóricas : 1) es un sistema de disciplinas; 2) es un camino corto a un reordenamiento institucional; y, 3) es una forma de imprimir mayor velocidad a la reformas económicas. La propuesta de convertibilidad contenida en el Plan, contempló los siguientes aspectos:

- Reforma monetaria con tipo de cambio fijo.
- Reforma fiscal que incluye la tributaria y presupuestaria.
- Consolidación del sistema financiero.
- Reformas al mercado de trabajo con unificación salarial, flexibilización y capacitación.
- Modernización del Estado y participación de la inversión privada en la desinversión estatal.

Este programa atendía a una lógica de reformas de mercado, pero pasaba por alto la esencia populista del gobierno de Bucaram, irreductible a una práctica de disciplina, orden y perspectiva a largo plazo.

El gobierno interino de Fabián Alarcón Rivera, por su misma condición coyuntural y oportunista, no tuvo tiempo para estructurar un plan de desarrollo, debiendo dedicarse a seguir las veleidades populistas de irresponsable manejo económico, con miras a instaurar y fortalecer su propio clientelismo electoral ante posible proyectos políticos futuros.

"El Gobierno Constitucional Interino, sin respaldo en la gestión de los partidos que lo eligieron, derivó en un desgaste excesivo y prematuro; se extralimitó en las tareas de desarrollo a las que se obligó y acumuló en su torno enormes insatisfacciones populares y de la clase 'política'. En suma, existieron dificultades para determinar el 'rol' del gobierno para su período de transición".⁽³³⁾

Esta apreciación del interinazgo refuerza nuestro criterio de que el tiempo de duración de ese régimen fue excesivo, y que el Congreso Nacional –en su deseo por replantear las competencias del Poder y redistribuir las influencias-, olvidó que el único papel que debe cumplir un gobierno interino es preparar el escenario democrático para la sucesión constitucional (mediante la convocatoria a elecciones), y entre tanto dar organicidad a la administración del Estado.

El gobierno de Jamil Mahuad Witt, que se inicia en 1998 y debe durar hasta el 2003, propone un plan de reactivación económica completamente ortodoxo que descansa en cuatro ejes fundamentales: 1) Estabilidad macroeconómica. 2) Crecimiento económico y reactivación productiva. 3) Reforma estructural y modernización del Estado; y 4) Equidad y desarrollo social. En este contexto, el programa inicial está orientado a:

- Superar el desequilibrio fiscal hasta conseguir un ligero superávit en el 2002
- Corregir el desequilibrio externo en la cuenta corriente de la balanza de pagos y fortalecer el nivel de las reservas internacionales.
- Conducir una política monetaria prudente que permita reducir la inflación.
- Alcanzar la estabilidad en el mercado cambiario y disminuir los niveles de la tasa de interés.

³³ MINISTERIO DE FINANZAS: *Informe de la proforma presupuestaria del Gobierno Central 1999*; p. 5.

- Fortalecer el sistema financiero, mejorar su eficiencia, proteger a los depositantes y precautelar el ahorro nacional.
- Alcanzar un crecimiento del PIB del 1.5% en 1999, y llegar a un crecimiento superior al 5% en el año 2002.

“El restablecimiento de los equilibrios fiscal y externo, el cumplimiento del programa de reforma estructural y modernización del Estado, el fortalecimiento del sector productivo y, fundamentalmente la adopción de un programa económico consistente y de mediano plazo, posibilitarán la reactivación económica y el crecimiento sostenido, en un marco en el que se reducirán considerablemente las expectativas inflacionarias y las presiones sobre los mercados monetario y cambiario. Paralelamente los indicadores sociales de desempleo, educación salud y vivienda, mejorarán significativamente, lo que redundará en la calidad de vida de la población”.⁽³⁴⁾

Este análisis permite afirmar que desde el retorno a la democracia, las políticas económicas han buscado perfeccionar y afinar los parámetros de un nuevo modelo de desarrollo económico que privilegie la apertura hacia el exterior, y que, independientemente del nombre que se quiera dar al modelo, éste se ejecute dentro de la estrategia económica de la globalización.

3. INDICADORES Y RESULTADOS.

3.1. EFECTOS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS.

Desde el retorno al sistema democrático, la situación de la sociedad ecuatoriana ha cambiado profundamente: se ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, se ha concentrado la riqueza en poquísimas manos, se ha consolidado la burguesía pro-imperialista como clase dominante, se han agudizado las contradicciones no antagónicas intra-burguesas, y se ha profundizado la

³⁴ RUÍZ, Lucía: *Ecuador; tendencias de la distribución del ingreso*; p. 50.



dependencia del imperialismo con toda una secuela que afecta principalmente a los sectores más desprotegidos.

Dentro de un análisis estructural, la CEPAL señala los cambios operados en estos últimos años en América Latina como resultado de las políticas de desarrollo. Estos resultados demuestran el efecto que tales políticas tienen en economías débiles como la de nuestro país:

- 1) Declinación de las ventajas comparativas de los recursos naturales, salarios bajos y empleo de escasa calificación, y fortalecimiento de dichas ventajas en lo que tiene que ver con nuevas manufacturas y servicios, intensivas en inteligencia, cambio técnico, innovación y valor agregado.
- 2) Reorientación de la estrategia de desarrollo no exento de costos sociales para reestablecer la disciplina fiscal y el control inflacionario, con drásticas medidas en el intercambio comercial que reducen los gastos de protección efectiva.
- 3) Establecimiento de regímenes democráticos (pluralistas y participativos) con una alta exigencia social de transparencia y justicia social.
- 4) Percepción de que grandes estratos y segmentos de población están en peores condiciones económicas que antes, mientras una minoría cada vez menor exhibe mejorías apreciables.
- 5) Descenso de la inversión económica en el bienestar social que afectó fuertemente la calidad y cobertura de los servicios básicos haciendo imposible la solución de los rezagos sociales.

- 6) Énfasis en la reducción de gastos antes que en la elevación de ingresos, con su secuela de despidos masivos, reducción real de los salarios, deterioro de las prestaciones sociales, afectación de los niveles de empleo, la productividad y el crecimiento.
- 7) El crecimiento económico no conduce necesariamente a una mayor equidad, pero mutuamente pueden influir en el mejoramiento de la calidad de vida de las grandes mayorías.

“La solución no está en las fuerzas de la competencia; las formas usuales del mercado para estimular el crecimiento atentan contra la distribución del ingreso. La armonización de los dos propósitos, crecimiento y distribución del ingreso, está condicionada al tipo de intervención, a las políticas sociales y económicas, entre ellas una política fiscal redistributiva, políticas en el mercado laboral y en la inversión en los recursos humanos”.⁽³⁵⁾

Este diagnóstico aplicable a todos los países de América Latina, adquiere un perfil propio respecto de la realidad ecuatoriana que luego de más de 20 años de democracia y de políticas de ajuste, solamente ha constatado el mayor deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías, pues se ha obtenido:

- 1) Elevados niveles de pobreza, desempleo y subempleo.
- 2) Inadecuada distribución del ingreso: funcional (entre capital y trabajo), personal (entre individuos), generacional (entre generaciones presentes y futuras).
- 3) Estado ineficiente. Ausencia de políticas de Estado.
- 4) Crecimiento económico no sostenido, con políticas de estabilización infructuosas.

³⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Plan estratégico de desarrollo y seguridad nacional Ecuador 2025*; p. 8.

- 5) Divorcio entre políticas económicas y sociales, entre estabilización y desarrollo; incompatibilidad entre el corto plazo con el largo plazo.
- 6) Sistema de planificación limitada.
- 7) Bajos niveles de ahorro e inversión, incipiente desarrollo del mercado de capitales y elevados niveles de endeudamiento interno y externo.
- 8) Creciente déficit habitacional cualitativo y cuantitativo.
- 9) Estructura inadecuada y deficiente gestión del sistema de seguridad social.
- 10) Sistema de decisiones centralista, no participativo, marginador de regiones y grupos sociales (mujeres, pueblos indígenas y negros, discapacitados)
- 11) Sector público abultado con deficiente nivel técnico, involucrado en actividades altamente reguladas.
- 12) Lentitud y resistencias políticas, sociales y culturales a los cambios necesarios.
- 13) Desarticulación entre políticas económicas, ambientales, de población y desarrollo.
- 14) Frecuencia de desastres naturales y antrópicos con carencia de integración de sus efectos al proceso de planificación, deficiente capacidad de respuesta a los desastres que agravan el bienestar de los más pobres.
- 15) Mal uso y manejo inapropiado del espacio y los recursos naturales, asentamientos precarios en áreas de riesgo y medio ambiente deteriorado.
- 16) Mercados no competitivos, intervenidos y con reglas inestables; deterioro del sector energético, hidrocarburífero y eléctrico; infraestructura de comunicaciones incompleta y vulnerable.
- 17) Sistema económico proteccionista con insuficiente integración al comercio mundial.



- 18) Sector privado poco competitivo, con rezagos tecnológicos y bajos niveles de gestión.
- 19) Baja productividad del capital y del trabajo; baja calidad de la educación, de la cobertura de salud y de las necesidades básicas en general.
- 20) Inapropiada administración de justicia, con corrupción e inseguridad crecientes; irregular cumplimiento de los derechos humanos.
- 21) Deficiencias en el Congreso Nacional en sus labores de análisis de los problemas del país y en sus funciones de legislación y fiscalización oportuna.

"La falta de capacidad del Estado para identificar e implementar políticas adecuadas no ha permitido el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo ecuatoriano. La tasa de crecimiento económico apenas ha superado a la de la población; la inflación ha empobrecido a los sectores medios y populares; se han deteriorado los servicios de salud, educación, seguridad social y justicia; la población en situación de pobreza ha aumentado y han crecido las distancias entre los pobres y ricos. La corrupción se ha insertado en todos los niveles de la administración pública y privada, con el quebrantamiento de los principios y valores más elementales, lo que ha provocado la falta de credibilidad y confianza en el sistema democrático".⁽³⁶⁾

3.2. PRINCIPALES INDICADORES.

Siendo el contenido de este estudio eminentemente social, se pone énfasis en las manifestaciones de la pobreza como indicador visible y final del conjunto de políticas económicas de ajuste que se han venido implementando, y que demuestran la perversidad del modelo económico que han impuesto los agentes de los intereses transnacionales, no sólo en nuestro país sino en toda América Latina y el Tercer Mundo, situación que es recogida por un diario nacional el 10 de agosto de 1998:

"En América Latina, el 20% más rico percibe un ingreso medio superior a U.S.\$ 17 mil anuales, mientras el 20% más pobre llega a los U.S.\$ 930 anuales. Un 35% de latinoamericanos (165 millones) son pobres con un ingreso bajo los U.S.\$ 2 diarios. El

³⁶ DIARIO "EL COMERCIO", Lunes 10 de agosto de 1998. P. 7.

Ecuador se ubica en una posición poco destacada en el contexto latinoamericano, ya que el Índice de Desarrollo Humano, establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, coloca al país en el puesto séptimo dentro de América del Sur, superando sólo a Perú, Paraguay y Bolivia".⁽³⁷⁾

Los acontecimientos económicos de este último año han hecho variar esta última apreciación, y ubican a nuestro país a la cola de los países latinoamericanos en cuanto al índice de desarrollo humano, compartiendo ese sitio con Haití.

"Los efectos de la crisis en su conjunto (El Niño, la caída en el precio del petróleo, y la crisis financiera propiamente dicha) se han manifestado a través de varios canales. El Niño comenzado a fines de 1997, tuvo un impacto concentrado geográficamente sobre el nivel de ingresos y empleo en la población costeña. La caída en el precio del petróleo, durante 1998 y hasta inicios de 1999 afectó indirectamente a la población en general a través del deterioro de la situación fiscal. (...) Mucho más fuerte y prolongadas parecen ser las consecuencias de la crisis bancaria desde fines de años pasado que –en parte por falta de una reacción vigorosa en emprender la reestructuración del sector bancario y la estabilización macroeconómica-, se ha convertido también en una crisis en la economía real. (..) Son justamente estos efectos indirectos, adicionales a las consecuencias directas pero más limitadas de El Niño, (las) que han causado el mayor daño a los grupos vulnerables de la sociedad. Se teme que estos efectos van a prolongarse en el futuro, incluso bajo un programa de estabilización".⁽³⁸⁾

Una de las últimas encuestas realizadas a nivel nacional establece que más del 60% de la población –7'250.000 personas- son pobres. De ellas, un 20% están bajo la línea de extrema pobreza, es decir, se hallan en condición de indigentes, pues no pueden satisfacer las necesidades nutritivas de 2.900 calorías diarias por persona de 65 Kg. de peso, según parámetro establecido por la Organización Internacional del Trabajo.

Un 44% está dentro de la categoría de pobreza crónica, con ingresos inferiores a los 2'100.000 sucres para una familia de 5 miembros, lo que le mantiene

³⁷ DIARIO EL COMERCIO. Op. Cit. p.1

³⁸ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Ecuador: protección social frente a la crisis*; pp.4-5

permanentemente privados de su capacidad de consumo, no logran adquirir una vivienda adecuada ni tienen acceso a un mínimo nivel educativo,

Un 12% está en situación de pobreza reciente –que puede degenerar en pobreza crónica si no recupera su capacidad de consumo-, pues tiene carencias graves en sus necesidades básicas siendo sus ingresos inferiores a los de la línea de pobreza.

Un 15% está en una situación de pobreza inercial, pues cubre sus necesidades básicas aunque sus ingresos están sobre la línea de pobreza.

“En el país, la proporción entre el 5% más rico y el 5% más pobre se incrementa con celeridad entre 1980 y 1995. Mientras al principio de la década de los 80', del 5% más rico eran 42 veces superior a los ingresos del 5% más pobre, en 1993 la inequidad distributiva se torna crítica: el 5% más rico percibía ingresos superiores en 80 veces al 5% más pobre (...) aunque la diferencia entre los dos grupos se reduzca a 59 veces en 1995”.⁽³⁹⁾

Según datos actualizados que se manejan en el Congreso Nacional, esa proporción habría nuevamente crecido hasta ubicarse en 92 veces.

4. PERSPECTIVAS DE DESARROLLO.

4.1. TENDENCIAS ECONÓMICAS.

Los datos de la pobreza contenidos en la cita 39, demuestran el perjuicio que ha ocasionado a los sectores populares la adopción de modelos de desarrollo de corte capitalista. Mientras los economistas afines al sistema explican las causas del descalabro económico en los desajustes que se producen a nivel de

³⁹ DIARIO EL COMERCIO: Op. Cit. p. 87.



superestructura de la sociedad –por la confrontación de los intereses contrapuestos de la burguesía-, se debe recalcar que la causa de la crisis es propia del sistema, consustancial a sus relaciones de producción y a las categorías de propiedad que se practican en los países de capitalismo periférico como el Ecuador.

Examinando la tendencia de los indicadores macroeconómicos es posible apreciar de mejor manera la profundidad de la crisis, así como tomar conciencia de la imposibilidad de superarla al mantenerse el actual sistema. La comparación de las Cuentas Nacionales Consolidadas correspondientes a los años 1970 y 1998, pone en evidencia tal imposibilidad:

- **Densidad poblacional:** de 22,13 habitantes/kilómetro cuadrado en 1970, se ha pasado a 48,49 habitantes/kilómetro cuadrado en 1998, con un incremento poblacional de 45,64% para el período, lo que significa un crecimiento demográfico del 2,54% anual.

- **Población económicamente activa:** de 1'992.166 de PEA en 1970 – que equivale al 35,64% de la población total-, se ha pasado a 4'073.581 de PEA en 1998, que equivale a un 32,83% de la población total; esto significa que la capacidad de trabajo está descendiendo, lo que trae aparejada la reducción en la capacidad de incorporar valor agregado al producto nacional.

- **Relación Producto Interno Bruto/formación bruta de capital fijo:** en 1970 existía una formación bruta de capital fijo del 21,58% del PIB; en 1998 descendió al 15,13% del PIB, lo que significa que se está desacelerando la industrialización con los efectos consiguientes en el empleo.

- **Relación Producto Interno Bruto/consumo final:** en 1970, el 86,91% del PIB era absorbido por el consumo final, mientras que en 1998 se redujo al 72,30%, es decir, existe menor capacidad de consumo final.

- **Relación Producto Interno Bruto/inversión extranjera directa:** en 1970 la inversión extranjera significó el 6,04% del PIB, mientras que en 1998 se redujo al 0,5%, es decir que casi no hay afluencia de capital extranjero productivo.

- **Relación Producto Interno Bruto/participación de las exportaciones:** en 1970 las exportaciones significaron el 12% del PIB, mientras que en 1998 fueron del 19,8%, lo que significa que su crecimiento está destinado a mercados externos antes que a satisfacer las necesidades internas.

- **Relación Producto Interno Bruto/participación de las importaciones:** en 1970 las importaciones significaron el 16,81% del PIB, mientras que en 1998 fueron el 26,85% es decir, se incrementa la dependencia de los mercados internacionales.

- La comparación de estos dos últimos indicadores demuestra la existencia de una balanza comercial neta deficitaria acumulativa de más del 2% del PIB cada año.

- **Relación oferta final/consumo final:** en 1970 se consumía el 71,38% de lo que se producía; en 1998 el consumo fue del 34,7%, lo que implica una contracción enorme del sector productivo por la incapacidad de gasto para el consumo.

- **Relación Producto Interno Bruto/stok de capital:** en 1970 la disponibilidad de capital fue del 33,2% del PIB, mientras que en 1988 ha bajado al 31,1%, lo que demuestra la declinación en la capacidad de ahorro interno para la conformación de capitales. Si a este indicador se agrega la contracción de la inversión extranjera, se evidencia la imposibilidad del desarrollo nacional por falta de capitales.
- **Relación Producto Interno Bruto/ahorro bruto:** en 1970 el ahorro bruto fue del 13,2% del PIB, y en 1998 fue de 17,6%, lo que significa que el ahorro se ha incrementado, pero al no ser ofertado en el mercado como stok de capital productiva implica que el mismo ha salido en forma de capital financiero, con lo que se demuestra que Ecuador es un país exportador neto de capital financiero.

Cabe resaltar que existe también otra forma de exportación de capital financiero: el pago de la deuda externa pública y privada, cuya incidencia se demuestra en las siguientes relaciones:

- **Relación Deuda Externa/participación porcentual del Producto Interno Bruto:** en 1970 la deuda externa significó el 14,8% del PIB, mientras que en 1998 fue del 81% del PIB (y en 1999 será del 102% del PIB). Esto significa que toda la producción nacional de un año, sin ningún gasto ni consumo interno, apenas alcanzaría para pagar la deuda externa, sin contar con el monto creciente de la deuda interna.
- **Deuda externa per cápita:** en 1970, la deuda externa significaba una obligación de US \$ 40,3 dólares por cada ecuatoriano; en 1998 significa una obligación de US \$ 1.433 dólares por cada ecuatoriano.

- **Relación deuda externa/porcentaje de exportaciones:** en 1970, para el pago total de la deuda externa se habría necesitado el 127,2% de las exportaciones, mientras que en 1998 se necesitaría el 396% de las exportaciones, lo que significa que se necesita el dinero de cuatro años por exportaciones para pagar a los acreedores.

- **Relación servicio de la deuda externa/Producto interno bruto:** en 1972 se requirió del 0,23% del PIB para atender las obligaciones de intereses y capital de la deuda, mientras que en 1998 se necesitó el 6,5% del PIB para ese mismo servicio, cuando el total del déficit fiscal fue del 6,9% del PIB. Esto demuestra que sin pagar la deuda externa prácticamente no existe déficit fiscal, pudiendo atenderse adecuadamente a los demás sectores de la economía y la sociedad.

- **Relación servicio de la deuda externa/presupuesto del Estado:** en 1972 el servicio de la deuda externa significó el 1,59% del presupuesto del Estado, mientras que en 1998 fue el 31,08%, es decir casi la tercera parte del presupuesto, lo que constituye una exportación neta de capital financiero.

- **Relación exportaciones manufactureras/exportaciones totales:** en 1970 el 39% de las exportaciones era de manufacturas (productos elaborados y semielaborados industriales) mientras que en 1998 fue del 19%, lo que significa que el país se está especializando en exportación de materias primas –o sea sin el valor agregado del trabajo humano que genera plusvalía-, lo que impide formar capitales nacionales por la acumulación de esa plusvalía. Esto incide también en la baja oferta de fuentes de empleo.



- **Relación diferencia entre tasas activas de interés/tasas pasivas de interés:** en 1970, la diferencia entre los tipos de interés –en operaciones a 90 días- fue del 3%, mientras que en 1998 fue del 8,9%, lo que significa que los intermediarios financieros y banqueros han triplicado sus utilidades en este período, siendo el único sector que ha logrado beneficios de esta magnitud.

- **Relación Producto Interno Bruto/recaudación del impuesto a la renta:** en 1970, por impuesto a la renta (utilidades) se recaudó el 1,69% del PIB, mientras que en 1998 se recaudó el 1.68% (una centésima menos) lo que significa que no se ha incrementado la productividad –y por lo mismo la rentabilidad gravable-, o que persiste la deficiencia estructural para recaudar impuestos. Como ejemplo, en el caso de los banqueros e intermediarios financieros, sus utilidades mejoraron en un 300%, lo que no se refleja en su pago de impuestos. Así mismo, el caso de los banqueros es la demostración de la exportación de capitales financieros que hace el país vía elusión y evasión tributarias, que no es la única vía practicada por los sectores productivos:

“... es muy sorprendente el hecho de que empresas de gran liderazgo en nuestro país muestren niveles de utilidades netas, que sólo pueden explicarse o por incompetencia absoluta o por manipulación de cifras. Cómo puede entenderse el hecho, por ejemplo, de que la empresa Bananera Noboa, del grupo del mismo nombre, haya facturado ventas por 117 millones 700 mil dólares y presente utilidades de apenas 139 mil dólares (rentabilidad de 0,12%). O el caso de otra exportadora de banano, la empresa Bagno, del grupo Filanbanco, que facturó ventas por 48 millones 700 mil de dólares, y que presenta utilidades netas dignas de una tienda de esquina: 31 mil dólares (rentabilidad de 0,06%). Ese es el caso también de la exportadora de camarón y productos de mar, la empresa “El Rosario S.A.” del grupo Maspons (dueño del mayor banco del país, el Banco del Pacífico) que factura ventas por 35 millones 400 mil dólares y declaran utilidades netas de apenas 56 mil dólares (rentabilidad del 0,16%), ‘Distrigin S.A.’ empresa guayaquileña dedicada al sector químico, y la sexta empresa más grande por el volumen de ventas,

presenta utilidades netas de 33 mil dólares, para un volumen de ventas de 73 millones 800 mil dólares (rentabilidad del 0,04%)”⁽⁴⁰⁾

- **Relación participación de remuneraciones/Producto Interno Bruto:** en 1970, el 30,7% del PIB era remuneraciones; en 1998 fue del 13,9% del mismo indicador; esto significa que se ha producido una disminución de un 263% en el valor agregado por fuerza de trabajo, lo que implica una menor capacidad de acumulación de capital y una menor capacidad de gasto de la población ecuatoriana.
- **Relación salario familiar/canasta básica en sucres de 1975:** en 1970 el costo de la canasta básica en sucres de 1975 era de S/. 2.453,40, cuyo 92,92% era cubierto por el mismo salario familiar. En 1998 el costo de la canasta básica en sucres de 1975 fue S/. 4.933,60 cuyo 59,3% era cubierto por el salario familiar. Esto significa que el déficit absoluto de esta relación se ha incrementado del 7,08% en 1970, al 40,7% en 1998, lo que explica el nivel de indigencia y de pobreza crónica que aflige a los sectores populares.⁽⁴¹⁾

La dimensión de la crisis hace deshonesto tratar de justificarla en la esfera de la político, o en la lógica confrontacional de los “juegos no cooperativos de suma cero” por la que todo lo que unos agentes económicos ganan lo hacen a costa de la pérdida de otros.

La solución al problema de la crisis ecuatoriana va más allá de la simple adopción de un modelo de desarrollo económico que viabilice al sistema capitalista, pues lo que se debe transformar radicalmente son las relaciones de

⁴⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS: *Boletín Economía*; p. 20.

⁴¹ SERRANO DÁVALOS, Alberto: *Economía ecuatoriana en cifras*; (inferencias de los autores en base a las estadísticas de esta obra)

producción para que sus efectos se produzcan en todos los niveles de la estructura y superestructura de la sociedad. Esto se logrará con la conquista del poder del Estado por los sectores populares para ponerlo al servicio de los intereses de los grandes mayorías, sin perder de vista los contextos que obliga el escenario internacional.

"En los casos de América Latina y el Ecuador, el fenómeno de la globalización le ha planteado desafíos de gran complejidad, toda vez que en la región el Estado ha antecedido a la nación y en gran medida ha sido constructor de ésta. En el orden económico, los países latinoamericanos se encuentran en un proceso de redefinición de las estrategias nacionales de desarrollo, las que, a diferencia del pasado, no pueden ser diseñadas y ejecutadas con independencia de un entorno internacional interdependiente sino que, por el contrario, están condicionadas por dicho entorno por dos aspectos: por un lado, la independencia de los capitales financieros respecto de las estructuras productivas y de las regulaciones nacionales; y, por otro lado, la dependencia de las economías latinoamericanas respecto de los mercados financieros externos en cuanto a la disponibilidad de recursos para financiar su crecimiento." (42)

Para lograr esta independencia del poder del Estado de los grupos de presión nacionales e internacionales, y su consecuente servicio a las grandes masas desposeídas, se deberá encontrar una salida al nudo gordiano que significa el círculo de la pobreza de las naciones, descrito de esta manera:

"Pero precisamente a causa de la baja productividad, este exceso de la producción sobre el consumo necesario es extremadamente exiguo en los países subdesarrollados, en los que por ello se establece un círculo vicioso, que los economistas han llamado círculo vicioso de la pobreza, que puede expresarse en los siguientes términos: para superar la miseria, es decir, conseguir el aumento de la renta per cápita, se requiere un aumento de la productividad; el aumento de la productividad depende de la formación de capital y, por tanto, del exceso de la producción sobre el consumo necesario; pero este exceso es completamente exiguo precisamente porque la renta per cápita es baja. Este círculo vicioso condena a las economías subdesarrolladas a una situación prácticamente estacionaria. Y las ya escasas posibilidades de ruptura de esta situación estacionaria están ulteriormente disminuidas por el hecho de que muchos países en los que prevalecen aún estructuras sociales tradicionales, el exiguo exceso de la producción sobre el consumo necesario de los trabajadores está destinado al consumo de lujos de las clases propietarias, que tienen una posición puramente parasitaria." (43)

⁴² POZO C., Mauricio, y LUVERO V., Esteban: Op. Cit. P. 107.

⁴³ NAPOLEONI, Claudio: Op. Cit. P. 388.



El recetario hace énfasis en que el incremento de la productividad puede generar excedentes que, debidamente monetarizados, constituyan los capitales que requiere el desarrollo nacional. Pero la receta no repara que tales excedentes monetarizados escapan al exterior vía pago de la deuda externa o repatriación de utilidades de las empresas transnacionales, por lo que el principio de la solución radicará en solucionar primeramente el problema de la deuda externa y en diseñar una legislación que obligue a la reinversión total de las utilidades de las transnacionales, en procesos productivos ecuatorianos.

Pero los intereses que pugnan por el pago de la deuda y la repatriación de utilidades son muy poderosos, por lo que la toma del poder del Estado por los sectores populares es fundamental para superar la crisis nacional.

Capítulo II

EL SECTOR INFORMAL EN EL ECUADOR.

1. MARCO TEÓRICO.

1.1. ¿QUÉ ES LA INFORMALIDAD?

La definición de informalidad puede ser abordada desde el punto de vista legal, cultural y estructural.

Desde el punto de vista legal, la informalidad es el conjunto de actividades económicas que se realizan al filo o al margen de la ley. La connotación radical de esta definición implica que la sociedad de los países en desarrollo -en su gran mayoría- es notoriamente ilegal dado el bajo nivel de apego a las leyes que caracteriza la vida ciudadana de las naciones emergentes. Por eso es más adecuado -en la línea de este razonamiento- decir que los informales "Son una presencia en sí, con su propio dinamismo y estrategias de sobrevivencia, a tal punto que la 'formalidad' regulada por leyes, puede aparecer tan legítima como la informalidad que no está regulada y sin embargo es un modo de vivir."⁽⁴⁴⁾

La dimensión de ilegalidad está dada dentro del marco de la legislación tributaria principalmente, pues es de dominio público que el poder del Estado es mínimo para recaudar los impuestos en el sector informal, como consta en el documento de estudio del ILDIS: "...La actividad empresarial informal es otro gran campo de evasión... (que se podría superar mediante).. las retenciones en la fuente que afectarán al sector informal, tan difícil de incorporar a la

⁴⁴ IBARRA PARRA, América: *El desafío legal de la microempresa informal*; p. 19.

legalidad. Sin embargo, de no existir adecuado cruce de información pudiera ocurrir que las retenciones se conviertan en transferencias de este sector a las empresas que retienen estos impuestos."⁴⁵)

Con esto se demuestra que si el parámetro de la definición de informalidad es el cumplimiento de las leyes tributarias, todas las empresas que no entregan los tributos retenidos al Fisco pasan a ser "informales", lo que -por ser absurdo- invalida este estrecho concepto sustentado en la ley.

Desde el punto de vista cultural, la informalidad económica es una expresión de las tradiciones, valores, conocimientos, comportamientos, habilidades y nivel tecnológico de las comunidades atrasadas. Esta concepción implica que superar el problema de la informalidad económica conlleva eliminar las características culturales de una sociedad, por lo que -en defensa de la identidad de las naciones- no se debería erradicar la actividad informal.

Desde el punto de vista estructural, la informalidad económica es un sistema de autoempleo que surge como estrategia de supervivencia en las sociedades que tienen excedentes de fuerza laboral. El punto a discutirse es el alcance del denominado "excedente de fuerza laboral", pues existe excedente real cuando se ha llegado a la plena producción que satisface la totalidad de las demandas de consumo de la sociedad, y no se trata encubrir -como en este caso- con esa denominación al déficit de productividad de la sociedad capitalista que origina el "ejército industrial de reserva".

Estas tres visualizaciones sirven de marco para definir al sector informal de la

⁴⁵ ILDIS: *Reforma tributaria* (Memorias); tomo 1, p.30.

economía como **el conjunto de unidades productivas que tienen muy baja la relación capital-trabajo, y constituye el refugio de todos aquellos que resultan excluidos del empleo en el sector moderno de la economía, viéndose forzados a inventar diversas maneras de obtener los ingresos que les permita subsistir.**

Esta definición nos ubica en el escenario donde se expresa de manera preferente la informalidad económica: las áreas urbanas. Y no es que en el área rural no exista informalidad; por el contrario, una de las manifestaciones de los rezagos feudales que aún perviven en nuestra sociedad son precisamente las formas precarias de explotación de la tierra. Pero habiéndose localizado a la informalidad como un fenómeno dentro del problema del empleo en el país, y basándonos en la concepción del empleo como la **relación de dependencia existente entre el empleado y su empleador** -hecho que mayoritariamente se da en las áreas urbanas-, vemos que el contexto de la informalidad está referido básicamente a estas áreas.

Conforme el Reglamento del Fondo de Desarrollo Microempresarial – FODEME - el sector informal de la economía es el "...grupo de personas que, estando incluidos en la población económicamente activa, no son parte del sector formal, trabajan por cuenta propia y se ubican en actividades de subempleo o están en desempleo abierto."⁽⁴⁶⁾

Sobre el fenómeno de la informalidad se han enunciado un conjunto de explicaciones, de entre las cuales se destacan las siguientes:

⁴⁶ MINISIERIO DE TRABAJO: *Reglamento del Fondo de Desarrollo Microempresarial*; p.1.

1. **Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, la informalidad es la respuesta que da el entorno ante el excedente de la fuerza laboral que no puede insertarse en el aparato productivo moderno, y se forma a partir del espíritu autogenerador de los trabajadores por lo que se constituyen en unidades productivas.
2. **Desde la perspectiva marxista**, el sector informal es la expresión de la marginalidad y sus contradicciones, dentro de la funcionalidad del modo de producción capitalista que, para incrementar la explotación de los trabajadores, genera una corriente de producción informal subordinada a la gran empresa, lo que le permite a ésta reducir los costos de producción, de mano de obra, evitar la organización laboral y la contratación colectiva, y así acrecentar la apropiación.
3. **Desde el punto de vista empresarial e industrial**, la informalidad permite descentralizar las actividades económicas en las unidades de producción formal a través de la constitución de verdaderas redes de microempresas con las que se relacionan a través de la subcontratación, lo que les proporciona flexibilidad de respuesta empresarial ante las situaciones del mercado, a la vez que les evita formalismos de tipo legal y laboral que menguan su ubicuidad y competitividad.
4. **Desde la perspectiva neoliberal**, la informalidad es una expresión acabada de la gran potencialidad empresarial que permanece latente en todos los seres humanos, cuyo desarrollo permite el surgimiento de los grandes empresarios del futuro, por su capacidad intrínseca para superar los desafíos del mercado e imponer sus iniciativas.

1.2. LA INFORMALIDAD EN LA ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL.

En el contexto en el que este estudio trata a la informalidad, el sector urbano, vamos a exponer algunas cifras tomando como universo a la población total urbana de nuestro país en el año 1997, en el que se realizó la Segunda Ronda de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC.⁽⁴⁷⁾

- Total población urbana: 7'520.361 habitantes.
- El total de la población urbana se clasifica en dos segmentos: en población en edad de trabajar (10 años y más): 5'960.449 personas; y población menor de 10 años: 1'559.912 personas. Debemos destacar que los organismos internacionales sitúan como edad básica para el trabajo los 14 años, lo que nos aboca al problema nacional del trabajo infantil.
- La población en edad de trabajar se divide en dos segmentos: población económicamente activa 3'378.810 personas; y población económicamente inactiva 2'586.639 personas.
- La población económicamente inactiva está integrada por los siguientes segmentos: rentistas 42.516 personas; jubilados 90.241 personas; estudiantes 1'398.268 personas; amas de casa 833.348 personas; y, otros 122.484 personas.
- La población económicamente activa se divide en dos grandes grupos:

⁴⁷. MINISTERIO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS: *Ecuador: mercado laboral; contratapa*.



ocupados 3'062.185 personas; y, desempleados 311.625 personas.

- Los desempleados se dividen en: cesantes 191.085 personas; y, trabajadores nuevos 120.540 personas.
- El grupo de los ocupados se divide en: empleados (adecuadamente ocupados) 1'617.992 personas; y, subempleados 1'444.193 personas.
- Los subempleados comprenden: **sector informal 1'223.550 personas;** subempleados visibles 72.523 personas; subempleados invisibles 66.422 personas; y, subempleados de actividades agrícolas y servicio doméstico 81.698 personas.

Estos datos de 1997 podemos actualizarlos a 15 de junio de 1999 en base a la información proporcionada por el Dr. Polibio Córdova, Director de CEDATOS, publicada en la edición de esa fecha de Diario La Hora.⁽⁴⁸⁾:

- El subempleo fue del 47,2% en 1997, y en la fecha de la encuesta de CEDATOS fue del 54,4%, lo que significa que el número de subempleados subió a 1'664.494 personas.
- Conforme a la encuesta del INEC, en 1997 el sector informal representa el 85% de los subempleados (dato confirmado por el Ministerio de Trabajo), con lo que el número de personas del sector informal sería de 1'414.820, a partir de las cifras de CEDATOS.

⁴⁸ DIARIO LA HORA; Martes 15 de junio de 1999; p.A2.



- El número de cesantes, sumándoles las 141.000 personas que, según CEDATOS, a partir de agosto de 1998 se quedaron sin empleo, llega a 332.085 personas.
- El número de trabajadores nuevos ha subido a 142.540 personas.
- La población económicamente activa urbana es de 3'557.748 personas en 1999, y el sector informal constituye el 39,8% de esa población.

1.3. ¿QUIÉNES CONFORMAN EL SECTOR INFORMAL?

Según la Organización Internacional del Trabajo, pertenecen al sector informal: los vendedores ambulantes de cualquier tipo, los comerciantes minoristas de los barrios marginales, los taxistas, los trabajadores a domicilio, los trabajadores por tiempo o a destajo, las pequeñas empresas con menos de cinco trabajadores, las microempresas, las empresas subcontratistas de servicios o fabricación de insumos; las actividades de comercio ilegal de cualquier tipo: venta de drogas, contrabando y tráfico; prestación de servicios personales ambulantes o a domicilio; profesionales que trabajan por su cuenta, empresas que no pagan ningún tipo de patente o impuesto, artistas callejeros, prestamistas.

Debemos resaltar que en esta enumeración de las actividades informales, la OIT tiene una concepción de microempresa muy diferente con la del Programa Nacional de Microempresas del Ministerio de Trabajo de nuestro país -en lo referido al número de trabajadores- pues, en su publicación "Cuadernos microempresariales", el Programa define así a la microempresa:

"Unidad de producción de bienes o servicios, en los cuales el manejo operacional y administrativo se concreta a una o dos personas, **cuenta con hasta 10 empleados u obreros asalariados**, sus activos son inferiores a 100 salarios mínimos, son intensivos en el uso de mano de obra, las utilidades retenidas son bajas limitando su posibilidad de expansión. Su ubicación es generalmente en el sector informal de la economía y su acceso al crédito formal es mínimo."⁽⁴⁹⁾

Así mismo, el contexto en que la OIT maneja los conceptos de pequeña empresa y microempresa es diferente al usado en nuestro país, detalle que deberá tenerse en cuenta al leer esta investigación.

1.4. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR INFORMAL.

Rodrigo Borja, al referirse a este tema en su "Enciclopedia de la Política", asigna a la informalidad las siguientes características:

"...microempresas unipersonales o familiares, indiferenciación entre propietarios y trabajadores, muy pequeño componente de capital por puesto de trabajo, uso de tecnologías elementales e intensivas en mano de obra, división simple del trabajo, bajísima productividad, desarrollo de actividades económicas al margen de la ley, ausencia de horarios y reglamentaciones laborales, desvinculación de la seguridad social, operación en mercados populares muy competitivos y de muy baja capacidad de consumo."⁽⁵⁰⁾

Esta caracterización se puede organizar en dos grupos: internas y externas. **Son características internas:** el nivel elemental de organización, la casi inexistente división del trabajo, la relativa necesidad de conocimientos técnicos, el mínimo capital comprometido, el ínfimo nivel de rentabilidad, y el objetivo de supervivencia. **Son características externas:** la marginalidad con respecto al formalismo legal, y la apropiación de los valores que son del Estado.

⁴⁹. MINISTERIO DE TRABAJO: *Cuadernos microempresariales*; p. s/n.

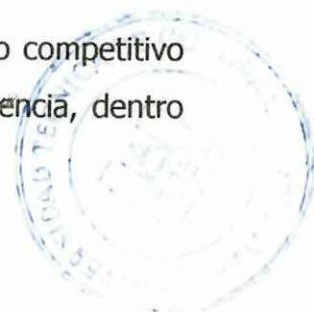
⁵⁰. BORJA, Rodrigo: Op. Cit. p. 341.



A la economía informal le anima el objetivo inicial de subsistencia, postergando el de acumulación de riqueza por lo que la retención de excedentes (utilidades) es mínima, sin que tenga prioridad la reposición de mercancías e implementos; hace uso intensivo de la mano de obra en su producción de pequeña escala, pues no puede incorporar la mecanización adecuada lo que causa una bajísima productividad, a la que se suma una elemental o inexistente división del trabajo (todos hacen de todo). Como generalmente es propietario y trabajador, las relaciones laborales son muy elementales así como la normatividad administrativa pues, en definitiva, la precariedad de su producción aleja los conflictos de propiedad o de apropiación de los excedentes, más allá de la temporalidad de su labor.

Concomitantemente con estas características, tenemos los problemas fundamentales que aquejan al sector informal de la economía:

- Niveles de subsistencia precarios: desnutrición e insalubridad.
- Ilegalidad latente y manifiesta, con marginación dentro del contexto de la institucionalidad.
- Inaccesibilidad a fuentes legales de crédito y a formas modernas de acopio y comercialización.
- Bajísima dotación de activos fijos y de tecnificación laboral.
- Incapacidad de ahorro y de acceso a la seguridad social.
- Proclives al "déficit de ciudadanía", pues la dureza del mercado competitivo los hace individualistas y reacios a la organización para la exigencia, dentro



del principio de que "...los derechos (y obligaciones) ciudadanos no deben ni pueden ser tan sólo concesiones otorgadas, sino que deben ser reclamaciones fuertemente sentidas y exigidas por las personas, como condición a priori e indeclinable de su auto representación como tales."⁽⁵¹⁾

2. EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD EN EL ECUADOR.

2.1. ORIGEN DE LA INFORMALIDAD.

Generalmente se acepta el siguiente criterio sobre el origen de la informalidad:

"...el origen de la informalidad es de orden estructural, pues la economía urbana de los países pobres no tiene la capacidad para absorber la mano de obra en explosivo crecimiento, lo que lanza a un altísimo porcentaje de la población económicamente activa a crear fuera de los esquemas de la economía formal, una serie de actividades de autoempleo, con bajísima productividad para poder subsistir ... "⁽⁵²⁾

En consecuencia, el crecimiento de la informalidad está íntimamente ligado al proceso de urbanización que ha experimentado nuestro país, el que se rige por la lógica concentradora y excluyente, propia del tipo de desarrollo capitalista y dependiente que se expresa -finalmente- en la desarticulación de la red urbana, el ilimitado crecimiento de las ciudades grandes con respecto al desarrollo moderado o casi imperceptible de las ciudades pequeñas; la profundización de los desequilibrios y las desigualdades de nivel social, ecológico, interurbano, etc.; el predominio de la población urbana sobre la rural, y otros aspectos de menor importancia relativa.

Según datos de Leonardo Vicuña ⁽⁵³⁾, en 1950 (primer censo nacional) la población urbana en nuestro país fue del 28,5%; este índice subió al 35,3% en

⁵¹ BUSTAMANTE, Fernando: *Fuerzas Armadas, desarrollo y democracia*; p. 100

⁵² BORJA, Rodrigo: Op. Cit. p. 340.

⁵³ VICUÑA IZQUIERDO, Leonardo: *La realidad nacional en cifras*; p. 21.

1962 y al 41,4% en 1974. En 1982 fue del 47,9%; en 1995 llegó al 61,1% y en 1999, la proyección de población urbana es del 63,8%, lo que demuestra que el proceso de urbanización es altamente acelerado. (Anexo 1)

Mientras unos sociólogos sostienen que la aceleración en el proceso de urbanización se dio a partir del boom petrolero, otros estudiosos ven su raíz durante el auge bananero en el que la migración de la Sierra a la Costa fue muy notable, y las ciudades ubicadas en las inmediaciones de las áreas de cultivo experimentaron un proceso de expansión pues se constituyeron en "ciudades dormitorio" de los trabajadores agrícolas vinculados con la explotación bananera.

Pero la mayoría concuerda que fue el boom petrolero el factor que profundizó el proceso de urbanización, y con ello trajo aparejado un conjunto de cambios estructurales que incidirían en la informalización de la economía:

"Esta expresión fenoménica final de la urbanización nacional tiende a acrecentarse desde los años sesentas y con mayor énfasis desde el 'boom petrolero' iniciado en 1972. La explicación se dirige (...) hacia el agudo proceso de transformaciones que vive la sociedad nacional en términos del paso de las formas de acumulación semicolonias o primario-exportadoras a las nuevas de sustento urbano-industrial, teniendo como eje principal al hecho de que la plusvalía extraída en el sector minero y agrícola, que anteriormente fluía directamente hacia los centros metropolitanos, comienza a ser acumulada localmente a través del desarrollo, aunque incipiente, de la industria, el comercio, la banca, etc. con base urbana y de manera concentrada en Quito y Guayaquil."⁽⁵⁴⁾

El criterio de que fue el proceso de industrialización de las ciudades grandes, especialmente Quito y Guayaquil, el que aceleró el proceso de urbanización por la afluencia de los trabajadores que requería la naciente industria, no es conceptualmente compartido por Osvaldo Hurtado, quien opina así:

⁵⁴ CARRIÓN M., Fernando: *Ciudades intermedias en el Ecuador*; p. 9.

"Los factores que han originado la urbanización en el país son distintos de los que la motivaron en los hoy países desarrollados. En estos, la revolución técnico - industrial, el crecimiento del comercio, el aumento de la producción agrícola y el incremento de su productividad, fueron las causas que provocaron la urbanización de las ciudades, las dos primeras crearon demanda de mano de obra en las urbes y las segundas la liberaron en el campo."⁵⁵)

Conforme a esta opinión, el crecimiento de las ciudades ecuatorianas habría precedido al proceso de industrialización, lo que explicaría el que los migrantes no son preferentemente absorbidos por el sector secundario de la economía (industria), sino por el terciario (comercio y servicios) aunque sea de manera informal.

En esta línea de interpretación se puede aseverar que el aceleramiento del proceso de urbanización y el boom petrolero coinciden en el tiempo, sin que el primero sea efecto del segundo, pues la causa profunda de este aceleramiento del proceso de urbanización habría que estudiarla a partir de las deficiencias en la estructura socioeconómica del agro ecuatoriano, dramáticamente estimuladas por el proceso de reforma agraria implementada por la dictadura militar y sus políticas inadecuadas de posesión de la tierra, producción y organización campesina, lo que obligó a los habitantes del agro a emigrar en busca de mejores condiciones de vida, surgiendo la ciudad como la única solución a sus insatisfacciones y frustraciones. A estas causas se agregan también:

- a) La explosión demográfica, que añade nuevos contingentes de población que no puede ser absorbida por las actividades agrícolas.
- b) El atractivo psicosocial de la ciudad y sus perspectivas de mejoramiento del nivel de vida, cultura, profesión, etc.

⁵⁵. HURTADO, Osvaldo: *El proceso de urbanización en el Ecuador*; p. 137.

- c) En alguna medida, el atractivo de la industrialización y el espejismo de la abundante oferta de fuentes de trabajo.

Sobre esta temática, Luis F. Bilbao manifiesta:

"La resistencia de los grupos dominantes logró reducir al mínimo el efecto de dichas reformas, al mismo tiempo que el Grupo Andino desvió la atención del país hacia los requerimientos inmediatos de la industrialización. Mientras tanto, la población rural siguió afluyendo a las ciudades en busca de las oportunidades de empleo y de mejores condiciones de vida que el campo no podía ofrecerle."⁽⁵⁶⁾

El mismo autor añade lo siguiente:

"La reforma agraria profunda (...) fue reemplazada en la práctica por un amplio apoyo al fomento de la producción agrícola en beneficio de los medianos y grandes propietarios (...) La mecanización agravó el problema del desempleo para las masas campesinas que respondieron aumentando el flujo de la emigración a la ciudad."⁽⁵⁷⁾

2.2. CRECIMIENTO DE LA INFORMALIDAD.

El estudio del crecimiento del sector informal de la economía no ha merecido mayor atención del Estado, sino hasta que el fenómeno alcanzó un nivel desequilibrante en la componente económica del modelo de desarrollo planteado en nuestro país

La planificación poblacional, las políticas de empleo y el seguimiento del sector informal han merecido atención gubernamental hace apenas un cuarto de siglo, cuando el Presidente de la Junta Nacional de Planificación - para cumplir uno de los objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo de 1973 -, solicitó la asistencia del Programa Económico para América Latina y el Caribe (PREALC)

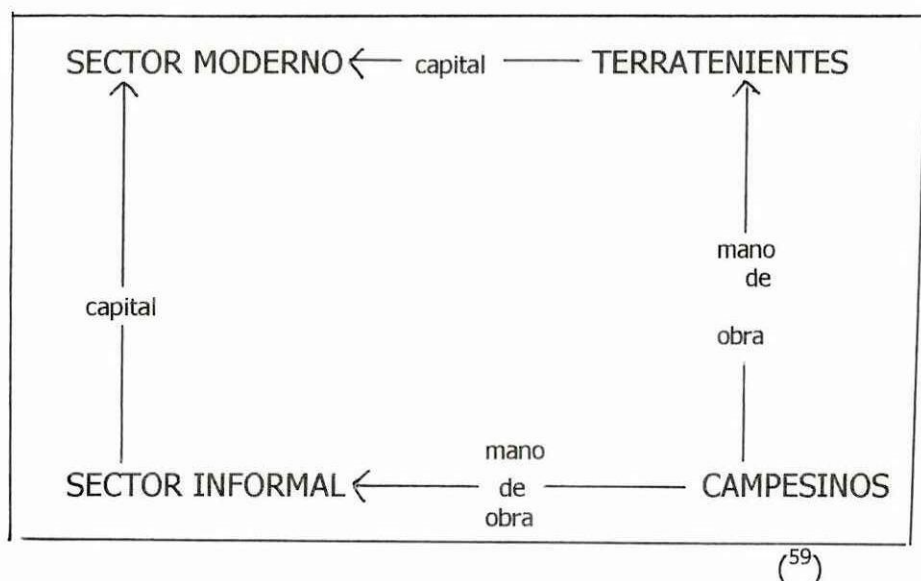
⁵⁶ BILBAO, Luis F.: *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*; p.193.

⁵⁷ *Ibidem.*, p. 195.



y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1974, para que realicen "...un análisis comprensivo (sic) del problema del empleo que afecta al país, y de las políticas para resolverlo".⁽⁵⁸⁾

En ese análisis consta por primera vez - según nuestras investigaciones - identificado el sector informal urbano como segmento poblacional de la estructura económica ecuatoriana, cuyas interrelaciones con los demás componentes grafica el PREALC de la siguiente manera:



La parte final de la hipótesis de trabajo del PREALC dice:

"El sistema en su conjunto opera de tal forma que los recursos escasos de la economía, especialmente el capital, se originan o se canalizan hacia el sector moderno. Esto da origen a un proceso de desarrollo desigual, en el que un sector está sobredotado de capital, en perjuicio de las actividades informales y de la agricultura, y tiende a perpetuar una situación que significa que casi tres cuartas partes de la fuerza de trabajo tienen acceso sólo a ocupaciones pobremente remuneradas." ⁽⁶⁰⁾

⁵⁸ PREALC: *Situación y perspectivas del empleo en el Ecuador*; p.i

⁵⁹ *Ibidem.* p.i

⁶⁰ *Ibidem.* P. 81

Confirmando la hipótesis, el estudio concluye que el principal problema del Ecuador no es el empleo sino el subempleo, que en esa época afectaba del 50% al 60% de la población económicamente activa, por lo que deberían emplearse los recursos petroleros independientes de la voluntad del sector privado para solucionar el problema del subempleo mediante la inversión pública, o sea aplicando una solución keynesiana. Ubicando al origen del problema en el campo, el estudio considera que es mediante el mejoramiento de la productividad como se puede llegar a superarlo.

Debemos destacar que el indicador para mensurar el subempleo - y con ello la informalidad - fue el salario mínimo vital legal de esa fecha (S/. 1.250,00 mensuales), y no el salario mínimo vital necesario, que en esa época era de S/.. 4.000,00, lo que llevó a estimar en menos la magnitud poblacional que se encontraba en esa situación.

En base al estudio del PREALC, la misión de la OEA que estuvo en nuestro país desde el 1 de septiembre hasta el 15 de octubre de 1974, formuló varias recomendaciones para superar el subempleo, recomendaciones que no fueron puestas en práctica por la carencia de una política ocupacional, e inclusive de una política de desarrollo poblacional.

Las cuantificaciones a las que hemos tenido acceso, posteriores al trabajo del PREALC, se refieren fundamentalmente al sector del subempleo sin que se intente -a ciencia cierta- determinar el número de integrantes del sector informal de la economía. Citamos como ejemplos: en 1986, el Dr. Jorge Egas Peña, Ministro de Trabajo, en una reunión de Ministros en Ginebra informa que en el Ecuador, el 40% de la población económicamente activa es subempleada sin que mencione al sector informal. En el mismo sentido, el diario "Hoy" de 12 de noviembre de 1988, informa que el 55% de la PEA es subempleada. El

mismo rotativo, el 11 de septiembre de 1989 dice que el 57% de la PEA está sub-ocupada.

En el análisis comparativo de los datos censales de 1982 y 1990, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC destaca que el subempleo en la provincia de Pichincha subió del 21,4% al 26% durante el período intercensal, y que en Guayas creció del 29,2% al 37% en el mismo período. Por su parte, diario "El Comercio" de 3 de enero de 1994 afirma que el 55% de la PEA es subempleada. En 1997, el Ministerio de Trabajo indica que el subempleo es del 47,2% de la PEA, **de los cuales el 85% se ubican en el sector informal**, dato que permite cuantificar por primera vez al sector. La encuesta de CEDATOS del 15 de junio de 1999 determina que el 54,4% de la PEA está subempleada, y en otra encuesta de la misma firma realizada los primeros días de septiembre de este año 1999, especifica que 1'956.000 personas están subempleadas en el país.

De conformidad con el libro "Economía ecuatoriana en cifras" ⁽⁶¹⁾ (Anexo 2), y a la información oficial del Banco Central, Petroecuador, INEC, INEM, del Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE y las Estadísticas Energéticas del Ecuador del ILDIS, la evolución del subempleo a partir de 1970, ha sido la siguiente:

AÑO	P.E.A.	% SUBEMPLEO	Nº SUBEMPLEO
1970	1'992.165	23,4	466.167
1971	2'060.151	21,3	449.113
1972	2'130.455	20,3	432.433
1973	2'203.151	22,0	434.595
1974	2'273.346	27,0	515.153

⁶¹ SERRANO DÁVALOS, Alberto: *Economía ecuatoriana en cifras*; pp. 12,13,76,77 y 78.

1975	2'342.376	24,0	552.170
1976	2'409.293	26,0	526.417
1977	2'481.993	25,4	530.427
1978	2'561.577	29,8	763.320
1979	2'642.836	31,5	832.493
1980	2'725.057	30,7	235.592
1981	2'808.158	35,0	982.855
1982	2'364.321	38,1	1'091.305
1983	2'921.608	35,0	1'051.779
1984	2'980.040	40,0	1'192.916
1985	3'039.541	42,0	1'276.649
1986	3'100.433	45,0	1'395.195
1987	3'162.442	44,1	1'394.637
1988	3'225.691	41,5	1'338.662
1989	3'290.205	41,5	1'365.435
1990	3'359.757	49,8	1'673.154
1991	3'443.751	54,3	1'869.962
1992	3'529.355	47,9	1'690.801
1993	3'613.102	47,2	1'707.744
1994	3'703.554	45,2	1'676.265
1995	3'801.255	45,9	1'744.732
1996	3'896.300	43,4	1'690.994
1997	3'993.707	40,4	1'613.452
1998	4'073.551	44,5	1'812.744

La comparación de estos datos, con los que eventualmente han proporcionado funcionarios y rotativos, nos permite establecer distorsiones y equívocos que deforman la dimensión del problema:

- En 1974, el subempleo fue del 27,0%, y no entre el 50% y el 60% como consta en el estudio del PREALC.
- En 1986, el subempleo fue del 45,0% y no del 40% como afirmó en Ginebra

(Suiza) el Ministro de Trabajo, Dr. Jorge Egas Peña.

- En 1988, el subempleo fue del 41,5%, y no del 55% como informó el diario "Hoy".
- En 1989, la tasa de subempleo fue similar a la del año anterior (41,5%) y no del 57% como consta en el mismo rotativo.
- En 1994, el 45,2% de la PEA estuvo subempleada, y no el 55% como consta en el diario "El Comercio".
- En 1997, el subempleo fue del 40,4% y no del 47,2% como informó el Ministerio de Trabajo.

Si asumimos que la PEA de 1999 siga siendo el 35,9% de la población total; que el subempleo se mantenga en el 44,57 de la PEA (igual que en 1998); y que el 85% de los subempleados sean informales (igual que en 1997), tendríamos como resultado que el **número de informales en 1999 es de 1'655.343** personas, y en el año 2000 crecerá a 1'717.235 personas, de conformidad con las proyecciones de crecimiento poblacional contenidas en el libro "Plan estratégico de desarrollo y seguridad nacional Ecuador 2025".⁽⁶²⁾ (Anexo 3).

2.3. PROCEDENCIA DE LOS INFORMALES.

El sector informal de la economía se nutre de los flujos migratorios cuya procedencia es la siguiente:

⁶² PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, OFICINA DE PLANIFICACION: *Plan estratégico de desarrollo y seguridad nacional Ecuador 2025*; pp. 30-31

- **Migración campo - ciudad**, como efecto de la explosión demográfica en el agro, lo que hace que las unidades de producción agrícolas sean insuficientes para sostener a más miembros de las comunidades rurales; a la mecanización agrícola que deja sin puestos de trabajo a los campesinos, y por motivos psicosociales debido a la accesibilidad a los bienes de cultura.
- **Migración ciudad pequeña - ciudad grande**, por el afán de desarrollo profesional, comercial o de status.
- **Trabajadores despedidos del sector moderno de la economía**, por deficiencias de capacitación laboral, dificultades económicas de las empresas o perspectivas de trabajo independiente.
- **Nuevos profesionales que no logran empleo**, por saturación profesional en algunas ramas del conocimiento, falta de experiencia profesional, contracción del mercado laboral o dificultades de adaptación al medio productivo formal.
- **Empleados públicos que negociaron sus renunciaciones**, que por ley no pueden acceder a otro empleo en el sector público, o que tuvieron impedimentos para hacerlo, y que ven en las actividades informales una forma de conservar en su valor real el capital fruto de la venta de sus renunciaciones.
- **Jubilados públicos y privados**, que hacen de las actividades informales una forma de incrementar el ingreso que obtienen por pensión jubilar.
- **Empleados públicos y privados en funciones**, que en su tiempo libre emprenden una actividad colateral como forma de reforzar sus ingresos



familiares.

- **Familiares de informales**, que motivados por el ejemplo de sus parientes emprenden tareas en este sector, siendo muy frecuente el que sean las nuevas generaciones las que continúan laborando en la informalidad.

3. INCIDENCIA DEL SECTOR INFORMAL EN EL PIB.

La falta de estudios confiables sobre la informalidad es una limitante cuando queremos cuantificar su incidencia en la producción nacional. Tomando como referente a Perú, donde la informalidad cubre a más del 50% de la fuerza de trabajo, su aporte efectivo al P.I.B. está entre el 8% y el 15%, según anota Rodrigo Borja en su "Enciclopedia de la política", lo que nos da una idea de su bajísima productividad.⁽⁶³⁾

Por su parte, América Ibarra, en su libro "El desafío legal de la microempresa informal"⁽⁶⁴⁾ afirma que el Banco Central del Ecuador en sus estadísticas del año 1987, ha incorporado un indicador denominado "Agregados macro-económicos: Sectores informales. Hogares." que demostraría la trascendencia de la informalidad al contribuir con el 60% del Valor Agregado Bruto, y que tal valor se daría como resultado de la productividad que se tiene dentro de los hogares.

Debemos entender que la autora utiliza el concepto Valor Agregado Bruto como incorporación de la fuerza de trabajo al objeto de trabajo, y que por lo mismo ese concepto es diferente al de Producto Interno Bruto como

⁶³ BÓRJA, Rodrigo: Op. Cit. P. 341.

⁶⁴ IBARRA PARRA, América: Op. Cit. P. 36.

cuantificación monetaria de la producción total nacional, parámetro utilizado para dimensionar la contribución de un sector dentro de la economía nacional; en consecuencia, no es posible comparar los datos de Borja con los de Ibarra.

En nuestro afán por dimensionar económicamente la informalidad, podemos hacer un ejercicio de inferencia a partir de los datos que nos proporciona la Encuesta de Empleo del Ministerio de Trabajo donde se demuestra - conforme la apreciación de Osvaldo Hurtado - que el sector terciario de la economía (servicios) es el que principalmente ha absorbido a la informalidad:

"El análisis efectuado por categorías y rama de actividad nos permite identificar dos procesos: el primero es la terciarización, la misma que se ve reflejada en la expansión del comercio, de los servicios personales, sociales y comunales, que no necesariamente constituyen alternativas de empleo de alta calidad; el segundo es la informalización, esto es, el traslado de puestos formales al sector informal".⁽⁶⁵⁾

En 1997, (Anexo 4), el subempleo por rama de actividad fue el siguiente: comercio 44%; construcción 8%; manufactura 18%; agricultura 4%; servicios comunitarios 18%; servicios financieros 1%; y, transporte 7%. A partir del desglose de "Participación en el P.I.B. por sectores" hecho por el CONADE en 1981 ⁽⁶⁶⁾ en el que se cuantifica el PIB del sector Servicios Comunitarios, concepto que es repetido en la Encuesta de Empleo de 1997, y asumiendo varios presupuestos teóricos como:

- Que la proporción de subempleo por rama de actividad sea similar tanto en 1981 como en 1997.
- Que la proporción de informalidad dentro del ámbito del subempleo sea similar en los años mencionados, es decir el 85%.

⁶⁵ MINISTRO DE TRABAJO: Op. Cit. p.37.

⁶⁶ CONADE: *Indicadores socio-economicos*; pp. 33 y ss.

- Que la proporcionalidad de empleo por rama de actividad sea similar en los dos años, y que por lo mismo el porcentaje de ocupados en el sector de Servicios Comunitarios es similar en esos años,

podemos inferir que el PIB producido por los subempleados del sector Servicios Comunitarios representa el 36% del PIB total del sector Servicios Comunitarios, lo que significa que estos producen 2,016% del PIB nacional. Siguiendo la misma línea de inferencia, como el 18% de los subempleados pertenecen al sector de Servicios Comunitarios, y en base a su participación en el PIB (2,016%) tenemos que el 100% del PIB producido por los subempleados es el 11,2% del PIB absoluto. **En consecuencia**, siendo informales el 85% de los subempleados, tenemos que **el sector informal produce el 9,52% del PIB total**, indicador que nos puede servir como referente de trabajo para determinar el ingreso per cápita de los informales (US\$ 14.301 millones de dólares en 1999, cuyo 9,52% es US\$ 1.361'455.200 dólares, que divididos para 1'685.343 personas, arroja como resultado US\$ 344,18 dólares por persona, lo que significa que los informales tienen un ingreso per cápita inferior en US\$ 344,18 dólares en relación a la media nacional, que es de US\$ 1.154 dólares, según consta en la "Información estadística mensual" del Banco Central del Ecuador, dando como resultado que la RPC de los informales es de US\$ 809,82.⁽⁶⁷⁾

4. SITUACIÓN SOCIAL DEL SECTOR INFORMAL.

Seria erróneo circunscribir el problema de la informalidad exclusivamente a parámetros econométricos y dejar de lado su dimensión social. . En este aspecto, estamos de acuerdo con la aseveración de Mario Vargas Llosa (citado por Hernando de Soto) que dice: "La informalidad es una réplica de las

mayorías contra ese sistema que les ha hecho tradicionalmente víctimas de una suerte de apartheid económico y legal" (68)

En el ámbito social, los sectores informales son aquejados principalmente por déficits crónicos en aspectos alimentarios y de salubridad, hacinamiento y promiscuidad, escasa permanencia escolar, persecución y extorsión de los agentes institucionales, exacción por los agentes crediticios de la misma informalidad y, en general, precarias condiciones de vida que posibiliten su movilidad social.

Según el Boletín Informativo "Cobertura" de la Secretaría de Estado de Desarrollo Social SEDES (69), el impacto de la pobreza - una vez corregidos sus parámetros luego del fenómeno de El Niño - se sintió en un 91,74% más fuerte en las zonas más pobres mientras que en el resto de la sociedad su impacto fue del 52,94%, lo que indica que el "relativo bienestar" de los más pobres bajó a casi la mitad de lo que tenían antes de El Niño.

"La situación actual del país, caracterizada por las disparidades sociales y de concentración en la distribución de la riqueza, ha sido el principal determinante de que el país, en el transcurso de los dos últimos años, pase de la posición 64 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 1996 a la posición 73 en el IDH de 1998, retrocediendo 9 posiciones."(70)

En el aspecto alimentario, según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicada en diario "El Comercio"(71), los seres humanos

67 BANCO CENTRAL DEL ECUADOR: *Información estadística mensual (julio 1999)*; p.6.

68 DE SOTO, Hernando: *El otro Sendero*; p. xxiv

69 SEDES: Boletín Informativo *Cobertura*; p.6

70 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN: *Agenda social Ecuador siglo XXI, 1998-2003*; p.92.

71. DIARIO "EL COMERCIO": lunes 10 de agosto de 1998, p.B7



que no pueden satisfacer un mínimo nutricional de 2.900 calorías si su peso es de 65 Kg. están bajo la línea de extrema pobreza, es decir, en la indigencia. Este mínimo nutricional es altamente significativo para la realidad ecuatoriana pues gran parte de la población no accede a ese nivel, estimándose en un 15% de la población total la que sobrevive en esas condiciones, gran parte de la cual está dedicada a actividades del sector informal.

Esta realidad alimentaria se inscribe dentro del problema derivado de la concentración de la riqueza, pues se estima que la diferencia entre el ingreso del 5% de la población más rica y el ingreso del 5% de la más pobre, pasó de 109 veces en 1988 a 177 veces en 1993, tendencia que seguirá desarrollándose conforme lo anota la Agenda Social del gobierno.

"Este retroceso se debe a que el nivel de acceso a servicios de salud, agua potable y saneamiento en el país alcanza niveles inaceptables para una sociedad moderna. Las tasas de mortalidad infantil, de mortalidad materna y de desnutrición infantil se ubican muy por encima de la media de la región latinoamericana. La repitencia y la deserción escolar son demasiado elevadas y los logros académicos y la pertinencia de la educación dejan mucho que desear. El déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) alcanza niveles importantes y las viviendas actuales presentan serias deficiencias en los servicios básicos. El sistema provisional tiene una cobertura muy baja y entrega pensiones incompatibles con las necesidades mínimas de los jubilados, que son permanentemente mermadas por la inflación."⁽⁷²⁾

La prevalencia de la desnutrición crónica -según el Boletín Informativo "Cobertura"⁽⁷³⁾, en la relación talla/edad de los sectores más pobres, es del 53,90%, casi un 15% más que en los otros sectores.

En el aspecto de salud, los indicadores diferenciados demuestran que en los sectores más pobres la mortalidad infantil es de 69,96 por cada 1.000 niños nacidos vivos, casi un 24 por 1.000 más que en los demás sectores; en cuanto

⁷² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN: *Agenda social*; p.92.

⁷³ SEDES: Op. Cit. p. 2.

a personal de salud, a los sectores más pobres atienden un promedio de 1,51 empleados por cada 10.000 habitantes, mientras que en los demás sectores intervienen 38,80 empleados, es decir casi treinta veces más personal. En los sectores pobres, el porcentaje de hogares con disponibilidad de servicio higiénico exclusivo para el hogar es del 16,11% mientras que en los demás sectores es del 58,65%; en los sectores pobres de nuestra sociedad, el porcentaje de hogares con red de alcantarillado o pozo ciego, y con servicio higiénico (exclusivo o no) o letrina es del 25,22%, mientras que en los demás sectores es del 72,81%; en los sectores pobres, el porcentaje de hogares con abastecimiento de agua por tubería dentro de la vivienda es del 4,68% mientras que en los demás sectores es del 46,71%.

En el aspecto de vivienda, el déficit anual bordea las 220.000 soluciones habitacionales y el déficit acumulado supera holgadamente el millón y medio de soluciones requeridas principalmente por los sectores más pobres de nuestra sociedad. El hacinamiento de estos sectores -en sus formas de suburbio y tugurio- alcanza el 29,44%, mientras que en los demás sectores es del 16,58% -con una significación cualitativamente distinta de "hacinamiento"-; así mismo, el 58,76% de los sectores más pobres viven en soluciones habitacionales con piso de tierra (sin entablar, embaldosar, enladrillar, encementar o colocado parquet), mientras que en los demás sectores este indicador es casi inexistente.

En el aspecto de educación, en los sectores más pobres el promedio de escolaridad de las personas mayores de 24 años es de 3,24 grados de instrucción primaria, mientras que en los demás sectores llega a 7,47 grados, es decir, han alcanzado el segundo curso de enseñanza media. Antes del último descalabro económico, la tasa neta de asistencia a las escuelas fue del 81,76% en los sectores más pobres, mientras que en los demás sectores fue del 92,57%. Este indicador varió fundamentalmente cuando en este último año

más de 136 mil alumnos del Nivel Medio repitieron el curso como efecto de la agudización de la pobreza (carencia de recursos para la alimentación, pasajes, cuadernos, vestido, estabilidad emocional y del entorno familiar), siendo aún incalculable su efecto en la Educación Primaria.

En síntesis, los efectos de la pobreza se sienten con mayor crudeza en los grupos humanos que hacen de la informalidad económica su única manera de subsistir, por lo que -en nuestro criterio- pobreza e informalidad económica son consustanciales.

4.1. SECTORIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD.

Siendo informales el 85% de los subempleados -conforme la Encuesta de Empleo tantas veces citada-, la informalidad económica no es homogénea pues presenta diferencias de índole regional; su incidencia mayor está en las grandes ciudades, tiene diferencias de género, de grupo de edad y de categoría poblacional.

En 1997, el subempleo -cuyo 85% es informalidad- tuvo las siguientes dimensiones:

- **Por regiones naturales**, Costa 58,9%; Sierra 34,1% y Amazonía 1,4%. El 6% restante se asume que corresponde al subempleo en las actividades agrícolas y del servicio doméstico.
- **Por ciudades principales**, Guayaquil el 27% del total nacional, Quito el 17% del total nacional, Cuenca y Machala el **4%** del mismo total cada una, y el resto (48% del total nacional) corresponde a las demás ciudades.

- **Por género,** el 59% de los subempleados son hombres y el 41% son mujeres.
- **Por grupo de edad,** subempleados comprendidos entre los 24 y 54 años de edad son el 60% del total nacional; jóvenes de 15 a 24 años son el 23% del total nacional; el resto (17% del total nacional) corresponde a niños trabajadores comprendidos entre los 10 y 15 años de edad, y adultos de más de 54 años.

A partir de este análisis, se justifica plenamente la afirmación de América Ibarra:

"De la naturaleza, importancia y proyecciones económicas, claramente establecidas, podemos enfatizar que el sector informal en el Ecuador es parte de su realidad social; en tal virtud es menester conocerlo, interpretarlo y respetarlo en su esencia y trascendencia para el destino de la Patria".⁽⁷⁴⁾

⁷⁴ IBARRA PARRA, América: Op. Cit. p. 40.

Capítulo III
**LA CORPORACIÓN NACIONAL DE UNIDADES POPULARES
ECONÓMICAS (CONAUPE).**

1. ANTECEDENTES.

En la introducción de su libro "Socialismo Democrático", el Dr. Rodrigo Borja Cevallos -que más tarde será Presidente de la República - afirma:

"Una ideología política es un ser inquieto, constantemente móvil, siempre perfectible. Para que no degenera en retórica -la retórica es la viuda altanera y cínica que sobrevive a las ideologías muertas- debe fraguarse en el debate de las ideas y en la confrontación con la realidad espacio-temporal que pretende reglamentar". (75)

Sobre este mismo aspecto, el citado autor abunda:

"Pero además hay que contrastar la ideología -que es parte del mundo **del deber ser**- con la realidad que pretende regir -el mundo del **ser** - para ver si hay adecuación de las ideas a los hechos. Esta es la segunda prueba. Si triunfa en ella, la ideología vale para una localización histórica y geográfica dada". (76)

A partir de esta reflexión, y como expresión de este intento por adecuar la concepción ideológica a la realidad nacional, el Partido Político fundado en base a la ideología del Dr. Borja, propone en su "Declaración de Principios de la Izquierda Democrática", una constante de pensamiento relacionada con la política de empleo y sus derivaciones. En dicho documento se anota:

"En consonancia con las circunstancias nacionales, el desarrollo nacional se ha de conducir de modo que evite la sobredimensión de las empresas, el desperdicio de la capacidad instalada y la innecesaria automatización. El desarrollo industrial debe combinarse con una adecuada política ocupacional destinada a combatir el desempleo, el subempleo y el empleo disfrazado improductivo". (77)

En base a este postulado, en el "Programa de Gobierno" que como documento habilitante presenta el Partido Izquierda Democrática al Tribunal Supremo Electoral para ser reconocido legalmente como tal, en el Capítulo II "PLAN DE

⁷⁵ BORJA CEVALLOS, Rodrigo: *Socialismo Democrático*; p. 5.

⁷⁶ *Ibidem.*; p. 12.

⁷⁷ I.C.P. MANUEL CORDOVA GALARZA: *Estructura orgánica de la Izquierda Democrática*; p.58.



ACCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL", aparece consignada como política 3 la Política Ocupacional, que en la parte que interesa a nuestro estudio, dice:

"Anualmente cerca de 65.000 ecuatorianos se incorporan a la fuerza de trabajo y, dadas las escasas oportunidades de empleo productivo y convenientemente remunerado, muchos de ellos pasan a integrar el ejército de desocupados o a obtener ocupaciones marginales de poco rendimiento. El problema del desempleo y subempleo es, sin duda, uno de los desequilibrios más graves que padece la economía ecuatoriana".⁽⁷⁸⁾

Este Programa de Gobierno fue revisado en 1987, pues, en expresión de su Director Nacional, el Dr. Efrén Cocíos Jaramillo,

"Un trabajo imprescindible que debe abordar toda organización política, moderna y crítica, como es Izquierda Democrática, es la actualización de su programa de gobierno adaptándole a las necesidades y tareas que nacen en la siempre cambiante coyuntura".⁽⁷⁹⁾

En este documento revisado, que según Cocíos es el fruto de 40 Comisiones Sectoriales de especialistas en diferentes ámbitos, se trata como tema de estudio el "Empleo y Sector Informal", dándole una connotación de elemento activo dentro de la reactivación económica, ubicándolo más allá de la simple casuística para afrontarlo con los conocimientos e instrumentos económicos disponibles, dentro del marco de la planificación nacional:

"III. Reactivación económica con criterio nacional y democrático.

La política de reactivación debe conducir a recuperar el crecimiento económico, con una distribución equitativa de los beneficios, a fin de asentar las bases para un desarrollo sostenido y autónomo de la economía, y la estabilidad de la democracia, guardando una adecuada coordinación entre las políticas de corto plazo y las dirigidas a superar los obstáculos estructurales.

En este sentido, se debe:

1. Lograr un crecimiento de la economía sustancialmente superior al aumento de la población, cualitativamente diferente y sustentado cada vez en el esfuerzo interno, bajo las siguientes orientaciones fundamentales:

d) Estimular los procesos que ofrezcan mayores posibilidades de empleo, que beneficien directamente a las zonas deprimidas y que promuevan la integración económica del país".⁽⁸⁰⁾

⁷⁸ TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL: *Principios ideológicos y planes de gobierno*; p. 227.

⁷⁹ IZQUIERDA DEMOCRÁTICA: *Plan de gobierno de Izquierda Democrática*; p. 22.

⁸⁰ IZQUIERDA DEMOCRÁTICA: Op. Cit. p. 22.



Luego del proceso electoral de 1988 se inicia el periodo presidencial del Dr. Rodrigo Borja, siendo una de las acciones más trascendentes el sistematizar en un Plan de Desarrollo los postulados del Partido sobre la realidad nacional, Plan que es sometido a consideración del Presidente en los primeros días de enero de 1989:

"No obstante estar conscientes de que un plan se completa en la acción y que por tanto, el que ha elaborado la Secretaria General de Planificación en cumplimiento del Artículo 89 de la Constitución de la República del Ecuador, será ratificado, rectificado o complementado en su ejecución, de acuerdo con las exigencias de una realidad siempre cambiante, se eleva a consideración del señor Presidente de la República para su conocimiento y aprobación, el Resumen General del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992. ⁽⁸¹⁾

En este documento se determina el reforzamiento del papel del Estado como promotor del desarrollo, aspecto fundamental para entender el proceso llevado a cabo en la materia de este estudio:

"Desde que se redujo aún más la autonomía relativa del Estado bajo un supuesto tributo a la gobernabilidad del sistema, los grupos tradicionales de poder impidieron que el Estado se convirtiera en el "motor de desarrollo" y lograron que siguieran prevaleciendo las tendencias concentradoras de la acumulación". ⁽⁸²⁾

A partir de un análisis pormenorizado sobre los efectos estructurales de las medidas cortoplacistas, concentradoras y de acumulación económica derivadas del auge neoliberal del gobierno anterior, los planificadores concluyen esbozando un cuadro deprimente:

"Los resultados ya son conocidos: desequilibrio en la balanza de pagos, caída de la reserva monetaria internacional, déficit fiscal creciente, desorden monetario, devaluaciones, inflación, falta de dinamismo de las actividades económicas, deterioro de las condiciones generales de vida de los trabajadores y de la población en general por la caída de sus ingresos reales, **subempleo y desempleo crecientes**. El círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo se ha consolidado. ⁽⁸³⁾ (El resaltado es nuestro).

⁸¹ SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN: *Plan nacional de desarrollo económico y social*; p.1.

⁸² *Ibíd.*; p.5.

⁸³ *Ibíd.*; p.10

Para superar las difíciles condiciones en que se desenvuelve la realidad económica ecuatoriana, la Secretaría de Planificación estructura dos escenarios en los cuales se podrían conseguir los objetivos del desarrollo: a largo plazo sin cambio social, y a largo plazo con cambio social. En el primer caso, se eliminaría el déficit fiscal mediante la disminución del gasto público, con la venta de las empresas públicas; el financiamiento del gasto público mediante el endeudamiento externo, reducir la protección a las actividades nacionales sin considerar el impacto sobre el empleo, liberar a la economía de los controles y regulaciones, el control de la expansión monetaria como único factor para reducir la inflación, libre flotación de la divisa, y transnacionalizar la economía entregándola al capital extranjero.

En el segundo caso (desarrollo a largo plazo con cambio social), se plantean objetivos nacionales que trascienden el período presidencial, y que, a más de los objetivos que constan en la Constitución de la República, se plantean otros a mediano plazo "cuya consecución permita al país acercarse gradual y progresivamente a la imagen de la sociedad deseada". Entre estos objetivos consta:

"c) Incorporar progresivamente a la actividad productiva la población marginada, que actualmente se estima en un 55 por ciento de la población total, de manera que, al concluir este siglo, no sobrepase el 25 por ciento".⁽⁸⁴⁾

Este objetivo es incorporado dentro del capítulo "5.6 EL PAGO DE LA DEUDA SOCIAL" del referido Plan, debiendo destacarse dos aspectos:

- Que para el pago de la deuda social, se priorizarán acciones dirigidas a la creación del empleo productivo y del empleo emergente, en un contexto de elevación del nivel general de vida de los sectores más deprimidos, con acceso a los bienes de salud, educación, cultura, seguridad social y bienestar vital.
- Que para lograr este objetivo, es indispensable la organización social que

⁸⁴ SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN: Op. Cit. p. 17.

permita presionar al sistema político y negociar sus demandas con otros actores sociales.

Dentro del análisis referido a "La reorientación y robustecimiento de la base productiva", como política de mediano plazo, se recalca:

"Un elemento esencial de esta política constituye la promoción del empleo, y en general las medidas de apoyo al sector informal, sin dejar de tomar en cuenta las repercusiones macroeconómicas de la masa salarial en la inflación".⁽⁸⁵⁾

Como podemos ver, el robustecimiento del papel del Estado en la conducción de la economía nacional tiene una base teórica keynesiana, donde la demanda efectiva determina el nivel de actividad; en este contexto, la integración de amplios sectores de desempleados e informales al aparato productivo tiene el inequívoco fin de fortalecer la producción vía incremento de la capacidad de compra, lo que reanima la actividad productiva al permitir una mayor fluidez en el mercado.

Dentro de los "Supuestos de las opciones estratégicas 1989 - 1992", se perfila de mejor manera lo que se pretende lograr en materia de empleo, contrastando las virtudes del modelo "Ajuste con reactivación" respecto del "Ajuste recesivo", de la siguiente manera:

AJUSTE CON REACTIVACION	AJUSTE RECESIVO
"e) La política de empleo busca neutralizar, mediante acciones específicas y directas, los efectos de cambio de nivel de actividad sobre la tasa de desempleo. (Plan de Empleo Emergente y la acción del Fondo de Desarrollo Social". ⁽⁸⁶⁾	La política de empleo no compensa, mediante acciones específicas y directas, los efectos de los cambios del nivel de actividad sobre la tasa de desempleo.

Con esta base ideológico-política, la Secretaría General de Planificación estructura uno de los 20 "Proyectos Integrados de Desarrollo" que apuntan "...a satisfacer las necesidades básicas de todos los ecuatorianos, mediante soluciones integrales sustentadas en la participación popular, en la

⁸⁵ SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN: Op. Cit. p.83.

⁸⁶ *Ibídem*; pp.88 - 89.

autogestión de los pobladores, en la concertación social de las fuerzas interesadas en el desarrollo integral del país, en la solidaridad social y en el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos".

"PROGRAMA 20.

PROMOCIÓN AL SECTOR INFORMAL.

1. Objetivos

- 1.1. Impulsar el funcionamiento de las Unidades Populares Económicas (UPEs) en los sectores de la producción, del comercio y de los servicios, facilitándoles el acceso al crédito.
- 1.2. Generar más empleo e incrementar los ingresos de las UPEs del sector informal, de forma que aumente su productividad.
- 1.3. Afirmar la coordinación del conjunto de proyectos y acciones de eminente contenido social planteados por el Gobierno nacional en apoyo a los sectores más débiles de la economía.

2. Metas

- 2.1. En el método.
 - 2.1.1. Establecer mecanismos y procedimientos que permitan a las UPEs conseguir en forma ágil y oportuna créditos para inversión, para capital de giro y comercialización.
 - 2.1.2. Estimular el sistema financiero nacional en la atención crediticia a las UPEs.
 - 2.1.3. Proveer a los beneficiarios del crédito, de conceptos y herramientas básicas para el mejoramiento de la gestión técnica y administrativa de las UPEs.
 - 2.1.4. Fortalecer los procesos organizativos y asociativos de los beneficiarios, su participación autogestionaria y sus acciones solidarias de garantía y manejo del crédito.
 - 2.1.5. Desarrollar la capacidad de interlocución del sector informal frente a los otros sectores sociales y económicos.
- 2.2. En la oferta masiva de bienes y servicios.
 - 2.2.1. Estimular la oferta de bienes y servicios desde la UPEs, a fin de satisfacer la demanda de los amplios sectores que sufren dificultades de abastecimiento.
 - 2.2.2. Contribuir a mantener niveles de precios compatibles con los ingresos de las mayorías sociales.
- 2.3. En las condiciones de vida.
 - 2.3.1. Mantener oportunidades de empleo e ingresos para aproximadamente 200 mil jefes de familia, que en 1988 estaban desocupados o subocupados.
 - 2.3.2. Mejorar la calidad de vida de aproximadamente 1 millón de ecuatorianos, familiares de los beneficiarios del crédito.
 - 2.3.3. Aprovechar las habilidades y aptitudes de quienes por insuficiencia de

recursos, no han podido contribuir todavía al desarrollo endógeno de tecnologías.

3. Proyecto básico

Descripción.- El programa nacional y masivo de promoción al sector informal del Ecuador, identifica el conjunto de acciones destinadas por el Gobierno Nacional para promover las actividades económicas del sector informal.

El sector informal constituye una tercera parte de la población económicamente activa, que no encuentra empleo en el sector económico moderno y, por ello autogenera unidades económicas con la aportación intensiva del trabajo.

Estas unidades económicas populares, tanto del campo como de la ciudad, funcionan con una muy baja productividad por hombre, y en general han estado impedidos de tener acceso al crédito justo y a la capacitación adecuada.

El programa prevé el desarrollo de una metodología de acciones integrales y complementarias, que permitan maximizar el uso de los recursos técnicos y económicos de las UPEs, así como un crecimiento, vía mejoramiento tecnológico, elevación de la productividad, fortalecimiento y expansión del mercado. Todas estas acciones redundarán en el mejoramiento y expansión del empleo, así como en el incremento de la acumulación y de los ingresos, con lo cual la capacidad endógena de ahorro-inversión se estimulará.

Las principales actividades de apoyo en la primera etapa serán capacitación técnico-administrativa, crédito para inversión, para capital de trabajo y para comercialización.

En una segunda etapa, el programa analizará y diseñará propuestas referidas a la seguridad social para los beneficiarios, a la constitución legal de sus organizaciones y a la complementación de servicios de parte de otros programas de Gobierno.

4. Procedimientos

Los beneficiarios del programa deberán ser calificados como sujetos de crédito por la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas, CONAUPE, que se creará para la ejecución de este programa, o a través de organismos no gubernamentales (ONGs) responsables de la capacitación.

También podrán participar en la calificación, selección o gestión de los beneficiarios de crédito las organizaciones de UPEs que la CONAUPE elija.

El crédito se canalizará a través del sistema financiero internacional, de organizaciones y cooperativas que operen legalmente y que se ajusten a las normas especiales elaboradas para este fin.

5. Cobertura

El programa se propone en el primer año cubrir la demanda de financiamiento del sector informal de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, en las que



representa el 29%, el 38% y el 36% de la población económicamente activa, respectivamente.

Posteriormente se ampliará a otras ciudades del país, concediendo en cuatro años alrededor de 2000 mil créditos.

6. Marco institucional

Para impulsar este programa y llevarlo a la práctica, el Gobierno Nacional constituirá la `Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas`, CONAUPE, y la dotará de las atribuciones legales y administrativas que le permitan atender en forma adecuada el programa.

El Banco Central del Ecuador intervendrá tanto en la provisión de recursos, a través de una línea especial de crédito, como en el asesoramiento técnico y legal relacionado con su funcionamiento.

7. Financiamiento

El programa se financiará con:

- Asignaciones provenientes del Fondo de Desarrollo Social.
- Fondos que anualmente asigne el Ministerio de Bienestar Social.
- Fondos provenientes de las entidades del sector público, que consten en el Presupuesto del Estado y estén destinados para el sector informal y las microempresas.
- Fondos que destinen la Junta Monetaria y el Banco Central del Ecuador, en una línea especial de crédito.
- Fondos provenientes de convenios y de otras fuentes nacionales e internacionales.
- La recuperación de inversiones realizadas por la CONAUPE." ⁽⁸⁷⁾

Este ambicioso proyecto se lo incluye entre los Principales Proyectos de Acción para atacar el Problema del Incremento del Desempleo y Subempleo en el ámbito del Pago de la Deuda Social. Al respecto, en el listado de proyectos consta:

- "5.1.4. Impulsar el Programa Nacional Masivo de Apoyo a las pequeñas unidades populares, a cargo de la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas (CONAUPE).

Este programa se orienta a atender a las unidades populares económicas urbanas y rurales para mejorar su productividad, elevar los niveles de empleo y de ingresos, a través de crédito, capacitación, asistencia técnica y tecnológica y apoyo a la conformación de unidades de base.

⁸⁷ SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN: Op. Cit. pp. 233 - 236.

El costo para 1989 es de 4.400 millones de sucres y para el período 1990-1992 será de 33.385 millones de sucres".⁽⁸⁸⁾

En el cuadro ejecutivo de proyectos de acción, consta de la siguiente manera:

- Problema:** Incremento del desempleo y subempleo.
- Problema crítico:** Falta de apoyo a los pequeños productores.
- Objetivo:** Apoyar a pequeños productores con crédito, capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento de sus organizaciones.
- Proyectos de acción:** Programa Nacional Masivo de Apoyo a las Unidades Populares Económicas.
- Localización:** Nacional.
- Metas físicas:** Beneficiarios de crédito 15.000.
Beneficiarios de capacitación 12.500.
Beneficiarios asistencia técnica 12.500.
Organizaciones de base de las UPEs 125.
- Acciones específicas:** Atender a unidades populares económicas urbanas y rurales con capacitación, asesoría técnica y tecnológica y crédito.
Facilitar la organización y legalización de unidades populares económicas.
- Efectos esperados:** Mejorar los ingresos de los trabajadores de las UPEs.
Incrementar las fuentes de trabajo.
- Responsables:** Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas CONAUPE.

En el cuadro ejecutivo de inversiones, gastos y financiamiento de los proyectos de acción (año 1989) se anota para este proyecto:

Inversión o gasto (miles de sucres)

- Proyectos de acción:** Programa Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas. Inversión.
- Ejecutores:** CONAUPE.
- Total:** 4.020.000

⁸⁸ SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN: *Problemas críticos*; p. 365.

Financiamiento interno.**Crédito interno:** 4.000.000 Banco Central.**Financiamiento externo.****Asistencia no reembolsable:** 20.000

Una vez aprobado el "Plan nacional de desarrollo económico y social" por el Presidente de la República, en el mes de marzo de 1989 y en el marco del Proyecto ECU/89/001-A/MBS/PNUD/OIT, se realiza el estudio para la ejecución del Programa Nacional y Masivo de Apoyo a las Unidades Populares Económicas (UPEs), en cuyo Resumen Ejecutivo se toma como punto de partida las siguientes cuantificaciones:

"En las UPEs de las ciudades de todo el país trabajan cerca de 715.000 personas. El 49% de ellas son jefes de hogar. El 39% son mujeres. También existen numerosas UPEs en el área rural.

El costo promedio de cada puesto de trabajo —en una UPE—, es 10 veces más bajo (S/.350.000), que el del sector moderno (S/.3'500.000). Las UPEs aportan el 24% del PIB urbano, pero su productividad es 2.32 veces menor que la del sector moderno, lo que determina sus menores ingresos; muy pocas UPEs logran algún grado de acumulación empresarial. Muchas trabajan solo para poder subsistir. Las UPEs se insertan en todo tipo de mercados que muestren bajas barreras al ingreso".⁽⁸⁹⁾

En el referido estudio, se especifican los objetivos que se esperan conseguir:

- Aumentar los activos de las UPEs de modo que les permitan alcanzar por sí mismas la condición de sujetos de crédito institucional. Aumentar la capacidad técnica y gerencial y mejorar las tecnologías nacionales.
- Aumentar la productividad, los ingresos y el ahorro inversión en las UPEs. Mejorar la calidad de vida. Aumentar la oferta para los sectores populares y reducir la inflación.
- Mejorar la legalidad y estabilidad de los puestos de trabajo y brindar mayor seguridad social a grupos vulnerables.
- Fortalecer la capacidad de diálogo y concertación del sector informal con el Estado y el resto de la sociedad; y favorecer el desarrollo de la iniciativa individual y colectiva de los sectores populares".⁽⁹⁰⁾

Como se podrá notar, la concepción del proyecto fue la de fomentar inicialmente la acumulación hasta llegar a un punto que el volumen de ésta sea confiable para los intermediarios financieros, a través de la calificación de garantías propias por los créditos que se otorguen. Como efecto de esta

⁸⁹ MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL: *Estudio creación CONAUPE (resumen ejecutivo)*; p.1

⁹⁰ *Ibíd.* p.2.

acumulación inicial se darían los demás supuestos en los campos de la productividad, de la estabilidad, de la seguridad social, del mejoramiento del nivel de vida, del combate a la inflación y de la organización de los informales, aspecto que no se deberá perder de vista dentro del proceso.

El estudio incluye también las metas que se esperan alcanzar en los próximos 36 meses que restaban aún del gobierno del Dr. Borja:

- Facilitar el acceso al crédito productivo a más de 60.000 UPEs. Incrementar el patrimonio de 45.000 UPEs.
- Mejorar ingresos y calidad de vida para 100.000 trabajadores de UPEs. y para 400.000 personas que integran sus familias.
- Fortalecer el aporte de las UPEs. al PIB nacional. Apoyar la creación de nuevos empleos.
- Asegurar algún grado de capacitación a 50.000 trabajadores de UPEs. Mejorar la capacidad tecnológica para no menos de 15.000 UPEs.
- Mejorar la organización gremial y jurídica en 5000 organizaciones de base de las UPEs.
- Mejorar la situación legal de 30.000 UPEs. y proponer mejoras a la legislación para aumentar la seguridad social en las UPEs. ⁽⁹¹⁾

Si compararnos las metas propuestas en el estudio previo a la creación de la CONAUPE, hecho por el Ministerio de Bienestar Social, con las metas físicas constantes en el "Plan Nacional de desarrollo económico y social", hecho por la Secretaría General de Planificación, encontramos el primer ejemplo de la falta de coordinación e integración de planes y proyectos preparados para un mismo período (hasta agosto de 1992):

- Mientras la Secretaría General de Planificación (el más alto nivel de planificación nacional), señala como beneficiarios del crédito para todo el período a 15.000 personas, el Ministerio de Bienestar Social (cuyo estudio se realiza una vez que fue aprobado el Plan nacional de desarrollo económico y social), extiende el acceso al crédito productivo a más de 60.000 UPEs, y el incremento del patrimonio de 45.000 más.
- En el campo de la capacitación, la Secretaría General de Planificación prevé atender a 12.500 personas, mientras que el Ministerio de Bienestar Social lo

⁹¹ MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL: Op. Cit. p.2.

extiende a 50.000 personas.

- En cuanto a la asistencia técnica, la Secretaría General de Planificación proyecta atender a 12.500 personas, mientras que el Ministerio de Bienestar Social habla de " mejorar la capacidad tecnológica para no menos de 15.000 UPEs."
- En cuanto a la organización gremial y jurídica de las UPEs., la Secretaría General de Planificación aspira a conformar 125 de estas organizaciones, mientras el Ministerio de Bienestar Social proyecta hacer 500 de estas organizaciones, así como legalizar 30.000 UPEs.

En el mismo estudio previo se enuncia la realización de un conjunto de programas y sus correspondientes subprogramas, destinados a atender aspectos específicos del campo de acción de la CONAUPE:

- **Programa de crédito**, que busca facilitar el acceso de las UPEs. al crédito institucional, como la política más importante para la organización.
- **Programa de capacitación**, que busca superar la deficiencias que recurrentemente se han venido dando en las ofertas de capacitación previamente ofertados por organizaciones que trabajan con las UPEs.:

" Las razones principales serían las siguientes: los contenidos son demasiados uniformes; se dictan cursos pero no se asume la capacitación como un proceso; como método es limitado el descubrimiento de nuevas ideas y conocimientos; la participación es escasa, no se comienza desde lo que se sabe sino desde lo que se ignora; en general quienes asesoran carecen de experiencia empresarial; los cursos por su extensión e intensidad devienen a veces en una barrera para el acceso al crédito; es infrecuente la medición rigurosa del impacto y por ello limitada la posibilidad de corrección de los errores".⁽⁹²⁾

Como subprogramas de capacitación se enuncian:

- De autogestión del programa de crédito.
- Conocimientos básicos para los usuarios del crédito.

⁹² MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL: Op. Cit., p.8.



- Capacitación y asesoría para la gestión de las UPEs.
- Capacitación técnico - productiva.
- Articulación de la oferta y demanda de capacitación.
- La capacitación para el personal de otros agentes.

- **Programa de apoyo a las organizaciones de las UPEs.,** con los subprogramas:
 - Institucionalización y fortalecimiento jurídico.
 - Fortalecimiento de las capacidades autogestionarias.
 - Apoyo a los organismos federativos.
 - Desarrollo del liderazgo democrático.

- **Programa de mejoramiento tecnológico de las UPEs.,** que busca aumentar la productividad y los ingresos mejorando la oferta nacional de bienes y servicios.

- **Programa de apoyo a la comercialización de las UPEs.,** con los subprogramas:
 - De compras mancomunadas.
 - De ferias y exposiciones.
 - De apoyo al ingreso de las UPEs. en el mercado externo.

- **Programa para el mejoramiento de la legalidad de las UPEs.,** con los subprogramas:
 - De asistencia jurídica a las UPEs.
 - De mejoramiento del marco legal.

- **Programa de mejoramiento de la seguridad social,** a través de la investigación, formulación y presentación de proyectos de mejoramiento de la seguridad, en coordinación con el IESS, las entidades especializadas y las

organizaciones de UPEs.

- **Programa de comunicación y cultura**, con los subprogramas:
 - De comunicaciones.
 - De apoyo a las iniciativas culturales.

2. ESTUDIO DE LA BASE LEGAL.

2.1. LEY DE CREACIÓN DE LA CORPORACIÓN DE APOYO A LAS UNIDADES POPULARES ECONÓMICAS.

Mediante oficio No 89-DAJ/01.03 de 11 de julio de 1989 de la Presidencia de la República, e ingresado en el Congreso Nacional a las 11h14' del 14 de julio del mismo año con el número I-89-326, el Dr. Rodrigo Borja, Presidente Constitucional de la República, envía el Proyecto de Ley de la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares calificándolo de urgente en materia económica, para que, de conformidad con lo dispuesto en el articulado de la Constitución de ese entonces, se le dé el trámite correspondiente.

En la extensa exposición de motivos, el Presidente Borja hace una reseña de las difíciles condiciones en que se debate la población ecuatoriana y las obligadas medidas de ajuste que ha implantado para reactivar la economía, siendo parte de esa reactivación el proporcionar fuentes de empleo para el 35% de la población económicamente activa urbana que no encuentra trabajo en el sector moderno de la economía y que se mantiene en condiciones muy precarias, por lo que el Gobierno Nacional en conjunción con el sector privado, debe emprender una acción que trascienda su periodo gubernamental, para así encontrar una solución digna para esta problemática.

"Así ha sido concebido este programa nacional masivo de apoyo al sector informal que el Gobierno pone a consideración, mediante la creación de la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas, CONAUPE; asumiendo la perspectiva múltiple de promotor, regulador, facilitador, coordinador motivador del conjunto heterogéneo de acciones concretas, que serán la respuesta necesaria a la problemática planteada. Se trata de una verdadera movilización que deberá operar en todos los

niveles, activando mecanismos pluralistas que abran oportunidades de progreso y bienestar a sectores ancestralmente marginados y excluidos de nuestra sociedad".⁽⁹³⁾

Destaca la disponibilidad de una línea de crédito especial de 4 mil millones de sucres aprobada por la H. Junta Monetaria el 24 de enero de ese mismo año, monto que sería reforzado con el financiamiento de algunos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como también con el apoyo de algunas instituciones privadas y públicas nacionales, dentro de la perspectiva de superar "... toda situación proclive a los estallidos sociales que pretender precipitar las fuerzas enemigas del progreso social y económico de la nación", conforme consta en la parte final de la exposición de motivos.

Por la situación descrita en la certificación previa que es publicada conjuntamente con el articulado, este cuerpo legal es expedido en las condiciones de decreto - ley pues el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes (en receso del pleno del Congreso Nacional) no aprobó, reformó ni negó el proyecto urgente en materia económica, dentro del plazo establecido en el inciso 4to. del Art. 65 de la Constitución Política vigente a la fecha de expedición, siendo publicado en el Registro Oficial N° 257 de 21 de agosto de 1989.

En el articulado de la ley se determinan: la creación y características de la CONAUPE, la definición de Unidades Populares Económicas (UPEs.), los objetivos y finalidades de la Corporación, las atribuciones de la misma, la estructura orgánica con su conformación y representatividad, los deberes y atribuciones de las distintas jerarquías, la tramitación y control presupuestarios, los recursos de la Corporación y las facultades para su desarrollo, y la normatividad especial en materia tributaria con las exenciones correspondientes. Además contiene dos disposiciones transitorias (referidas a la conformación inicial del Directorio, y las funciones del Gerente General), y un artículo final (vigencia).

⁹³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Exposición de motivos de la ley de la CONAUPE*; p.3.

2.2. LEY DE CREACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA CREDITICIA.

De acuerdo al Art. 13 de la Ley de Creación de la CONAUPE, las Unidades Populares Económicas quedan incorporadas al listado de sujetos beneficiarios constante en el artículo 1 de la Ley de Creación del Sistema de Garantías Crediticias, lo que nos obliga a referirnos a ese cuerpo legal, pues constituye un antecedente operativo a la Ley de la CONAUPE.

La Cámara Nacional de Representantes (antiguo nombre del Congreso Nacional), en el Registro Oficial No 483 de 2 de mayo de 1983, expide la Ley N° 126 LEY DE CREACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA CREDITICIA, orientada a estimular las actividades productivas que se hallan marginadas del crédito y la asistencia técnica, de tal manera que mediante el sistema de garantía crediticia puedan tener acceso al crédito bancario, conforme reza su parte considerativa.

Esta ley tiene las siguientes características:

- Crea el sistema de Garantía Crediticia y legaliza su funcionamiento en el Ecuador.
- Los sectores productivos que pueden dirigirse al Sistema son: pequeño industrial, artesanal, pesca artesanal y agrícola.
- Constituye la Ley Matriz de este mecanismo de desarrollo.
- Reconoce a las corporaciones del Sistema como entidades sin fines de lucro, cuyo principal objetivo es la concesión de garantías para la obtención de créditos que requieran los sectores beneficiarios del Sistema.
- Permite la participación del Sistema Financiero Nacional y demás personas naturales o jurídicas para realizar aportes al Sistema.
- Otorga beneficios tributarios a las entidades participantes del Sistema.
- Autoriza a la Superintendencia de Bancos reglamentar y controlar el

funcionamiento de las corporaciones del Sistema.

- Faculta a la Junta Monetaria para regular el monto de garantía máxima por beneficiario, y otras relaciones aplicables a los sujetos intervinientes.

Es en este contexto legal en el que opera la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas, y al que está referido taxativamente todo su cuerpo legal.

2.3. REGLAMENTO DE LA LEY DE CREACIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE APOYO A LAS UNIDADES POPULARES ECONÓMICAS.

En uso de la facultad de reglamentar las leyes contenida en la Constitución Política, en el Registro Oficial No. 336 de 15 de diciembre de 1989 el Presidente de la República expide el Decreto N° 1091 que reglamenta la Ley de Creación de la CONAUPE.

Este Reglamento consta de 26 artículos distribuidos en seis capítulos, y una disposición final. En su presentación, salta a la vista un error en la técnica legislativa al haber dado la categoría de capítulos a una disposición especial y a una disposición transitoria (capítulos V y VI), cuando se estila distinguirlos solamente como Disposiciones.

En el capítulo I "Disposiciones generales", se determinan: las características institucionales de la CONAUPE, los parámetros conceptuales de las Unidades Populares Económicas, los beneficiarios de los programas institucionales, los Agentes del Plan Nacional y Masivo de Apoyo a las Unidades Populares Económicas, Las Instituciones Financieras Intermediarias, las Entidades Técnicas Especializadas, los requisitos de estas entidades para celebrar convenios con la CONAUPE, las Organizaciones de Unidades Populares Económicas, las operaciones que puede realizar para el cumplimiento de sus fines económicos, y la manera de constituirse en Corporaciones de Garantías Crediticias.

En el capítulo II "De las operaciones de crédito de la CONAUPE", se establecen:

requisitos de las UPEs. para ser sujetos de crédito, de la tramitación de las solicitudes de crédito, de los plazos, y de las exenciones a que hubiere lugar como resultado de convenios.

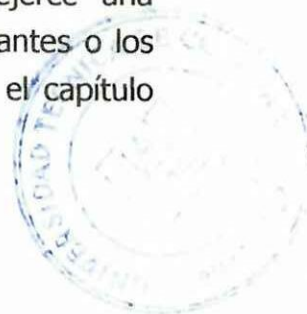
En el capítulo III "De los representantes al Directorio de la CONAUPE", se determina: la representación del sector privado al Directorio con el procedimiento para su designación; los representantes de los usuarios con su forma de designación; la periodicidad y forma de sucesión de los representantes; de la sucesión de los representantes del sector público; de la cuantía y condiciones de los contratos que puede celebrar el Gerente General; de las características formales de los convenios y contratos que no comprometan los recursos de la CONAUPE; y de la estructura orgánica de la CONAUPE.

En el capítulo IV "De las funciones del Directorio, Presidente y Gerente General", se establecen: aprobación del escalafón y sueldos del personal de la CONAUPE; funciones y atribuciones del Presidente; funciones y atribuciones del Gerente General.

En el capítulo V "Disposiciones especiales" se establece la exoneración de impuestos y timbres a las operaciones de crédito de esta Corporación.

En el capítulo VI "Disposición transitoria", se establece que la representación del sector privado al Directorio será elegida por el Presidente de la República, y serán reemplazados en septiembre de 1991.

Es importante destacar que, en lo referente a la definición de Unidades Populares Económicas, el Reglamento redujo el alcance conceptual que les dio la Ley, circunscribiéndolas a que sean los "establecimientos que realizan actividades de producción, comercio y servicios", con lo que se deja al margen de los beneficios de la CONAUPE a aquellas actividades informales que no se sitúan en establecimientos o lugares donde habitualmente se ejerce una industria o profesión, como es el caso de los vendedores ambulantes o los proveedores de servicios a domicilio, conforme lo establecimos en el capítulo primero de este estudio.



2.4. RESOLUCIÓN N° 90-272 DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS.

Mediante esta Resolución, expedida el 28 de septiembre de 1990, se autoriza a la CONAUPE para que opere con las atribuciones de una corporación de garantía crediticia, conforme a las normas legales y reglamentarias que le son aplicables, a la vez que dispone que el Certificado de Autorización sea expuesto en lugares visibles de sus oficinas. Esta Resolución perfecciona los fundamentos jurídicos para la operación de la CONAUPE, luego de su publicación en el Registro Oficial N° 539 de 10 de octubre de 1990.

3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

3.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA.

Según consta en el Capítulo 1 del Reglamento Orgánico Funcional de la CONAUPE, aprobado por el Directorio de conformidad con lo dispuesto en el literal f) del Art. 7 de la Ley constitutiva de la Corporación, esta Entidad está conformada por cuatro niveles administrativos: Directivo, Asesor, Auxiliar o de Apoyo, y Operativo. (Anexos 5 y 6).

El nivel Directivo está constituido por:

- Directorio.
- El Despacho del Presidente del Directorio; y,
- El Despacho del Gerente General.

El nivel Asesor está constituido por las siguientes unidades administrativas:

- Procuraduría; y,
- Auditoría Interna.

El nivel Auxiliar o de Apoyo está constituido por las siguientes unidades administrativas:

Gerencia Administrativa - Financiera, con cobertura nacional y conformada por:

- Jefatura Financiera, integrada por Presupuesto y Tesorería.
- Jefatura Administrativa, integrada por Personal y Servicios Generales.
- Jefatura de Comunicación Social.

El nivel Operativo está conformado de la siguiente manera:

- La Gerencia Técnica, con cobertura nacional, y que consta de las siguientes unidades administrativas: Diseño y Elaboración de Proyectos; Ejecución y Evaluación de Proyectos; Asistencia Técnica de Proyectos; y Sistemas.
- La Gerencia de Garantías, constituida por: Emisión y Recuperación de Garantías; y de Análisis y seguimiento de garantías. (Anexos 7,8,9 y 10).

Gerencia Regional I, con sede en Quito, comprende las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Pichincha y Cotopaxi. Cuenta además con dos subunidades: Agencia Regional 1 (comprende las provincias de Tungurahua, Bolívar y Chimborazo); y Agencia Regional 2 (comprende las provincias de Napo, Sucumbíos y Pastaza). (Anexo 11).

Gerencia Regional II, con sede en Guayaquil, comprende las provincias de Guayas, Los Ríos, El Oro y Galápagos. Como subunidad tenemos la Agencia Regional 3 que atiende la provincia de Manabí. (Anexo 12).

Gerencia Regional III, con sede en Cuenca, comprende las provincias de Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. (Anexos 13).

En los anexos 14,15 y 16 constan los organigramas de las agencias regionales 1,2 y 3, respectivamente.

3.2. ORGANIZACION OPERACIONAL.

Con el objeto de hacer realidad la propuesta, objetivos y finalidades que motivaron la creación de la CONAUPE, en su ley constitutiva se establece una línea directa de administración entre los niveles directivo y operacional, a través

de la Gerencia General, dentro de una concepción descentralizada que permita la mayor agilidad y eficiencia, otorgando responsabilidades y deberes a las Gerencias Regionales conforme a las políticas de especificidad geográfica asignadas a cada una de ellas.

Estas Gerencias Regionales, en su área asignada, programan y sistematizan las labores y operaciones formulando planes, programas y proyectos en concordancia con los planes de desarrollo del Gobierno Central referidos al desarrollo y fortalecimiento de las microempresas y su efecto en el empleo emergente. Para el efecto, a más de las actividades de promoción y de capacitación, efectúan las acciones de seguimiento y evaluación en aplicación de los reglamentos y las normas específicas derivadas de las disposiciones negociadas con los proveedores de las distintas líneas de crédito; así mismo, otorgan asistencia técnica en los aspectos de registro contable y evaluación financiera, informando del uso, avance y cumplimiento de metas y objetivos.

Estas acciones se cumplen a través de departamentos especializados en cada Dirección Regional: Diseño y Elaboración de Proyectos, Ejecución y Evaluación, Asistencia Técnica y Sistemas, departamentos interrelacionados que permiten a la Gerencia de Garantías contar con los insumos necesarios para operativizar el Sistema de Garantía Crediticia, que por su delicada misión está centralizada en la Matriz y cuenta con dos departamentos especializados: el de Análisis y Seguimiento, y el de Emisión y Recuperación del Crédito.

Las siguientes son las competencias de cada departamento especializado regional:

- a) **Diseño y elaboración de proyectos:** bajo la dirección y responsabilidad del Gerente Regional y la coordinación de la Dirección Técnica, se encarga de formular propuestas y proyectos para cumplir los fines y objetivos de cada una de las Regionales, acompañando las sugerencias respecto a fuentes de financiamiento y vigilancia de los requisitos para el otorgamiento de los créditos por parte de los organismos con los que mantiene contratos o convenios de participación; elabora los sistemas de seguimiento y

evaluación de los impactos ocasionados por los programas, tanto en lo económico como en lo social del sector beneficiario.

- b) **Asistencia técnica:** aplica sistemas de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos y sus metodologías ex-post de la cooperación, asistencia técnica y financiera.
- c) **Ejecución y evaluación de proyectos:** aplica sistemas de seguimiento y evaluación; prepara información consolidada del avance operativo de programas y proyectos acorde a las normas y disposiciones aplicables a cada uno; y realiza estudios e investigaciones socioeconómicas del sector microempresarial.
- d) **Sistemas:** planifica, diseña, desarrolla e implementa los sistemas y programas computarizados de información interna y externa de la CONAUPE, organizando el trabajo operativo de equipos y archivos de sistemas y su mantenimiento, elaborando reportes de información y datos procesados.

La Gerencia de Garantías - centralizada en la Matriz - cuenta con los siguientes departamentos especializados:

- a) **Emisión y Recuperación:** manteniendo relación directa con los agentes participantes, capacita dentro del Sistema de Garantías Crediticias, analiza y verifica la documentación de las UPEs. requeridas de garantía, verifica su campo técnico, emite criterio respecto de las solicitudes, y luego de otorgado el Certificado de Garantía realiza los seguimientos del cumplimiento y pago de comisiones a los intermediarios financieros.
- b) **Análisis y Seguimiento:** está encaminada a difundir el sistema entre los agentes participantes, mantener y reactivar los convenios con las instituciones financieras, así como mantener actualizado el monto y las relaciones con la Corporación de Retrogarantía Crediticia, informando respecto de la vigencia y la efectividad del sistema y de las operaciones realizadas.

3.3. PROCESO OPERATIVO.

El proceso operativo lo ejecuta la CONAUPE a través de cuatro programas específicos de promoción, capacitación, concesión de crédito, y el control y seguimiento de recuperación.

El programa de promoción se lo realiza sobre los siguientes aspectos:

La línea de crédito, con información sobre las condiciones generales y específicas del crédito, los montos, el destino, el plazo, las formas de amortización y de pago, el tipo de interés, el costo de las comisiones, el período de gracia, la garantía y los aportes; estos aspectos son materia de propaganda y difusión, siendo estas acciones de responsabilidad de la Gerencia General, la Gerencia de Operaciones y el Departamento de Comunicación Social; su cobertura es nacional.

La elaboración de instructivos, manuales y formularios para este programa es de responsabilidad de la Gerencia Técnica y la Gerencia de Operaciones, las que deben elaborar el material para la capacitación, el instructivo para la concesión de crédito, el manual operativo y los formularios siguientes: ficha de inscripción, trípticos, listado de requisitos, solicitud de crédito, guía de visita previa, garantías, ficha de informe y recomendaciones, ficha de aprobación, control de inversión y prendas, certificados de capacitación, certificados de medio ambiente, solicitud de crédito de garantías, certificado de garantía crediticia y pagarés. Su cobertura es nacional.

La ejecución de la promoción, calendario y logística son de responsabilidad de la Gerencia General, Gerencia de Operaciones, Departamento de Comunicación Social y Gerencia Administrativo - Financiera, instancias que deben establecer el calendario, determinar fechas y lugares, reproducir los materiales y movilizar a los equipos de capacitadores. Su cobertura es nacional.

El programa de capacitación (Anexo 17) se lo realiza en las siguientes instancias

- Capacitación al personal de la CONAUPE, sobre: relaciones humanas, orientación, manejo de la línea de crédito, balance general, estado de pérdidas y ganancias, perfil de inversión, control periódico de activos corrientes y evaluación del curso. Esta capacitación es responsabilidad de la gerencia General, la Gerencia de Operaciones, la Gerencia Administrativa – Financiera y la Gerencia Técnica. Su cobertura es nacional.
- Capacitación a las UPEs. sobre: orientación, medio ambiente, manejo de la línea, balance general, estado de pérdidas y ganancias, perfil de inversión, control periódico de activos corrientes, evaluación del curso y de frecuencia y periodicidad. Esta capacitación es de responsabilidad de la Gerencia de Operaciones, la Gerencia Técnica y la Gerencia Administrativa - Financiera. Su cobertura es regional.
- Para presentación de solicitudes de crédito, sobre llenado de formularios, la visita previa y elaboración del informe. Esta capacitación es responsabilidad de la Gerencia de Operaciones y su cobertura es regional.
- Para calificación de clientes, sobre el análisis de las solicitudes, de los informes y demás documentos. Es responsable la Gerencia de Operaciones y su cobertura es regional.
- Sobre la forma de elaborar el plan de inversión, bajo la responsabilidad de la Gerencia de Operaciones y con cobertura regional.

El programa de concesión de crédito (Anexos 18). se lo realiza en las siguientes instancias:

- Elaboración del plan de inversión, bajo la responsabilidad de la Gerencia de Operaciones y con cobertura regional.
- Análisis y evaluación, que comprende la verificación de la documentación, el análisis de las garantías y el análisis del plan de inversión, bajo la responsabilidad de la Gerencia de Operaciones, y con cobertura regional.

A partir de este momento, el trámite se concentra en la Matriz para que sea la Gerencia de Operaciones la que continúe los pasos siguientes:

- Emisión del informe, que de ser favorable pasa al Departamento de Procuraduría para la legalización de garantías; y en caso de ser negado toda la documentación es devuelta a la UPE y la copia a la Gerencia de Operaciones para archivo. Esta instancia es responsabilidad de la Gerencia de Operaciones, Procuraduría y Archivo. Su cobertura es nacional.
- Informe jurídico, que lo hace la Procuraduría y legaliza las garantías. Su cobertura es nacional.
- Sesión del Comité de Crédito que aprueba, suspende o niega el crédito; determina las condiciones del financiamiento: monto, plazo, garantía, tasa de interés, etc. Este Comité de Crédito tiene cobertura nacional.
- Contabilización, que realiza el control previo, contabiliza el crédito y hace firmar al cliente el pagaré. Estas actividades son de responsabilidad de la Gerencia Administrativo - Financiera y las UPEs. Su cobertura es nacional
- Entrega del recurso al cliente, previo el visto bueno de la Gerencia General y su registro contable por la Gerencia Administrativo - Financiera. Su cobertura es nacional.

El programa de control, seguimiento y recuperación se divide en dos fases: control y seguimiento, y recuperación.

Control y seguimiento comprende dos instancias:

- Visitas de control, que son las visitas de campo con las que se emite el informe sobre si existe desvío del crédito. Corre a cargo de la Gerencia de Operaciones y su cobertura es regional.
- Elaboración del informe para Auditoría Interna, elaborado por la Gerencia de Operaciones. La Auditoría Interna emite - a su vez - el informe para el

Comité de Crédito. Su cobertura es regional.

La recuperación puede darse de dos maneras:

- Extrajudicial, a través de las notificaciones oportunas y la declaratoria de plazo vencido por irregularidades, bajo la responsabilidad de la Gerencia Operacional de Crédito con cobertura regional.
- Judicial, cuyo trámite judicial corresponde a la Procuraduría, la que emitirá el correspondiente informe de recuperaciones a la Gerencia Administrativo - Financiera y a la Gerencia General. Su cobertura es regional con reporte a la Matriz.

3.4. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES.

Para el cumplimiento de los objetivos de la CONAUPE confluyen una serie de instituciones que se interrelacionan a través de convenios de diverso tipo para asistir adecuadamente a las UPEs. usuarias del sistema (Anexo 19), de la siguiente manera:

LA CONAUPE:

- Establece el programa de crédito a las UPEs.
- Realiza convenio con el Banco Central del Ecuador para la ejecución de la línea UPEs.
- Propone Instituciones Financieras Intermediarias al Banco Central.
- Firma convenios de intermediación.
- Identifica y selecciona Entidades Técnicas Especializadas.
- Asigna Instituciones Financieras Intermediarias.
- Supervisa.
- Recibe información, hace seguimiento y evaluación.

El Banco Central del Ecuador:

- Crea el Fondo Financiero para las UPEs. vía redescuento.
- Aprueba o rechaza a las Instituciones Financieras Intermediarias.
- Firma convenios de intermediación.



- Redescuenta.
- Concilia resultados.

El Sistema Nacional de Garantías y Retrogarantías:

- Establece convenios para la provisión de garantías a las Instituciones Financieras Intermediarias.

Las Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs.):

- Ofrecen servicios de intermediación financiera.
- Firman convenios de intermediación. Firman contratos.
- Reciben fondos de garantías y realizan desembolsos.
- Reciben recuperaciones.
- Cobra moras del Fondo de Garantía Crediticia, otorga nuevos créditos, o si es del caso los suspende.

Entidades Técnicas Especializadas (ETEs.):

- Firman convenios de participación.
- Identifican y seleccionan asociaciones de UPEs.
- Capacitan y asesoran al programa de la asociación específica.

Asociaciones de Unidades Populares Económicas (UPEs.):

- Firman contratos.
- Constituyen comités especializados.
- Aprueban solicitudes.
- Realizan cobranza morosa y aprueba nuevos créditos.
- Se capacitan y manejan el programa autónomamente.

Unidades Populares Económicas (UPEs.):

- Presentan solicitudes y aportan al Fondo de Garantía.
- Reciben crédito y realizan nuevos aportes al Fondo de Garantía.
- Realizan pagos.
- Solicitan nuevos créditos, etc.

3.5. INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE FIRMARON CONVENIOS SUBSIDIARIOS CON LA CONAUPE.

- **Bancos:** del Austro, Continental, del Pichincha, de la Producción, de Loja, del Tungurahua, Nacional de Fomento, de Machala, Sociedad General de Crédito, Filanbanco, de Guayaquil, del Azuay, La Previsora, Financorp, del Occidente, del Progreso y de Crédito.
- **Financieras:** Filasa, Mutualista Manabí, Comoditicorp, Esfisa, Inmoec, Fidsa, Intermil, Financiera de la Reserva, Profinsa, Finagro.

3.6. INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE TRABAJARON EN EL PROGRAMA DE CRÉDITO A LA MICROEMPRESA.

Bancos: Financorp, del Austro, del Tungurahua, La Previsora, del Progreso, de Crédito.

Financieras: Financiera de la Reserva, Filasa, Financorp, Fidsa, Financiera del Occidente, Estrategia Financiera, Inmoec, Comoditicorp, Intermil.

4. ACCIONES DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA CONAUPE.

4.1. PROMOCIÓN.

Las actividades de promoción de la CONAUPE tuvieron dos componentes:

- **Propaganda**, destinada a hacer conocer a la Institución como ejecutora de la política gubernamental de atención a los microempresarios en el contexto del combate al desempleo. Para el efecto, utilizando los espacios destinados al Gobierno Nacional en los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, se procedió a difundir los objetivos de la CONAUPE, las referencias para su localización y la necesidad de que los sectores informales acudan a recabar mayor información.

- **Difusión**, como forma de llegada a sectores específicos, por lo que se implementó un proceso de determinación del número de las UPEs. y su distribución geográfica, con la especificación de la actividad a la que se dedican: producción, comercio y servicios. Como segundo momento se realizó una campaña de organización y aglutinamiento de las UPEs. con criterio geográfico, para facilitar la comunicación con la Corporación. Posteriormente se procedió a promocionar con visitas y mediante correspondencia, las características de los servicios que oferta la CONAUPE, detallando algunas características del crédito e invitando a relacionarse de mejor manera con los correspondientes promotores.

Simultáneamente, la Corporación procedió a la identificación de los sectores productivos en cada una de las provincias, centrando su atención en las capitales provinciales por ser los ámbitos en que se presenta en mayor magnitud el fenómeno de la informalidad y las actividades de los microempresarios. Con posterioridad se procedió a identificar las actividades en que básicamente se ocupan los microempresarios: panadería, sastrería, metalmecánica, carpintería, manufacturas, abacerías, bazares, venta de ropa, venta de zapatos, restaurantes, salas de belleza/peluquerías, fotografía.

Merece destacarse que estas actividades se cumplen en todas las capitales provinciales, lo que permitió una mayor homogeneidad en el tratamiento subsecuente de la capacitación.

4.2. CAPACITACIÓN.

La capacitación se la realizó asociándola al crédito, con el fin de fortalecer y complementar las actividades crediticias.

Los objetivos generales del Plan de Capacitación asociado al Programa de Crédito fueron los siguientes:

- Proporcionar a los potenciales usuarios la información necesaria y suficiente para su adecuada participación en el Programa de Crédito.

- Proporcionar a los participantes los instrumentos que les permitan realizar adecuadamente la toma de decisiones para la formulación de su solicitud de crédito, de la documentación que debe presentar y de los procedimientos prácticos sobre el control del crédito.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se diseñó un curso compuesto de cinco sesiones de trabajo con una duración promedio de dos horas por cada sesión, dando un total aproximado de diez horas por curso.

Los contenidos básicos de los cursos fueron:

- **Primera sesión:** ORIENTACIÓN. Este tema está referido al programa de crédito de las UPEs., sus objetivos y las instituciones participantes; las características y requisitos para participar, las condiciones y procedimientos del crédito, y los documentos requeridos.
- **Segunda sesión:** BALANCE GENERAL. Hace relación a la clasificación y valoración de los recursos de capital de las UPEs. así como las obligaciones y compromisos de éstaS. El tratamiento de este tema deberá permitir que los solicitantes de crédito puedan suministrar adecuadamente la información sobre el Balance General de su UPE.
- **Tercera sesión:** ESTADO DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS. Esta temática permite al posible usuario de crédito tener los elementos de juicio indispensables para determinar el proceso y el futuro de su actividad, así como las perspectivas de capacidad de pago de un crédito, en un contexto de trabajo que le permita vivir en mejores condiciones que las que ha venido teniendo, así como también se forma la idea de cumplir las obligaciones legales en materia tributaria.
- **Cuarta sesión:** PERFIL DE INVERSIÓN. Este tema clarifica las opciones que tiene el microempresario para que su crédito le produzca los efectos por él deseados, tanto en lo que tiene que ver con la producción, la productividad, las innovaciones tecnológicas que pondría en acción, las posibilidades de

desarrollo y la apertura de nuevas fuentes de empleo para sus familiares, sus allegados o trabajadores en general.

- **Quinta sesión:** CONTROL PERIÓDICO DE ACTIVOS CORRIENTES. El control de inventarios, la amortización y la depreciación de activos fijos, las reservas para créditos incobrables y otros tecnicismos elementalmente proporcionados al usuario, le permitirán tener una idea global del proceso de producción y comercialización correctamente concebido.

Adicionalmente se realiza una evaluación conjunta del curso y se refuerza la motivación para participar en el Programa de Crédito.

Este mismo esquema del curso de capacitación asociado al crédito fue aceptado por las Entidades Técnicas Especializadas (ETEs.) que, con cargo al Fondo de Asistencia Técnica No Reembolsable del Contrato de Préstamo BID-851, participaron a partir del 6 de junio de 1993 (fecha del primer desembolso) hasta el 12 de mayo de 1995, fecha del último desembolso, en convenios con la CONAUPE para proporcionar capacitación.

La nómina de las Entidades Técnicas Especializadas participantes en el Programa de Capacitación, es la siguiente:

- Centro de Promoción de Empleo para el Sector Informal Urbano, CEPESIU.
- Corporación de Garantía para la Pequeña Industria del Tungurahua, CGCPIT.
- Fundación Autoempleo.
- Fundación Vicente Rocafuerte.
- Corporación Femenina Ecuatoriana, CORFEC.
- Fundación Eugenio Espejo.
- Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas, INSOTEC.
- Fundación Previsora Regional Quito, PREVIQUITO.
- Fundación Nueva Era del Ecuador.
- Fundación Conservar y Crear.
- Asociación Nacional de Empresarios, ANDE.
- Fundación Previsora Regional Guayaquil, PREVIQUIL.
- Cámara de Comercio de Guayaquil.
- CEPESIU.

- C.A.D.A.
- C.A.P.I.A.
- C.E.R. – G.
- C.J.D.E.C.
- F.A.C.E.S.
- F.A.D.E.M.I.
- FUNDACION RIOBAMBA.
- FUNDAR.
- FUNDAUSTRO.
- FUNDESCOL.
- S.O.D.E.M.A.
- UNIVERSIDAD CATOLICA.
- Centro Andino de Juventud.
- Fundación para el Desarrollo de la Cultura y las Artes. (FUNDACION QUITO).
- Centro de Desarrollo Comunitario Popular (CEDECOP).
- Fundación Bolívar.

Además de los eventos de capacitación en que las UPEs. compartieron opciones de solución a la luz de sus propias experiencias, los cursantes dispusieron de materiales de consulta y apoyo para una adecuada asimilación de los conocimientos adquiridos.

Adicionalmente la CONAUPE evaluó la capacitación mediante un proceso de investigación y reflexión de los beneficiarios del programa.

Se prepararon informes trimestrales de los resultados de estas evaluaciones que fueron utilizados para identificar los problemas que aún subsistían, sobre los cuales se diseñaron nuevos eventos de capacitación y proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo del sector económico específico.

5. FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO.

5.1. PRESUPUESTO INICIAL.

En la "Exposición de motivos" de la Ley de creación de la CONAUPE, el Presidente Rodrigo Borja destaca que como muestra del genuino afán del



Gobierno por atender las urgentes necesidades del sector informal, por resolución de la Junta Monetaria, en sesión del 24 de enero de 1.989, se ha abierto una línea de crédito preferencial en el Banco Central del Ecuador de 4 mil millones de sucres (más de 12 millones de dólares, al tipo de cambio de esa época), lo que constituirá el aporte inicial para poner en marcha el gran proyecto de apoyo a las unidades económicas populares.

La expedición del "Reglamento de la Ley de Creación de la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas" en el Registro Oficial N° 336 de 15 de diciembre de 1989, dio la base jurídica para que se organice la referida Corporación, y en esa calidad en el Presupuesto General del Estado de 1990, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 347 de 3 de enero de 1990, consta la Partida Presupuestaria N° 103-101-1000-851-00 "Aporte para el funcionamiento de la Corporación Nacional de Unidades Populares Económicas (CONAUPE)" por 320 millones de sucres, dentro del presupuesto del Ministerio de Bienestar Social. Este aporte permitió la puesta en marcha de la Corporación en lo que tiene que ver con implementar la estructura de personal y la infraestructura operativa inicial.

5.2 PRESUPUESTO DE LOS AÑOS SIGUIENTES.

En el Registro Oficial N° 833 de 16 de diciembre de 1991, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 10 del Decreto Ley N° 44 de creación de la CONAUPE (Presupuesto Especial aprobado por el Presidente de la República), con Decreto N° 2921 se aprueba el Presupuesto de la CONAUPE para el ejercicio financiero de 1991 por un total de 849 millones de sucres, de los cuales 382 millones 100 mil sucres son para gasto corriente y 486 millones 900 mil sucres son para capital e inversión. Adicionalmente consta el concepto Administración de Fondos de Terceros con un monto de 144 millones de sucres, correspondientes al Fondo asignado por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En el Registro Oficial N° 886 de 3 de febrero de 1992, se publica el Decreto Ejecutivo N° 3054 por el cual, en uso de las atribuciones constantes en el



artículo 10 del Decreto Ley N° 44 de creación de la CONAUPE, se aprueba el Presupuesto Especial de la Corporación, por un total de 1.671 millones 200 mil sucres, de los cuales se destinan 705 millones 800 mil sucres para gasto corriente, y 965 millones 400 mil sucres para capital de inversión. Como Administración de Fondos de Terceros consta un total de 1.012 millones de sucres, que corresponden al Convenio BID-851/SF-EC, la suma de 918 millones 100 mil sucres.

En el Registro Oficial N° 336 de 14 de diciembre de 1993, en uso del artículo 16 de la Ley de Presupuestos del Sector Público (que centraliza en el Ministerio de Finanzas la aprobación de los presupuestos especiales), se publica el Acuerdo Ministerial N° 905 de aprobación del Presupuesto Especial de la CONAUPE, por un total de 2.642 millones 712 mil sucres, de los cuales 1.017 millones 582 mil sucres son para gasto corriente, y 1.625 millones 130 mil sucres son par capital e inversiones. En Administración de Fondos de Terceros consta un total de 1.900 millones 900 mil sucres que corresponden a los Convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo 851/SF-EC y ATN-3602/SF-EC., en conjunto.

Para el año siguiente, el Ministerio de Finanzas aprueba un Presupuesto Especial por un total de 4.597 millones 588 mil sucres, asignando para gasto corriente 983 millones 800 mil sucres (inferior al del año anterior), y 289 millones 780 mil sucres para capital e inversión. Como Administración de Fondos de Terceros consta 3.324 millones 8 mil sucres, correspondientes al Convenio BID-851/SF-EC.

En la cédula Presupuestaria de la Institución 1.2.10.281.000 (CONAUPE), correspondiente al ejercicio financiero 1996, consta un Presupuesto Especial asignado de 2.682 millones 558 mil sucres, de los cuales 915 millones 17 mil sucres (inferior al del año anterior) para gasto corriente, y 1.578 millones 58 mil sucres para capital e inversión. En Administración de Fondos de Terceros constan 189 millones 483 mil sucres, como remanente del convenio 851/SF-EC con el BID, que fue reasignado a la Corporación Financiera Nacional para su administración.

En la Cédula Presupuestaria de 1.997, para la CONAUPE consta asignado un

presupuesto total de 1.899 millones 823 mil sucres, de los cuales, 1291 millones 206 mil sucres son para gasto corriente, y 8 millones 617 mil sucres son para capital e inversión. Como Administración de Fondos de Terceros se asignan 600 millones de sucres, correspondientes al Convenio BID-ATN-3602. En este presupuesto se evidencia la política gubernamental de restricción de asignaciones del Convenio BID-ATN-3602.

Mediante Oficio Circular N° SPYC-AD-99-90983, el Director Nacional de Presupuestos comunica a la CONAUPE que, para el ejercicio financiero de 1999 se ha asignado a la CONAUPE un total de 2.637 millones 560 mil sucres, de los cuales 1.512 millones 555 mil sucres corresponden a gastos corrientes y 525 millones 5 mil sucres a capital e inversión. Además consta como Administración de Fondos a Terceros 600 millones de sucres que son del Convenio BID-ATN-3602.



Capítulo IV

ACCIÓN DE LA CONAUPE EN LA PROVINCIA DE COTOPAXI.

1. ANTECEDENTES.

De acuerdo a lo dispuesto en el Art. 21 del Reglamento del Decreto Ley de creación de la CONAUPE, esta institución cuenta con tres oficinas regionales ubicadas en Quito, Guayaquil y Cuenca, contando además con una agencia regional en Portoviejo. La Oficina Regional 1 comprende las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Esmeraldas, Napo, Sucumbíos, y Pastaza.

Realizada la identificación provincial de los sectores productivos -primer paso organizativo con miras al crédito-, Cotopaxi consta con los sectores de producción, comercio y servicios, y el siguiente desglose de actividades productivas: panadería sastrería, metalmecánica, carpintería, manufacturas, abacerías, bazares, confección de ropa, confección de zapatos, restaurantes, salas de belleza y fotografía. Conforme datos contenidos en el plan operativo de la Corporación -en base de la Encuesta Urbana de Empleos del INEC de 1995-, Cotopaxi tiene 33.740 Unidades Populares Económicas (UPes.) de las cuales 9.263 se dedican a actividades de producción, 5.888 a actividades de comercio, y 18.589 a actividades de servicios.

Habiendo sido la CONAUPE la responsable del Programa Global de Crédito para la Microempresa, por convenio especial fue el Banco Central del Ecuador -a través de las instituciones financieras intermediarias (IFIs)- el que ejecutó la Línea de Crédito BID/851 SF - EC. que hasta 1995 había otorgado 6.300 créditos a microempresarios a nivel nacional, con un total de desembolsos que superó los 32 mil millones de sucres, cuyo 94% correspondió al préstamo del

BID con la respectiva contrapartida nacional, y el 6% restante fueron recursos de inversión de la CONAUPE.

"De las instituciones financieras que han intervenido en el Programa, el monto de préstamos concedidos y la cobertura geográfica, se establece que los Bancos: Nacional de Fomento, del Progreso y La Previsora; las Financieras Finagro e Inmoec, son los que, en volumen, han transferido recursos a los microempresarios por un porcentaje equivalente al 86,5% del total de las operaciones".⁽⁹⁴⁾

En 1997 se realiza una nueva programación para la concesión del crédito, estableciendo que para la Regional 1 será el 60% de las operaciones, y que a Cotopaxi corresponde el 12% de las mismas, con un total de 543 beneficiarios entre los que deberán distribuirse 601 millones 480 mil sucres; esta proporción del total del crédito está en función del movimiento total de recursos que manejan esas 543 microempresas (S/. 1.626'480.000,00); de este total de operaciones (543) son créditos para capital de trabajo a corto plazo 435, y créditos para capital de inversión a largo plazo 108.

En 1998 se asigna para Cotopaxi 3 mil 201 millones de sucres, correspondientes a 1.067 operaciones crediticias, de las cuales 854 son de corto plazo y 213 de largo plazo. En 1999, se asigna para Cotopaxi 2 mil 552 millones de sucres que corresponden a 851 operaciones crediticias, de las cuales 681 son de corto plazo y 170 de largo plazo. Para el año 2000 se previó entregar en Cotopaxi 24 mil 807 millones de sucres a 8269 solicitantes de crédito, de los cuales 6.615 serían de corto plazo, y 1.653 de largo plazo.

Para el año siguiente (2001) se previó entregar 5.715 créditos por un total de 17 mil 145 millones de sucres. Este total correspondería a 4.572 operaciones de corto plazo y 1.143 operaciones crediticias a largo plazo.

⁹⁴ CONAUPE: *Informe de labores de la Gerencia General*; p. 6.

En síntesis, durante los años 1997 y 1998 debieron haberse realizado 1.610 operaciones crediticias, por un monto de 3 mil 201 millones de sucres, siendo 1.289 operaciones a corto plazo y 321 a largo plazo. De igual manera, se había planificado realizar –hasta el año 2001- operaciones por un total de 44 mil 504 millones de sucres, en 14.835 operaciones crediticias, de las cuales 11.868 serían de corto plazo y 2.966 operaciones a largo plazo.

Todas las operaciones de crédito de la CONAUPE están sujetas a lo que determina el literal a) del artículo 11 del Reglamento al Decreto Ley de Creación de la Corporación, que dice:

“ Art. 11.- Las Unidades Populares Económicas serán sujetos de crédito siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que hayan sido capacitados por parte de la CONAUPE, por si o a través de una Entidad Técnica Especializada, o de una Institución Financiera Intermediaria debidamente aprobadas por la CONAUPE;”⁽⁹⁵⁾

Según esta normativa, se debería entender que durante los años 1997 y 1998 al menos 1.610 UPEs. o personas fueron capacitadas en la provincia de Cotopaxi para acceder al crédito, y que como resultado de dicha capacitación y obtención de crédito, un número significativo de nuevos puestos de trabajo se habrán creado conforme con uno de los fines de la Corporación –abrir nuevas fuentes de empleo fuera del sector moderno de la economía- según postulado constante en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del gobierno del Dr. Rodrigo Borja y en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que creó la CONAUPE.

Así mismo, la proyección de operaciones crediticias para los tres años siguientes (hasta el 2001) debió haberse hecho en base a la demanda efectiva de este tipo

⁹⁵ REGISTRO OFICIAL N° 336 (15-DIC-89), p. 3.

de créditos, por lo que se podría presumir la existencia de una gran demanda de los microempresarios e informales de esta provincia por capacitarse y así ser calificados para este tipo de créditos preferenciales.

2. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION DE CAMPO.

2.1. UNIVERSO.- Conforme consta en el plan de tesis, el universo a investigar son 142 unidades populares económicas (Anexo 20) dedicadas a la actividad artesanal de belleza y conexos, ubicadas en el casco comercial de la ciudad de Latacunga. El tamaño de la muestra es 42 con un error máximo admisible de 0,3. Se procedió a aplicar los instrumentos de investigación de manera aleatoria a 49 UPEs, obteniéndose los siguientes resultados: (Anexo 21).

2.2. DIFUSION.- El 69% de los encuestados no han escuchado el nombre de ninguna institución que ayude con crédito a la rama artesanal de la belleza, para ampliar negocios. (Anexo 22). Esta gran mayoría contrasta con el 29% de encuestados que indican que sí han escuchado sobre ese tipo de instituciones.

2.3. PROMOCION.- Al 62% de las UPEs. que sí han escuchado la existencia de instituciones que ayudan con crédito a los artesanos de la belleza, le han visitado los representantes de esas instituciones, mientras que al 21% no lo han hecho. (Anexo 23). La gran mayoría de estas visitas (62%) fueron realizadas hace menos de tres años; el 21% afirma que les visitaron hace menos de dos años y el 7% afirma que fue visitada a menos de un año. (Anexos 24 y 25). Casi la mitad de los que fueron visitados (43%) recuerdan que fue por gente de la CONAUPE; el 35% dice que fueron representantes bancarios y el 7% dice que fueron gente vinculada con fundaciones. (Anexos 26 y 27). Este resultado es congruente con el obtenido en el ítem No. 6 aunque con diferente porcentaje por el contexto de la pregunta.

2.4. CAPACITACIÓN.- De las 14 UPEs que fueron visitadas, el 79% dice que los visitantes hablaron de ofertas de crédito; el 7% afirma que la organización fue el tema tratado, y similar porcentaje dice que trataron de capacitación (Anexos 28 y 29). Todos los encuestados que dicen haber sido visitados por gente de la CONAUPE (Anexo 30) indican que les ofrecieron capacitación previa a la obtención de créditos. El 83% afirma que la oferta del crédito fue para ampliar sus negocios (Anexo 31), pero más de la mitad (67%) no recuerdan que les hayan pedido organizarse para la tramitación del crédito (Anexo 32). La mitad de las UPEs. que recibieron la visita de representantes de la CONAUPE dice que sí fueron invitados al curso de capacitación previo al crédito, mientras que el 33% dice que no fueron invitados (Anexo 33). De esas tres personas que fueron invitadas al curso, dos (67%) sí lo hicieron y una no lo hizo (Anexo 34). Esas dos personas afirman que sí fueron ayudadas en la reunión de los requisitos, pero que a una de ellas le negaron el crédito (Anexo 35). La única persona que obtuvo el crédito afirma que lo utilizó para mejorar su negocio.

2.5. CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE EMPLEO.- La única persona beneficiaria del crédito explica que, a pesar de que mejoró la presentación de su lugar de trabajo, no necesitó incorporar a ningún trabajador para atender al público (Anexo 36).

Del registro de entrevistas efectuadas a los titulares de las UPEs. se desprende que se informaron de la existencia de instituciones que ayudan a los artesanos de la belleza con créditos para ampliar los negocios a través de la conversación con sus clientes, y que cuando los representantes institucionales los visitaron pensaron que eran funcionarios gubernamentales que iban a categorizarles para el cobro de impuestos. Es de destacar que estas visitas habrían sido sin coordinación con los gremios artesanales, pues ni la misma señora presidenta del gremio de los artesanos de la belleza (Sra. Susana Betancourth de Salazar)



conocía que existiera este tipo de instituciones, situación que demuestra la falta de planificación en la promoción y oferta de crédito por los funcionarios de la CONAUPE.

En el aspecto de la capacitación se evidencia en mayor magnitud la improvisación institucional, pues apenas tres personas recuerdan haber sido invitadas a capacitarse (es decir, a cumplir el requisito fundamental para la aplicación al crédito) y que solamente dos persona asistieron al curso (deficiencia motivacional). Este conjunto de situaciones da como resultado que apenas una persona que completó los requisitos para la obtención del crédito fue beneficiaria del mismo, habiendo sido identificada como la Sra. Irma Culqui, capacitada en el curso que se realizó los días 18,19, 25 y 26 de septiembre de 1997 en la parroquia San Buenaventura, información constante en el memorando interno CON/GG/97 N° 539 suscrito por el Sr. Byron Rodas, funcionario de la CONAUPE.

La referida señora labora habitualmente en el barrio San Silvestre de la parroquia San Buenaventura, y esporádicamente acude a ayudar en el local ubicado en las calles Félix Valencia y Dos de Mayo de esta ciudad.

3. COMPARACIÓN DE RESULTADOS CON LA INFORMACION OFICIAL.

Como anotamos en páginas anteriores, a manera de muestreo por la falta de información consolidada, tomamos los datos a partir del año 1997 del Informe de Labores de la Gerencia General, en el que se anota que durante los años 1997 y 1998 debieron haberse realizado 1.610 operaciones crediticias en Cotopaxi, lo que implicaría que al menos un número igual de UPEs. debieron haber sido capacitadas conforme determina el reglamento de la CONAUPE; pero, al comparar este dato con el que consta en el Cuadro Estadístico Resumen

elaborado por la Gerencia Técnica y que corresponde a los mismos años, encontramos las siguientes novedades:

1. Durante los dos años fueron capacitadas directamente por la CONAUPE 185 personas, de las cuales 137 pidieron crédito preferencial por un monto total de S/. 1.113 millones 500 mil sucres.
2. En ese mismo período fueron capacitadas por Entidades Técnicas Especializadas (ETEs.) bajo programación y registro de la CONAUPE 27 personas más, con un monto solicitado de S/. 270 millones.
3. Esto implica que en los dos años fueron capacitadas 212 personas en todo Cotopaxi, de las cuales solicitaron crédito 164 personas por un monto total de S/. 1.385 millones 500 mil.
4. Si 164 personas fueron beneficiarias del crédito preferencial para microempresarios en la provincia de Cotopaxi, ¿por qué consta en el informe del Gerente General 1.610 personas? ¿Cómo justifican las 1.446 personas que se reportan como capacitadas pero que no tuvieron tal capacitación?
5. Si el monto total del crédito efectivamente concedido es de S/. 1.385 millones 500 mil, ¿por qué consta en el informe del Gerente General S/. 3.301 millones? ¿A quiénes se benefició con los S/. 1.915 millones 500 mil restantes?
6. En el Cuadro Resumen Nacional de la Gerencia Técnica "Demanda potencial de crédito" correspondiente a los años 1997 y 1998, aparecen como capacitadas directamente por la CONAUPE 1.020 personas, y en



convenio con las ETEs. 1.005 personas, lo que da un total de 2.025 personas capacitadas A NIVEL NACIONAL. ¿Será creíble que de ese total nacional 1.610 hayan sido capacitadas solamente en Cotopaxi?.

Estos datos demuestran que la información oficial referida a las actividades de la CONAUPE en la provincia de Cotopaxi no se ajusta a la realidad y es contradictoria, lo que impide tener parámetros confiables para determinar el real impacto de la labor de esa Institución en la ayuda a los microempresarios y su incidencia en la generación de nuevos puestos de empleo, por lo que el resultado de la investigación de campo deberá ser considerada exploratoria y profundizada con nuevas investigaciones dentro de la misma temática.

CONCLUSIONES.

1. GENERALES:

- 1.1. La definición de que el Ecuador es un país del "tercer mundo", dependiente del imperialismo, de capitalismo atrasado y con rezagos feudales, está ajustado absolutamente con la realidad socio-económica y política, lo que ha sido confirmado con el análisis correlacional de las estadísticas gubernamentales.
- 1.2. La sustitución del anterior modelo de desarrollo por el nuevo modelo denominado "de modernización productiva más inserción comercial activa" se fundamenta en el paradigma económico del neoliberalismo y se ejecuta con la estrategia de la globalización.
- 1.3. La pobreza creciente de los sectores populares tiene como causa principal la concentración de la riqueza en pocas manos, y la "falta de productividad" es un efecto de la incompetencia del sector moderno de la economía.
- 1.4. La informalidad es expresión de la pobreza y de la incapacidad de crecimiento del sector privado productivo, a pesar de que cuenta con el proteccionismo estatal.
- 1.5. En nuestro país existen más de 1'600.000 informales que producen el 9,52% del Producto Interno Bruto total, y que tienen un ingreso per capita de U.S. \$ 809,82, ingreso que les ubica bajo la línea de pobreza.

- 1.6. Para contrarrestar los efectos del desempleo en el nivel de vida de los ecuatorianos, el gobierno del Dr. Borja instituyó la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Económicas Populares CONAUPE como entidad crediticia especializada en ayudar a los microempresarios.
- 1.7. La CONAUPE se estructuró como un ente burocrático de cobertura nacional, cuyas operaciones se efectuaron tanto directamente como a través de convenios con instituciones bancarias y financieras, IFIs., ETes. y ONGs. para administrar las líneas de crédito procedentes del Banco Central del Ecuador y de Organismos Internacionales de Desarrollo (BID y CAF) con incremento de la deuda externa.
- 1.8. Desde 1997 la CONAUPE es recortada en sus asignaciones para capital e inversión, como resultado de la falta de apoyo político del gobierno ante la ineficacia operacional de la Corporación.

2. **SECTORIALES:**

- 2.1. En el año 1998, Cotopaxi tuvo cerca de 34.000 unidades populares económicas (UPEs.) en actividades de producción, comercio y servicios, siendo el sector servicios el mayoritario.
- 2.2. Para atender a los microempresarios de Cotopaxi, la Oficina Regional 1 de la CONAUPE dispuso se realicen eventos de capacitación previa a la obtención de crédito preferencial, siendo 1.610 personas las beneficiadas con crédito según consta en el informe del Gerente General de los años 1997 y 1998.



- 2.3. El informe de la Gerencia Técnica indica que los realmente capacitados fueron 212 personas, de las cuales solamente 164 solicitaron el crédito preferencial ofertado.
- 2.4. De los resultados de la investigación de campo se desprende que la rama artesanal de la belleza, una de las actividades mayoritarias del sector servicios, fue mínimamente beneficiada con la capacitación, y que estas UPEs. desconocían casi por completo la existencia de la CONAUPE.
- 2.5. Según los resultados de la investigación, la CONAUPE no fue efectiva al difundir su existencia, al promover sus servicios ni al capacitar a sus posibles usuarios de la provincia de Cotopaxi, siendo menos del 7% de la muestra de los artesanos de la belleza los que se beneficiaron del crédito.
- 2.6. La hipótesis planteada en el proyecto de tesis ha sido negada por la investigación de campo, pues la CONAPUE no ha generado la apertura de nuevas fuentes de empleo en el sector artesanal de la belleza del casco urbano de la ciudad de Latacunga.
- 2.7. La investigación documental comparada hace presumir que se han producido desvíos en el otorgamiento del crédito a los microempresarios del sector, así como omisiones en el proceso de capacitación de los mismos, posiblemente para justificar egresos no devengados ni por la CONAUPE ni por las ETEs. responsables de tal capacitación.

RECOMENDACIONES.

Dentro de la política de supresión de entidades no viables (que no justifican su existencia por los resultados obtenidos o constituyen una carga para el presupuesto del Sector Público), el Presidente Mahuad, basándose en las disposiciones constantes en la Ley de Modernización del Estado, expide el Decreto Ejecutivo N° 149 de 16 de marzo de 1999, mediante el cual suprime a la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas, así como a otras instituciones ineficientes, encargando la continuidad de las actividades de la CONAUPE a la Corporación Financiera Nacional CFN, la que desde 1996 venía administrando los fondos del préstamo internacional BID 851/SF-EC, ante la incapacidad de la CONAUPE para presentar balances auditados de los años 1993, 1994 y 1995, lo que contravenía las especificaciones del contrato de préstamo internacional y se constituyó en causal para retirarle la referida administración.

La supresión de la CONAUPE (al igual que el UNEPROM del Ministerio de Trabajo) no implica que el objeto de su gestión haya desaparecido, pues el desempleo sigue incrementándose y es necesario apoyar al desarrollo de las UPEs. El hecho de que en Cotopaxi se hayan identificado a cerca de 34.000 unidades populares económicas que necesitan apoyo para desarrollarse, exige la gestión del poder público para solventar su problema.

En base a estas consideraciones y razonamientos previos, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. No habiendo sido derogado el marco legal que permite a las UPEs. ser sujeto de crédito preferencial del sistema financiero nacional, debe implementarse un plan nacional de capacitación para que estas unidades

puedan acceder al crédito preferencial respaldadas por el sistema de garantías establecido.

2. Podrían ejecutar este plan nacional de capacitación las universidades estatales del país, en las mismas condiciones en las que se comprometieron las ETEs. Las universidades podrían capacitar, conducir a los usuarios ante la CFN, asesorarles en los planes de inversión, tramitar las solicitudes y hacer el seguimiento de la inversión y la recuperación del crédito.
3. La capacitación para el uso del crédito preferencial debe estar dirigida a los aspectos prioritarios del desarrollo provincial, de tal manera que generen nuevos puestos de trabajo al explotar áreas distintas de la actual prestación de servicios o producción.
4. Las universidades destacarían un equipo de futuros capacitadores para que sean preparados por la CFN, y luego estos capaciten a su vez a los estudiantes que cursan carreras relacionadas con la administración y las finanzas, pudiendo ser esta actividad de extensión universitaria un requisito para el egresamiento.
5. La Universidad Técnica de Cotopaxi podría ser la pionera en esta iniciativa, con lo que estará cumpliendo de mejor manera la misión institucional que le obliga a contribuir en la solución de los grandes problemas sociales, uno de los cuales es el desempleo.



BIBLIOGRAFÍA.

- ACHIG Subía, Lucas: *Neoliberalismo y políticas sociales*; Revista Ecuatoriana de Pensamiento Marxista, Quito, 1990.
- AYALA Mora, Enrique: *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*; Corporación Editora Nacional; Quito, 1982.
- BARBER, William J.: *Historia el pensamiento económico*; Alianza Editorial; Madrid, 1981.
- BILBAO, Luis F.: *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1980*; Ediciones del Banco Central del Ecuador; Quito, 1980.
- BORJA Cevallos, Rodrigo: *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica; Mexico, 1998.
- BURLATSKY, F.: *Materialismo histórico*; Editorial Claridad, Guayaquil 1985.
- BUSTAMANTE, Fernando: *Fuerzas Armadas: desarrollo y democracia*; Imprenta del Ministerio de Defensa, Quito, 1999.
- CARRIÓN M., Fernando: *Ciudades intermedias en el Ecuador*; Centro de Investigaciones Ciudad; Editorial El Conejo, Quito, 1986.
- CONADE: *Indicadores socio-económicos*; Publicaciones CONADE; Quito, 1999.
- CONAUPE: *Informe de laborales de la Gerencia General*; Documento de trabajo; Quito, 1998.
- CORDES: *La ruta de la gobernabilidad*; V&O Gráficas; Quito, 1999.
- CORDES : *Los nuevos límites del Estado*; Editorial Sandoval Hnos., Quito, 1989.
- DE SOTO, Hernando: *El otro sendero*; Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1983.
- DIARIO EL COMERCIO: Lunes 10 de agosto de 1998. p. B7
- DIARIO LA HORA: Martes 15 de junio de 1999; p. A2

- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Ecuador: protección social frente a la crisis económica* (aide-memoire); Quito, 24 de junio de 1999.
- HURTADO Larrea, Osvaldo: *El poder político en el Ecuador*, Editorial Ariel, Barcelona, 1981.
- HURTADO Larrea, Osvaldo: *El proceso de urbanización en el Ecuador*, Editorial El Conejo; Quito, 1986.
- IBARRA Parra, América: *El desafío legal de la microempresa informal*, Publicaciones FED; Quito, 1997.
- ILDIS: *Reforma tributaria*; Publicaciones ILDIS; Quito, 1989.
- ICP MANUEL CORDOVA GALARZA: *Estructura orgánica de la Izquierda Democrática*; Tasky Editora S.A., Quito, 1990.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS: *Boletín Economía*; Ediciones IIE/PCE-UC. Quito, 1993.
- IZQUIERDA DEMOCRATICA: *Plan de gobierno*; Tasky Editores S.A.; Quito, 1988.
- LLUCH, Ernesto: *El desarrollo económico*; Biblioteca Salvat de Grandes Temas N°. 25; Salvat Ediciones S.A., Barcelona, 1973.
- MACÍAS, Washington: *Problemas socioeconómicos del Ecuador*, Editorial Gallo capitán, Otavalo, 1983.
- MANCERO, Alfredo: *La economía política y la reforma del Estado*; V&O Gráficas, Quito, 1999.
- MANERO, Alfredo: *Subdesarrollo y países subdesarrollados*; Colección Salvat de Temas Clave N° 91, Salvat Ediciones S.A., Barcelona, 1982.
- MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL: *Estudio creación CONAUPE*; resumen ejecutivo; Quito, 1988.
- MINISTERIO DE FINANZAS: *Informe de la proforma presupuestaria del Gobierno Central*; Quito, 1999.

- MINISTERIO DE TRABAJO: *Cuadernos microempresariales*; Quito, 1993.
- MINISTERIO DE TRABAJO: *Ecuador, mercado laboral*; Ediciones SECAP; Quito, 1998.
- MINISTERIO DE TRABAJO: *Reglamento del fondo de desarrollo microempresarial*; documento de trabajo; Quito, 1996.
- MITROPOLSKY, D.: *Compendio de historia económica*; Ediciones en lenguas extranjeras; Moscú, 1986
- NAPOLEONI, Claudio: *Curso de economía política*; Oikos – Tau Ediciones; Barcelona, 1977.
- PCMLE: *Las clases sociales en el Ecuador*; Ediciones Patria Nueva; Quito, 1986.
- POZO C., Mauricio y LUCERO V. Esteban: *Rol del Estado en la política macroeconómica*; AH/EDITORIAL, Quito, 1998.
- PREALC: *Situación y perspectivas de empleo en el Ecuador*; Impresos PREALC; Santiago de Chile, 1976.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Agenda social Ecuador Siglo XXI 1998-2003*; Quito, 1998.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Exposición de motivos*; (Proyecto de ley de la CONAUPE); Quito, 1989.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Plan estratégico de desarrollo y seguridad nacional Ecuador 2025*; Editorial Voluntad; Quito, 1998.
- REGISTRO OFICIAL N° 336; Quito, 15-dic-89.
- RUIZ, Lucía: *Ecuador: tendencias de la distribución del ingreso*; Ediciones V&O Gráficas; Quito, 1998.
- SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACION: *Plan nacional de desarrollo económico y social*; Impresión EDIMPRES; Quito, 1989.

SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN: *Problemas críticos*; Impresión EDIMPRES; Quito, 1989.

SEDES: *Boletín informativo Cobertura*; Ediciones Sedes; Quito, 1998.

SEGAL, L.: *Principios de economía política*; Ediciones Patria Nueva, Quito, 1986.

SERRANO Dávalos, Alberto: *Economía ecuatoriana en cifras*; PANTONE impresiones; Quito, 1999.

TOFFLER, Alvin: *El cambio del poder*; Plaza & Janés Editores S.A.; Barcelona, 1997.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL: *Principios ideológicos y planes de gobierno*; Imprenta del TSE; Quito, 1981.

VELASCO, Fernando: *Ecuador: pasado y presente*; Ediciones de la UC; Quito, 1981.

VERDESOTO, Luis: *Agenda para la transición*; Impresión DOCUTECH; Quito, 1998.

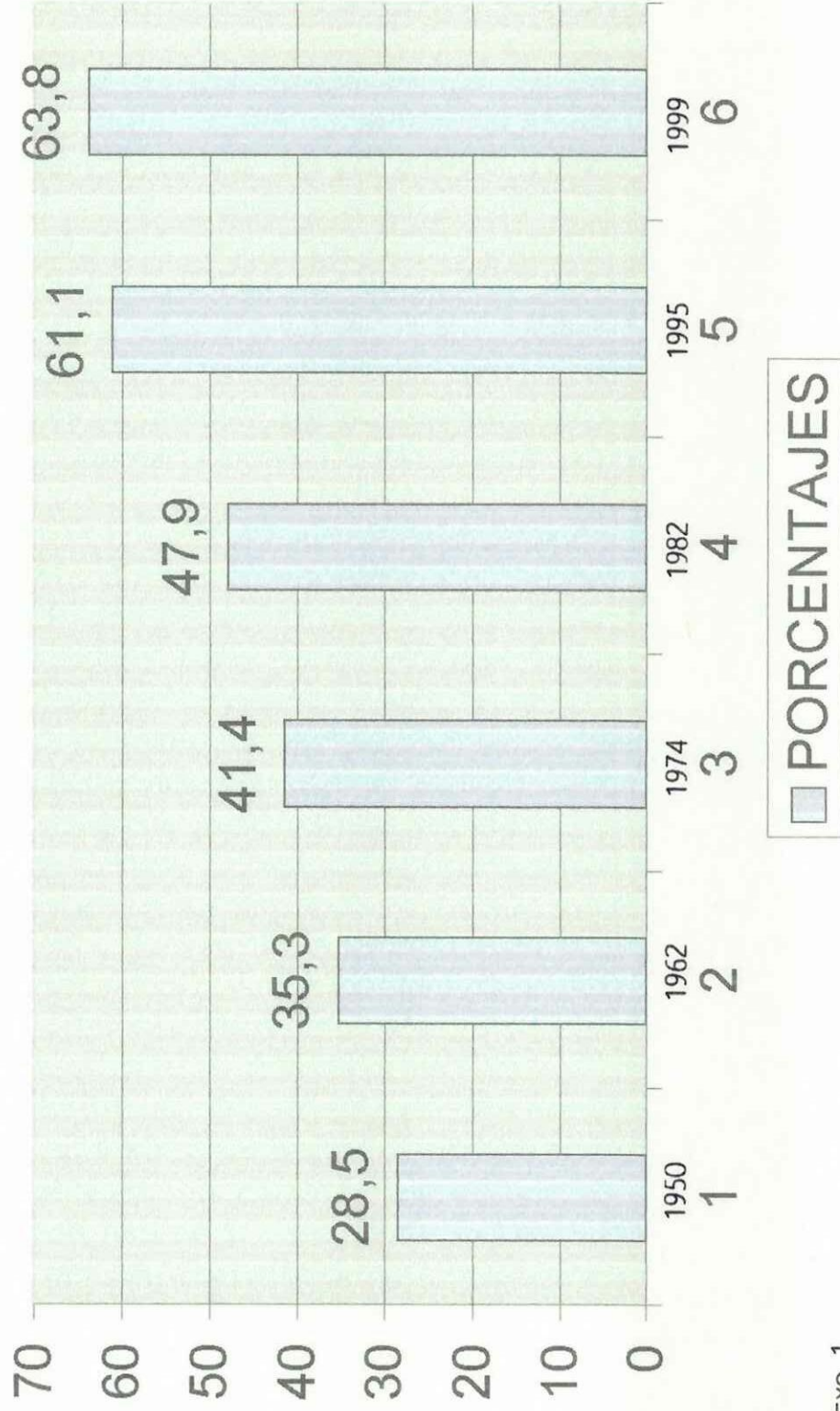
VICUÑA Izquierdo, Leonardo: *La realidad nacional en cifras*; Fundación Ecuador; Guayaquil, 1997.

VIDAL Villa, José María: *La economía mundial*; Biblioteca Salvat de Grandes Temas N° 35; Salvat Editores S.A.; Barcelona, 1973.

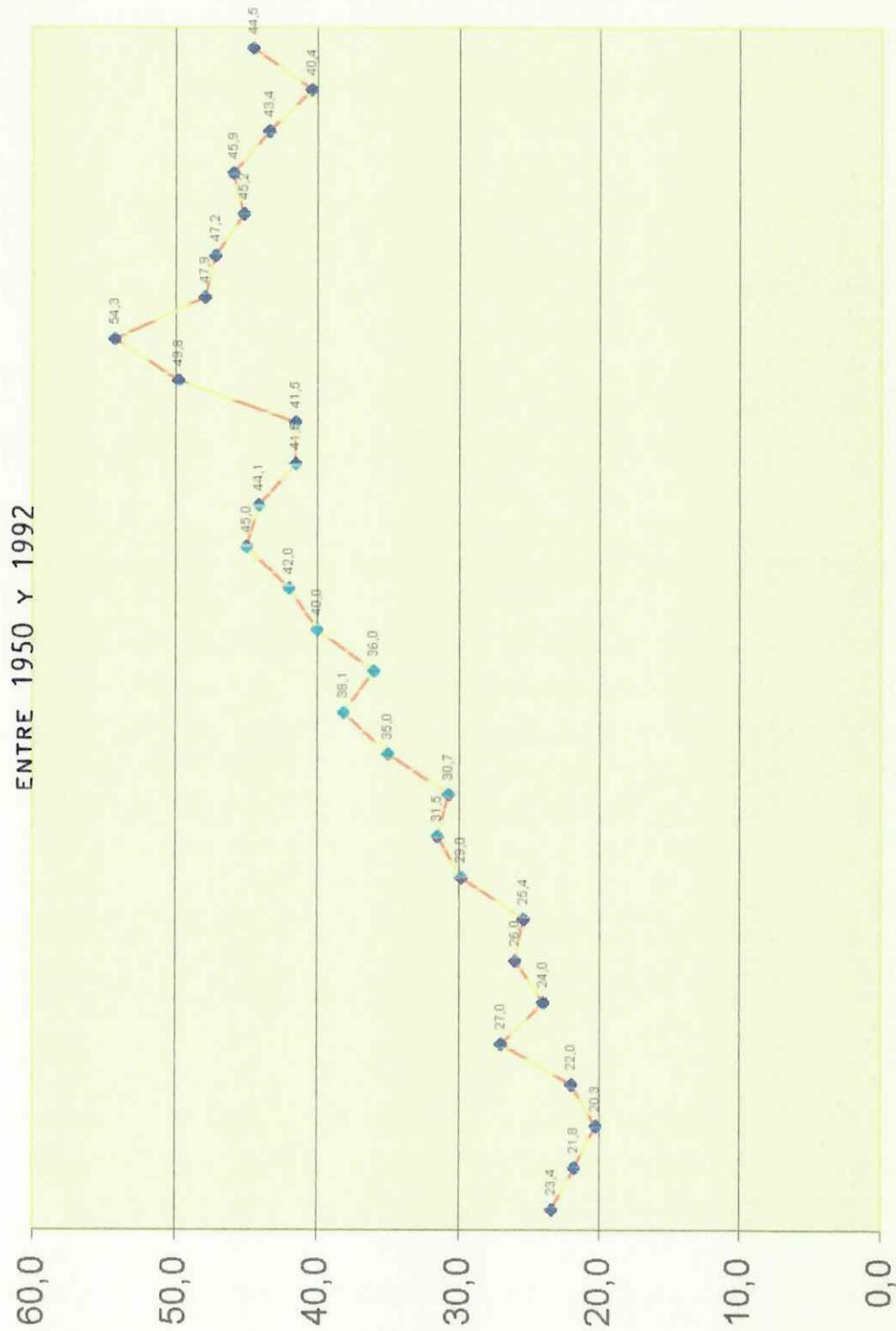


ANEXOS

CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA

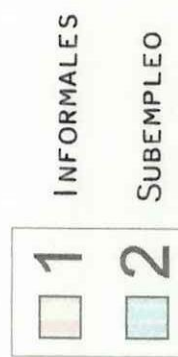
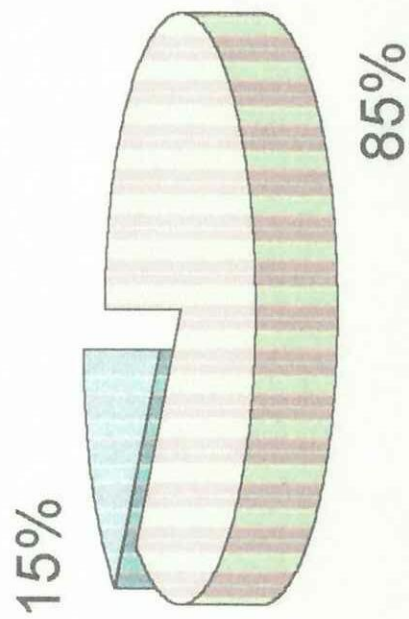


VARIACION PORCENTUAL DEL SUBEMPLEO

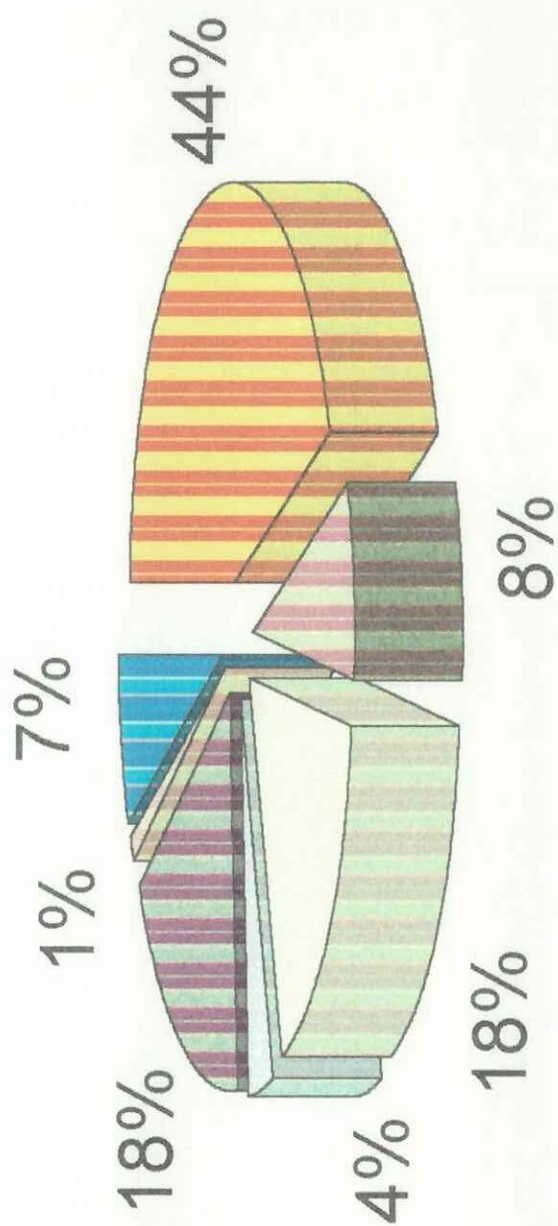


VARIACION

RELACION DE LA INFORMALIDAD DENTRO DEL SUBEMPLEO

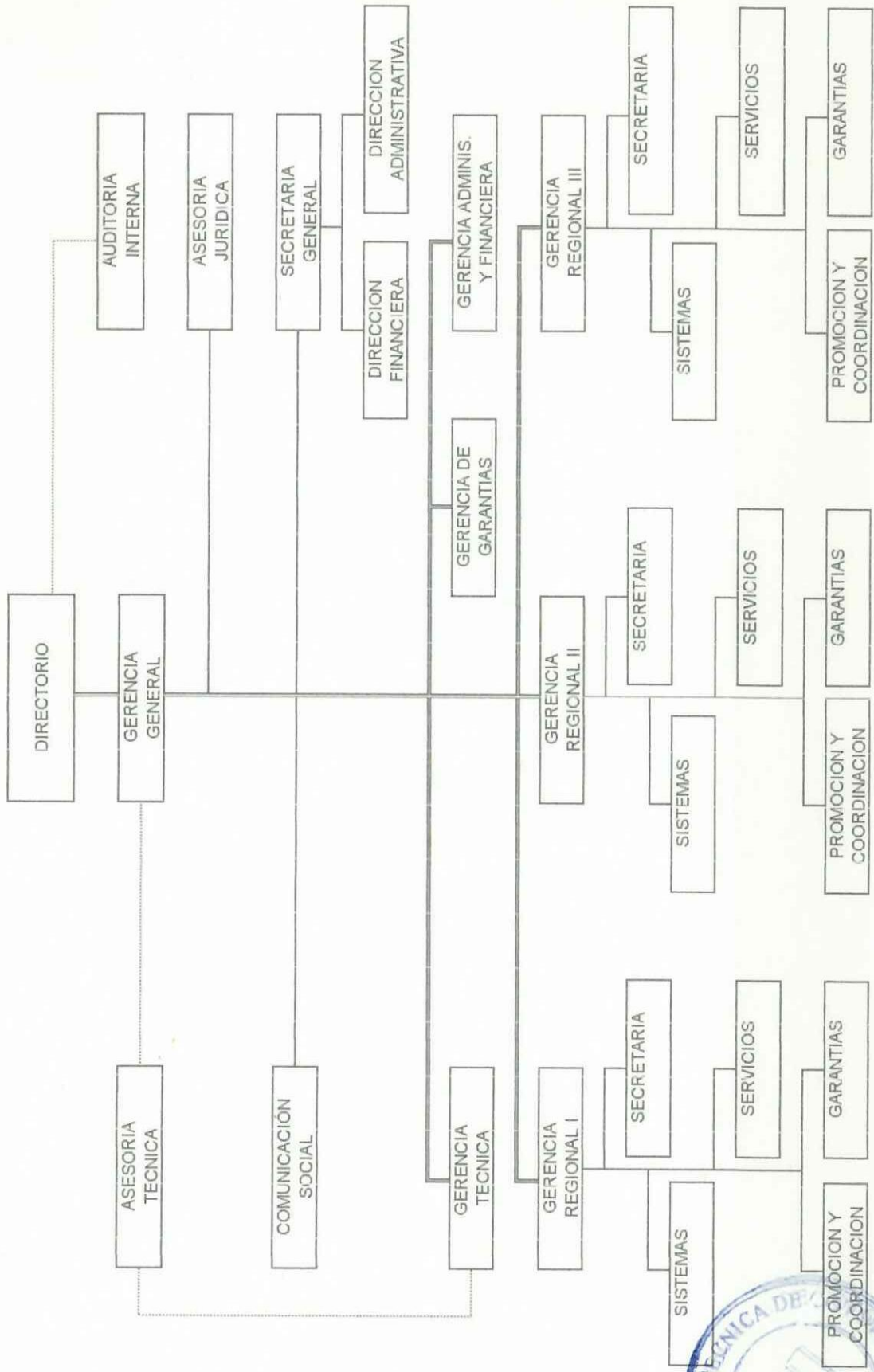


SUBEMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD, EN 1997

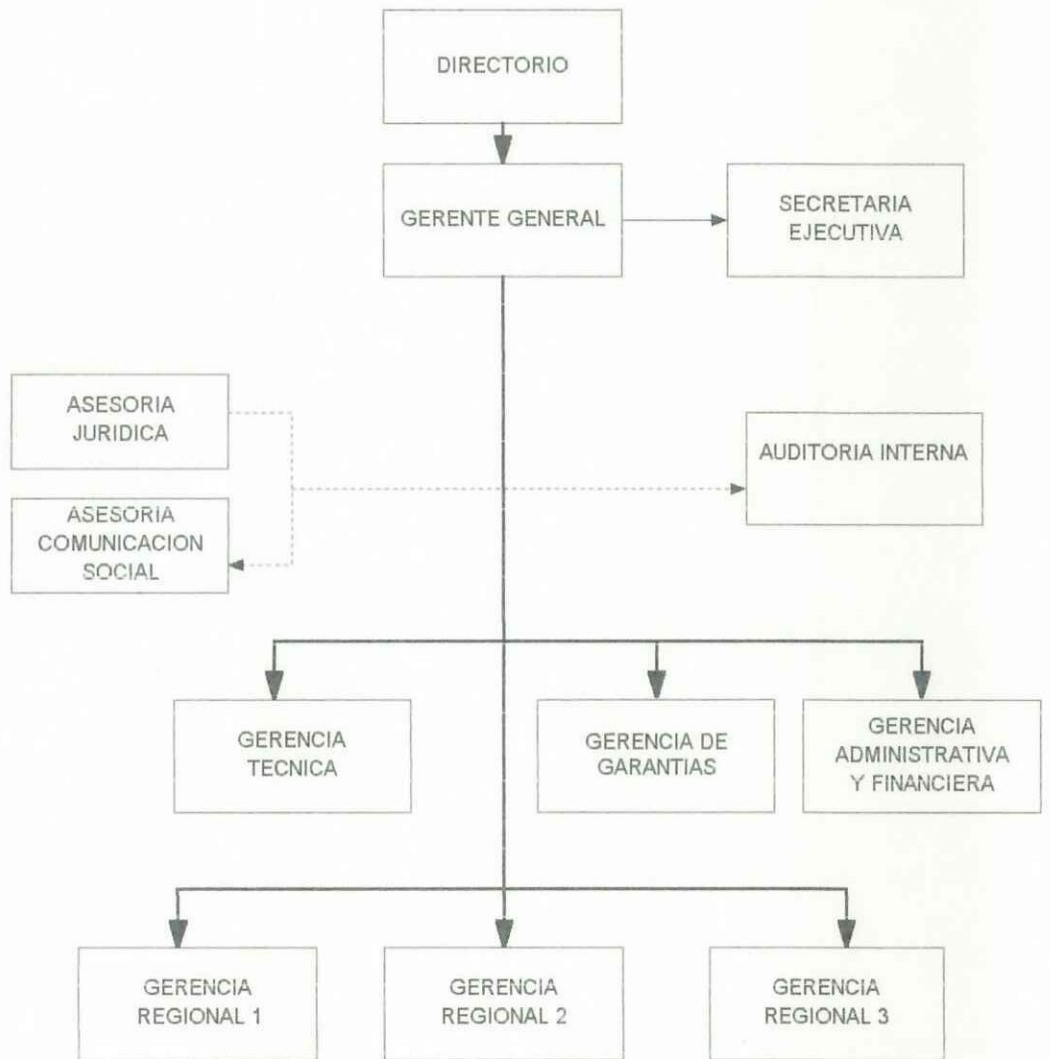


- 1 COMERCIO
- 2 CONSTRUCCION
- 3 MANUFACTURA
- 4 AGRICULTURA
- 5 SERV. COMUNITARIOS
- 6 SERV. FINANCIEROS
- 7 TRANSPORTE

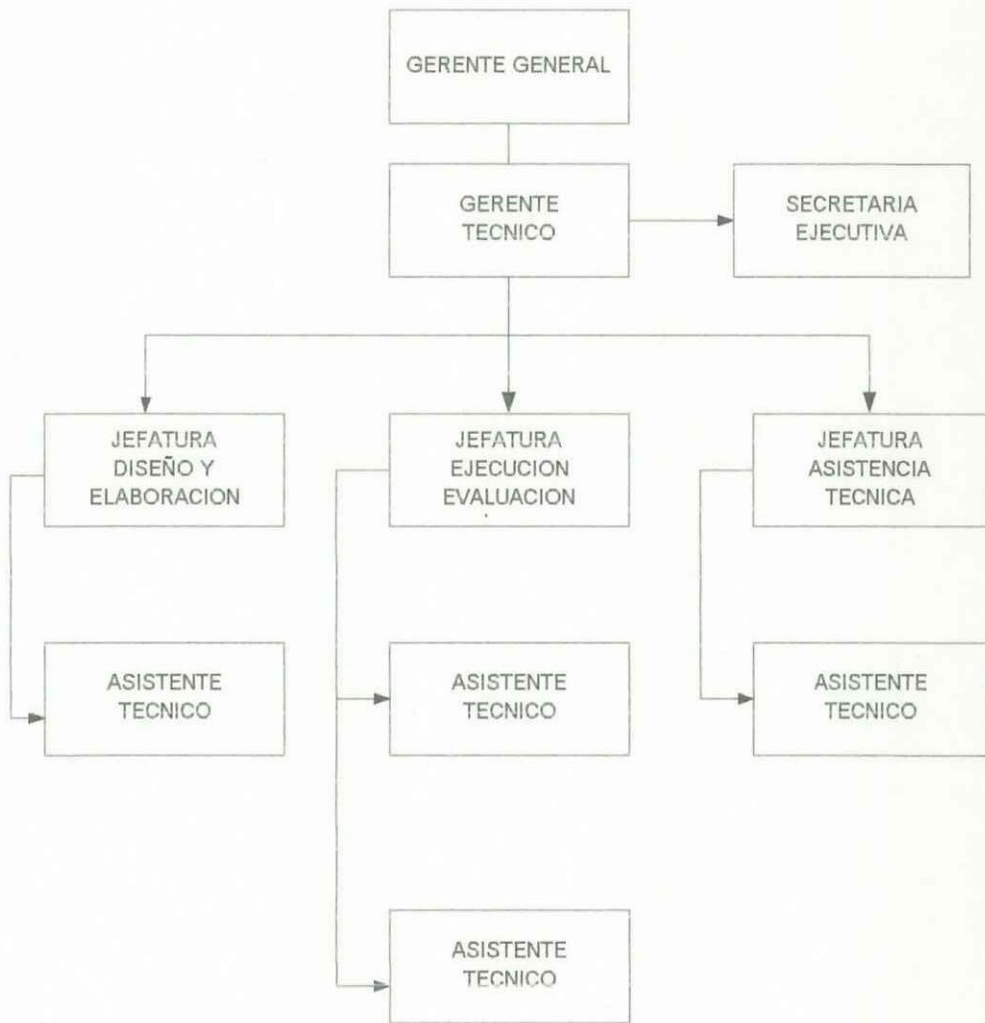
ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LA CONAUPE



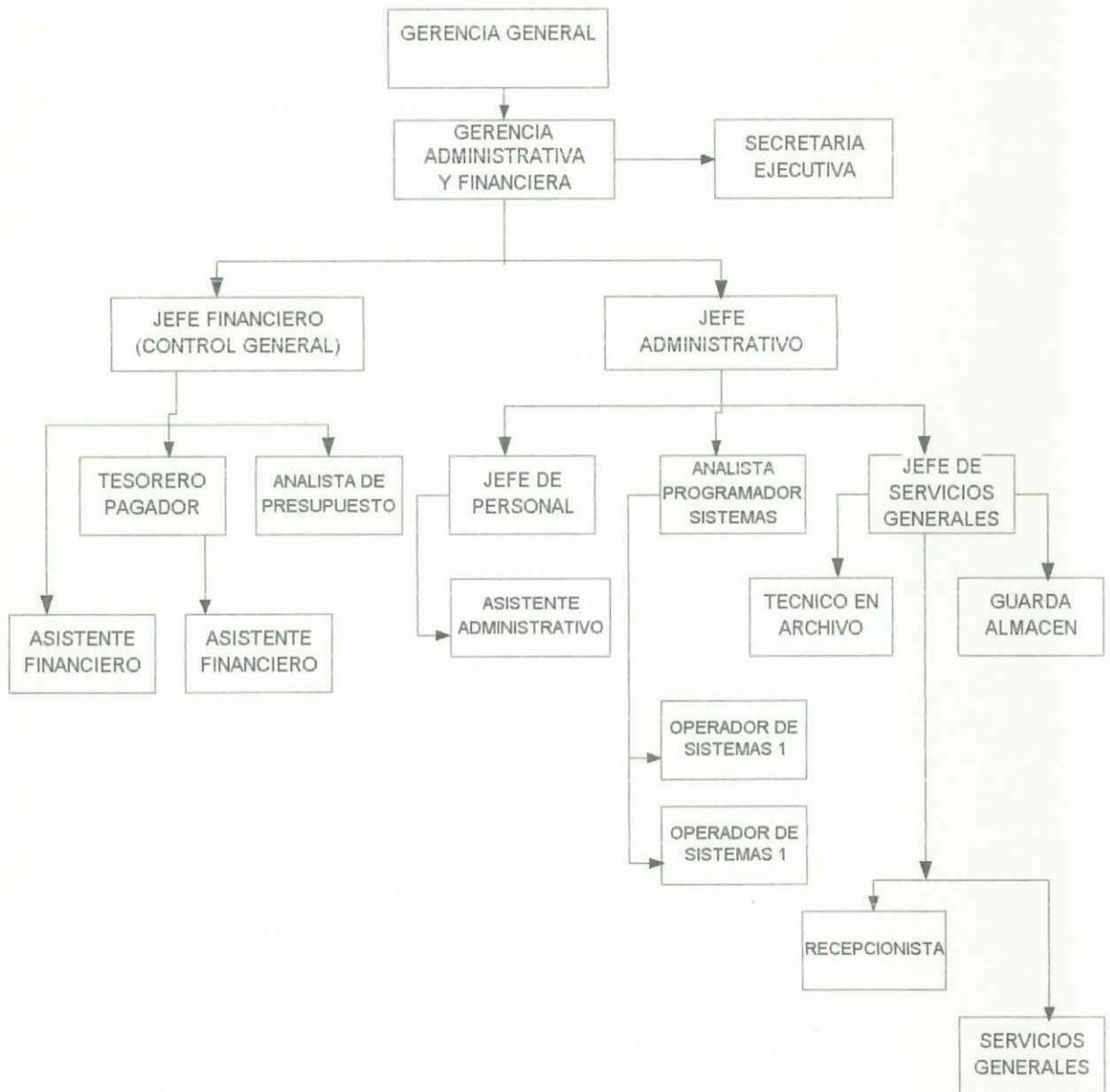
ORGANIGRAMA GERENCIA GENERAL



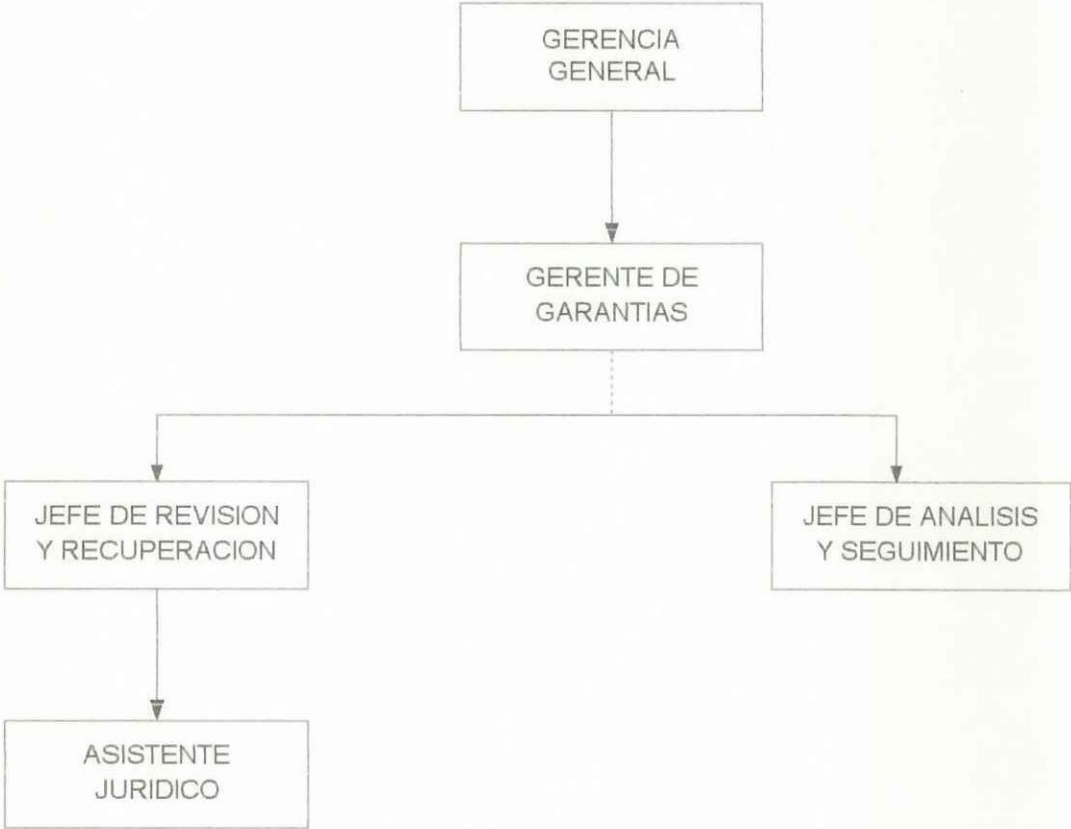
ORGANIGRAMA GERENCIA TECNICA



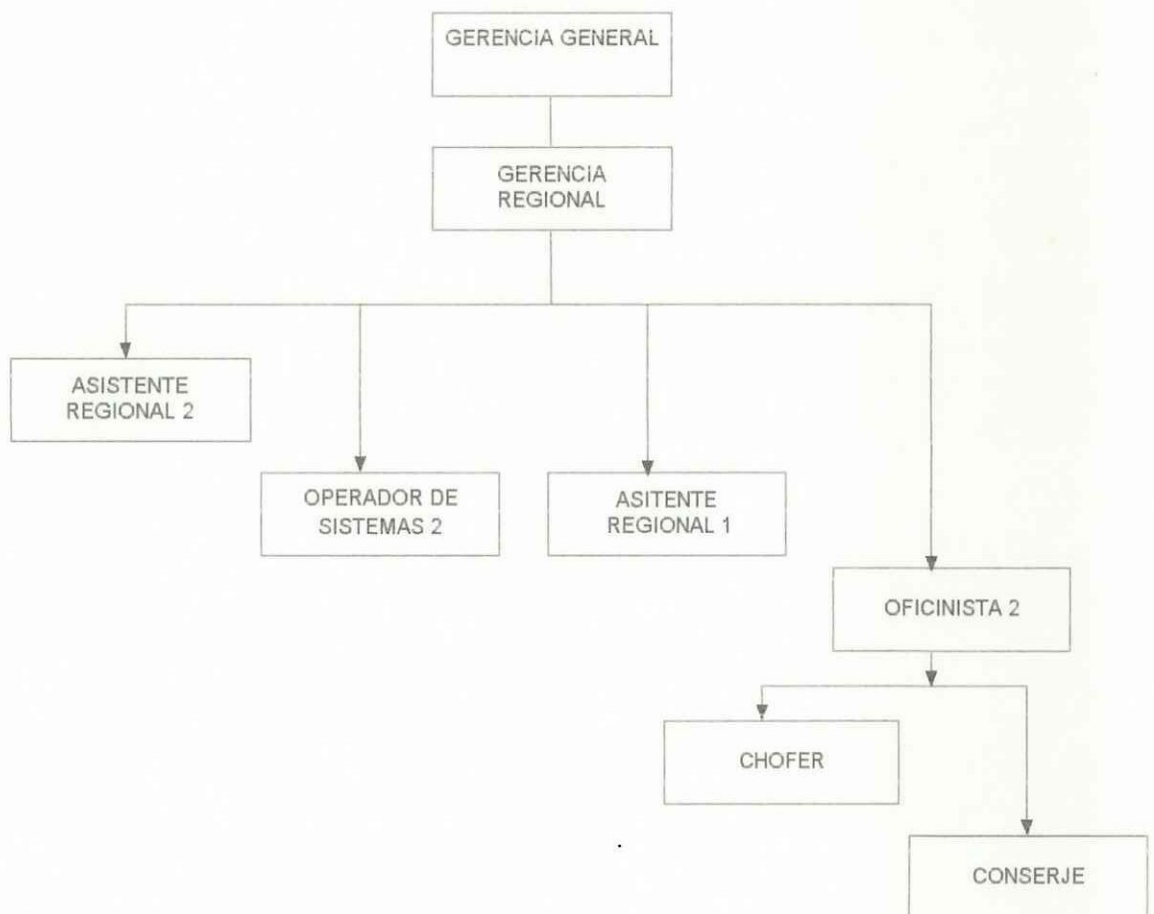
ORGANIGRAMA GERENCIA ADMINISTRATIVA FINANCIERA



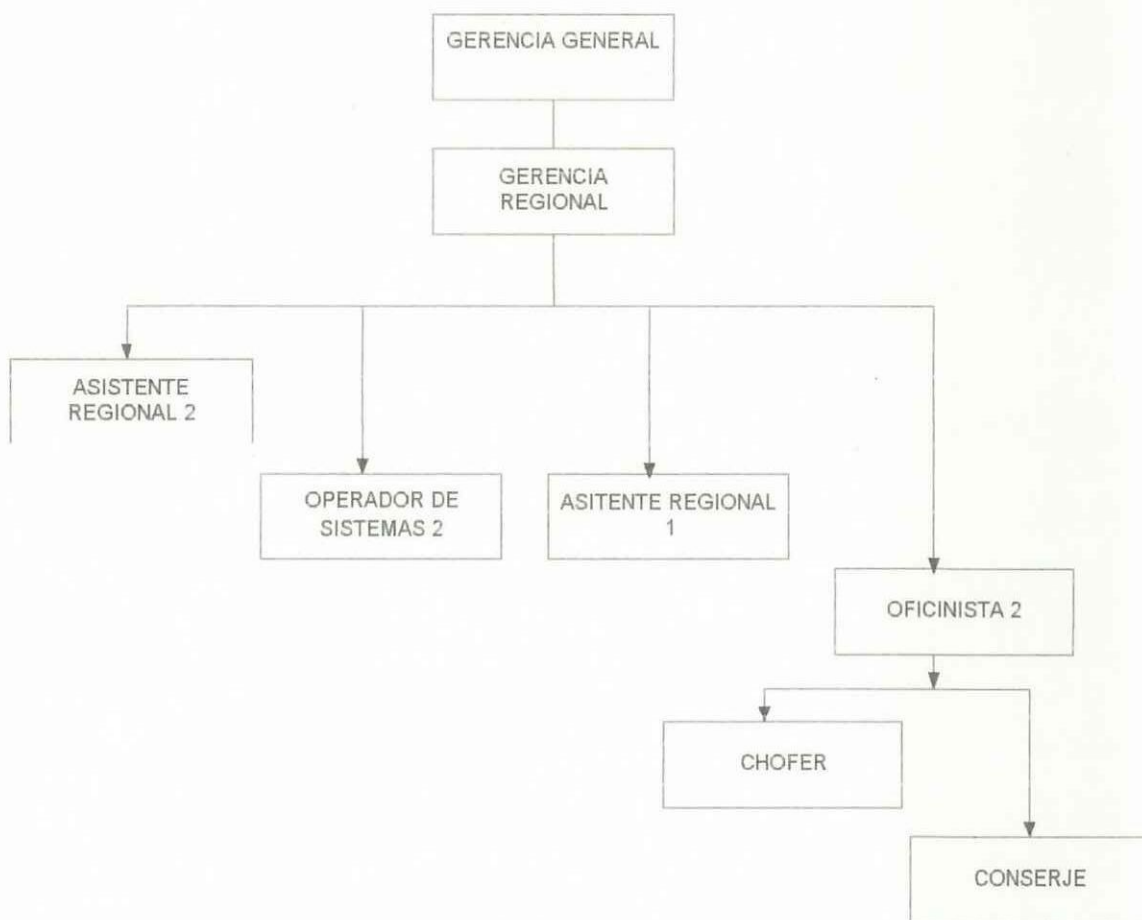
ORGANIGRAMA GERENCIA DE GARANTIAS



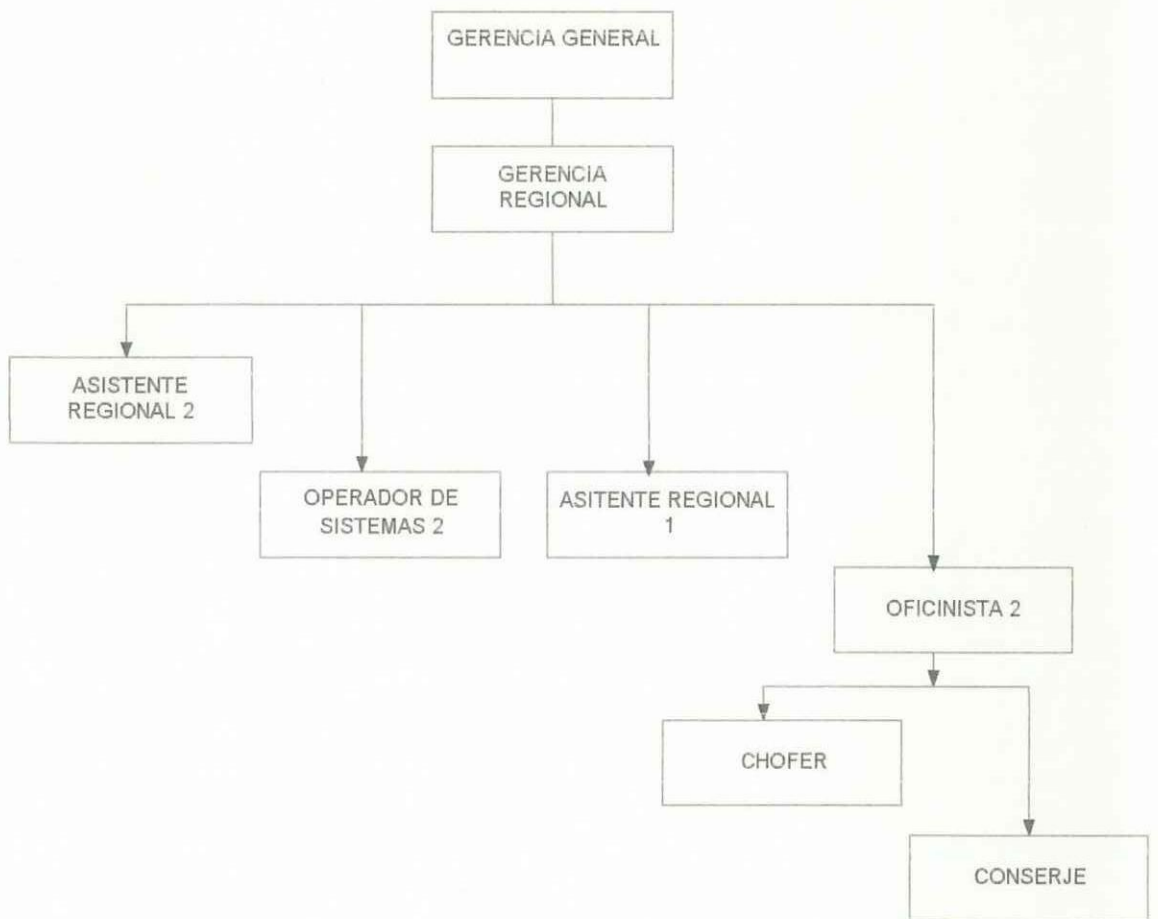
ORGANIGRAMA GERENCIA REGIONAL 1



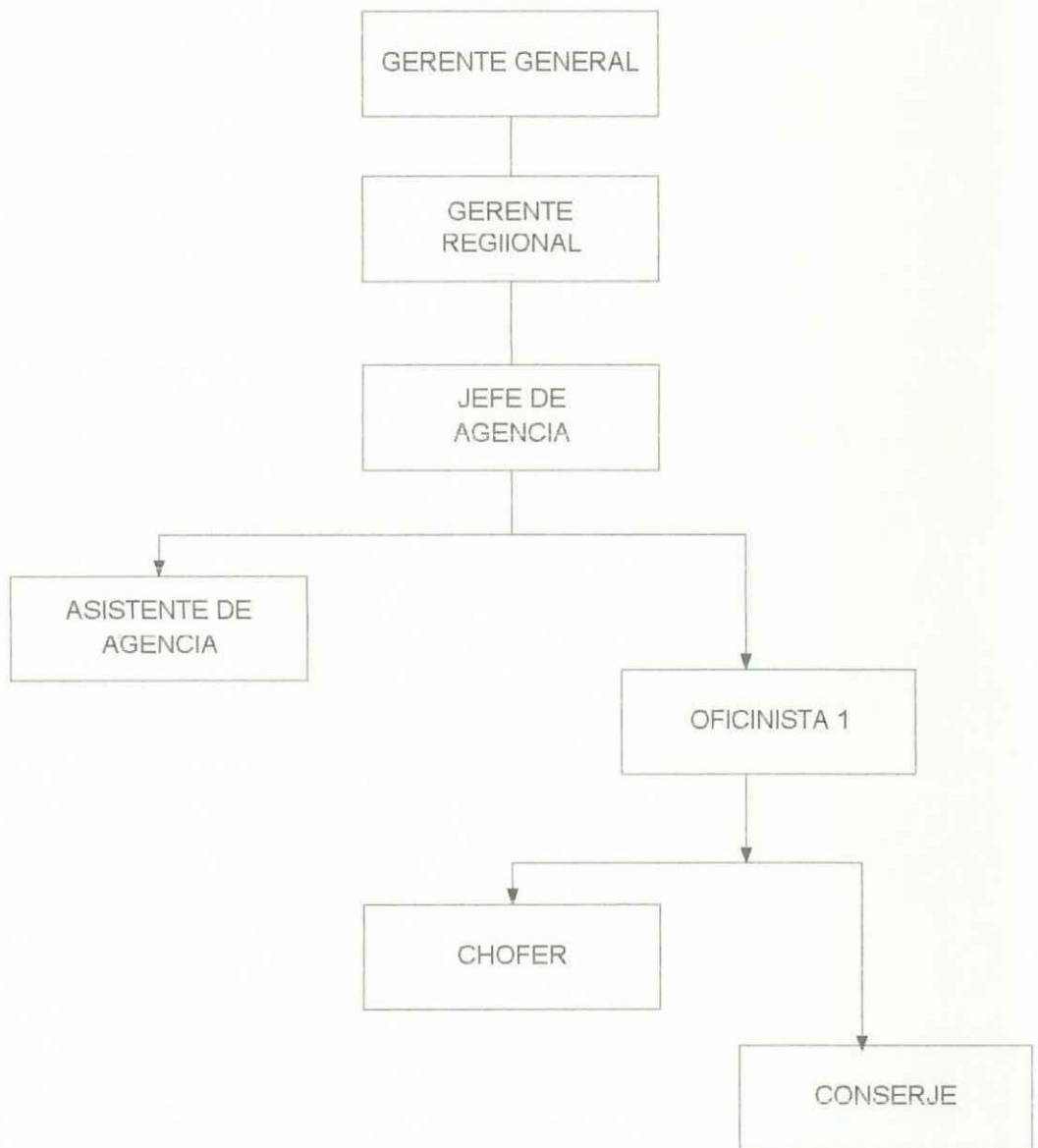
ORGANIGRAMA GERENCIA REGIONAL 2



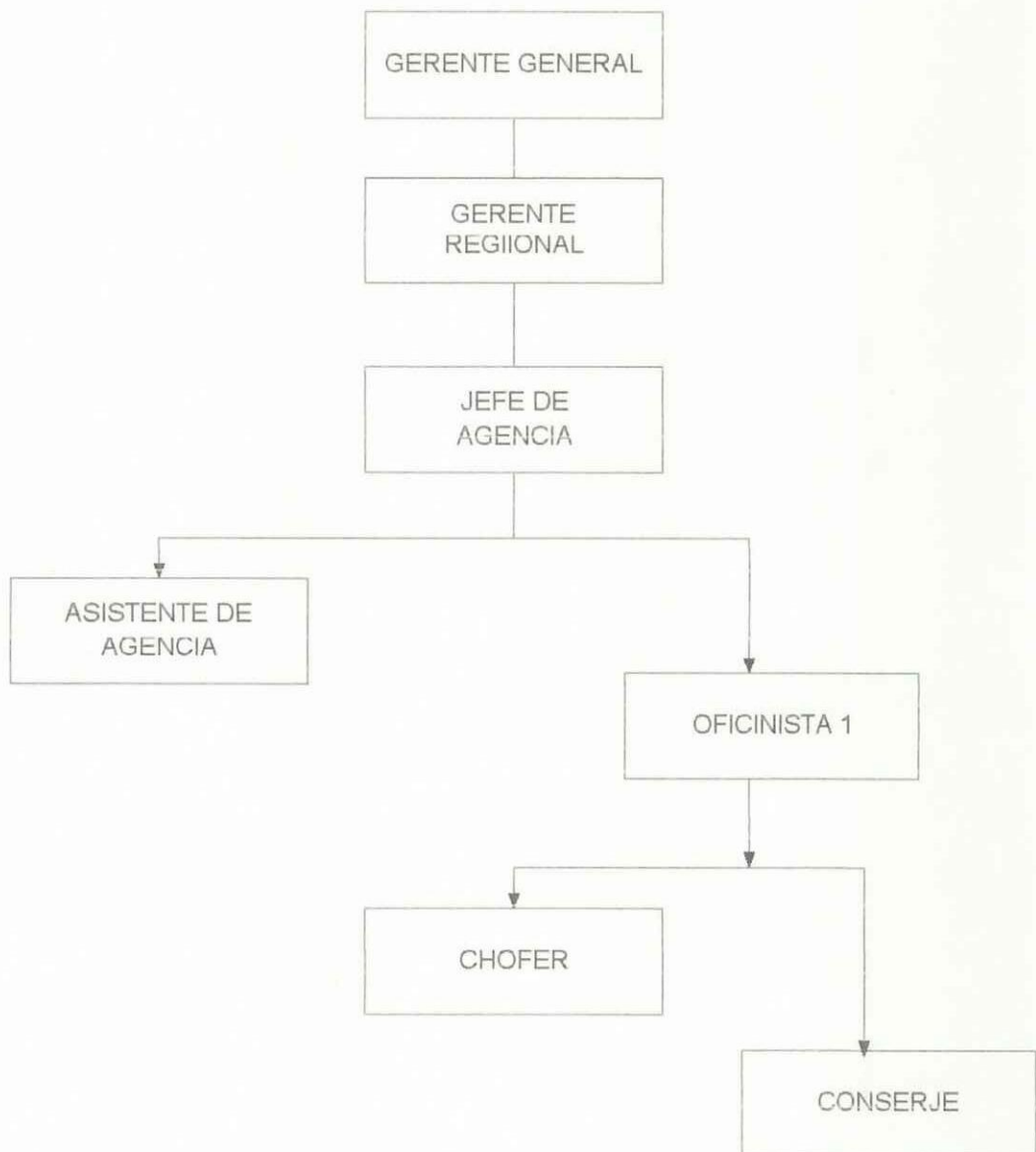
ORGANIGRAMA GERENCIA REGIONAL 3



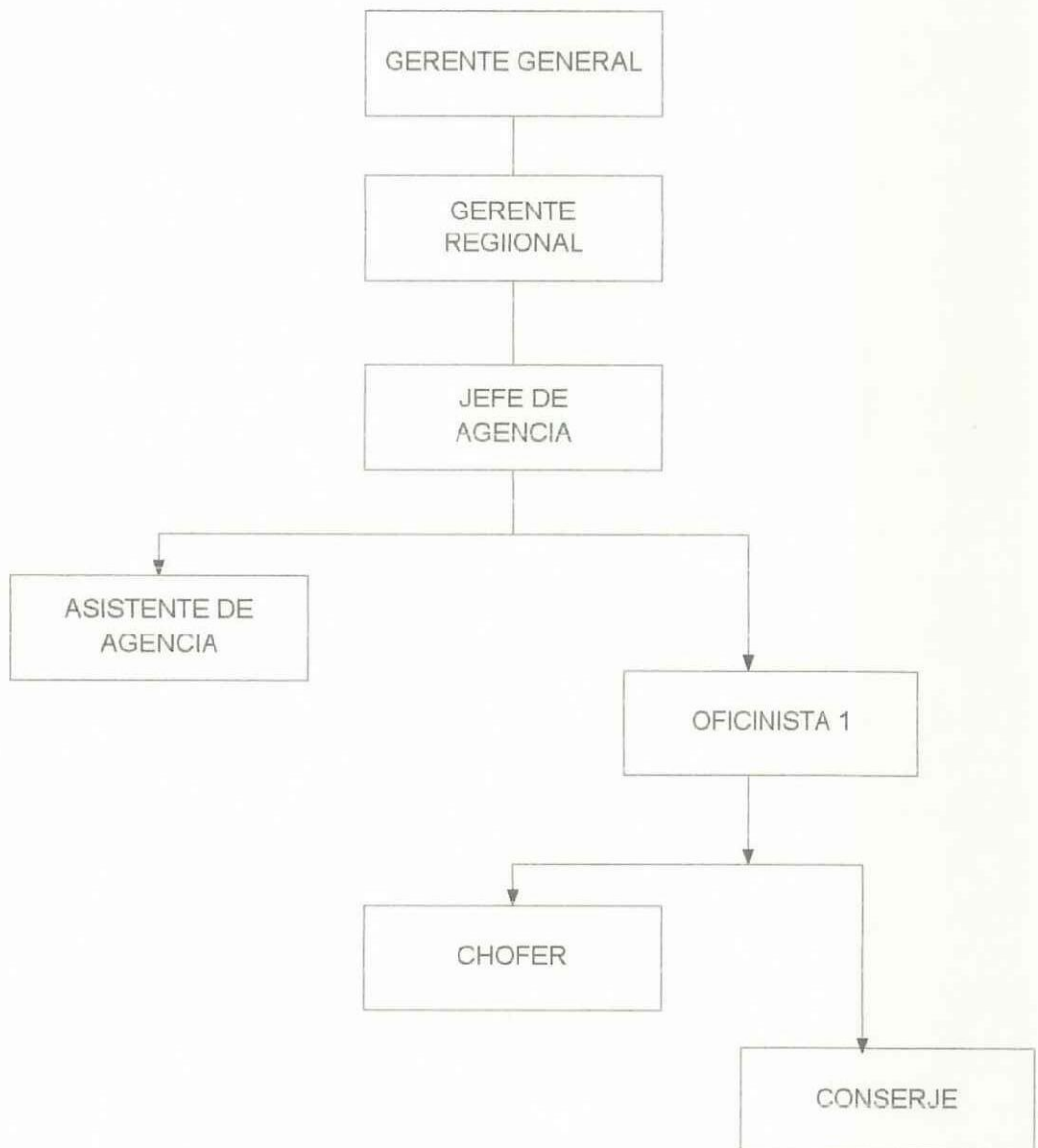
ORGANIGRAMA DE LA AGENCIA REGIONAL 1



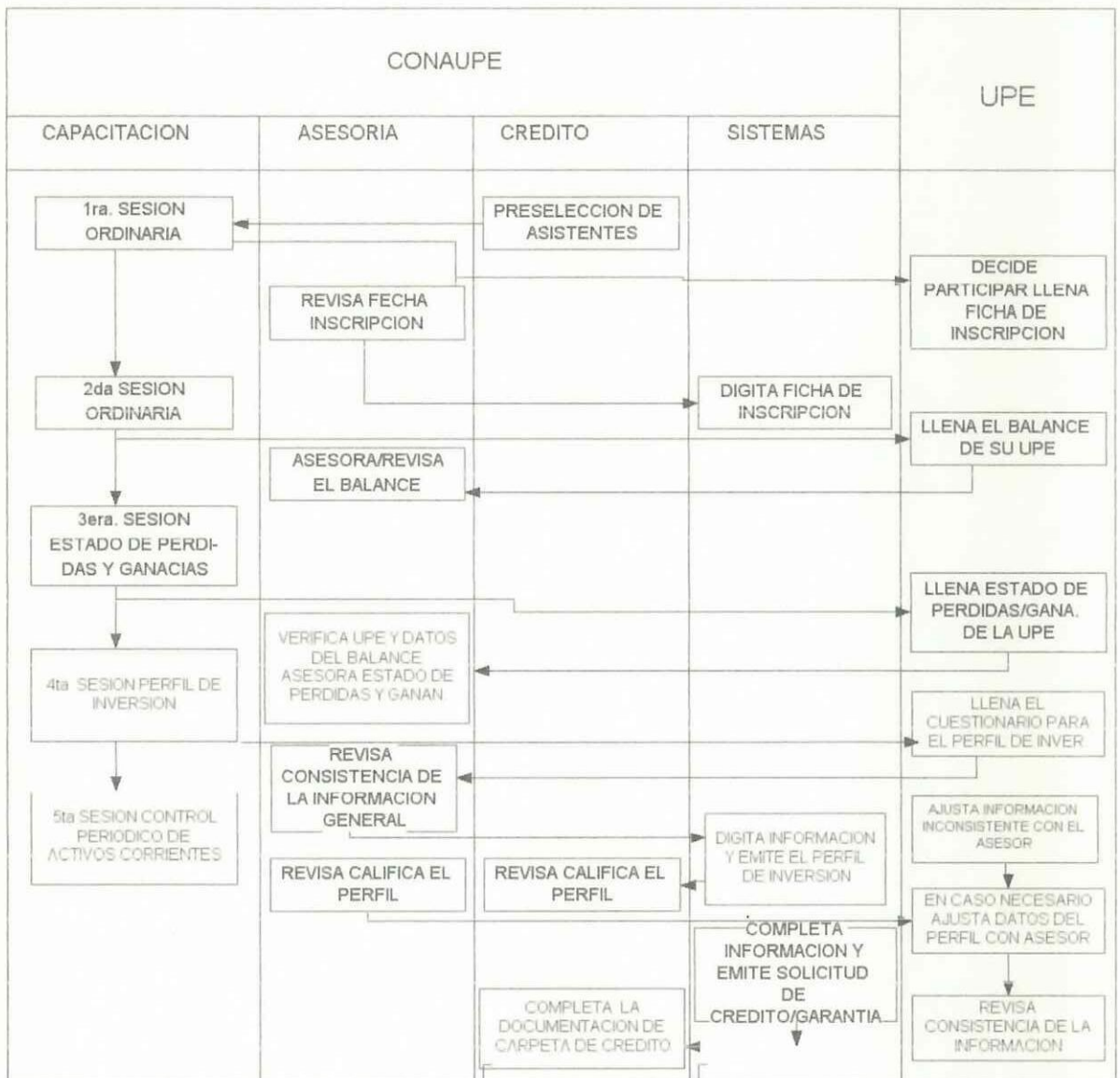
ORGANIGRAMA DE LA AGENCIA REGIONAL 2



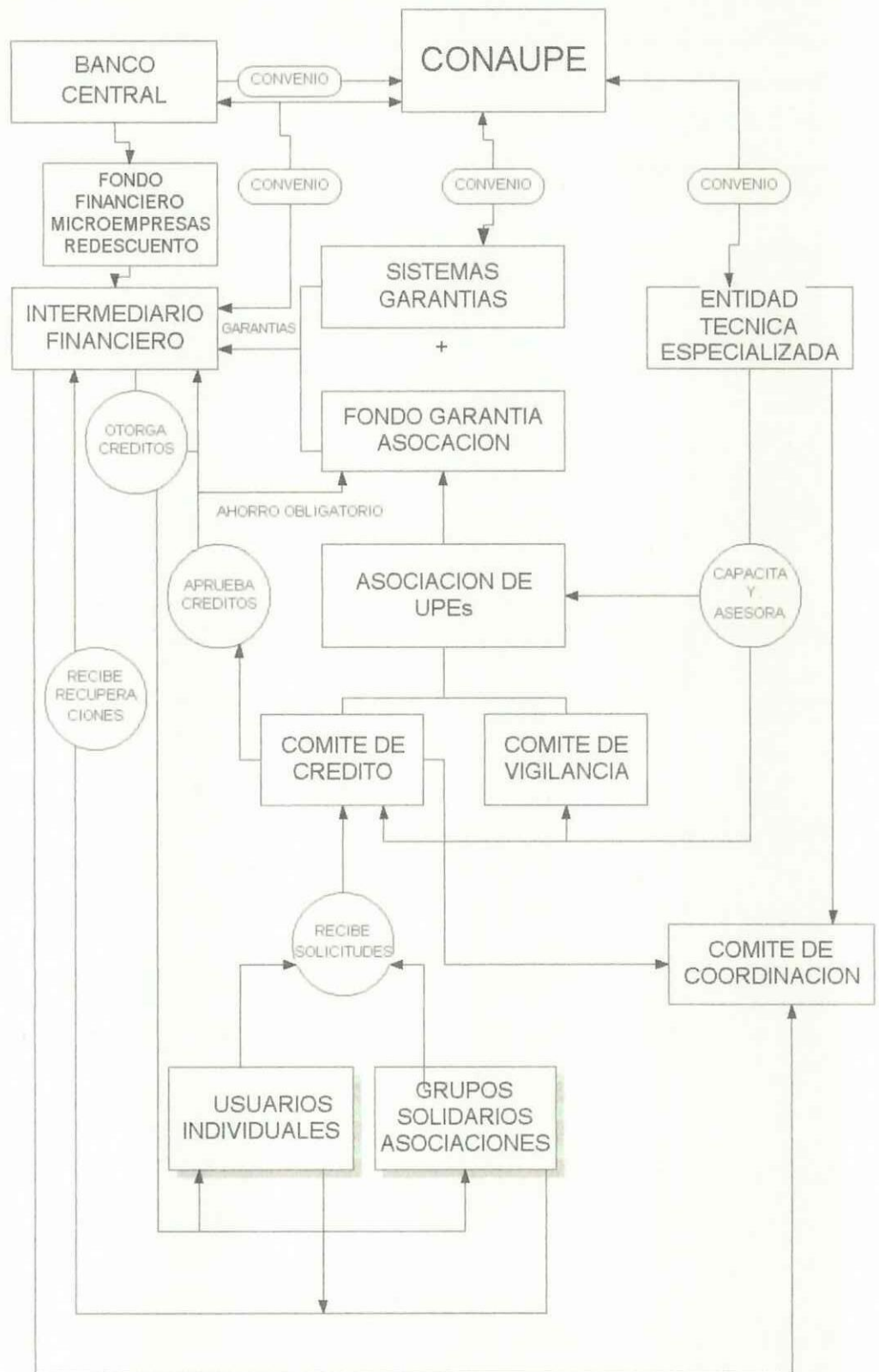
ORGANIGRAMA DE LA AGENCIA REGIONAL 3



ESQUEMA DE ARTICULACION DE LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACION



RELACIONES INTERINSTITUCIONALES





PRESENTACION: Si usted nos ayuda llenando este cuestionario, podremos dimensionar el trabajo de los organismos oficiales en la promoción de la rama artesanal de belleza y sus especialidades.

OBJETIVO: Cuantificar el efecto del trabajo de los organismos oficiales en el progreso de los microempresarios.

INSTRUCTIVO: Dígnese marcar con una X la casilla correspondiente.

1. ¿ Ha escuchado el nombre de alguna institución que ayude a la rama artesanal de belleza, a obtener créditos para ampliar los negocios?

SI NO

SI HA MARCADO LA CASILLA NO, LE AGRADECEMOS POR SU ATENCION Y NOS DESPEDIMOS.

2. ¿ Le han visitado representantes de alguna institución que ayude a la rama artesanal de belleza, a obtener créditos para ampliar los negocios?

SI NO

SI HA MARCADO LA CASILLA NO, LE AGRADECEMOS POR SU ATENCION Y NOS DESPEDIMOS.

3. ¿ Recuerda usted hace qué tiempo recibió esa visita?

MENOS DE UN AÑO MENOS DE DOS AÑOS MENOS DE TRES AÑOS.

4. ¿ Recuerda usted a qué Institución representaban esos visitantes?

MINISTERIO DE BIENESTAR MINISTERIO DE TRABAJO FUNDACION
CONAUPE UNEPROM BANCO

5. ¿ Recuerda usted de qué le hablaron esas personas?

DE DAR EMPLEO DE DAR CAPACITACION DE DAR CREDITO
DE ORGANIZARSE DE TITULARSE DE PAGAR IMPUESTOS

6. ¿ Recuerda usted si le hablaron de una organización llamada CONAUPE?

SI NO

SI HA MARCADO LA CASILLA NO, LE AGRADECEMOS POR SU ATENCION Y NOS DESPEDIMOS.

7. ¿ Los delegados de la CONAUPE le ofrecieron capacitación para obtener créditos?

SI NO

8. ¿ Le explicaron que el préstamo es para ampliar su negocio?

SI NO

9. ¿ Le pidieron que se agrupe con otros artesanos para facilitar los préstamos?

SI NO

10. ¿ Le invitaron a un curso de capacitación para darle el préstamo?

SI NO

11. ¿ Asistió a ese curso de capacitación?

SI NO

SI HA MARCADO LA CASILLA NO, LE AGRADECEMOS POR SU ATENCION Y NOS DESPEDIMOS.

12. ¿ Le ayudaron a reunir los papeles necesarios para darle el préstamo?

SI NO

13. ¿ Le dieron el préstamo que usted pidió?

SI NO

SI HA MARCADO LA CASILLA NO, LE AGRADECEMOS POR SU ATENCION Y NOS DESPEDIMOS.

14. ¿ Con el préstamo mejoró su negocio?

SI NO

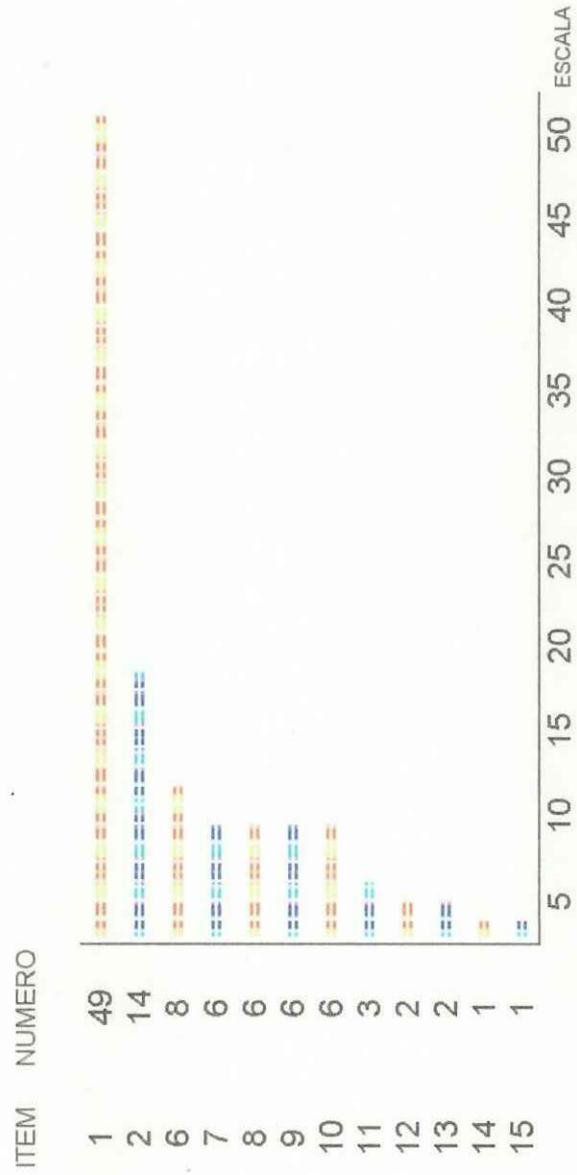
15. ¿ Necesitó más personal para su negocio?

SI NO

16. ¿ Cuántas personas más necesitó para su negocio?

1 2 3 4 o más.

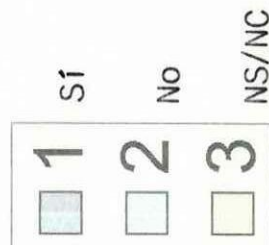
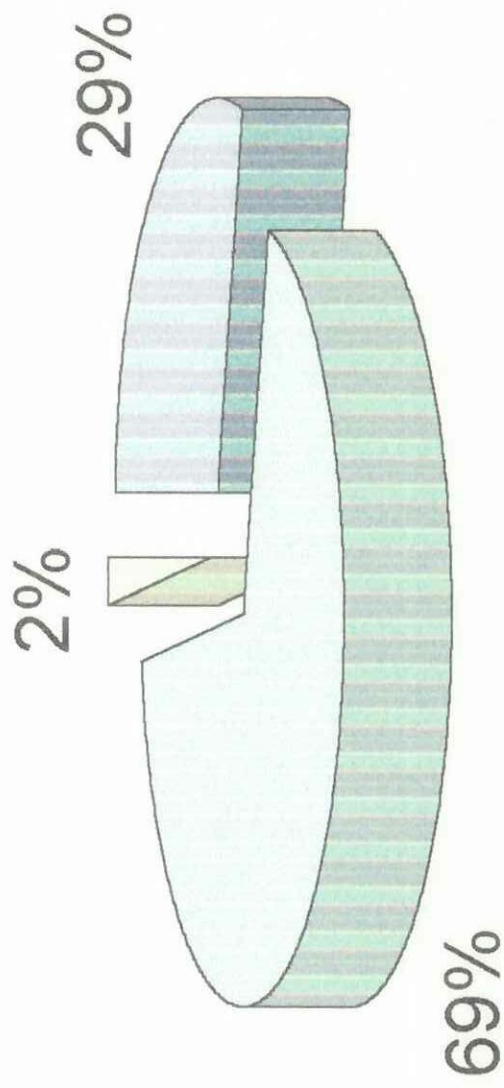
VARIACION TAMAÑO DE LA MUESTRA



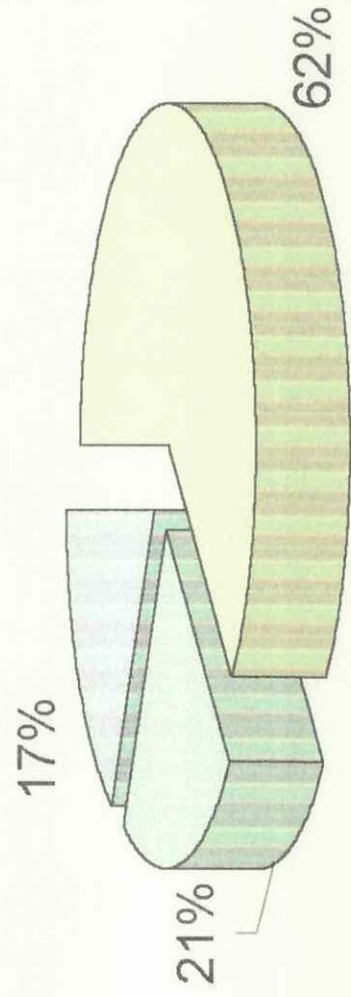
ANEXO 20



ITEM No. 1: NOMBRE INSTITUCION QUE AYUDA



ITEM No. 2: VISITA REPRESENTANTE INSTITUCION QUE AYUDA



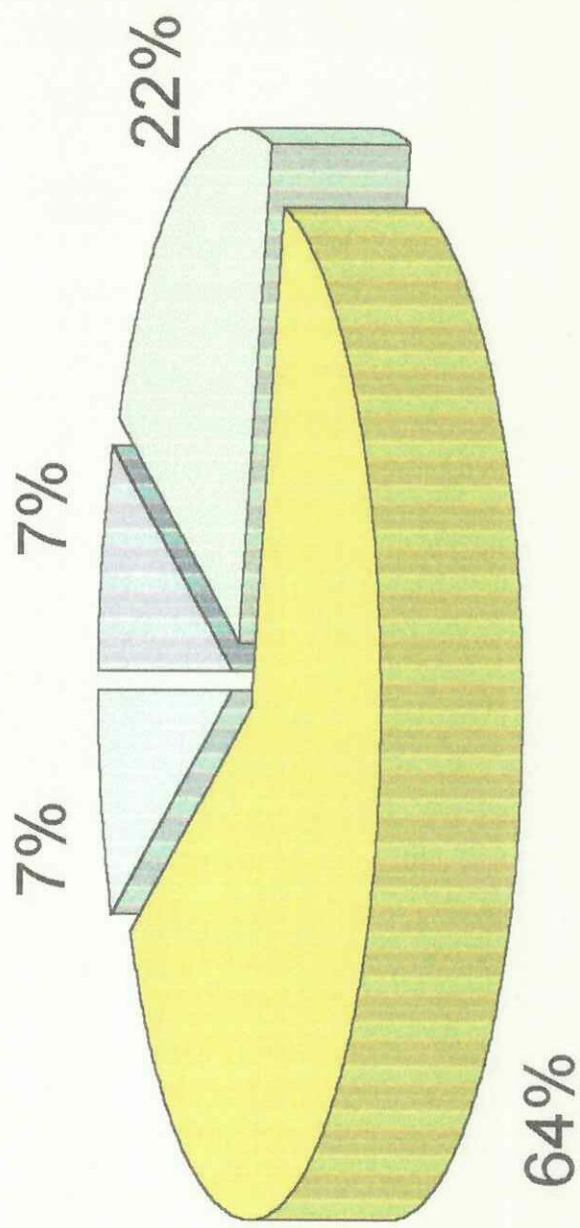
1	2	3
SI	NO	NS/NC

ITEM No. 3

¿HACE QUE TIEMPO LE VISITARON ?

	MENOS 1		MENOS 2		MENOS 3		NS / NC		TOTAL	
	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%
1		7	3	21	9	62	1	7	14	100

ITEM No. 3: HACE QUE TIEMPO LE VISITARON



MENOS 1
MENOS 2
MENOS 3
NS/NC

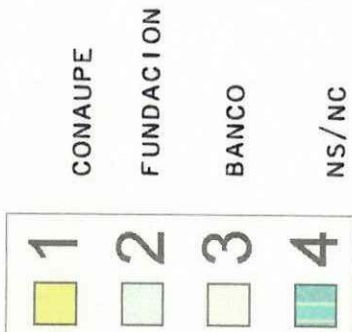
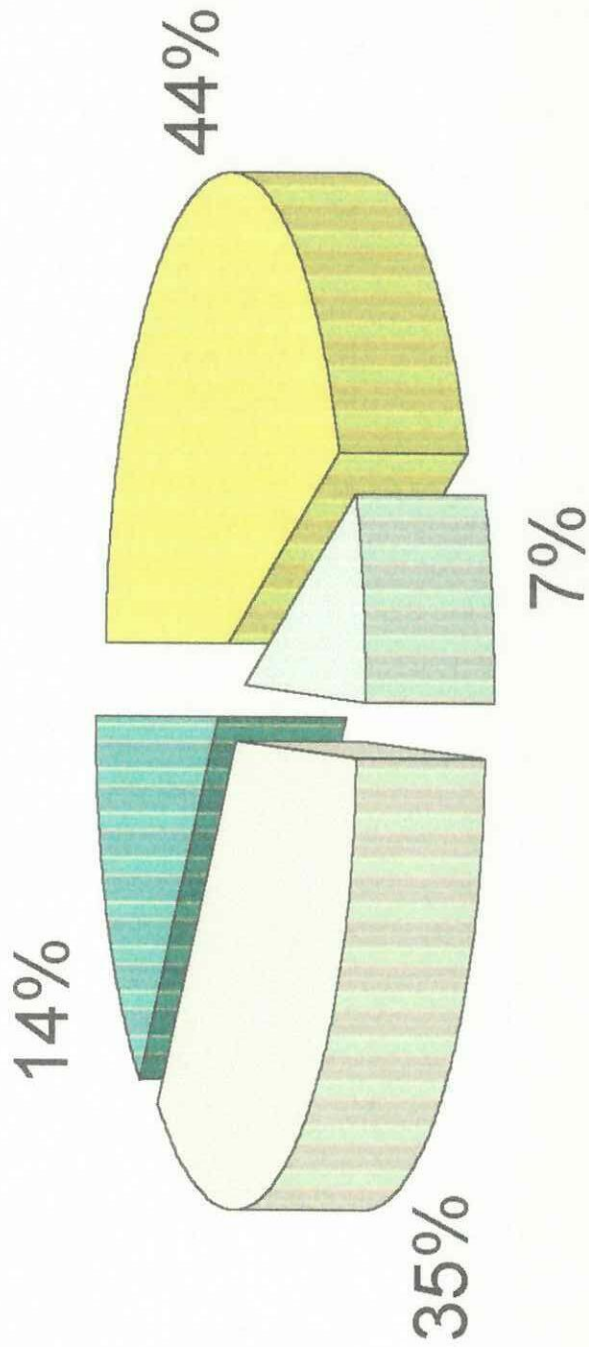
1
2
3
4



ITEM No. 4
INSTITUCION A LA QUE REPRESENTAN

MIN. BIENES.		CONAUPE		MIN. TRAB.		UNEPROM		FUNDACION		BANCO		NS / NC		TOTAL	
No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%
0	0	6	43	0	0	0	0	1	7	5	35	2	14	14	100

ITEM No. 4: INSTITUCION REPRESENTAN VISITANTES



CONAUPE

FUNDACION

BANCO

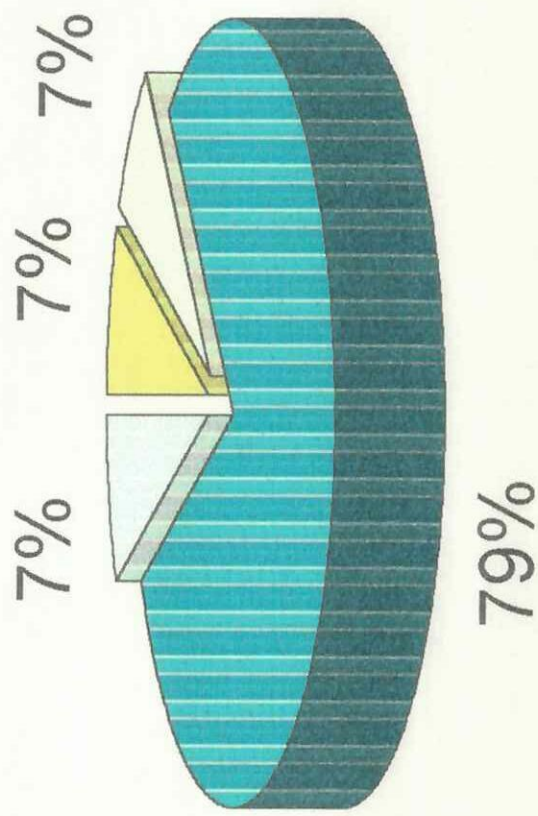
NS/NC

ITEM No. 5
TEMA TRATADO

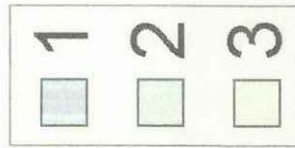
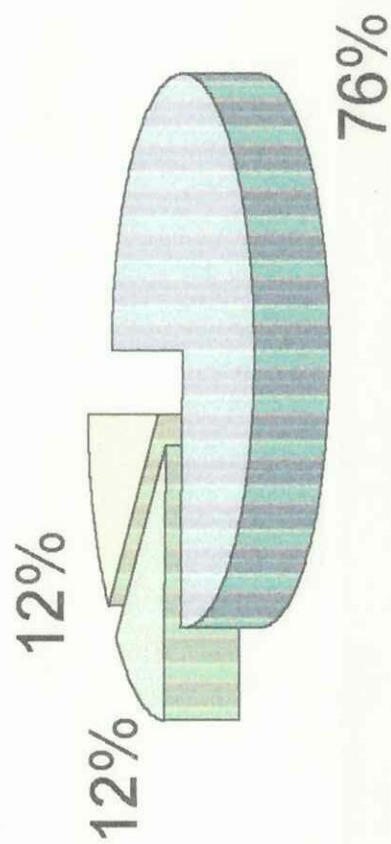
EMPLEO	ORGANIZAR		CAPACITAR		TITULAR		CREDITO		IMPUESTOS		NS / NC		TOTAL	
	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%
0	1	7	1	7	0	0	11	79	0	0	1	7	14	100

ITEM No. 5: TEMA TRATADO VISITA

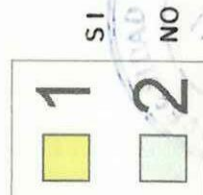
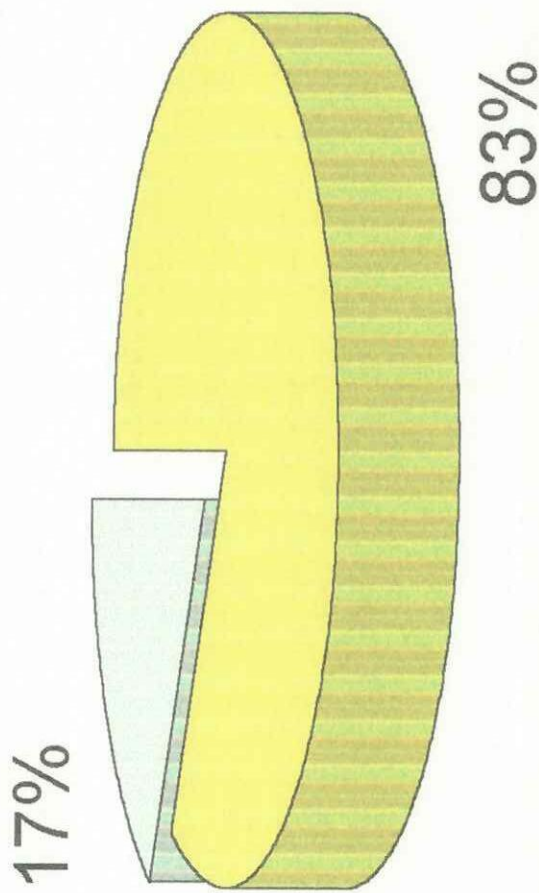
- 1 ORGANIZAR
- 2 CAPACITAR
- 3 CRÉDITO
- 4 NS/NC



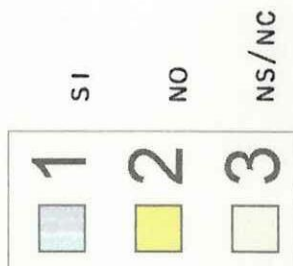
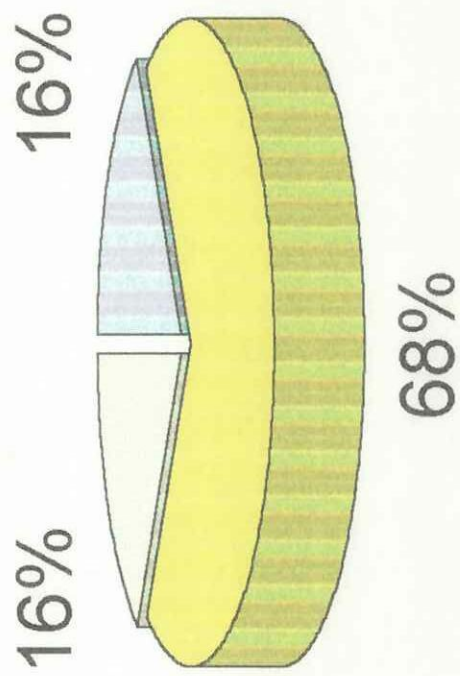
ITEM No. 6: CONOCIMIENTO DE LA CONAUPE



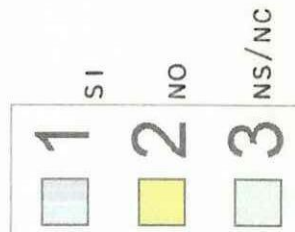
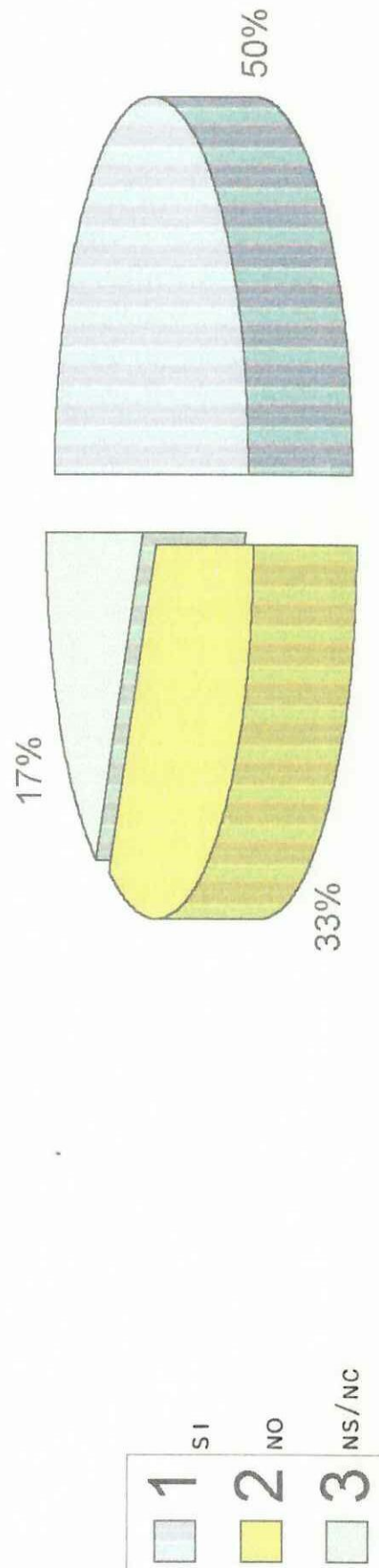
ITEM No. 8: EXPLICACION OBJETO DEL PRESTAMO



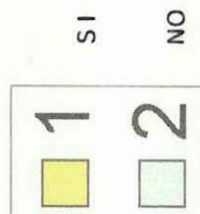
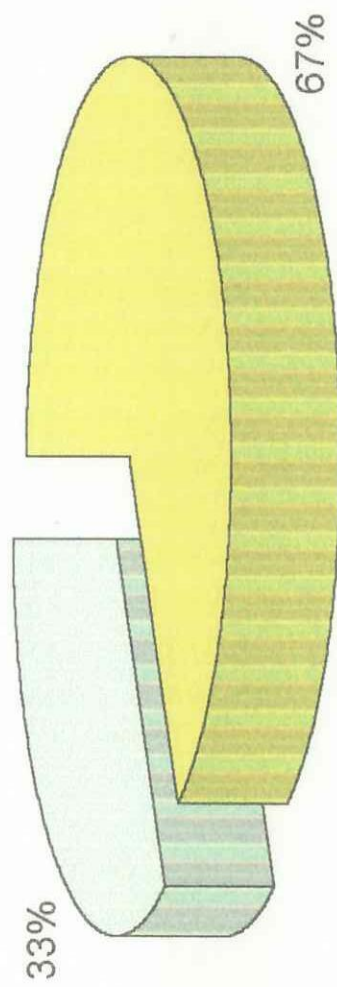
ITEM No: 9: AGRUPACION OTROS ARTESANOS



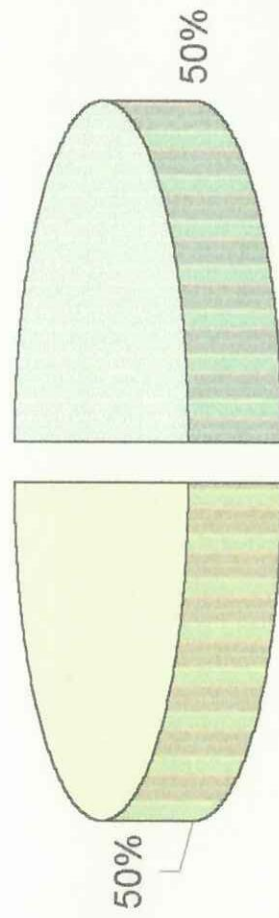
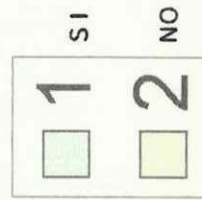
ITEM No. 10: INVITACION CURSO CAPACITACION



ITEM No. 11: ASISTENCIA CURSO CAPACITACION



ITEM No. 13: CONCESION DE PRESTAMO



ITEM No. 16
INCREMENTO DE PERSONAS OCUPADAS

1	2		3		4		NS / NC		TOTAL	
	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%	No,	%
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE COTOPAXI

LATACUNGA – ECUADOR

CARRERA: CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN.

ESPECIALIDAD: CIENCIAS SOCIALES.

PLAN DE TESIS

TEMA:

EFFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN REALIZADOS POR LA CORPORACIÓN NACIONAL DE APOYO A LAS UNIDADES PRODUCTIVAS ECONÓMICAS (CONAUPE) DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, EN LA GENERACIÓN DE FUENTES DE EMPLEO EN EL SECTOR OCUPACIONAL DE LOS PELUQUEROS, PEINADORES Y AFINES, UBICADOS EN EL ÁREA COMERCIAL DE LA CIUDAD DE LATACUNGA.

POSTULANTES: CHAMORRO JARAMILLO GABRIEL EDWIN.
ZURITA ALVEAR LUCRECIA MATILDE.

PRESENTACIÓN: 14 DE OCTUBRE DE 1999.

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RÓMULO ÁLVAREZ PACHECO. MSC.

1. SELECCIÓN DEL PROBLEMA.

El "Sector Informal" es el conjunto de unidades productivas que tienen muy baja relación capital-trabajo, y constituye el refugio de todos aquellos que son excluidos del empleo en el sector moderno de la economía, viéndose forzados a inventar diversas maneras de obtener ingresos que les permitan subsistir.

El origen del problema se encuentra en el carácter concentrador y excluyente del modelo de desarrollo implantado en el país en las últimas décadas, así como la aplicación de las políticas ortodoxas de ajuste que se implementan para enfrentar la crisis. Todo esto ha determinado que, en la actualidad, más del 60% de la población viva en condiciones de extrema pobreza, y una parte importante de ella sobreviva entre la miseria y la indigencia, viéndose obligada a laborar casi de manera inverosímil para obtener el ingreso que le permita subsistir por lo menos la siguiente jornada.

El sector informal lleva implícita la lucha diaria por la supervivencia, lo que implica el apareamiento o adopción de iniciativas genéricamente denominadas "microempresariales", que en sí mismas constituyen la negación de todo cuanto caracteriza a la empresa moderna, pues estas microempresas no tienen acceso a las fuentes de capital ni a las líneas de crédito de la banca privada; su debilidad les impide franquear las rígidas barreras de los sectores monopólicos; y, al operar en mercados extremadamente competitivos, se les hace imposible crecer pues apenas obtienen un mínimo de rentabilidad necesaria para su subsistencia.

Esta creciente realidad socio-económica ha determinado que los gobiernos de turno otorguen atención contingente al problema de la informalidad, por lo que

se han diseñado políticas e implementado estrategias de corte asistencialista y vertical, que busca estructurar y consolidar –de alguna manera- a este sector, habiéndose preocupado principalmente por abrir líneas de crédito preferencial y desarrollar acciones de capacitación a cargo de departamentos especializados de la administración pública, así como también por la gestión de organismos no gubernamentales interesados en este problema.

En el tiempo en que han venido desarrollándose estas prácticas asistencialistas, no se han realizado estudios confiables que permitan determinar el impacto de esas prácticas en el sector informal y su incidencia resultante en la economía nacional. Por lo tanto, se ha mantenido en el plano de la especulación y de la información sesgada el papel que cumple el sector informal -denominado también microempresarial- en el proceso de generación alternativa de fuentes de empleo, existiendo la percepción a priori de que estas iniciativas de asistencialismo gubernamental -así como otras de similares características- no tienen significancia real o son inocuas dentro de la perspectiva gubernamental de proceder al “pago de la deuda social”.

Como futuros profesionales universitarios en el campo de las Ciencias de la Educación, especializados en estudios sociales, estamos interesados en realizar una investigación que permita llenar este vacío en el conocimiento socio-económico: ¿Hasta qué punto las políticas y estrategias de asistencia al sector informal han incidido en la generación de nuevas fuentes de empleo? ¿Cuál es en realidad la relación costo-beneficio de la implementación de esta asistencia?

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A principios de la década de los 80' se inicia un proceso de deterioro acelerado de la economía ecuatoriana, que se agrava con la implantación de mecanismos de ajuste económico para solventar el pago puntual de la deuda externa.

De manera general, estos procesos de ajuste han congestionado aún más la incapacidad estructural de la economía y sociedad ecuatoriana para generar puestos de trabajo, ocasionándose un deterioro significativo del estándar de vida de los sectores más pobres de la sociedad. La presencia de agudos desequilibrios sectoriales han repercutido directamente en un incremento del desempleo abierto y del sub-empleo, así como en un crecimiento masivo del fenómeno de la informalidad, surgiendo ésta como una respuesta popular a la incapacidad del sistema económico para generar empleos productivos.

Según los analistas, en el período 1980 – 1999 la tasa de desempleo se ha incrementado desde un 5.7% en el año 1980, hasta un 18.1% en lo que va del presente año. La prensa nacional anota: "...desde que Mahuad asumió el poder -en agosto pasado- el desempleo subió en Ecuador del 13.8% al 18.1%, dijo Córdova..." ⁽¹⁾. "El 72.5% de los ecuatorianos en edad de trabajar está desempleado o parcialmente ocupado..." ⁽²⁾ "Solo el 27.5% de la población económicamente activa de Ecuador (de unos 3.5 millones de personas) estaría debidamente empleada, aseguró el director de Cedatos Polibio Córdova." ⁽³⁾.

¹ Diario "La Hora", martes 15 de junio de 1999; p. A2

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*



Según la misma encuesta de Cedatos que cita la prensa nacional, desde agosto de 1998 hasta mayo de 1999 se quedaron sin empleo 141.000 personas, y en el 97% de los hogares hay por lo menos un desocupado o un subempleado. "Debido a la crisis por la que atraviesa el país, 83 de cada 100 empresas se han visto forzadas a reajustar sus planes de producción o a despedir empleados", finaliza la referida nota de prensa.

Este problema se agudiza día a día tanto por la incapacidad del sistema económico para generar puestos de trabajo productivo, como también por una inadecuada oferta de mano de obra, distorsionada por el fenómeno migratorio campo-ciudad y la baja calificación de la mano de obra. Aunque los sectores productivos "formales" se ufanan de haber incrementado -en promedio acumulado hasta el primer trimestre de este año- en un 3.1% anual los puestos de trabajo (en comparación con el crecimiento del 2.7% de la población económicamente activa), no es menos cierto que ese incremento se ha dado a costa de una más generalizada pobreza, pues las remuneraciones y los ingresos familiares se han reducido a menos de la tercera parte en la última década, en tanto que el tiempo promedio de trabajo por hogar se ha incrementado significativamente, con lo que el fenómeno de la desocupación, el subempleo y la informalidad se ha expandido.

El creciente desarrollo absoluto de los salarios ha incidido fuertemente en la pérdida de la capacidad de compra de los trabajadores, aunándose a esto la inflación, la deficiencia de la productividad y la consecuente carestía de la vida. Actualmente, el valor de la canasta familiar está sobre los tres millones 200 mil sucres, mientras que el salario básico está alrededor de un millón de sucres. En 1990, el salario básico equivalía a US. 200 dólares, mientras que actualmente significa menos de US. 90 dólares. El salario mínimo vital era de US. 160

dólares en 1980, mientras que en junio de 1999 es de tan sólo US. 8.24 dólares, relación que se deteriorará aún más cuando se termine el denominado "congelamiento bancario", y se produzca la corrida postrera de capitales.

El sector de los comerciantes minoristas, el de los pequeños productores y el de los trabajadores ocasionales, que conforman el sector informal y se los denomina genéricamente como microempresarios, crece en extensión pero sus ingresos se han reducido drásticamente en más del 43% desde 1990, y en más del 300% con relación a 1980. Así mismo, la participación de la masa salarial con relación al Producto Interno Bruto(PIB) ha disminuido dramáticamente, pues en 1980 la masa salarial significaba el 31.9% del PIB, mientras que en la actualidad significa solamente el 11.8% del mismo indicador.

La Renta Per Cápita (RPC) ha sufrido también un deterioro significativo: en 1980 fue de US. 1.377 dólares, mientras que en 1998 fue de US. 1.246 dólares, indicador relativizado sin considerar el índice de devaluación que también sufre la divisa norteamericana con respecto a las demás monedas fuertes de la economía mundial, y que bordea el 3.4% anual. Dentro de América Latina, la RPC del Ecuador significa el 56% de la media regional, y con respecto a la Unión Europea apenas representa el 7.1% de su media.

En nuestro país las diferencias de capacidad de compra entre los pobres y ricos son abismales: el 10% de la población, la más pobre, recibe el 0.56% del PIB, mientras que el 10% de la población del otro extremo, la más rica, se apropia del 57.75% del PIB, es decir en promedio un rico tiene 200 veces más capacidad de compra que un pobre; y recordemos que bajo la línea de pobreza (es decir, cuyos ingresos no superan los 3 millones 200 mil sucres para una familia de cinco miembros) está cerca del 80% de la población ecuatoriana.

Paradójicamente, muchos empresarios se quejan por la reducida utilización de la capacidad instalada de sus empresas, que se debe a la reducida capacidad de consumo de los hogares. No puede suceder de otra manera si consideramos que el consumo actual por persona es equiparable al de 18 años atrás (cuando había muchísima menor capacidad instalada de las fábricas), y la participación de las remuneraciones en el PIB industrial no llega al 9%, lo que significa que en el Ecuador casi no se incorpora valor agregado a la nueva producción. A este paso resulta imposible generar los excedentes económicos para formar los grandes capitales nacionales que requiere nuestro desarrollo, con proyección a la autodeterminación en el campo económico. Por el contrario, en lugar de incrementar la productividad incorporando modernas tecnologías y optimizando la capacidad instalada, los empresarios han acudido al espúreo y mañoso expediente de reducir los salarios reales de los trabajadores y presionar por devaluaciones para así mantener la competitividad en los precios y asegurar sus utilidades.

Dentro de este escenario de crisis represada, las propuestas planteadas por el gobierno actual para resolver el problema económico de la población, no contemplan la realización de cambios estructurales orientados a transformar las relaciones sociales de producción en beneficio de los propietarios de la fuerza de trabajo, es decir, de los trabajadores. Por el contrario, el Gobierno simplemente trata de establecer reformas al sistema de acumulación de plusvalía que no afecte a los que más tienen, disminuyendo las obligaciones impositivas (el 1% a la circulación de capitales, es un ejemplo), y haciendo emisiones inorgánicas para sostener un programa asistencialista (el bono de la solidaridad) que no ataca el problema central del deterioro generalizado del nivel de vida de los grupos humanos, cuya subsistencia depende del inestable

mercado de trabajo, carente de las garantías de la legislación laboral y de la seguridad social.

Ante la magnitud del problema de la falta de fuentes de empleo y la baja remuneración, los gobiernos han implementado algunos programas destinados a "hacer eficiente al sector informal". Uno de estos programas se basó en la creación de un fondo económico que permita la concesión democrática de crédito a este sector, dentro de un contexto de capacitación para la optimización en el uso de los recursos, dentro de la perspectiva de que, a largo plazo, este asistencialismo desemboque en un efectivo proceso de acumulación que permita capitalizar al sector informal para que éste se incorpore al sector más dinámico de la economía.

Según los planificadores gubernamentales, este proceso de fortalecimiento económico del sector informal generaría nuevas posibilidades ocupacionales que cubra la evidente falta de capacidad del sector formal para absorber íntegramente la potencialidad de trabajo de la población económicamente activa.

Con estos antecedentes, nos proponemos realizar una investigación que nos permita cuantificar y cualificar el impacto de que han tenido las iniciativas gubernamentales desarrolladas a través de la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades de Producción Económica (CONAUPE) referidas a la creación de nuevas plazas de empleo por la expansión del sector informal, dentro del segmento ocupacional de los peluqueros, peinadores y afines que desarrollan sus actividades en el casco comercial de la ciudad de Latacunga, haciendo énfasis en los siguientes aspectos:

- Capacitación recibida sobre aspectos de la microempresa: normas legales para lo laboral, lo tributario y de seguridad social.
- Asesoría recibida sobre aspectos específicos de la actividad económica microempresarial.
- Información recibida sobre régimen crediticio, su procedimiento y su tramitación.
- Incidencia de la capacitación en la ampliación de la microempresa.
- Incidencia de la capacitación y la asesoría en la generación de nuevas plazas de empleo.
- Información sobre otros organismos de asistencia para el desarrollo microempresarial.

Para nuestro estudio, tomaremos como punto de partida el año 1988, haciendo cortes bi-anales que permitan apreciar el desarrollo tendencial del problema que se investiga y cotejarlo con la información oficial para tener una visión integral del fenómeno.

3. ENUNCIADO DEL PROBLEMA.

Efectos de la capacitación, de la asesoría y de las facilidades crediticias otorgadas a los microempresarios, en la generación de nuevas fuentes de empleo en el sector ocupacional de los peluqueros, peinadores y afines, que tienen sus lugares de trabajo dentro del casco comercial de la ciudad de Latacunga.

4. JUSTIFICACIÓN.

Habiendo cursado nuestros estudios en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Particular de Loja, con la especialización en Ciencias Sociales, y dentro de la perspectiva de titularnos como Licenciados de la República, hemos escogido este tema de Tesis de Grado por que está en estrecha relación con nuestra especialidad, lo que nos permite hacer uso intensivo de los conocimientos adquiridos.

El problema planteado forma parte del gran problema de la falta de fuentes de empleo, y la falta de acción de los sectores económicos para vulnerarlo y superarlo. Así se lo estudia dentro de la planificación económica del Estado, tema abordado por diversas asignaturas del pensum de estudios de nuestra Facultad.

Para el desarrollo de la investigación, abona en nuestro favor el hecho que actualmente estamos vinculados con las actividades de la Función Legislativa y en las acciones normales de comercio; esto nos permitirá tener acceso a fuentes de información oficial, así como nos brindará la necesaria representatividad para acceder a los sectores humanos involucrados en la temática.

La importancia de realizar esta investigación radica en que, habiendo transcurrido una década desde que oficialmente se implantaron las políticas de atención al sector informal mediante un organismo específico -LA CONAUPE-, ya es hora de realizar una evaluación objetiva de los resultados, desde una óptica que no sea la de la simple justificación gubernamental, ni la de la



oposición política condenatoria, sino con la imparcialidad propia de futuros profesionales de las Ciencias de la Educación.

Consideramos que si se cuantifica de alguna manera el real impacto de las políticas y estrategias aplicadas por el sector oficial para abordar -a través de la microempresa- el problema de la generación de empleo, se podrán definir nuevos procesos investigativos de mayor alcance que logren determinar a profundidad lo eficaz que ha sido la inversión de los recursos públicos en el quehacer de la generación de empleo, así como detectar las falencias, ventajas, amenazas y fortalezas de esta política oficial.

5. MARCO TEÓRICO.

A la fecha de realización de este Proyecto de Tesis, no se han efectuado procesos investigativos dentro del contexto del que nos proponemos realizar. Las periódicas evaluaciones hechas por el sector oficial han sido de índole general, metódicamente sesgadas para justificar las acciones emprendidas por los departamentos y oficinas correspondientes, y por lo mismo, irreales en su proclamación de resultados. En nuestro país el tratamiento de este tema es escaso, visto desde el ángulo de la rigurosidad científica, pues se han hecho algunas aproximaciones publicadas en los periódicos e informativos institucionales en los que se ha puesto énfasis en la magnitud del problema, pero sin abordar críticamente los procesos de solución implementados.

5.1. ANTECEDENTES.

La denominación de "sector informal", que conceptualmente abarca al de "microempresa", fue utilizado por primera vez en 1972 en un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referido a la situación de Kenya (Africa). En este documento se define que el sector informal es "... el conjunto de ocupaciones urbanas que permiten la supervivencia de numerosos contingentes de trabajadores que no logran insertarse en las empresas calificadas como "modernas", caracterizándose por su debilidad, tanto para incorporarse a la economía formal, así como para subsistir en su mismo estilo de producción" (⁴). En este contexto, la OIT recomienda a los países que solicitan asistencia o cooperación técnica, que el apoyo y el fomento a la productividad del sector informal es necesario para asimilarlo al sector moderno de la economía.

⁴ MICHEL, Albert: *Capitalismo contra capitalismo*, p. 23.



Desde inicios de la década de los 80', la economía de los países subdesarrollados entra en una agudización de su crisis perenne, debido a la contracción económica experimentada en los países del "primer mundo". Esta agudización se manifiesta en forma de procesos inflacionarios galopantes, deterioro de las posibilidades del pago de la deuda externa, y como efecto del crecimiento poblacional se incrementa la disponibilidad de mano de obra en las zonas urbanas, sumándose a este factor la creciente migración campo-ciudad.

Esta agudización de la crisis estancó al sector formal de la economía pues se tuvo que disminuir el gasto público dentro del ajuste estructural, dando como resultado el debilitamiento en la absorción de la mano de obra en el sector moderno privado de la economía, a la vez que ocasiona un "capitus diminutio" del sector público, principal proveedor de empleo en las naciones tercermundistas.

En la "Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo", realizado en Ginebra (Suiza) en enero de 1993, se dimensionó el crecimiento del sector informal, estableciéndose que unos 300 millones de personas del Tercer Mundo (a esa fecha) se dedicaban a actividades económicas informales, bordeando el 40% en América Latina, el 55% en Asia y cerca del 70% en Africa, del empleo total urbano o no agrícola de esos continentes.

5.2. ¿QUIÉNES CONFORMAN EL SECTOR INFORMAL?

La extensión progresiva de la informalidad no es patrimonio exclusivo de las áreas urbanas sino que también se extiende a las zonas rurales; los ejemplos más visibles son los vendedores en las calles que entregan sus productos directamente a los consumidores, así como otros entregan su producción a los

comerciantes formales, retornando luego a los barrios marginales o de estratos medios-bajos, e inclusive poblaciones cercanas donde tienen su residencia.

Pertenece al sector informal: los vendedores ambulantes de cualquier tipo, los comerciantes minoristas de los barrios marginales, los taxistas, los trabajadores a domicilio, los trabajadores por tiempo o a destajo, las pequeñas empresas con menos de cinco trabajadores, las microempresas, las empresas subcontratistas de servicios o de fabricación de insumos, las actividades de comercio ilegal de cualquier tipo: venta de drogas, contrabando y tráfico; prestación de servicios personales ambulantes, profesionales que trabajan por su cuenta, empresas que no pagan ningún tipo de patente o impuesto, artistas callejeros, prestamistas.

5.3. CAUSAS DE LA INFORMALIDAD.

La explicación causal de la informalidad ha sido abordada desde diferentes planos conceptuales, ideológicos y metodológicos, siendo los siguientes análisis los más significativos:

5.3.1. El sector informal desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), toma como punto de partida el hecho de que las unidades productivas y el espíritu autogenerador de los trabajadores, "...es la respuesta que da el entorno social por la existencia de un excedente de una fuerza de trabajo que no se puede insertar en el aparato productivo moderno"⁽⁵⁾. Esta situación podría ser básica para el desarrollo, si

⁵ OIT: *Estadísticas del empleo del sector informal*, p. 6.



los organismos oficiales dieran el apoyo para que las microempresas puedan insertarse en los procesos productivos, generando también fuentes de empleo.

“En América Latina, la mayor parte de los trabajadores desempleados, y aquellos que estándolo no perciben un salario ajustado a sus necesidades, están obligados a procurarse una fuente de ingreso –aunque sea inestable- que les asegure su subsistencia...”⁽⁶⁾. Esto no sucede en los países desarrollados que tienen un buen régimen de seguridad social que ampara a los trabajadores en situación de desempleo, o la asistencia pública que garantiza un nivel de ingresos en casos de apuro económico.

Estas microempresas tienen deficiencia de capital, de tecnología, de mano de obra calificada, y pequeñas escalas de operaciones con respecto a los volúmenes de ventas. Generalmente hay una “gestión de trabajo” del grupo familiar y esta actividad de autogeneración laboral lo vincula con los mercados productivos, donde compra a precios referencialmente altos (por ser adquisiciones de poco monto) y los vende a precios bajos (por la competitividad comercial del entorno microempresarial); esta forma de negociación no le genera excedentes que pueda reinvertirlos, y por lo mismo, anula las posibilidades de crecimiento que le condenan a una precaria existencia.

La actividad informal, desarrollada particularmente en las zonas urbanas por personas que tienen que crearse una ocupación, debido a que los demás sectores de la economía (como la agricultura, las grandes empresas y la administración pública) no disponen de suficientes plazas de trabajo, es la que –por su crecimiento- tiene que ubicarse en condiciones proclives al desarrollo, pues en la mayoría de los países desarrollados y subdesarrollados está

⁶ TOKMAN, Víctor, y DE SOUZA, P.R.: *El sector urbano en América Latina*; p. 31.



ocurriendo que -en los últimos años- un número creciente de trabajadores calificados del sector formal, pasan a desempeñar alguna tarea en el sector informal como actividad subsidiaria para complementar sus ingresos.

“Esta pluriactividad (casi equivalente a pluriempleo), se registra con mayor frecuencia entre los trabajadores de la Administración Pública de niveles bajos y medios, con el fin de compensar las remuneraciones reales en épocas de inflación, o los efectos causados por la contracción del gasto público.”⁽⁷⁾

Según la OIT, en la sociedad se difunde cada día más la idea de que el sector informal posee su propia dinámica de desarrollo y que no desaparecerá este sector en un futuro previsible, sino por el contrario, es probable que siga creciendo al constituirse en la única fuente de empleo y de ingresos para gran parte de la población.

En este contexto, la Organización Internacional del Trabajo recomienda a los países:

1. La creación de empleo mediante la inversión en bienes de capital para los trabajadores.
2. La producción de bienes y servicios que contribuyan al aumento del producto nacional y del crecimiento económico, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos nacionales, y con el requerimiento de mínimas subvenciones estatales.
3. El desarrollo de políticas de atenuación de la pobreza.

⁷ BEJAR, Héctor: *Reflexiones sobre el sector informal*, p. 8

4. La capacitación y el perfeccionamiento de la mano de obra mediante regímenes de aprendizaje.

Dentro de este esquema, la OIT recomienda se brinde más asistencia al sector informal por medio de acciones que permitan aumentar su potencial productivo, y consiguientemente crear empleos y generar ingresos a través del acceso al crédito, a la formación, a la tecnificación, al mercadeo y a la infraestructura en general.

5.3.2. **El sector informal desde la perspectiva marxista.**

"El sector informal es expresión de la marginalidad y sus polos, dentro de la funcionalidad del modo de producción capitalista, que para incrementar la explotación de los trabajadores, genera una corriente de producción informal subordinada a la gran empresa, lo que le permite reducir los costos de producción, costos de mano de obra, evadir la constitución de organizaciones de trabajadores y evitar la contracción colectiva..."⁽⁸⁾

El conjunto de estas particularidades da como resultado cuantiosas ganancias para las grandes empresas que no tienen que asumir cargas sociales, pues, aunque la contratación con microempresas familiares o similares sería asimilable a una de las formas de relación laboral, lo cierto es que mediante el mecanismo de la informalidad salen beneficiados los grandes empresarios, razón por la que fomentan -de mil maneras- la informalidad.

Existen microempresas informales vinculadas a las empresas formales, a las que proveen de insumos y materias primas, así como también existen comerciantes informales que venden los productos del sector formal. Así se contraponen el comerciante callejero que le hace competencia al comerciante formalmente establecido, que también es perjudicado por el contrabandista



informal y otros violadores de las leyes. Todo esto -aunque no se quiera aceptar- beneficia a los grandes empresarios pues acelera el proceso de apropiación de excedentes y conformación del capital.

5.3.3. **El sector informal desde la perspectiva de la descentralización empresarial e industrial.**

Esta base teórica sirve de fundamento al proceso de descentralización de las actividades económicas en las unidades de producción formal, a través de la creación y constitución de redes de empresas pequeñas, con las que se relacionan mediante la subcontratación, evadiendo así los controles de tipo legal especialmente los del ámbito laboral.

"Estas redes de productoras subsidiarias adolecen de baja productividad, emplean maquinaria obsoleta y tecnología atrasada, a la vez que generan -en el ámbito de las remuneraciones- una nueva relación salarial, muy diferentes a las que son propias de las unidades de producción modernas..."⁽⁹⁾

La fuerza de trabajo de estas microempresas asociadas o subsidiarias las conforman principalmente los trabajadores migrantes, el personal femenino y los menores de edad; es decir aquellos a quienes no les queda otra alternativa que aceptar esas condiciones de trabajo que constituyen una verdadera explotación.

Con esta estrategia de descentralización, el sector productivo trata de flexibilizar tanto la producción como el uso de la fuerza de trabajo, a la vez que inducen a los sectores gubernamentales a revisar -en beneficio de estos sectores- los mecanismos públicos de protección mercantil, de régimen laboral

⁸ DE SOTO, Hernando: *La economía informal*, p. 68.

⁹ MEZZERA, Jaime, Op.Cit. p. 14



y de seguridad social, introduciendo cláusulas que afecten la estabilidad laboral y las que desprotegen financieramente al trabajador.

5.3.4. El sector informal desde la perspectiva neoliberal.

“Desde el punto de vista neoliberal, la informalidad es vista como una gran potencialidad empresarial, deduciéndose -por lo mismo- que los trabajadores informales serían en el futuro los grandes empresarios capitalistas de los países en desarrollo. El crecimiento de este sector, en la concepción neoliberal, no es posible por la exagerada intervención del Estado, que crea normas legales y reglamentarias que hacen imposible su expansión.”⁽¹⁰⁾

Esta óptica neoliberal deja de lado las políticas de corte keynesiano, pues sostiene que es la competitividad la que regula el mercado, competitividad que debe extenderse al mercado de trabajo sin la intervención del Estado, como lo sostiene Hernando de Soto, pues el Estado crea una situación legalista hacia los informales, lo que encierra a estos auténticos “muros de papel” o leyes protectoras e impracticables.

En su libro “La economía informal”, De Soto parte de la siguiente premisa: la economía informal tiene su origen en la excesiva regulación del poder público en los mercados laborales, con la aplicación de normas legales a la estabilidad laboral, a fijación de salarios y a la duración de la jornada laboral, lo que “entraba” el libre juego de la oferta y la demanda, obligando así a las empresas “formales” a evadir los controles oficiales mediante la creación o constitución de empresas “de hecho” o no registradas. En consecuencia, la terminación de esta “intromisión del poder público” permitirá liberalizar el

¹⁰ MEZZERA, Jaime, Op. Cit. p. 14

mercado de trabajo, con lo que esta actividad se desarrollaría en los ámbitos "lícitos" de la economía.

Para la Organización Internacional del Trabajo, los argumentos neoliberales como el arriba anotado, no son contundentes pues la condición de ilegalidad de los informales puede deberse a:

1. Que en algunos países, los informales desconozcan la legislación vigente, y/o
2. Que los productores del sector informal actúen al margen del sistema jurídico-administrativo, porque son tan excesivos los requerimientos estatales para la creación de una empresa que el sector informal difícilmente podría sufragar los costos de los trámites y disponer del tiempo necesario para realizarlos.

Como queda descrito, la causalidad de la informalidad económica es sumamente compleja, dándose el caso que las interpretaciones ideológicas se sobreponen ante la abrumadora confluencia de los hechos, lo que nos lleva a pensar que –mucho más allá de las teorizaciones– se necesita una profundización del análisis sincrónico de la sociedad para tener nuevos ángulos de percepción de las causas de la informalidad.



6. **OBJETIVOS.**

6.1. GENERAL:

6.1.1. Evaluar los efectos de los programas de capacitación y promoción de la microempresa, implementados por la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades de Producción Económica (CONAUPE) del Ministerio de Bienestar Social, en la generación de nuevos puestos de empleo para el sector informal de los peluqueros, peinadores y afines, en el casco comercial de la ciudad de Latacunga.

6.2. ESPECIFICOS

6.2.1. Determinar el número de peluqueros, peinadores y afines de la ciudad de Latacunga, que han recibido diferentes tipos de capacitación por parte de la CONAUPE.

6.2.2. Conocer el número de peluqueros, peinadores y afines de esta ciudad que, gracias a la promoción hecha por la CONAUPE, han accedido a algún tipo de facilidad crediticia específica para los microempresarios y las condiciones en que fueron concedidas.

6.2.3. Cuantificar el crecimiento de la oferta de nuevas plazas de empleo, como efecto de las acciones de promoción realizadas por la CONAUPE.

- 6.2.4. Inferir la tendencia de desarrollo de las unidades microempresariales del sector en estudio, como resultado de las acciones de capacitación y promoción del sector informal, efectuadas por la CONAUPE.

7. HIPÓTESIS.

7.1. PRINCIPAL:

7.1.1. Las acciones de capacitación y promoción de la microempresa, implementadas por la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades de Producción Económica (CONAUPE) del Ministerio de Bienestar Social, han determinado que se incrementen significativamente las ofertas de plazas de empleo en la actividad laboral de los peluqueros, peinadores y afines, asentados en el casco comercial de Latacunga.

7.2. PARTICULARES

7.2.1. Las acciones de capacitación, desplegadas por la CONAUPE han llegado a todos los microempresarios de la profesión especificada, asentados en el casco comercial de la ciudad de Latacunga.

7.2.2. El acceso al crédito, derivado de la promoción al sector microempresarial hecha por la CONAUPE, ha determinado la ampliación de la oferta de servicios, lo que ha generado un incremento significativo de la oferta de puestos de empleo, en el sector laboral especificado.

7.2.3. Las acciones implementadas por la CONAUPE han determinado la existencia de un proceso de expansión económica de las unidades microempresariales, cuyo crecimiento les llevará –a mediano plazo- a insertarse en el sector formal de la economía.

8. VARIABLES E INDICADORES.

8.1. VARIABLES.

8.1.1. Independiente.

8.1.1.1. La oferta de empleo en el sector informal de los peluqueros, peinadores y afines de la ciudad de Latacunga.

8.1.2. Dependientes.

8.1.2.1. Difusión de las actividades de promoción que realiza la CONAUPE, para la generación de puestos de empleo, en el sector informal de los peluqueros, peinadores y afines, asentados en el casco comercial de la ciudad de Latacunga.

8.1.2.2. Accesibilidad de los microempresarios al crédito, como resultado de la promoción efectuada por el CONAUPE, y sus efectos en la oferta de empleo especificado.

8.1.2.3. Evaluación y tendencialidad con respecto a la inserción en el sector formal de la economía de las microempresas de la muestra, como resultado de las acciones de producción de la CONAUPE.

8.2. INDICADORES

8.2.1. Cuantificación de la información proporcionada por la CONAUPE al sector sujeto del muestreo.

8.2.2. Grado de relevancia de la información dada por la CONAUPE al sector sujeto al muestreo.

8.2.3. Inteligibilidad de la información proporcionada por la CONAUPE al sector estudiado.

8.2.4. Descripción de las acciones de capacitación presencial y a distancia, hechas por la CONAUPE, en el sector sujeto al muestreo.

8.2.5. Cuantificación de la efectividad de las acciones de la CONAUPE en el desarrollo organizativo microempresarial, del sector en estudio.



- 8.2.6. Cuantificación de la efectividad de las acciones de la CONAPE, en la generación de nuevos puestos de empleo en las unidades microempresariales, del sector en estudio.
- 8.2.7. Descripción de la evolución y tendencialidad de la inserción del sector en estudio, con respecto al sector formal de la economía, como efecto de las actividades de la CONAUPE.

9. **ESQUEMA DE CONTENIDOS.**

INTRODUCCION.

Capítulo I

VISUALIZACION DE LA ECONOMIA NACIONAL.

1. Fundamentos teóricos del desarrollo económico del Ecuador.
2. Políticas del desarrollo económico nacional.
3. Resultados sociales e indicadores.
4. Perspectivas sociales del desarrollo nacional.

Capítulo II

EL SECTOR INFORMAL EN EL ECUADOR.

1. Marco teórico de la informalidad.
2. Evolución de la informalidad en el Ecuador.
3. Efecto de la informalidad en el proceso económico nacional.
4. Significación social del sector informal.

Capítulo III

LA COROPORACION NACIONAL DE UNIDADES POPULARES ECONOMICAS (CONAUPE).

1. Antecedentes.
2. Descripción del sustento legal.
3. Organización y funcionamiento de la CONAUPE.
4. Planes operativos: ejecución y evaluación
5. Análisis gubernamental del costo-beneficio.

Capítulo IV

PRESENCIA DE LA CONAUPE EN LA PROVINCIA DE COTOPAXI.

1. El problema del empleo y la informalidad en Cotopaxi.
2. Promoción de las actividades de la CONAUPE.
3. Efectos de la capacitación hecha por la CONAUPE.
4. Efectos de la acción de la CONAUPE en la generación de empleo
5. Descripción tendencial

CONCLUSIONES.

1. Económicas
2. Sociales
3. Políticas.

RECOMENDACIONES.

10. POBLACIÓN Y MUESTRA.

La investigación del campo -descrita en este Proyecto- se realizará en el casco comercial de la ciudad de Latacunga, por ser el área de mayor concentración de las microempresas dedicadas a la peluquería, peinados y afines, así como también por que siendo la capital provincial ha sido tradicionalmente un elemento a tomar en cuenta en el diseño y ejecución de las políticas gubernamentales de diferente tipo.

La investigación se realizará en los responsables de cada una de las unidades microempresariales pues pretendemos que sea la microempresa -como una de las expresiones de la informalidad- las que nos proporcionen los indicadores significativos para nuestra Tesis, por lo que la distinción de especialidad laboral y jerarquía ocupacional es intrascendente.

El universo está constituido por 142 responsables de la unidad microempresarial, que es la cantidad de microempresas localizadas en el denominado "casco comercial" de la ciudad de Latacunga, comprendido dentro del polígono que forman las calles: Gral. Proaño por el Norte; Av. Atahualpa por el Sur; Av. del Ejército por el Este; y Av. Marco Aurelio Subía por el Oeste, con una superficie algo mayor a las 120 hectáreas.

Para determinar el tamaño de la muestra, utilizamos la siguiente formula de Aristóbulo Váscónez:



$$n = \frac{PQ \cdot N}{E^2 \left((N-1) \frac{\quad}{K^2} + PQ \right)}$$

En donde:

n= Tamaño de la muestra

N= Universo de la muestra.

Pq= Varianza (constante = 0,25)

E= Error máximo admisible (entre 0,0001 y 0,9): 0.3

K= Nivel de significancia

$$n = \frac{0,25 + 142}{0,09 \left(142 - 1 \frac{\quad}{4} + 0,25 \right)}$$

$$n = \frac{142,25}{3,4225}$$

$$n = 41,561884; \text{ prox. } 42$$

El tamaño de la muestra es de 42 responsables de las unidades microempresariales, que será determinada aleatoriamente.

11. MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.

11.1. MÉTODOS:

11.1.1. **Generales:** Inductivo-deductivo; analítico-sintético

11.1.2. **Particulares:** Descriptivo-histórico; correlacional.

11.2. TÉCNICAS:

Nº DE VARIABLE:	TÉCNICAS:
INDEPENDIENTE	Consulta bibliográfica.
DEPENDIENTE	Encuesta.
8.1.2.1.	Entrevista, observación.
8.1.2.2.	Entrevista.
8.1.2.3.	Encuesta.

11.3. INSTRUMENTOS:

Fichas bibliográficas.

Formularios de encuesta.

Guiones para entrevista con registro magnetofónico.

Formularios para observación directa.

12. DISEÑO ESTADÍSTICO.

En la presente investigación, se recurrirá a la Estadística Descriptiva, incorporando al texto del informe y como anexos al mismo, un conjunto de cuadros, infogramas e ilustraciones cuantitativas que nos permitan contrastar los datos obtenidos en la investigación, con los indicadores provenientes de la información gubernamental.

Para la variable independiente se utilizará cuadros estadísticos y gráficos de curvas y de barras, que abarquen el período de operación de la CONAUPE.

Para la primera variable dependientes se utilizarán cuadros estadísticos, gráficos de superficie e infogramas, para resaltar los índices de difusión, intengibilidad y efectividad de las acciones de la CONAUPE.

En la segunda variable dependiente se usarán cuadros estadísticos de doble entrada y gráficos de barras superpuestas, a fin de contrastar la densidad de acceso a fuentes crediticias, con respecto a la intensidad de la oferta de nuevas plazas de empleo.

Para la tercera variable dependiente, a más de los cuadros estadísticos de entrada múltiple, se usarán gráficas de curvas simples y superpuestas que faciliten la contrastación de la información obtenida con respecto a la proveniente de fuentes gubernamentales.

13. RECURSOS.

13.1. HUMANOS.

13.1.1. Sin remuneración.

Un director de tesis.

Dos egresados responsables de la investigación.

13.1.2. Remunerados.

Un entrevistador-ecuestador (por mes) S/. 1'500.000,00

Subtotal: S/. 1'500.000,00

13.2. MATERIALES

45 formularios de observación (S/. 200 c/u)	S/.	9.000,00
45 formularios de entrevistas (S/. 200 c/u)		9.000,00
45 formularios de encuesta (S/. 200 c/u)		9.000,00
100 fichas memotécnicas (S/. 100 c/u)		10.000,00
500 hojas de papel bond de 75 gr. (S/. 60 c/u)		30.000,00
5 audio-cassettes de 60 minutos (S/. 8.000 c/u)		40.000,00
Transcripción de 250 páginas (S/. 1.500 c/u)		375.000,00
1000 copias fotostáticas (S/. 200 c/u)		200.000,00
30 ilustraciones iluminadas (S/. 5000 c/u)		150.000,00
Encuadernación de cinco ejemplares de tesis		250.000,00
Compra de bibliografía		500.000,00
Movilizaciones		100.000,00
Imprevistos		118.000,00

SUBTOTAL S/. 1'800.000,00

TOTAL S/. 3'300.000,00

14. BIBLIOGRAFÍA.

BARRERA, Manuel: *El movimiento de los excluidos; desempleo y la nueva información*, Revista Nueva Sociedad; Caracas, 1987.

BEJAR, Héctor: *Reflexiones sobre el sector informal*; Revista Nueva Sociedad Caracas, 1989.

CARTAYA, Vanessa: *El confuso mundo del sector informal*; Revista Nueva Sociedad: Caracas, 1987

CORDES: *La ruta de la gobernabilidad*; Imprenta V&O Gráficas; Quito, 1999.

CORDES: *Tendencias de la distribución del ingreso*; Imprenta V&O Gráficas; Quito, 1999.

DE SOTO, Hernando: *La economía informal*; Editorial Cedice, Caracas, 1986.

FACITZ A., Nelson: *La organización de los trabajadores informales en Venezuela*; Editorial Santillana México, 1997.

IBARRA Parra, América: *El desafío legal de la microempresa informal*; Publicaciones FED: Quito, 1997.

LAZARTE, Rolando: *El éxodo hacia la metrópoli: migración interna y mercado de trabajo*; Revista Nueva Sociedad: Caracas, 1988.

MAZZERA, Jaime: *Oferta y demanda en el mercado laboral urbano*; Revista Nueva sociedad; Caracas, 1987.

MICHEL, Albert: *Capitalismo contra capitalismo*; Editorial Acme S.A.; Buenos Aires, 1982

MINISTERIO DE TRABAJO DE VENEZUELA: *Memoria y cuenta*; Caracas, 1993.

MUÑOZ Guerrero, Mario: *Proyectos*; Universidad Central; Quito, 1993.

OFICINA DE PLANIFICACIÓN (De la Presidencia de la República): *Plan estratégico de desarrollo y seguridad nacional Ecuador 2025*; Editorial Voluntad: Quito, 1998



- O.I.T.: *Estadísticas del empleo en el sector informal*; Ginebra, 1993.
- O.I.T.: *World employment program*; Ginebra, 1989
- PARDINAS, Felipe: *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales*; Siglo XXI Editores; México, 1983.
- P.A.S.G.D.: *Agenda para la transición*; DocuTec, Universidad Politécnica Salesiana; Quito, 1997.
- P.C.M.L.E.: *Problemas actuales de la revolución ecuatoriana*; Ediciones ERE; Quito, 1997.
- POSO, Mauricio, y LUCERO, Esteban: *Rol del Estado en la política macroeconómica y el sistema financiero*; AH/editorial; Quito, 1998.
- PREALC: *El problema del empleo en América Latina; situación perspectivas políticas*; Santiago, 1994.
- SERRANO Dávalos, Alberto: *Economía ecuatoriana en cifras*; Pantone – impresiones; Quito,, 199.
- TOKMAN, Víctor: *El imperativo de actuar: el sector informal de hoy*; Revista Nueva Sociedad; Caracas, 1997.
- ULLOA Enríquez, Francisco: *Guía para investigación*; Centro de Planificación, Investigación y Posgrados, U.T.C. Latacunga, 1998
- VISTAZO: Publicación de Editores Nacionales S.A.: Edición extraordinaria, N° 715; Guayaquill, junio 5 de 1997.