

Revista

N. 86

# ECONOMIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR



---

ECONOMIA

N.º 28



INSTITUTO DE  
INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS

Para todo lo relacionado con esta publicación, dirigirse a:

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

Apartado 724-A- Quito-Ecuador

1988

Impreso en los Talleres de la Facultad de Ciencias Económicas



# ECONOMIA

No. 86

Agosto 1989

Director: Econ. PATRICIO ANDRADE

## INDICE

|   | Pág. |
|---|------|
| PRESENTACION .....  | 7    |
| — <b>Galo Salvador</b><br>ANTECEDENTES SOBRE LA PLANIFICACION EN<br>EL ECUADOR .....                                      | 17   |
| — <b>Marco Jaramillo</b><br>LA CRISIS DE LA PLANIFICACION EN<br>EL ECUADOR .....  | 47   |
| — <b>Isaías Campaña</b><br>¿POR QUE SON INEFICIENTES LAS EMPRESAS<br>ESTATALES ECUATORIANAS? .....                        | 73   |
| — <b>Luis Borja López</b><br>FORMAS SOCIALES DE PRODUCCION Y FORMAS<br>DEMOGRAFICAS DE REPRODUCCION .....                 | 111  |
| — <b>Iván Fernández</b><br>ESTADO, ACUMULACION Y CRISIS DEL<br>CAPITALISMO ECUATORIANO .....                              | 143  |
| — <b>Genoveva Méndez de Herrera</b><br>EL CAOS INSTITUCIONAL EN EL<br>TRANSPORTE URBANO EN QUITO .....                    | 157  |
| — AVANCES DE INVESTIGACION .....  | 179  |
| — LA PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCION EN EL<br>MEDIO URBANO EN EL ECUADOR: El caso de la<br>rama metalmecánica en Quito ..... | 181  |
| — EL DEBATE TEORICO SOBRE EL<br>SECTOR INFORMAL .....   | 203  |

---

---

## PRESENTACION

*El presente número de "Economía" trae un material variado sobre temas de alto interés y de plena actualidad. En efecto, los primeros dos artículos se refieren al análisis de la planificación en el Ecuador, el tercero a la ineficiencia de las empresas estatales, el siguiente a problemas teóricos de la demografía, seguido de uno referente a la relación Estado, acumulación y crisis, para rematar con otro referente al Caos institucional del transporte urbano en Quito, además, constan dos avances de investigación propiciado por el CONUEP, ambos referidos al análisis del denominado "Sector Informal". En lo que sigue de esta presentación, se hace un breve recuento de los contenidos de cada uno de los artículos enumerados.*

*GALO SALVADOR, prácticamente uno de los fundadores de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, hoy Consejo Nacional de Desarrollo en su artículo sobre "La Planificación en el Ecuador" nos muestra, en esencia, una síntesis histórica de la Planificación en nuestro país, ateniéndose fundamentalmente a la labor desarrollada por JUNAPLA—CONADE en el transcurso de los últimos 34 años, desde la fundación de esa entidad, en 1954.*

*Se remonta al año 1933 para citar a Víctor Emilio Estrada (Ministro de Ha-*



cienda en ese entonces) como autor del denominado "Plan Estrada", primer intento de ordenamiento de la gestión gubernamental.

Se refiere más adelante a las funciones del Consejo Nacional de Economía creado en 1946, encargado de elaborar planes de gobierno, constituyendo una de las primeras expresiones institucionales del Ecuador vinculadas a la planificación.

A comienzos de la década de los cincuenta, un trascendental trabajo de CEPAL, "El Desarrollo Económico del Ecuador", publicado en 1953, abrió el cauce necesario para fundar la JUNAPLA en mayo de 1954, como institución indispensable para acceder a préstamos del Banco Mundial destinados a la ejecución de programas de vialidad.

Obviamente, la función esencial de la JUNAPLA fue la de elaborar planes económico-sociales de alcance nacional, asumiendo más adelante funciones de asesoría de la Presidencia de la República.

Transcurridos algunos años, se establecen departamentos de planificación en diversos ministerios e incluso en algunas entidades adscritas a los ministerios y en organismos regionales de desarrollo.

Sin modificaciones de mayor importancia se crea el Consejo Nacional de Desarrollo en 1979 con el indispensable encargo de elaborar planes de desarrollo económico-sociales, bajo el comando del Vicepresidente de la República y del Secretario General de Planificación. El artículo de Galo Salvador hace una pormenorizada descripción de las funciones de la entidad.

Finalmente el autor se ocupa de presentar, en forma sintética, los contenidos de cada uno de los planes nacionales elaborados por la institución y aprobados por el Gobierno, correspondientes a los períodos 1964-73; 1973-77; 1980-84 y 1985-88. De paso se enumeran varios de los más importantes documentos elaborados por la institución que han sustentado, de una u otra manera, los planes de alcance nacional.

El autor,, en los últimos párrafos de su trabajo, explica algunas limitaciones de la planificación en el país, planteando al mismo tiempo sugerencias para mejorar el sistema hoy prevaleciente.

MARCO JARAMILLO, aborda el problema de "La crisis de la planificación

en el Ecuador" tema sobre el cual se ha escrito profusamente en estos últimos años, especialmente desde organismos vinculados a la planificación latinoamericana.

Parecería que la planificación en nuestro subcontinente ha caído en desgracia y bajo ese enfoque se hacen esfuerzos en el orden teórico para reencontrar caminos y modalidades nuevas de planificación que permitan remozar sus métodos y adaptarse a las nuevas y difíciles condiciones del mundo actual.

Ciertamente que la crisis de la planificación o la disminución de su importancia se debe a que este instrumento está también sujeto a la obsolescencia frente a las realidades nuevas en el proceso de transformación del capitalismo.

En tal sentido, la renovación del sistema de planificación es indispensable, pero asentada en una cuidadosa evaluación de lo que está ocurriendo al interior de cada país. El artículo que se comenta tiene, precisamente, la intención de relieves, en términos muy breves y generales, los principales problemas y obstáculos que enfrenta la planificación en el Ecuador, con la esperanza de que otros estudiosos asuman un análisis más pormenorizado sobre esta interesante temática.

**GALO SALVADOR**, en su conferencia de Seminario que se transcribe en este número de la Revista Economía nos relata una concisa historia de la planificación en el Ecuador que abarca un período de 34 años. Marco Jaramillo por su parte, señala los obstáculos y vicios de la planificación en nuestro país en una forma franca y abierta, destacando las limitaciones que ofrece el sistema capitalista atrasado, localizando en ese contexto el sistema nacional de planificación, la ausencia de seguimiento, evaluación y control de los planes, el problema no resuelto de la planificación y la integración nacional, el desafortunado manejo de los recursos naturales, los bajos niveles del desarrollo científico y tecnológico, la distribución social del ingreso y la riqueza nacional, los obstáculos del comercio exterior en lo que tiene que ver con el manejo interno de políticas no coordinadas o la ausencia de ellas, las políticas monetarias y cambiarias de manejo exclusivo (y sin contrapeso) de la Junta Monetaria, la coordinación institucional e incluso los reiterados problemas de no entendimiento entre el CONADE y la Presidencia de la República.

Se trata, pues, de un conjunto de problemas de la mayor importancia que la planificación del pasado no ha podido resolverlos o los ha resuelto a medias o los ha agravado, quedando en evidencia que son más fuertes los intereses de los



grupos de poder que los intentos de ordenamiento mediante la planificación. Es de esperarse que algunos de los citados problemas puedan encararse con éxito por el nuevo régimen social-demócrata encabezado por el Presidente Rodrigo Borja.

**ISAIAS CAMPAÑA**, miembro del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, trae un tema realmente interesante al preguntarse "¿Son ineficientes las empresas estatales ecuatorianas?"

Inicia su trabajo con un breve recuento histórico sobre la formación de las empresas del sector público en el país, destacando las más importantes entre las casi 150 unidades que las enumera en cuadro anexo.

Hace un lapidario análisis de las ineficiencias del sistema empresarial del Estado aunque reconoce que "no son únicamente las empresas estatales las ineficientes, como suelen afirmar ciertos sectores empresariales, sino también las empresas del sector privado, puntualizando que "el Estado ha incorporado a su patrimonio decenas de empresas particulares que han estado al borde de la quiebra", aparte de que "la Superintendencia de Compañías publica periódicamente las partidas de defunción de cientos de empresas" privadas.

Se aclara que buena parte del patrimonio empresarial del Estado, se crea durante el "boom petrolero" de los 70, pero que el "Gobierno de la Reconstrucción" hizo grandes esfuerzos por privatizar empresas claves del sector público, afortunadamente sin mayor éxito.

Conviene tomar nota de un importante señalamiento que hace el autor al decir que la participación del Estado está presente en prácticamente todas las ramas de actividad de producción de bienes y servicios, al punto de que sus inversiones equivalieron en 1986 al 30o/o de la formación bruta de capital del país.

Se destaca también el intenso ejercicio del Estado para el control de precios de un número apreciable de bienes y servicios que en parte importante fueron suprimidos por el Gobierno de Febres Cordero, desatando así fuertes presiones inflacionarias, fortalecidas por la liberación de las tasas de interés y los tipos de cambio.

El análisis avanza demostrando cómo el sector público, el Estado, ha afianzado el régimen de acumulación de capital del sector empresarial privado por la vía del sistema bancario estatal (BCE, BNF, CFN y otras entidades crediti-

cias).

De paso, al referirse al gasto público social, toca el agudo problema de la universidad ecuatoriana, especialmente la estatal, exceptuando a las politécnicas, para hablar sobre su deterioro académico, administrativo y financiero; el comando de los trabajadores en ciertas universidades, casi sin contrapeso, para organizar huelgas "combativas"; debilidad de la investigación científica, etc.

Finalmente ataca las causas de la ineficiencia de las empresas estatales, destacando la deficiente gestión administrativa; el casi inexistente compromiso político de la dirigencia empresarial del Estado; la promoción de la privatización, especialmente en el Gobierno de León Febres Cordero; el clientelismo político con gente que desconoce la técnica administrativa; los inadecuados sistemas salariales y la conformación de la aristocracia obrera; el elevado nivel de los salarios en ciertas empresas estatales y los beneficios gremiales alcanzados; las irregularidades y atracos cometidos en el seno de empresas estatales, cuyos responsables no han sido sancionados; el descuido y negligencia de determinados municipios del país para atender elementales pero básicos servicios a la comunidad; la paradoja de los "bonos de eficiencia", generosamente otorgados por el gobierno neoliberal de León Febres Cordero a cierto tipo de servidores públicos; el sinnúmero de feriados; el establecimiento de precios "políticos" en favor de ciertos monopolios extranjeros y nacionales, (el caso EMELEC, parece ser el más espectacular y escandaloso); tarifas reducidas de servicios cuyos beneficiarios mayores resultan ser las capas sociales de altos ingresos; la corrupción generalizada en todos los órganos del Estado, etc.

**LUIS BORJA LOPEZ**, de la Dirección de Población del CONADE, desarrolla un tema por demás interesante relacionado con "Las formas sociales de producción y formas demográficas de reproducción".

Es un análisis contestatario a los conceptos tradicionales que afirman que esta ciencia ha logrado unificar un cuerpo sólido de conocimientos estadísticos sobre población y que su vocación no es explicar los hechos sociales, es decir la relación entre el hecho social y el número poblacional, sino que su preocupación radicaría más bien en las consecuencias sociales que se quieren obtener de la demografía.

En otras palabras, se pretende utilizar la demografía para dar explicación ma-



temática a hechos sociales y, a partir de descripciones demográficas, se pretende deducir políticas sociales o poblacionales en base a la falacia de tomar el crecimiento numérico de la población como una de las causas básicas del desempleo, la migración, el desorden urbano, el caos en la educación, la contaminación, la degradación del medio ambiente y hasta el agotamiento de los recursos naturales.

En los hechos, se añade, las ciencias sociales no han abordado el problema de la variación numérico-poblacional como un hecho social y, en ese contexto "el fascinante tema de población y desarrollo sigue siendo, ante todo, un gran interrogante".

En síntesis, el objetivo principal del análisis de Borja, es el de despertar la inquietud sobre los hechos demográficos como hechos sociales, alejando la idea de lo puramente biológico-natural y demuestra que "reproducción y sexualidad son hechos de cultura, es decir, frutos de la creación humana y, por oposición a lo que se entiende por natural, estaría, obviamente, afectado por todo lo que es evolución técnico organizacional.

Más adelante, el autor se preocupa de explicar el proceso de la continua adaptación de las poblaciones a las transformaciones económicas hasta llegar "a las nuevas condiciones que ha impuesto la evolución industrial que probablemente constituye la mayor causa de modificación de los comportamientos demográficos desde la aparición de la especie humana".

La conclusión a la que obligadamente se llega es que "cada gran etapa en el desarrollo de las fuerzas productivas, ha impuesto su propia "Ley de población", es decir normas y costumbres de reproducción y crecimiento poblacionales, los cuales, a su vez, resultan de la relación entre la población, las técnicas y la organización colectiva y familiar de las distintas sociedades".

Con ello se reafirma el irrefutable hecho de que "La evolución poblacional no ha sido el resultado de una ley natural o biológica, sino que la sexualidad y la reproducción han sido medios de las esferas cultural y demográfica debidamente normados, ritualizados y controlados, que han servido para asegurar el mantenimiento y reproducción de pueblos, grupos, castas y clases sociales".

IVAN FERNANDEZ E., un especialista en cuestiones del Estado, contribuye con un tema de actualidad "Estado, acumulación y crisis del capitalismo ecuatoriano".

*En la primera parte hace algunas aclaraciones y precisiones teóricas metodológicas sobre las relaciones entre Estado, el proceso de acumulación de capital y los momentos de crisis.*

*En lo que sigue se analiza como en el esquema neoliberal del presidente Febrés Cordero se define el rol del Estado que, como es conocido, favoreció precisamente a las principales tendencias y grupos de acumulación del país, desarrollando acciones y creando mecanismos de resolución de la crisis que no afecten al capital monopolico.*

*Se devela, finalmente, la utilización del aparato estatal técnico—económico en función de los intereses del grupo en el poder, debilitando el aparato estatal y su rol social, creando un verdadero cerco de obstáculos en contra de las empresas estatales a fin de privilegiar el libre mercado y promover su privatización.*

*GENOVEVA MENDEZ, aborda el problema de las instituciones que se relacionan con el sector tránsito y transporte terrestres, tanto a nivel nacional, como provincial y cantonal.*

*Analiza las deficiencias existentes en la estructura legal de los múltiples organismos vinculados con dicho sector, y expresa que "la duplicación de las funciones... es visible en sus respectivas leyes y reglamentos", en lo atinente "...a la planificación, ejecución y control de las actividades..."*

*La autora manifiesta que "no hay ningún organismo que coordine las decisiones que se toman en las diferentes instancias, lo que implica una gran anarquía en el funcionamiento del transporte, siendo muy frecuente observar las contradicciones detectadas entre las diferentes instituciones".*

*En los últimos párrafos de su trabajo plantea algunas recomendaciones, las mismas que servirían para mejorar en parte el caos imperante.*

*Finalmente en la sección sobre Avances de Investigación se presentan las ideas básicas de dos trabajos propiciados y financiados por el CONUEP.*

*Uno de ellos "La Pequeña Producción Urbana en el Ecuador: el caso de la rama metalmecánica en Quito", bajo la responsabilidad del profesor Marco Jaramillo. Se propone suministrar elementos de juicio objetivos sobre la pequeña y mediana producción fabril en la ciudad de Quito, a fin de no caer en*



posiciones normativas a priori sobre la promoción de la microempresa industrial o artesanal, fundamentadas en proposiciones apologéticas e idealizadas sobre la libre empresa, tan de moda en estos últimos tiempos. Por otra parte, el proyecto pretende constituirse en una base empírica para una reflexión epistemológica sobre el desarrollo periférico, dentro de la cual, la pequeña y mediana industria es uno de sus capítulos.

Se ha escogido para el estudio la rama metalmecánica por su particular importancia en el desarrollo manufacturero futuro del país y por la heterogeneidad de las empresas que la componen, en cuanto a capital, empleo, tecnología, tipo de producción, etc., diversidad que permitiría una cabal comprensión de su estructura, su dinámica y sus interrelaciones.

Por otra parte, la concepción de la investigación considera que no existe una discontinuidad entre la economía industrial moderna, organizada y controlada y la economía informal, artesanal y de tradición y de que el país no dispone de datos sobre la situación y la dinámica del empleo a nivel de las empresas y de los puestos de trabajo, pues la mayoría de los análisis del sector informal parten de la óptica del excedente estructural de la fuerza de trabajo, poniendo el acento sobre la estructura del empleo, subempleo y desempleo a partir de los datos globales proporcionados por el INEC, ubicando el fenómeno en el nivel macro-económico. De igual manera, en cuanto al ingreso, capital, inversión, valor agregado, etc. se dispone por lo general de solo cifras promedio que borran todos los matices y diferencias entre las unidades económicas observadas, permitiendo solamente una descripción aproximada de la realidad que no va más allá de consideraciones globales que demuestran los efectos del modelo de desarrollo sobre la estructura del empleo, lo que significa una reducción de la problemática del denominado "Sector Informal Urbano".

El segundo proyecto afronta una temática cercana a la que se acaba de describir, con el título de "El debate teórico sobre el sector informal", bajo la responsabilidad de Francisco Enríquez y Julio César Vizuete.

La investigación parte de la idea básica de que en el Ecuador y América Latina el proceso de modernización capitalista ha entrado en crisis, sin lograr homogenizar el aparato productivo ni absorber productivamente a la globalidad de la fuerza de trabajo, hecho que provocó la autogeneración de trabajo de los sectores excluidos, a fin de poder subsistir. Este hecho recreó viejas y nuevas formas de producción, todas ellas funcionalizadas a las necesidades de acumulación del capital, particularmente en lo que tiene que ver con el abaratamiento

to de la reproducción de la fuerza de trabajo y el amortiguamiento relativo del desempleo.

Con esa divisa, los objetivos esenciales de esta investigación consisten en la elaboración de un marco teórico en base a una sistematización del debate existente entre las distintas escuelas o sistemas de interpretación sobre el problema de la informalidad en América Latina y en la sistematización de la evolución del pensamiento ecuatoriano sobre el mismo tema. Al mismo tiempo se trata de reelaborar la noción del sector informal en la economía, por hoy imprecisa y general, por una noción más exacta y cercana a nuestra realidad, además de superar la visión puramente economicista de la informalidad y restablecer su carácter integral.

Conviene destacar dos reflexiones importantes planeadas en este proyecto. Una de ellas hace referencia a que "este fenómeno (el de la informalidad) que de ningún modo es nuevo, ha existido, como dice el peruano Héctor Bejar, desde que América fue conquistada, pero que en el pasado se le dio poca importancia por cuanto se creía que la modernización iba a suprimirlo". Desde hace aproximadamente un cuarto de siglo este fenómeno empieza a ser estudiado, primero bajo la denominación de marginalidad y desde hace algunos años como "Sector Informal".

Una segunda reflexión hace una clara distinción entre el "Sector Informal de la Economía (SIE), que en el caso específico del Ecuador involucra microempresas o trabajadores por cuenta propia, localizados en el área rural, que desarrollan actividades manufactureras, artesanales o de servicios, por lo que el alcance del denominado Sector Informal Urbano (SIU) resulta restrictivo. Importa también distinguir la diferencia existente entre el citado SIE y las formas tradicionales de producción, vinculadas predominantemente a la actividad agropecuaria ejercida por los campesinos. En efecto, mientras el SIE realiza su producción en función de las demandas del mercado, las formas tradicionales de producción lo hacen en función del autoconsumo y solo su excedente se lo destina al mercado.

MARCO JARAMILLO P.



## ANTECEDENTES SOBRE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR

Por Galo Salvador\*

Junio 1988.

Más que el análisis de la situación de la planificación en este momento, que es a donde quiero arribar finalmente, voy a tratar de hacer una síntesis de la historia de la planificación en el país, puesto que es importante mirar retrospectivamente, el trabajo que se ha venido realizando a través de las diversas circunstancias políticas, sociales y económicas que ha vivido el país.

Planificación fue un término que en los años cincuenta era completamente nuevo, no aceptado por el Gobierno y, en general, por los grupos organizados del país. Poco a poco ha ido abriéndose campo a través del tiempo, y hemos llegado a una situación como la actual, en que la planificación es ya aceptada como una función básica de gobierno, y como veremos en mi exposición, el Consejo Nacional de Desarrollo, que es el ente planificador, es parte ya de la Constitución Política del Estado, así que se ha dado en el tiem-

---

\*/ Actualmente Director General del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE.

po un cambio, que quiero relatarles en esta exposición.

Voy a mencionar algunos antecedentes anteriores a 1954, previos a la creación de la Junta Nacional de Planificación, como ente planificador en el país.

Algunas de las investigaciones que se han realizado, determinan que prácticamente podemos hablar del año 1933 como el inicio en el país, de ideas sobre planificación, y así tenemos como el Ministro de Hacienda de ese entonces, don Victor Emilio Estrada, presenta a consideración del Presidente de la República y del país, un plan que se llamó en honor al autor, "Plan Estrada".

Posteriormente, en diferentes años, van creándose: el Consejo de Economía Nacional en el año 1935, en 1943 el Consejo de Economía, en 1944 la Comisión Técnica de Economía; en 1946, constitucionalmente, de nuevo el Consejo Nacional de Economía. Con estos diferentes nombres que fueron adoptando Entes que podrían considerarse de algún modo, antecesores a la Junta Nacional de Planificación; nombres consignados en las diferentes constituciones o leyes que rigieron al país en esos años. El continuo cambio político de estos años fueron también creando, muchas veces, un Ente con nombres parecidos, que les asignaba como funciones, elaborar planes o programas de desarrollo.

Durante todos estos años se formularon planes, así llamados, aunque realmente no fueron de carácter integral como los que estudió y realizó después la Junta de Planificación; fueron realmente programas de mediano o corto plazo que trataron de enfocar determinados aspectos sectoriales o nacionales, ligados al problema político-social y económico del momento. Como hemos señalado, durante varios años, con diferentes nombres funcionó el Consejo Nacional de Economía, o el Consejo de Economía Nacional, o el Consejo de Economía, o la Comisión Técnica de Economía. Todos ellos trataron programas que, sin ser integrales, enfocaron los



problemas y las soluciones a determinados aspectos coyunturales de la época.

Creo que es importante mencionar el trabajo que a comienzos de los años cincuenta, hizo la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Del resultado del estudio, que fue uno de los primeros trabajos que hizo la CEPAL en América Latina, surgió un documento sobre el desarrollo económico de Ecuador, que constituyó un análisis bastante completo de diagnóstico del país y de su situación, y daba algunos lineamientos de lo que podía hacerse en los siguientes años para encauzar mejor la economía del país. No podríamos hablar de que este documento sea realmente un plan, más fue un diagnóstico bastante integral, bien elaborado. Este documento produjo un impacto muy importante, abrió el cauce para la organización de una entidad planificadora en Ecuador.

Hay otra circunstancia que lleva a la creación de la Junta Nacional de Planificación, y es el tratar de obtener financiamiento externo para sus programas de desarrollo. Con la creación y operación del Banco Mundial, un pedido hecho por el país a ese banco para el financiamiento de un programa vial, determinó que entre los condicionantes para la aprobación de este préstamo, tenía que organizarse en el país un ente, que pueda desarrollar los programas y evaluar la ejecución, para que esos dineros sean bien invertidos.

En el año 1954, con un Decreto Ley de Emergencia, frente a este condicionamiento del Banco Mundial, se dio paso a la creación del Ente planificador y coordinador. El Banco Central fue también uno de los organismos que auspició la creación de la Junta Nacional de Planificación, puesto que financió sus primeros presupuestos, inclusive, prestó a tiempo completo a varios de sus técnicos para que iniciaran las labores de planificación.

Este Decreto conforma la Junta de Planificación con nueve miembros, de los cuales tres eran Ministros de Estado: de Economía,

Tesoro y Obras Públicas; un vocal del Consejo Nacional de Economía; los Gerentes del Banco Central del Ecuador y del Banco Nacional de Fomento, y 3 ciudadanos de prestigio, con experiencia en problemas económicos y financieros designados por el Presidente de la República; de estos tres ciudadanos se elegía al Presidente de la Entidad.

En la sesión de 7 de Julio de 1954, se aprueba el esquema de su organización técnico-administrativa, con la siguiente conformación: un departamento técnico con las siguientes secciones: agricultura y colonización; industrias y energía; transportes y comunicación; bienestar y estadística; se adiciona en corto plazo una sección de estudios generales y una de presupuestos. Tiene también una Secretaría con la sección de información.

Las funciones que se asignan a la Junta desde su creación, fueron amplias y ambiciosas:

- a. Formular proyectos de planes generales tendientes a conseguir y promover sistemáticamente el desarrollo económico del país;
- b. Formular proyectos encaminados a coordinar los planes de inversión;
- c. Recomendar la relación a que debe sujetarse la ejecución de los diversos proyectos dentro de la planificación general aprobada;
- d. Aconsejar la forma adecuada de financiamiento para la ejecución de los planes generales y parciales;
- e. Verificar el cumplimiento de cada etapa del plan o planes de ejecución y de cada proyecto específico;
- f. Colaborar con la Junta Monetaria en la consecución de la necesaria coordinación de la política monetaria del Banco Central, con la política económico-fiscal del gobierno de la República;
- g. Formular recomendaciones, cuando en el campo político-fis-



- cal, sea necesario proceder a un reajuste;
- h. Recomendar al Gobierno de la República, o a las entidades de derecho público o de derecho privado, según el caso, los reajustes institucionales y administrativos que sean necesarios para la mejor realización de los programas de inversiones; e,
  - i. Formular recomendaciones generales en los órdenes fiscal y administrativo, de previsión social y trabajo, crediticio, monetario, cambiario, etc., para alcanzar su necesaria y conveniente coordinación, y procurar así un mayor grado de bienestar social.

Como constitucionalmente existía el Consejo Nacional de Economía, el artículo 11 de la Ley constitutiva de la Junta Nacional de Planificación, establece también la relación que debe existir entre el Consejo Nacional de Economía y la Junta Nacional de Planificación, que se creaba con Decreto Ley de Emergencia.

Igualmente se establece que cuando se trata de proyectos de leyes que pretenden establecer nuevas instituciones a base de impuestos, tasas y otra clase de contribuciones de carácter público, o supriman o refundan las existentes, deberá proceder el dictamen de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

La Junta fue creada como organismo asesor, sin funciones ejecutivas ni legislativas, se le asignó como tarea fundamental la formulación del Plan General de Desarrollo Económico, al mismo tiempo que la coordinación de los planes en ejecución o estudio. Esto es muy importante recalcar, que esta entidad que se creó en 1954, realmente sus funciones eran solo de un organismo asesor.

¿Cuáles los principales cambios que se han dado en la estructura de la Junta, para llegar a lo que es ahora el CONADE?

En agosto de 1961, un cambio importante se opera en la estructu-

ra de la entidad y en su relación con la organización administrativa del Estado:

- a. Se coloca a la Junta Nacional de Planificación como organismo asesor del poder público y directamente a la Presidencia de la República, o sea un cambio muy importante, al colocar a la Junta de Planificación cerca de la Presidencia de la República, o sea un cambio muy importante, al colocar a la Junta de Planificación cerca de la Presidencia de la República, y además de la formulación, se le encarga el control de la ejecución de los planes para el desarrollo del país y la coordinación de la política económica. Se le había dado la función de elaborar planes, pero no tenía realmente la función de control de la ejecución.
- b. Se incluye en su Directorio a los demás Ministros de Estado como asesores. Habíamos visto que solo habían tres Ministros, y se incluyen a los demás ministros, con voz y con voto en los asuntos concernientes a sus respectivos ministerios. Cuando se trataba de los programas relativos a un ministerio, tenía que estar presente el Ministro para asesorar y para analizar y aprobar los planes que se habían elaborado.
- c. Se establece una diferenciación entre la Junta Nacional de Planificación como entidad regida por su Directorio y los Departamentos Técnico y Administrativo que conforman la Secretaría General de Planificación Económica, que es dirigida y representada por el Presidente. Este es otro aspecto bien importante, pues a través del tiempo, hemos visto cómo esta división entre el Directorio de la Junta Nacional de Planificación y la Secretaría Técnica, iba a permitir a esta Secretaría tener siempre en sus dictámenes criterios técnicos alejados del aspecto político. El Directorio era el organismo político que podía acoger, revisar, o cambiar aquellos dictámenes que la Secretaría General de Planificación presentaba.



- d. Se establece la obligación de crear en todos los ministerios responsables de la política económica y social, departamentos de programación para contribuir con la Junta Nacional de Planificación, a la preparación de los programas de acción, presupuestos y evaluación; o sea desde el año 1961, ya se comenzó a vislumbrar la posibilidad de establecer un sistema nacional de planificación, que permita que no sea el organismo planificador solamente el que haga los planes, sino que intervengan también los ministerios. Luego, vamos a ver cómo en el futuro, van integrándose también departamentos de programación en otras entidades y empresas públicas, que son las que apoyan actualmente el trabajo de planificación.
- e. Se dan atribuciones más amplias a la revisión de las proformas presupuestarias que los ministerios deberían entregar a la Comisión Técnica de Presupuesto. Esto, en los actuales momentos ya no lo hacemos, porque está directamente a cargo de la Dirección Nacional de Presupuesto; sin embargo, intervenimos indirectamente, porque preparamos los programas de inversión de cada año. En este momento por ejemplo, estamos trabajando en grupos conjuntos con el Ministerio de Finanzas, que es el responsable, y llama a las entidades para revisar los presupuesto del siguiente año.
- f. Se establece la consideración y aprobación de la Junta como requisito previo para la tramitación de las solicitudes de financiamiento externo, asunto muy importante por los acontecimientos recientes que todos ustedes conocen.
- g. Se da a la Junta la facultad de comprobar el cumplimiento de las diversas etapas de los planes y tomar las medidas más aconsejadas para su efectivización, o sea la evaluación y seguimiento del plan;
- h. Se le asigna la preparación de los programas de largo y corto

plazo de asistencia técnica externa y la obligación de ser informada de todas las ofertas y solicitudes de asistencia técnica. Actualmente el CONADE tiene la Secretaría de Asistencia Técnica Externa y hay un Comité que define esos programas, en donde intervienen el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Finanzas.

- i. Se establece que la Junta actuará como organismo asesor técnico del Consejo Nacional de Economía;
- j. Se extiende la asesoría de la Junta Nacional de Planificación a la empresa privada, otro aspecto importante, porque la Junta nació como organismo asesor del sector público. En el año 1961 se extienden también sus funciones como asesora del sector privado, para orientar y promover la inversión en pro del desarrollo del país y para estudiar y elaborar proyectos.

El año 1969 marca también una etapa en la vida de la institución, muy distinta al cambio operado en 1961. Se le suprimen varias de sus atribuciones y se le quitan varios mecanismos de acción que le permitían ejercer funciones de dirección y control en la ejecución de los programas. Hasta 1971, tuvo la Junta que retrotraerse en sus funciones hacia afuera, y ese período sirvió a la institución para evaluar, primero la realización del primer quinquenio del Plan 1964-1973, planear determinadas revisiones en el documento "El Desarrollo del Ecuador 1970-73", que era la segunda parte del Plan Decenal, y realizar, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económico-Social un documento de gran trascendencia: "Bases para una Estrategia de Desarrollo en el contexto de una Integración Subregional".

En este período es donde se disminuyeron muchas de las atribuciones que fueron el cambio esencial del año 1961. Ustedes pueden políticamente recordar la campaña del entonces candidato presidencial, Dr. Velasco Ibarra, que ofreció inclusive suprimir a la Jun-



ta Nacional de Planificación; pero una vez que asumió el poder, felizmente no cumplió su ofrecimiento, y lo que hizo es quitarle varias atribuciones de las conquistas del año 61.

Estos, los antecedentes, y dado el corto tiempo que dispongo, creo que no cabe ahondar más en este aspecto. Lo que sí quiero hacer notar, es cómo las instituciones, los trabajos, los planes, los programas, van también conformándose dentro de un contexto político, económico y social, y es así como tiene que mirarse el trabajo y el desarrollo que se ha logrado en este campo.

El Organismo actual consta en la Constitución de la República, aprobada por plebiscito y vigente desde 1979, que crea el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, en reemplazo de la Junta Nacional de Planificación.

El Consejo Nacional de Desarrollo es una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios y autonomía administrativa conforme a esta ley; tiene su domicilio en la ciudad de Quito, y puede establecer unidades técnico-administrativas en cualquier ciudad del país. Actualmente, y desde hace algunos años, tenemos una Dirección Regional en Guayaquil, y no se han creado otras instituciones ligadas al CONADE en otras ciudades. Son entidades adscritas al Consejo Nacional de Desarrollo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC; el Fondo Nacional de Preinversión, FONAPRE, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.

El CONADE está integrado por los siguientes miembros: (aquí les ruego notar la diferencia de la constitución inicial). El Vicepresidente de la República, quien preside el CONADE; cuatro Ministros de Estado designados por el Presidente de la República; un delegado del Congreso Nacional; el Presidente de la Junta Monetaria, un representante por los Alcaldes y Prefectos Provinciales, o sea de las entidades seccionales; un representante de los tra-

bajadores organizados; un representante de las Cámaras de la Producción y un representante de las Universidades y Escuelas Politécnicas. Tenemos ahora una conformación del Directorio del CONADE más amplia y mejor estructurada, tomando en cuenta a los más importantes grupos organizados del país.

Son funciones del CONADE:

- a. Fijar las políticas generales económicas y sociales y de población (aquí hay un cambio importante, antes, la Junta de Planificación no tenía como función fijar las políticas de población), de acuerdo a las orientaciones generales establecidas por el Presidente Constitucional de la República. Estas políticas deberán considerar prioritariamente el desarrollo de los sectores agropecuario, minero y la indispensable descentralización económica y administrativa del país;
- b. Establecer los lineamientos generales a los que debe someterse la planificación económica y social y la política de población;
- c. Elaborar los planes de desarrollo y sus reformas y someterlos a la aprobación del Presidente de la República;
- d. Proponer las modalidades y recursos necesarios para el financiamiento de los planes nacionales, regionales y provincias de desarrollo, dando especial énfasis a la corrección del desequilibrio que en este campo existe en todo el país;
- e. Recomendar las prioridades del gasto del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos del sector público;
- f. Determinar las políticas generales de la asistencia y cooperación externas y adecuarlas a las necesidades de los planes de desarrollo;



- g. Emitir dictamen previo a la creación de organismos regionales de desarrollo;
- h. Emitir informes sobre los proyectos, programas y convenios relativos a la integración económica regional o fronteriza en que participe el país;
- i. Señalar pautas y requerimientos de información para la mejor elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo;
- j. Aprobar los planes operativos, medidas coyunturales, programas y proyectos específicos que permitan alcanzar las metas contempladas en los planes de desarrollo;
- k. Coordinar con los organismos del Régimen Seccional, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, el Consejo de Seguridad Nacional, así como las universidades y escuelas politécnicas, la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo;
- l. Elaborar los proyectos de reglamentos de carácter general a esta ley y someterlos a consideración del Presidente de la República (existe un reglamento que especifica mejor todas estas labores);
- m. Aprobar la proforma de presupuesto del CONADE;
- n. Designar sus representantes a los organismos que por ley le corresponda (más adelante vamos a ver en qué organismos está representado el CONADE);
- o. Arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar la proliferación de programas paralelos y el consecuente desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros;

- p. Determinar la regionalización del país para efectos de planificación y desarrollo; y,
- q. Las demás que por ley le corresponda.

El Consejo Nacional de Desarrollo, dice la ley, contará para su funcionamiento, con las unidades técnicas y administrativas que determine esta ley y su reglamento orgánico y funcional.

Hasta aquí, un poco de la historia y de cómo hemos arribado a lo que es ahora el Consejo Nacional de Desarrollo, que es tan solo la continuación del organismo anterior, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

Dentro de la Ley también se establece el sistema nacional de planificación, que dice lo siguiente:

- El Sistema Nacional de Planificación y Coordinación de Desarrollo estará constituido por las instituciones y departamentos que, conforme a esta Ley, tienen funciones y responsabilidades en esta área. El CONADE señalará las normas y mecanismos de coordinación entre el Consejo Nacional de Desarrollo y las entidades y organismos encargados de ejecutar las políticas económicas, sociales, de población y de seguridad nacional del Estado.
- Los organismos regionales y provinciales de desarrollo funcionarán estrechamente vinculados al Consejo Nacional de Desarrollo y tendrán a su cargo el estudio, planificación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo en sus correspondientes áreas.
- El artículo 13 tiene un aspecto muy importante: en todos los Ministerios, en los organismos regionales de desarrollo y



en las entidades y empresas del sector público funcionarán oficinas de planificación y programación bajo la dependencia jerárquica de la autoridad administrativa correspondiente, pero funcionalmente coordinadas con el Consejo Nacional de Desarrollo, respetando las autonomías específicas que consagra la constitución política y las leyes.

El artículo 14 de la Ley habla de las principales funciones de las oficinas de planificación y programación, justamente de las entidades que hemos hablado anteriormente, y dice:

- a. Preparar planes, programas y proyectos sectoriales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a los instructivos técnicos que imparta el CONADE. Esto resulta muy importante puesto que, como les decía, originalmente, fue la Junta Nacional de Planificación, la que, solicitando el apoyo de los organismos ejecutores, pudo elaborar el primer Plan Nacional de Desarrollo; ahora la planificación fluye básicamente de los organismos ejecutores, quienes plantean sus programas sectoriales, los cuales los coordina y concatena el CONADE, y los regresa una vez que ha revisado y determinado las posibilidades de ejecutar esos programas en el contexto global de las posibilidades físicas y financieras del país.
- b. Para estos organismos también está la evaluación periódica en sus respectivas áreas de ejecución, de los planes y programas de desarrollo, esto en coordinación con el CONADE.
- c. Coordinar las relaciones técnico-administrativas de los ministerios, entidades y empresas con el CONADE; y,
- d. Las demás contempladas en la Ley y sus reglamentos.

El artículo 15 establece un aspecto muy importante. En todas las provincias se formarán comités de desarrollo que funcionarán

como organismos consultivos y de coordinación del CONADE. Estarán integrados por el Gobernador, el Prefecto Provincial, los Alcaldes y Presidentes de los Concejos Municipales o sus representantes, los directores ejecutivos de los organismos de desarrollo de las provincias en las que hubiere, un delegado de la UNE provincial, un delegado por las federaciones provinciales de los trabajadores, uno por las organizaciones provinciales y de artesanos, un delegado por las organizaciones provinciales de campesinos e indígenas reconocidas legalmente, uno por las Cámaras de la Producción, uno por las Universidades y Escuelas Politécnicas con sede en la provincia y un delegado del Presidente del CONADE. Estos comités estarán presididos por el Prefecto Provincial.

Hasta el momento, sólo ha sido posible organizar y poner en funcionamiento un solo Comité de desarrollo provincial, es el caso de la provincia de Tungurahua; se hizo también el esfuerzo de organizarlo en la provincia de Esmeraldas, pero fracasó ese intento. Para la planificación y la mejor coordinación del sistema nacional de planificación hacia el futuro, va a ser muy importante, porque de estos comités van a salir las inquietudes, las ideas, los proyectos, las cosas que hay que hacer en cada una de estas jurisdicciones provinciales, y que podrían ser involucradas dentro de la planificación global y nacional.

Hemos tenido hace poco un seminario con todos los prefectos provinciales para tratar entre otros, este aspecto, y para resumir sus conclusiones, manifiestan que estos comités tienen que organizarse pero, posiblemente, hay que darles una estructura mucho más operativa. Parecería que en la forma que están ahora definidos, no tendrían la operatividad apropiada, así que la recomendación, es que se busque la activación de los comités, dando participación a todas las entidades, pero organizándolas en grupos por sectores de actividad.

El problema principal ha sido el político. En la elección pasada, o



sea la del actual gobierno, las elecciones seccionales fueron ganadas por los partidos antagónicos, y casi todos los consejos provinciales y municipios estuvieron en manos de la oposición, por lo que, en alguna medida, la no organización de estos comités, se ha postergado debido a la discrepancia de orden político.

En el sentido de mejor coordinación, y de tener realmente una persona con suficiente poder ligada al ejecutivo, desde el punto de vista de planificación, me permitiría pensar que hubiese sido mejor que estos comités estén dirigidos por el gobernador que es el representante del Presidente de la República en cada provincia. Desgraciadamente, el Congreso estableció que debía ser más bien el prefecto provincial, quizá desde el punto de vista operativo, puesto que en la prefectura provincial está organizado el departamento de planificación y programación, que sería el ente que estaría en mejor posibilidad de ejecutar o de estructurar este tipo de sugerencias, ideas, proyectos y programas para enviarlos al CONADE.

En el futuro inmediato, con el nuevo gobierno, este aspecto político va casi a eliminarse, puesto que ahora tenemos en los organismos seccionales y provinciales, en la mayoría de ellos, al grupo político que va a entrar en funciones el 10 de agosto próximo, o sea que estos comités van a poder organizarse y a desempeñar la función que está determinada en la Ley; quizás habría que buscar una forma más operativa para que puedan organizarse apropiadamente, revisando o tomando las iniciativas de toda la provincia, para que sean trasladados a un organismo central que podría ser el departamento de planificación de los Consejos Provinciales, y luego sean coordinados con el CONADE, que tiene en esos comités un delegado.

Las entidades y organismos del sector público deberán presentar al Consejo Nacional de Desarrollo, estudios, planes, programas, proformas de presupuesto que éste les solicite para el cumplimiento de sus funciones. El Consejo Nacional de Desarrollo dará su coo-

peración al Congreso Nacional, a sus comisiones legislativas y al Consejo de Seguridad Nacional, realizando los estudios y presentando los informes que soliciten.

Observamos que la Ley define perfectamente lo que es el organismo planificador, ahora CONADE, y cómo se conforma el sistema nacional de planificación, que ya no es el trabajo que inicialmente tuvimos que hacer en el organismo central de planificación, sino más bien un trabajo que fluye de los organismos ejecutores, de las entidades regionales y seccionales hacia el CONADE, lo encuadra dentro de un marco global y lo presenta para discutirlo y aprobarlo en el Directorio del Consejo Nacional de Desarrollo, y para su aprobación final por parte del Presidente de la República.

Pasemos a ver en forma muy suscita, las funciones de coordinación.

Siempre he sostenido que estas funciones han sido mantenidas por la entidad a través de sus representaciones. El Consejo Nacional de Desarrollo y anteriormente la Junta Nacional de Planificación, está realmente involucrado casi en todos los organismos del Estado. Hay varios niveles en que tenemos que actuar:

- a. La función de coordinación con las entidades del gobierno central, y desde ese punto de vista por ejemplo, el CONADE tiene su representación en la Junta Monetaria, en el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Junta Nacional de la Vivienda, Instituto de Investigaciones Agropecuarias, Consejo Nacional de Energía, etc.;
- b. En un segundo nivel, también tiene representación el CONADE en las empresas públicas, y para citar las principales: en los directorios de CEPE, INECCEL, INERHI, IETEL, INEMIN, IEOS, etc., que son empresas del Estado que tienen que ver



con los programas de hidrocarburos, electrificación, riego, telecomunicaciones, minería, agua potable y alcantarillado;

- c. En otro nivel, también tiene representaciones en las entidades regionales y seccionales: la CEDEGE, el CRM, el CREA, el INGALA, el PREDESUR, el INCRAE, y es a través de estas representaciones que el CONADE cumple las funciones de coordinación, puesto que estando en sus órganos directivos, en donde se toman las decisiones, es allí donde están estos representantes para seguir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y realizar la función de llevar a las entidades el dictamen de lo que debe hacerse, siempre en coordinación y ligamen al Plan.

Otra función de coordinación más estrecha tenemos con las entidades seccionales. Parte sustancial en el cumplimiento equilibrado de las funciones del Estado, les corresponde a los organismos del régimen seccional; su participación e identificación, priorización, programación de proyectos de planificación regional es imprescindible. El Consejo Nacional de Desarrollo conforme las disposiciones de Ley, ha desarrollado y mantenido múltiples relaciones y actividades con estos organismos en áreas tan diversas, como asistencia técnica, capacitación, administrativo-financieras, formulaciones presupuestarias, consultas, aprobación de reglamentos, asesoramiento en la elaboración de ordenanzas, informes de prioridad y capacidad económica sobre proyectos de inversiones a financiarse mediante crédito.

El CONADE mantiene actualizado el manual de presupuesto por programas para Consejos Provinciales, Municipios y Empresas Municipales. La Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, conforme a las disposiciones legales y sus políticas institucionales, permanentemente refuerza sus relaciones con los organismos del régimen seccional, consejos provinciales y municipios, a través de múltiples actividades técnicas, como

dictámenes, cooperación técnica, capacitación, absolución de consultas y estudios específicos.

Es muy importante la labor que desarrollamos con las entidades seccionales desde el punto de vista que tenemos que aprobar los presupuestos de esas entidades; en este sentido desarrollamos la labor de definir apropiadamente los ingresos que esas entidades tienen y la posibilidad de que esos ingresos sean bien invertidos.

Pasemos a otro aspecto. Los planes, programas y proyectos que ha elaborado tanto la Junta Nacional de Planificación como el CONADE los he tratado de sintetizar en cuatro grandes grupos:

El primer grupo corresponde a los planes y estrategias de largo plazo, dentro de éstos cabe mencionar: el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973, que fue elaborado en 1963 y aprobado en 1964; en 1970 la Estrategia para la Integración Subregional; en 1968 y 1979, los Planes Ecuatorianos para el Desarrollo de los Recursos Humanos; en 1977, la Estructura del Espacio Ecuatoriano y la Propuesta de Regionalización, y en 1970, la Estrategia de Desarrollo hasta el año 2000; en 1984 también hicimos un trabajo de Lineamientos de una Estrategia para el Desarrollo. Todos éstos han sido documentos que tratan de visualizar en el largo plazo, lo que el país debería o podría hacer, o sea una imagen-objetivo de futuro, que es muy importante tener con miras a la elaboración de lo que son luego los programas de gobierno, que normalmente son planes de mediano plazo.

Esto quisiera recalcar: hemos hecho a través del tiempo, trabajos de planificación de muy largo plazo. Muchos de estos documentos no salen a la luz, al conocimiento general, puesto que se trata de previsiones sujetas a factores cambiantes, que son muy importantes porque sirven de pauta y orientación de lo que se hará luego en los planes de mediano y corto plazo; así que, si bien estas estrategias y planes de largo plazo no son aprobados, sirven para dar este



marco importante de futuro, que permite delinear los programas de mediano plazo.

Los planes de desarrollo aprobados han sido: el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973, éste fue de 10 años y el primer plan de carácter integral; tenía una división muy marcada de dos quinquenios, o sea que este Plan General tuvo también dos planes de mediano plazo; luego el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, o sea, es el que empató con el Plan General de Desarrollo 1964-1973; luego tenemos el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1980-1984. Entre 1978 y 1980 tenemos un vacío ligado al problema político que vivió el país en esos años, el cambio de mandos en la dictadura militar; y, finalmente, el plan vigente que es el Plan General de Desarrollo 1985-1988 que termina en diciembre de este año.

Estaríamos en este momento preparándonos con el nuevo gobierno, para trabajar el próximo plan que tendría, asimismo, una duración de cuatro años, o sea de 1989 a 1992. Estos planes de mediano plazo, que son los últimos que se han realizado, están ligados a la duración de los períodos constitucionales puesto que, como vamos a ver más adelante, estos planes deben tener como base los lineamientos que cada gobierno establece para ese plan y la visión del desarrollo económico-social que quiere imprimir a su administración.

Hemos hecho trabajos en otro nivel, el de los planes regionales y provinciales. Ya, desde 1955, o sea un año de creación de la Junta, hicimos el Estudio Económico sobre Azuay y Cañar; en 1962, el Plan Carchi; en 1965, el Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriano; en 1971, el Plan Loja y el Plan de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, en coordinación con CEDEGE; en 1974, el Diagnóstico y Plan para la provincia de Chimborazo y el Estudio Socio-Económico para la provincia de Bolívar; en 1975, el Programa de Inversiones de Cotopaxi y el

Plan de Conservación y Desarrollo Selectivo para la provincia de Galápagos; en 1978 el Plan Regional de Desarrollo para la Región Seis, Azuay, Cañar y Morona Santiago; en 1984 el Plan de Desarrollo de la Región Uno, que corresponde a Esmeraldas, Carchi e Imbabura, con el apoyo de la OEA; en 1988, estamos presentando el Plan de Desarrollo conservacionista de la provincia de Galápagos, y que sería un segundo plan que hacemos para dicha provincia que, por sus características exclusivas, es también un plan muy especial.

En otro nivel, también hemos trabajado en los planes de desarrollo urbano, desarrollo rural y urbano-rural; por ejemplo, trabajamos en el Plan de Rehabilitación de las áreas marginales de Guayaquil en el año 1975; hemos hecho normas de urbanización para ciudades de 10.000, 40.000 y 100.000 habitantes y también para áreas metropolitanas, como es el caso de Quito y Guayaquil y, finalmente, se elaboran planes maestros de desarrollo, por varias de las entidades provinciales, aprovechando financiamientos que el FONAPRE ha dado para la realización de estos planes.

Hemos intervenido también a nivel de programas y proyectos sectoriales y multisectoriales. Normalmente los planes que se han elaborado incluyen programas y proyectos sectoriales pero, igualmente, a través del tiempo, hemos hecho planes y programas especiales. Por ejemplo en 1956, nos tocó realizar el primer Plan Nacional de Electrificación; luego, con la creación del INECEL, ellos han asumido la elaboración de sus planes.

Finalmente, también hemos intervenido a través del tiempo, en proyectos estratégicos. Por ejemplo, la Junta de Planificación y el CONADE hicieron los primeros estudios del proyecto Paute, que ahora es la base de la electrificación en el país; hicimos los estudios iniciales del proyecto Daule-Peripa, que también está realizándose y que es también un proyecto de amplio desarrollo de una región del país; hicimos el proyecto de estabilización y recuperación de



tierras en áreas marginales de Guayaquil, proyecto que no fue aplicado, pero que hubiese significado el poder hacer el trabajo de rellenos con una tercera parte del costo, pues el estudio determinaba que con el sistema de relleno hidráulico, podía haberse ahorrado el país muchos millones de sucres. Hicimos también los estudios iniciales de los aeropuertos internacionales, no correspondiéndonos ejecutar los estudios de factibilidad o de diseño; hemos intervenido en los estudios de prefactibilidad que son los que han dado luego origen a los siguientes estudios ya realizados por los organismos especializados. Hicimos el estudio de la Refinería Estatal cuando el país dejaba de ser productor de petróleo en la Península de Santa Elena. Se había definido en el plan, que debía ser el Estado el que realizara la nueva refinería, e hicimos originalmente el estudio para localizarla en Guayaquil, puesto que íbamos a tener que importar petróleo, pero como en el plan original se había definido que se desarrollarían acciones de prospección petrolera, y habíamos establecido como meta, que el año 1973 íbamos a ser autosuficientes de petróleo, y se cumplió ese pronóstico, una vez que se definió en el año 1967 que teníamos petróleo en el Oriente, se cambió el esquema, pues ese petróleo debía salir hacia Esmeraldas, entonces cambiamos el estudio que originalmente hicimos de la refinería para Guayaquil y dentro de la política de descentralización, se definió la refinería estatal de Esmeraldas.

En la actualidad, ya tenemos el Fondo Nacional de Preinversión, que es el que está dedicado a apoyar financieramente los estudios de proyectos. El CONADE, en los últimos años, definitivamente ha dejado este campo, o sea iniciar estudios de proyectos estratégicos, puesto que ya existen otros organismos especializados que están creados para esa labor.

Quisiera mencionarles cuáles podrían ser, en términos generales, las fases en la elaboración de los planes y programas que realizamos, el proceso aplicado en los últimos planes de mediano plazo que viene realizando el CONADE para el período de cada gobier-

no.

Existe en su elaboración un proceso que con ligeras variaciones podría hablarse de ser el más generalmente aplicado.

- a. El Gobierno establece las bases políticas sobre las cuales se elaboran y aprueban los lineamientos para la elaboración del Plan. En el Plan 1973-1977 se denominó "Filosofía y Plan de Acción de Gobierno"; en el Plan 1980-1984 se denominaron "21 Bases Programáticas" y en el Plan 1985-1988, se denominaron "Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo"; en el nuevo Plan 1989-1992, existen ya los lineamientos del programa de gobierno de la Izquierda Democrática. Este es, diríamos, el marco de referencia que cada grupo político que llega al poder, que llega al gobierno, determina para la elaboración de los planes.
- b. Se requiere auscultar el pensamiento, las ideas y los proyectos de las diferentes regiones del país, mediante el contacto con sus fuerzas vivas o grupos más representativos de la sociedad de cada provincia, lo que constituye otra base primordial en la elaboración del Plan. En 1987, el CONADE ha realizado también una consulta nacional sobre los temas fundamentales del desarrollo, con el propósito de que las organizaciones más representativas de la estructura social y política ecuatoriana, en ejercicio de una real democracia participativa, den las respuestas que consideren adecuadas y permitan obtener la más amplia opinión sobre las posibles opciones de desarrollo a largo plazo del país; este es un insumo que servirá para la elaboración de los nuevos planes de mediano plazo. Acabamos también de realizar un seminario que se denominó "El Ecuador del futuro", cuyos planteamientos servirán también de base para la futura planificación.
- c. Dentro de estas fases de elaboración generales, tenemos la de-



finición de los grandes parámetros globales proyectados mediante modelos econométricos o de simulación, que establecen el marco de referencia sobre las posibilidades reales y financieras del país, este marco global determina también las posibilidades sectoriales y el alcance de los programas factibles.

- d. Del inventario de proyectos realizado, se requiere efectuar una priorización tanto sectorial como intersectorial para llegar a las metas derivadas del marco global.
- e. Elaboración, revisión y ajuste, conjuntamente con los ministerios y entidades ejecutoras de los programas y proyectos sectoriales, regionales y provinciales.
- f. Elaboración de los planes operativos que concreten, para cada año, los objetivos, acciones, metas físicas y financiamiento a cumplirse de acuerdo al plan de mediano plazo.
- g. Seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo. El Vicepresidente de la República, Presidente del CONADE, presenta anualmente al Congreso Nacional un informe sobre la ejecución de los planes.

He tratado de sintetizar cuáles han sido los planes y programas realizados, y cuáles los pasos que tenemos que dar para la elaboración de esos planes, o sea una metodología general de cómo hemos venido y seguiremos elaborando dichos planes. Hacia el futuro, la conformación de los Comités de Desarrollo Provincial, van a jugar también un papel importante dentro de estas fases de elaboración.

Un aspecto importante dentro de los planes, representa la priorización de proyectos, y éste es otro tema básico que conlleva ciertas

dificultades desde el punto de vista de priorizar proyectos intersectoriales. Sectorialmente resulta más fácil priorizar proyectos que son más o menos similares, que tienen un contexto igual. Por ejemplo, si tratamos de priorizar proyectos de la industria, definiremos muy fácilmente cuáles podrían ser proyectos de alta, de mediana o de baja prioridad, utilizando criterios, como las materias primas utilizadas, el personal ocupado, la inversión por ocupado, el costo de producción, el ahorro o generación de divisas, los efectos derivados del proyecto, el grado de tecnología del proceso de producción, la tecnificación de la mano de obra, la localización del proyecto, el mercado y competencia de producción; estos criterios en proyectos de un sector homogéneo, fácilmente se los puede calificar y ponderar, y se puede llegar a definir cuáles podrían ser proyectos de mayor prioridad frente a otros. En un mismo sector ya se trate de proyectos de educación, de riego, industriales o agrícolas, tratándose de proyectos homogéneos, resulta más fácil la priorización, pero es más difícil el tratar de priorizar intersectorialmente esos proyectos, si queremos por ejemplo, saber cuál es un proyecto de mayor prioridad para el país, si un proyecto social o un proyecto productivo y/o un proyecto de infraestructura; o si un proyecto de educación es más importante que una fábrica de cemento, y si ésta es más importante que un proyecto de riego, entonces, intersectorialmente la priorización resulta más complicada. En el CONADE hemos desarrollado un sistema de priorización intersectorial que, utilizando criterios cuantitativos y cualitativos, nos lleven a definir en alguna medida, cuál es la prioridad de proyectos en diferentes sectores. Por efecto del tiempo, creo que no sería factible tratar de ahondar más en este tema, pero existe un sistema que hemos venido desarrollando para poder priorizar proyectos intersectorialmente.

Quiero referirme ahora a los planes operativos, que sería la siguiente fase dentro de lo que hemos venido analizando.



Hacemos planes de mediano plazo que están ligados a lo que cada gobierno plantea dentro de sus lineamientos, y dentro del trabajo de planificación, también resulta muy importante el trabajo de los planes operativos. En el caso ecuatoriano, hemos venido desarrollando en los últimos años, planes operativos anuales, que sirven de orientación más concreta de lo que dicen los planes de mediano plazo; así que, definitivamente, la planificación operativa resulta para los organismos ejecutores de mucha importancia, porque les orienta más específicamente sobre lo que tienen que hacer en cada año, y esto también nos permite al final del año, evaluar qué es lo que se ha podido realizar de esos planes anuales, y finalmente evaluar todo el programa o el plan de mediano plazo. En este caso también se ha desarrollado una metodología que, fundamentalmente, está resumida en tres cuadros básicos: el primero se refiere a lo que debe hacer cada institución o entidad responsable de la ejecución de los programas en cuanto a políticas y acciones dentro del área; el segundo cuadro se refiere a los principales proyectos, metas físicas y acciones anuales, mientras que el tercer cuadro corresponde a las inversiones, gastos y financiamiento de los programas y proyectos, o sea que estamos llegando al nivel de decir a las entidades exactamente lo que tienen que cumplir en ese año.

Se establecen las metas y objetivos anuales, las acciones anuales que van a realizarse para cumplir esos objetivos y cuáles son los organismos responsables de cumplir esas acciones. Se definen cada uno de los proyectos con su localización, las metas físicas que se van a alcanzar, las acciones anuales que se van a desarrollar para cumplir esas metas físicas, igualmente las entidades responsables; y en cuanto a las inversiones y financiamiento, se define para cada uno de los proyectos, los organismos ejecutores con el financiamiento interno y externo. En el financiamiento interno se concreta los aportes del presupuesto del Estado, recursos propios, las transferencias y donaciones y el crédito interno, y en el financiamiento externo: el crédito, la asistencia no reembolsable que se recibe y la inversión directa extranjera. Este detalle nos permite

---

poder evaluar realmente su cumplimiento.

Hasta aquí he tratado de sintetizar la labor de planificación, que, como ustedes observan, ha tenido toda una trayectoria, todo un cambio a través del tiempo, vertiéndose críticas, a veces no suficientemente fundamentadas mirando ahora desde un ángulo de alcance parcial el tiempo pasado, cuestionando lo realizado antes. En alguna reunión, para analizar un trabajo de evaluación de los planes que había hecho la Universidad Central, les decía: tenemos que analizar apropiadamente las circunstancias políticas, económicas y sociales que ha vivido el país para, a través del análisis integral de estos aspectos, mirar los planes que se han realizado, el trabajo que se ha desarrollado, y tratar de ser objetivos frente a esas circunstancias. Las críticas oportunas son importantes y siempre se las ha tomado en cuenta, pero para criticar por ejemplo, el trabajo realizado hace 20 ó 25 años atrás, creo que es muy importante mirar las circunstancias políticas, sociales y económicas del país y relacionarlas con lo que se ha hecho, y valorar en su verdadera dimensión el camino recorrido.

Evidentemente, las críticas que hacemos ahora tienen que servir para efectos de mejorar o cambiar la planificación que viene hacia adelante. En este sentido voy a presentar finalmente, algunas conclusiones y recomendaciones, frente a la planificación y al trabajo que se ha venido realizando.

Un aspecto de mucha importancia para la mejor elaboración y ejecución de los planes, constituye la posición que debe tener el organismo planificador en relación con el Ejecutivo. Actualmente está dirigido por el Vicepresidente Constitucional de la República; sin embargo, por las experiencias obtenidas, parecería más apropiado que el organismo planificador se vincule directamente a la Presidencia de la República. En las últimas tres experiencias desde el año 1979, hemos visto con alguna pena, cómo las divergencias entre el Presidente y Vicepresidente han afectado al orga-



nismo planificador y a la planificación del país; creemos que esta nueva experiencia no ha dado resultado y que es necesario cambiar en algún sentido. Pienso, como sugerencia personal, de que el organismo planificador debe vincularse de nuevo a la Presidencia de la República, para que tenga el peso político y la dirección que necesita para que los planes de desarrollo se ejecuten y se cumplan.

Siempre será factible y necesario conseguir una mayor coordinación dentro del sistema nacional de planificación, con miras a que los planes puedan ser elaborados conjuntamente y que a la vez aseguren su mejor cumplimiento, o sea ir fortaleciendo mucho más el Sistema Nacional de Planificación para que los planes no sean, como muchas veces se ha dicho, del CONADE o de la Junta Nacional de Planificación. Se ha llegado a un punto en que los planes surgen de los organismo ejecutores, los coordina el CONADE, los pone dentro de un marco global y luego los transmite para su ejecución a los organismos, estableciendo las posibilidades reales de lo que el país puede hacer en esos años que se planifican.

De acuerdo a la Ley, la planificación es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado; éste es otro aspecto muy importante, los planes que realizamos realmente sólo son obligatorios para el sector público, pero tenemos todo un sector privado con el cual solo podemos hacer planes indicativos, y en esos planes indicativos, lo que debemos es manejar políticas, estructuras legales y administrativas, que propicien al sector privado a cumplir aquello que se planifica.

Desde este punto de vista tenemos una planificación, llamémosla mixta, en el Ecuador; no es la planificación central que es obligatoria para todo el Estado, sino que hay una división entre lo obligatorio del sector público, en alguna medida bastante relativo, y los planes indicativos del sector privado, los cuales hay que manejarlos, orientarlos a base de políticas, leyes, instituciones, etc.

Siendo obligatoria para el sector público, debería ser realizada y ejecutada en todo su contexto; sin embargo, por diversas circunstancias su cumplimiento es parcial. Podría establecerse, de ser factible, un sistema de sanciones por incumplimiento, para lo cual es muy importante el apoyo que deberían dar la Contraloría y Procuraduría de la Nación. Creemos que si un plan es aprobado por el Gobierno y es de cumplimiento obligatorio, una de las funciones importantes que podrían desarrollar la Contraloría y la Procuraduría, es justamente vigilar que esos planes y programas se cumplan.

Es necesario establecer un sistema para la inclusión de programas y proyectos extraplan, una condición básica debería ser que exista financiamiento remanente sin interferir los programas y proyectos constantes en el plan aprobado.

¿Qué ha pasado en los últimos años? Se ha realizado un Plan, se ha definido un financiamiento, pero ese financiamiento no se ha podido cumplir por problemas especiales. Hemos tenido la baja sustancial de los precios del petróleo, los problemas derivados del terremoto de 1987, y en cada una de estas circunstancias, el país perdió mil millones de dólares por los precios del petróleo, y mil millones de dólares por el terremoto al interrumpirse el transporte del petróleo por el oleoducto que es la "yugular" de la economía ecuatoriana; entonces, al no poder cumplir ese financiamiento, y además con los problemas de la mora en el pago de la deuda externa, lo primero que tiene que ejecutarse, además de los gastos emergentes de reconstrucción es aquello que está planificado,

Hemos revisado esa planificación cada año por efecto de estas circunstancias, pero no es dable que frente a toda esta planificación y priorización, se introduzcan programas o proyectos extraplan, muchos de ellos sin una debida evaluación. La recomendación que me permito hacer es que, tratándose de proyectos extraplan, deberían tener un financiamiento asimismo apropiado; pero, en circunstancias como las que ha atravesado el país, de no cumplir



ni siquiera lo planificado, resulta muy difícil introducir nuevos proyectos. Esto no quiere decir que la planificación sea una camisa de fuerza y que debe cumplirse a ultranza, para eso justamente son los planes operativos, los cuales cada año se analizan según las circunstancias que vive el país y se determina lo que puede o no hacerse, lo que puede recortarse y lo que debe postergarse; y por otro lado, si hay proyectos específicos importantes que por cualquier circunstancia ha olvidado la planificación, pueden ser introducidos, pero siempre que sean evaluados y financiados apropiadamente.

Para consolidar el Sistema Nacional de Planificación de mediano y corto plazo, se requerirá completar los departamentos de programas y proyectos de los ministerios y entidades públicas, mejorar la evaluación y oportunidad de los planes operativos y el estudio y evaluación de proyectos. Para dar cumplimiento a la ley vigente se requerirá completar la conformación de los Comités de Desarrollo Provincial que ya se han iniciado. Creemos que la coyuntura política nueva que tiene el país desde el 10 de agosto de 1988, va a permitir completar la conformación de estos comités.

Un aspecto de mucha importancia para la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos de los planes de desarrollo, constituye el revisar y aligerar el sistema de contratación pública que actualmente tiene un proceso muy engorroso y pesado. Todos hemos podido observar cómo los sistemas de contratación tienen trámites interminables, y muchas veces al llegar a una definición, comienzan las réplicas y las críticas, que suspenden o anulan las cosas que se han hecho durante mucho tiempo y que obligan a repetir todos esos trámites. Este es un problema vital dentro de la planificación y cumplimiento oportuno de los planes, programas y proyectos.

Dentro del campo financiero, un aspecto fundamental sería la compatibilidad entre los presupuestos y el plan de desarrollo, para

lo cual se debería generalizar la elaboración de los presupuestos por programas que faciliten el seguimiento, la evaluación y ejecución de los programas y proyectos. El CONADE tiene la obligación de presentar en el mes de mayo de cada año el programa de inversiones del siguiente año, para la elaboración del presupuesto. Hemos entregado este Plan el mes de mayo y en este momento estamos interviniendo con el Ministerio de Finanzas para la elaboración del Presupuesto General del Estado, que tiene que llevarse al Congreso para su aprobación. La obligación del CONADE está dentro de los programas de inversión, que serían los que se relacionan con el Plan Nacional de Desarrollo, los presupuestos de gastos corrientes, son de responsabilidad del Ministerio de Finanzas. El programa de inversiones que presentamos, el Ministerio de Finanzas lo acepta parcialmente, y debería ser acogido en forma completa, siempre que existan las posibilidades financieras. Por esto, mi recomendación es de que los programas de inversiones que realiza el Consejo Nacional de Desarrollo, que son tomados de los planes de mediano plazo, deberían ser aceptados en su totalidad por el Presupuesto General del Estado, dependiendo, naturalmente, de las disponibilidades financieras.

Muchas gracias por su atención.



## LA CRISIS DE LA PLANIFICACION EN EL ECUADOR

*Econ. Marco Jaramillo P.*

### 1. LA PLANIFICACION EN EL REGIMEN CAPITALISTA

La planificación en el régimen capitalista está distorsionada por las contradicciones internas del sistema. Este tiende a concentrar riqueza y a extender la pobreza, especialmente en el seno de los países del tercer mundo. Si los planes contribuyen a consolidar esta tendencia, ellos están condenados al fracaso.

- Al parecer, la planificación en los países capitalistas, especialmente dependientes, ha caído en desgracia y, en lo que se ha dado en llamar el repliegue de la planificación, han operado causas de orden externo de enorme importancia.

Así, la internacionalización de las economías nacionales y la presencia de empresas transnacionales trastocaron las posibilidades y el alcance de los planes nacionales. En tales condiciones la elaboración de los planes viene, de algún modo, sesgada hacia intereses foráneos.

Pero además, los gigantescos logros científicos y tecnológicos escapan de las posibilidades de captación para efectos de planificación de los países del tercer mundo, tanto por el celo mostrado por los países que los generan, la complejidad de los mecanismos y procedimientos para acceder a ellos como por sus altos costos, si es que alguna vez se los pone a disposición en el mercado internacional.

Por otra parte, la crisis de la planificación o la disminución de su importancia se debe, probablemente, a que este instrumento está sujeto a la obsolescencia frente a realidades nuevas en el proceso de transformación del capitalismo. Si ello es así, la planificación resulta inocua.

En tal sentido, la renovación del sistema de planificación es indispensable. Ello implica una evaluación cuidadosa de lo que está ocurriendo al interior del país y el mundo externo. Asimismo, el examen de experiencias de planificación en otros países capitalistas atrasados podría entregar elementos de juicio muy útiles para hacer compatibles la planificación y la realidad circundante, marcada por una profunda crisis, por fenómenos nuevos en la economía internacional y por la necesidad de llevar a cabo gigantescas reestructuraciones y mutaciones económico-sociales.

En el caso del Ecuador, la planificación ha descuidado las elaboraciones prospectivas, la investigación, el conocimiento cabal de nuestros recursos y las situaciones que se van dando en el mundo exterior en el cual estamos inmersos.

Para poner un ejemplo, hay que señalar la incongruencia existente actualmente entre la planificación operacional y a largo plazo, lo que significa que no estamos pensando en perspectivas de largo aliento. Nos hemos quedado empantanados en los planes globales y sectoriales de mediano plazo esbozados bajo modelos convencionales y, lo que es más grave, en los últimos años se ha puesto énfasis casi exclusivo en los llamados planes operativos anuales, indis-



pensables, es cierto, pero por su exclusividad se desestimaron los análisis de las nuevas condiciones de la economía internacional y las posibilidades de inserción de la economía nacional.

El hecho de que las incertidumbres sobre el futuro del contexto internacional y nacional son cada vez más grandes, obliga a que la planificación se constituya en una base que intente aclarar el devenir y diseñe las grandes estrategias que ha de seguir el país para entrar armados, de alguna manera, al tercer milenio.

Sin embargo y aunque parezca paradójal, la presencia de la crisis económica internacional ha puesto en evidencia la invalidez de las formas y contenido actuales de la planificación toda vez que han cambiado las condiciones objetivas de las economías nacionales y de las externas.

Pero, al mismo tiempo, parece idóneo pensar que si la planificación toma en consideración dichos cambios objetivos y cambia ella misma, adaptándose a la realidad, sería quizás el único instrumento indicado para defenderse de los impactos de la crisis.

En síntesis, se reitera aquí la necesidad de que la planificación se base en intentos para explorar el futuro, la reflexión sobre el largo plazo y elaboraciones de prospectiva. Ello es particularmente importante en períodos como el actual, en el que se visualizan transformaciones profundas en el plano mundial, hecho que obliga a tomar en cuenta la evolución probable de la economía nacional y de la internacional. En ese contexto asume singular importancia la investigación de las tensiones, desequilibrios, cambios estructurales y coyunturales que se generan en el ámbito mundial.

## **EVALUACION Y CONTROL DEL PLAN**

Las referencias más concretas sobre la planificación en el Ecuador

indican que si se analizan y evalúan los diversos planes de desarrollo, se llega a la conclusión de que cumplieron muy modestamente las metas propuestas y, en no pocas experiencias, no solo que no han cumplido sus propósitos fundamentales sino que han dado resultados no esperados, incluso desequilibrios no previstos.

En cuanto a las etapas de control y evaluación del plan, el CONADE, y otros organismos sectoriales y regionales de planificación (departamentos de planificación de los ministerios y entes adscritos), han descuidado ostensiblemente este importante aspecto, sea por falta de decisión o de instrumentos de base suficientes para realizarla. En los hechos, en la planificación ecuatoriana, el control y la evaluación escapan en gran medida al órgano planificador y solo eventualmente se han hecho evaluaciones a pesar de que el CONADE cuenta con la potestad y recursos técnicos y humanos suficientes para hacerlo idónea y sistemáticamente.

La evaluación de los resultados de la planificación también es un problema organizacional del CONADE. Con su actual estructura, el control y seguimiento del plan decididamente no se puede alcanzar ni tampoco lograr una visión nacional del desarrollo. Por cierto, la Ley Orgánica del CONADE contempla, para la Secretaría General de Planificación, las prerrogativas necesarias para evaluar el plan al expresar que una de sus funciones "es evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional y presentar los respectivos informes". (Art. 18, inciso d).

Por consiguiente, será necesario introducir, de hecho, reformas importantes en la estructura organizativa de la entidad, a fin de poder cumplir tareas de tanta trascendencia como son la evaluación y control periódico del plan.

Como ya se anotó, el fracaso de la planificación en países como el Ecuador radica fundamentalmente en las contradicciones inheren-



tes al sistema capitalista y, en consecuencia, en la falta de concertación y consenso de las diversas fuerzas económico-sociales del país, tanto en el ámbito de la elaboración del Plan como en el proceso de su ejecución. Habría que añadir el atascamiento burocrático frente a los requerimientos de la planificación, la naturaleza indicativa y no imperativa de los planes para el sector privado, las limitaciones económicas, financieras y tecnológicas, el escaso conocimiento de los recursos naturales y humanos y sus potencialidades, etc.

La participación social, un proceso bastante difícil, posible pero con fuertes limitaciones, "permitiría por lo menos establecer el diálogo y la confrontación de puntos de vista diversos, la transmisión de información entre los principales actores sociales, así como la elaboración de opiniones y propuestas al órgano de planificación" por parte de sindicatos, cámaras de producción y de comercio, sector financiero, entidades del sector público, organizaciones cooperativistas y mutualistas, asociaciones o movimientos culturales, etc.

La idea de la concertación no es una prerrogativa que puede conseguirse gratuitamente. La participación en la planificación de los principales actores de la sociedad ecuatoriana parece ser un requisito indispensable y, en ese sentido, la descentralización y democratización de la planificación deben constituir dos elementos fundamentales de la nueva administración del país, pues, en un Estado verdaderamente moderno como el que pretende ser Ecuador, la democratización de los planes resulta obligatoria en su concepción, ejecución, control, seguimiento y evaluación. Es esta una de las propuestas ineludibles en un nuevo esquema de planificación, así como también la necesidad de desplegar esfuerzos excepcionales en la preparación de jóvenes para el futuro, la formación de cuadros para la investigación y la innovación.

En síntesis, la planificación en el Ecuador ha adolecido de incohe-

rencias y desarmonías sustanciales que están colaborando con una extremada desigualdad económica y social. En efecto, se perciben con claridad las contradicciones entre las metas esenciales que se proponen los planes y los intereses de los grupos de alto poder económico, si estos consideran que sus intereses podrían ser tocados.

Consiguientemente, la contradicción fundamental se manifiesta entre la necesidad de atender los requerimientos básicos masivos de la población y los consumos selectivos de las clases de altos y medios ingresos. Esta es la gran disyuntiva para la planificación y para el nuevo gobierno: optar por el mejoramiento sustancial del nivel de vida de las áreas populares con el correspondiente estímulo de la demanda global o consagrar la situación de desigualdad prevalente con el consiguiente agravamiento de la crisis. Evitar este último extremo es la prerrogativa fundamental de la democratización de la planificación.

A la planificación también le deberá interesar, de manera fundamental, trabajar sobre las posibilidades objetivas de desarrollo del país más que desde la óptica de los intereses estrechos de gobierno, por lo general atrapados por los intereses de grupos de alto poder, al margen de los objetivos globales y democráticos permanentes del país. Los objetivos y metas de primera prioridad tendrán que ser, necesariamente, el bienestar social (mejoramiento de la calidad de vida de la población de menores ingresos), el mantenimiento de la democracia, la integración y la soberanía nacionales.

Por cierto, el cumplimiento de esas metas en función de las posibilidades de desarrollo futuro del país, requeriría que el próximo plan, que probablemente comenzaría a aplicarse a partir del año 1989, incluya la década de los 90, aproximándose a una perspectiva de orden global, que tome en consideración las nuevas condiciones en las que se desenvuelve el mundo actual (en un contexto de crisis que seguramente sobrepasará el presente siglo) y las posibilidades de reinserción de la economía ecuatoriana en dicho contexto mundial.



## EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

El país no cuenta con un sistema nacional de planificación, por más que se han creado numerosos organismos que de alguna manera, directa o indirectamente, podrían consolidar un verdadero sistema que armonice las funciones económico-sociales y establezca prioridades en el tiempo y en el espacio.

En realidad, ninguno de los planes elaborados (y aplicados parcialmente) han previsto la necesidad de llevar adelante un verdadero proyecto nacional de desarrollo que sea el producto de un consenso democrático del país que implique la participación popular, que sea respetado y promocionado por los diversos gobiernos que se suceden y que tenga como columna vertebral el bienestar social, bajo una condición tendencialmente igualitaria, la integración, la democracia y la soberanía nacionales.

Ultimamente no se conoce un pensamiento básico, sólidamente estructurado sobre planificación, ni se han diseñado directrices claras que sustenten el desarrollo a largo plazo de un proyecto de alcance nacional. En los hechos, en el curso de los últimos años, los planes de desarrollo solo cumplieron un papel de mero trámite y esto es particularmente grave.

En efecto, durante los 10 años precedentes, por una unilateral exageración en la planificación operativa, se ha perdido la visión del desarrollo en el largo plazo, cuestión básica que habría que recuperar inmediatamente. Con el propósito señalado, cabe mencionar que varios países de América Latina cuentan con serios trabajos de prospectiva, como por ejemplo: "Bolivia en el año 2010"; "Brasil 2.000: Nuevo pacto social"; "México, 2010, prospectiva industrial"; y, entre otros, "Perú en el siglo XXI".

La crisis económica internacional y el diseño de los objetivos y metas para el desarrollo en la última década del siglo, exigen, de

manera prioritaria, trabajar en una visión global y en perspectiva de la economía nacional.

## 2. LA PLANIFICACION Y LA INTEGRACION NACIONAL

La integración nacional no solo es un asunto de infraestructura física, aunque se la considera esencial, sino además de integración en lo económico, social y político respetando el desarrollo autónomo de las diversas regiones y nacionalidades al interior del país, de manera de ir conformando progresivamente una sociedad igualitaria en el goce de los derechos humanos básicos, considerando que se vive en una sociedad plurinacional y al mismo tiempo de capitalismo dependiente en el que impera una extrema desigualdad económica y social.

La planificación no ha tomado en consideración una concepción unitaria del Estado, ni de algunos de sus órganos más importantes como son los Consejos Provinciales y los Municipios. Tampoco se han tomado en consideración los comités provinciales de desarrollo, de reciente creación, que habrían podido convertirse en herramientas invalorable para promover el desarrollo regional o local. El nuevo gobierno podría y debería utilizar estas entidades poniéndolas al servicio de la planificación, previa consulta con las nuevas autoridades provinciales y cantonales.

Hay un notable deterioro del regimen de los Consejos Provinciales y Consejos Municipales, venidos a menos últimamente, pues su dependencia económica del gobierno central es tan ostensible, que al sobrevenir la crisis nacional han caído en una profunda postración económica. El reencuentro con estas áreas del Estado resulta indispensable a fin de que sus necesidades de planificación y desarrollo se inscriban en los lineamientos generales del plan, de los programas, proyectos y acciones del sistema nacional de planificación que deberá ser implementado por el CONADE.



La ley del CONADE en su artículo 12 estatuye claramente esta cuestión al expresar que, los organismos regionales y provinciales de desarrollo funcionarán estrechamente vinculados al CONADE y tendrán a su cargo el estudio, planificación, ejecución, coordinación y evaluación de los programas de desarrollo en sus correspondientes áreas. El Art. 15, a su vez, establece que en todas las provincias se formarán comités de desarrollo que funcionarán como organismos consultivos y de coordinación del CONADE. Se reitera aquí el hecho de que esta disposición ha permanecido en calidad de letra muerta en el proceso de planificación ecuatoriano.

Tampoco los planes han tomado en cuenta un punto básico de la constitución de la República, esto es, la estructura del Estado en términos macroeconómicos y sociales, al reconocer y diferenciar cuatro sectores en la economía: el sector público, el sector privado; el sector mixto como una alternativa para aminorar conflictos entre los campos público y privado; y, el sector comunitario que, hasta el momento no ha comenzado a ser promovido y menos aún constituido. Tal omisión significó una seria deficiencia para la distribución de los beneficios económicos de la sociedad ecuatoriana. Los dos últimos planes nacionales (1980/84 y 1985/88) no tomaron en consideración esta disposición constitucional, al olvidar al sector comunitario y tratar de privatizar numerosas e importantes empresas mixtas o de propiedad estatal.

La planificación regional, incluida en la planificación global y sectorial, podría constituir la base fundamental para la integración nacional.

Actualmente existen algunos organismos regionales que nacieron por demandas ajenas a la planificación (CREA, CRM, PREDESUR, CEDEGE) y que están lejos de integrarse a una concepción global del desarrollo.

El CONADE mantiene una importante unidad de planificación re-

gional que viene trabajando varias décadas en la teorización y, en medida muy modesta, en la coordinación con dichos organismos regionales.

A mediados de la década de los 70 se intentó una regionalización del país (8 regiones) basada en largos estudios y asesoría externa, que resultó impracticable por no haber trabajado en estrecha vinculación con los potenciales interesados (autoridades provinciales y su misma población) ni conocer bien algunos aspectos históricos que debían tomarse en consideración al hacer las propuestas. Este fracaso fue el fruto de un trabajo aislado y sin consenso previo de las autoridades seccionales teóricamente involucradas en ese entonces. De esta manera quedaron aisladas de la propuesta de planificación las provincias centrales de la Sierra, las de la frontera norte y la región amazónica centro-norte.

Todo indicaba que no estaban dadas las condiciones necesarias para ir a una planificación regional nacional, ni en las provincias ni en la misma Junta Nacional de Planificación (hoy CONADE).

Se requería, además, organizar unidades de planificación en cada región lo que implicaba costos considerables y la necesidad de contar con cuadros humanos preparados para trabajar en provincias en una materia nueva, como es la planificación regional.

No obstante, es digno de mencionarse un primer trabajo de planificación regional de mediano plazo, entre el CREA y la JUNAPLA. Se elaboraron extensos diagnósticos de las tres provincias involucradas (Azuay, Cañar y Morona Santiago) y los respectivos planes de acción. La JUNAPLA tuvo que trabajar a fondo en este compromiso durante un buen trecho y utilizar buena parte de los técnicos de la entidad.

Otra interesante experiencia se tuvo en Esmeraldas (1974/75) al crearse OIPE (Oficina Integrada de Planificación de Esmeraldas)



con el apoyo técnico de JUNAPLA, la OEA, el Consejo Provincial y los Municipios. Culminaron los trabajos de diagnóstico provincial y propuestas de acción que incluían, aproximadamente, 100 perfiles de proyectos (de todos los sectores económicos y sociales) que debían ser discutidos, priorizados y ejecutados. La OIPE no pudo continuar operando frente a la transitoriedad de las autoridades seccionales que no supieron captar la importancia de un proyecto de desarrollo provincial integral en el contexto de plena euforia petrolera, ni estaban interesados en programas de desarrollo de mediano y largo plazo dadas las emergencias políticas de coyuntura.

Ciertamente, se han realizado varios estudios socio-económicos provinciales y regionales en diversas épocas, pero han sido elaborados desde afuera, sin mayor vínculo con las autoridades seccionales y la problemática nacional. Uno de los más importantes es el Plan de Desarrollo de la Región Uno (que involucra a las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura) que, desde su terminación en 1984, no ha tenido promoción alguna. En el presente año (1988) el CONADE ha terminado un plan especial para la provincia de Galápagos, que tiene fines fundamentalmente conservacionistas de la fauna y flora, sobre las cuales hay interés científico mundial.

En síntesis, si bien la Ley del CONADE contempla la formación de comités provinciales de desarrollo, con los cuales el sistema de planificación se complementarí, el plan de desarrollo 1985/88 no lo plantea, aunque en la práctica se logró conformar un único comité en la Provincia de Tungurahua.

En cambio operan las denominadas Unidades Ejecutoras, contraponiendo la ejecución de determinados proyectos que no constan en el Plan de Desarrollo. Las Unidades Ejecutoras manejan recursos financieros importantes para concretar un significativo número de proyectos de corte populista, marginando un tipo de

gional que viene trabajando varias décadas en la teorización y, en medida muy modesta, en la coordinación con dichos organismos regionales.

A mediados de la década de los 70 se intentó una regionalización del país (8 regiones) basada en largos estudios y asesoría externa, que resultó impracticable por no haber trabajado en estrecha vinculación con los potenciales interesados (autoridades provinciales y su misma población) ni conocer bien algunos aspectos históricos que debían tomarse en consideración al hacer las propuestas. Este fracaso fue el fruto de un trabajo aislado y sin consenso previo de las autoridades seccionales teóricamente involucradas en ese entonces. De esta manera quedaron aisladas de la propuesta de planificación las provincias centrales de la Sierra, las de la frontera norte y la región amazónica centro-norte.

Todo indicaba que no estaban dadas las condiciones necesarias para ir a una planificación regional nacional, ni en las provincias ni en la misma Junta Nacional de Planificación (hoy CONADE).

Se requería, además, organizar unidades de planificación en cada región lo que implicaba costos considerables y la necesidad de contar con cuadros humanos preparados para trabajar en provincias en una materia nueva, como es la planificación regional.

No obstante, es digno de mencionarse un primer trabajo de planificación regional de mediano plazo, entre el CREA y la JUNAPLA. Se elaboraron extensos diagnósticos de las tres provincias involucradas (Azuay, Cañar y Morona Santiago) y los respectivos planes de acción. La JUNAPLA tuvo que trabajar a fondo en este compromiso durante un buen trecho y utilizar buena parte de los técnicos de la entidad.

Otra interesante experiencia se tuvo en Esmeraldas (1974/75) al crearse OIPE (Oficina Integrada de Planificación de Esmeraldas)



con el apoyo técnico de JUNAPLA, la OEA, el Consejo Provincial y los Municipios. Culminaron los trabajos de diagnóstico provincial y propuestas de acción que incluían, aproximadamente, 100 perfiles de proyectos (de todos los sectores económicos y sociales) que debían ser discutidos, priorizados y ejecutados. La OIPE no pudo continuar operando frente a la transitoriedad de las autoridades seccionales que no supieron captar la importancia de un proyecto de desarrollo provincial integral en el contexto de plena euforia petrolera, ni estaban interesados en programas de desarrollo de mediano y largo plazo dadas las emergencias políticas de coyuntura.

Ciertamente, se han realizado varios estudios socio-económicos provinciales y regionales en diversas épocas, pero han sido elaborados desde afuera, sin mayor vínculo con las autoridades seccionales y la problemática nacional. Uno de los más importantes es el Plan de Desarrollo de la Región Uno (que involucra a las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura) que, desde su terminación en 1984, no ha tenido promoción alguna. En el presente año (1988) el CONADE ha terminado un plan especial para la provincia de Galápagos, que tiene fines fundamentalmente conservacionistas de la fauna y flora, sobre las cuales hay interés científico mundial.

En síntesis, si bien la Ley del CONADE contempla la formación de comités provinciales de desarrollo, con los cuales el sistema de planificación se complementarían, el plan de desarrollo 1985/88 no lo plantea, aunque en la práctica se logró conformar un único comité en la Provincia de Tungurahua.

En cambio operan las denominadas Unidades Ejecutoras, contraponiendo la ejecución de determinados proyectos que no constan en el Plan de Desarrollo. Las Unidades Ejecutoras manejan recursos financieros importantes para concretar un significativo número de proyectos de corte populista, marginando un tipo de

gestión y ejecución propia de las entidades seccionales de las provincias. De esta manera, compiten por recursos dos tipos de proyectos:

- a. Los proyectos del Plan de Desarrollo; y,
- b. Los proyectos de las Unidades Ejecutoras que se llevan a cabo sin coordinación alguna con el Plan, dándose a entender que los proyectos de los Consejos Provinciales y Municipios no eran prioritarios en el programa de gobierno.

En resumen, lo que importa destacar en materia de integración nacional por la vía de la planificación regional es, en la práctica, el tratar de planificar regiones-problema diseñando para ellas programas para solucionar problemas específicos y coordinando la incorporación de la región en cuestión dentro del contexto socio-económico nacional, en el cual está inmersa.

Las experiencias obtenidas en el país, con las importantes regiones que tratan de desarrollar instituciones como el CREA, el CRM, el CEDEGE, y el PREDESUR, están arrojando resultados bastante modestos debido a factores de orden económico, social, político y a la concepción misma del desarrollo y planificación regional (planificación del desarrollo de regiones a nivel regional) que elabora planes y define políticas para una región aislada dentro del contexto nacional lo que implica desconocer o minimizar la importancia de las interrelaciones existentes entre las distintas partes del espacio nacional. En ese contexto, las entidades de planificación regional existentes en Ecuador han logrado constituir un cierto número de proyectos (una lista de proyectos), en diversos grados de desarrollo, en buena parte desvinculados de un enfoque de desarrollo nacional.

Cuando la JUNAPLA (en 1977) presentó un plan regional a nivel nacional, que no pudo ser implantado por las razones arriba indica-



das, las cuatro entidades de planificación regional citadas ya venían operando desde hace un buen número de años. El proyecto nacional en cuestión asimiló (teóricamente) esas entidades al esquema de regionalización nacional propuesto, aunque ellas no manifestaron interés alguno ni tampoco hubo respuestas positivas concretas de las demás provincias. En definitiva el proyecto de regionalización nacional resultó solo un buen ejercicio intelectual cuya elaboración demandó no menos de dos años de esfuerzos de los técnicos de la JUNAPLA, llegándose a la conclusión de que estos intentos debían realizarse únicamente a solicitud de los interesados directos.

La experiencia narrada invita a una profunda meditación por parte de las nuevas autoridades del gobierno y de la planificación nacional a fin de tomar decisiones sobre un aspecto tan importante y útil para el ordenamiento económico y social del país, en esta etapa de crisis generalizada.

### **3. EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES, ECONOMICOS Y HUMANOS**

El "deber ser" de la planificación económica y social del Ecuador debe poner énfasis en el manejo de los principales recursos naturales y, consecuentemente, dar prioridad al desarrollo rural, la reforma agraria y colonización, la investigación y explotación de los recursos mineros, el desarrollo del turismo, la explotación de los recursos ictiológicos y forestales y, muy especialmente, la organización social para el incremento de la producción. Este ámbito, como parte de una visión estructural, es el que se debe mantener en constante análisis y evaluación, a fin de disponer de visiones y planes nacionales de desarrollo actualizados permanentemente.

El nuevo gobierno necesitará conocer, mediante una buena evaluación de los recursos naturales disponibles y de todo el proceso de

desarrollo económico y social ocurrido en estos últimos tres quinquenios y, en consonancia con ello, poder diseñar políticas y desarrollar acciones concretas. Como ya se mencionó, la implantación de un efectivo sistema de evaluación y control de la planificación y de las acciones concretas, ha constituido uno de los aspectos más descuidados de la planificación que, inclusive, en estos últimos años ha dado lugar a las más grandes estafas conocidas en la historia del país.

El débil proceso de planificación fue incapaz de imprimir racionalidad al manejo de los recursos (internos y externos) y su acción fue sustancialmente menor en los aspectos de distribución equitativa de beneficios y de movilidad social. Las clases sociales marginadas no fueron consideradas en los programas y políticas convencionales para el manejo de la economía. No hubo imaginación en la nueva fase económica del país impuesta por el petróleo, de manera que no se pudo contar con un nuevo estilo de sociedad como meta a ser alcanzada, pese a los grandes beneficios de los últimos 15 años petroleros.

En lo que toca a los recursos humanos, el CONADE, nunca elaboró un plan de desarrollo que tome como base la solución de los problemas de desempleo y subempleo a pesar de que en años recientes el subempleo alcanzaba el 56o/o de la PEA del país y el desempleo abierto, el 13o/o. Soluciones parciales sobre este aspecto emergen como resultados secundarios de los programas sectoriales del plan y no como consecuencia de programas específicos y directos de empleo.

En el momento actual se impone trabajar en forma directa, con programas y proyectos para crear un creciente número de puestos de trabajo a nivel nacional, creación que debe estar inscrita en un sistema nacional de planificación.



#### 4. DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

En el área de la ciencia y tecnología, el CONACYT, órgano de relevante importancia para el futuro del país, actualmente adscrito al CONADE, no ha logrado, que se sepa, estructurar un plan de desarrollo en esta materia y menos diseñar un sistema de planificación en ese campo, aunque no se puede desconocer la elaboración de un paquete de políticas de orden muy general.

Los gobiernos de turno han hablado reiteradamente de la importancia capital del desarrollo científico y tecnológico que debería afrontar el país, pero tales afanes no han rebasado la fase del discurso y ha habido ausencia evidente de apoyos concretos.

El Plan Nacional de Desarrollo, 1985/88 solo trae un diagnóstico dramático sobre la situación de este vital campo de actividad y, como se señaló, un conjunto de políticas de orden general y propuestas de acción concretas que el gobierno venidero deberá incorporar en el nuevo plan de desarrollo. Los siguientes párrafos pertenecen al citado Plan (Anexo IV: "Otras Políticas y Programas", CONADE, octubre 1985).

*"La investigación y demás actividades científicas y tecnológicas no han sido tratadas, ni se han expresado como elementos coadyuvantes del desarrollo socio-económico del país; se evidencia una falta de relación entre las actividades científico-tecnológicas y las necesidades, tanto prioritarias de la población (alimentación, nutrición, vivienda, etc.) cuanto económico-administrativas; y, no existe una articulación jurídico-administrativa adecuada a los propósitos entre las unidades e instituciones que realizan estas actividades".*

*"El desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas es mínimo en el país y tiene deficiencia de recursos*

humanos, físicos y financieros; descoordinada utilización de los recursos existentes; una no formación sistemática de recursos humanos calificados; un desajuste entre las necesidades científico-tecnológicas del país y el sistema educativo; una aún débil organización de la Comunidad Científica; una carencia de servicios científicos y tecnológicos; y, una limitada participación de las actividades científicas y tecnológicas y su producción, en el mejoramiento y desarrollo del acervo cultural del país”.

“En el país se utilizan preferentemente tecnologías extranjeras y las actividades de selección, adaptación, innovación y la participación de las de investigación y servicios científicos y tecnológicos son reducidas; además, la falta de racionalidad en la toma de decisiones tecnológicas, el incipiente manejo de la gestión tecnológica empresarial en las fases previas a la producción y en la producción misma; la insuficiencia de servicios de asistencia técnica al empresario, da como resultado la falta de una verdadera innovación tecnológica de procesos y de evaluación de las mejores alternativas y una baja calidad y altos costos en los productos, no siendo competitivos en el mercado internacional”.

## 5. LA DISTRIBUCION SOCIAL DEL INGRESO

En la etapa petrolera del Ecuador se dio un activo movimiento de ciertas clases sociales, en procura de alcanzar los beneficios de la nueva situación de recursos financieros generados por la exportación de hidrocarburos. El sector industrial logró captar excedentes de volumen extraordinario con la ayuda incondicional del Estado, debido a la política económica de sustitución indiscriminada de importaciones. En cierto momento, con los dólares petro-



leros se logró una importante capitalización de la economía, la misma que no ha sido aprovechada en los últimos años. Por otra parte, esos nuevos recursos se incrementaron con la política de un "agresivo" endeudamiento externo y, en tales circunstancias, el manejo del Estado se convirtió en el centro de atracción y superenriquecimiento de las clases más pudientes del país, especialmente pertenecientes a los sectores industrial, exportador, importador, financiero y bancario, y agropecuario moderno. Se acrecentó y consolidó una clase media antes empobrecida y fue posible también conseguir mejores remuneraciones y más puestos de trabajo para asalariados ciudadanos, pero no obtuvo casi nada el numeroso sector de pequeños campesinos. La crisis ha deteriorado profundamente el nivel de ingresos reales de la clase media, trabajadores asalariados, sectores urbanos que superviven bajo una "economía informal", pequeños campesinos, etc., golpeados por un proceso inflacionario acelerado y un masivo desempleo y subempleo.

La planificación tendrá que considerar, obligadamente, las diversas situaciones que plantean las clases y grupos sociales arriba citados de manera que los ingresos de la población (y su bienestar) presenten una distribución tendencialmente equitativa. La planificación en el Ecuador (más de 30 años) ha demostrado hasta la saciedad que el puro crecimiento económico no soluciona los problemas básicos del país ni tampoco se produce espontáneamente una distribución equitativa de la riqueza, aunque sí, una concentración extrema de ella. Tal es el caso del Ecuador y tal el desafío para la futura planificación.

Por lo demás, los planes de desarrollo no han diseñado políticas de redistribución del ingreso en beneficio de los estratos poblacionales más pobres del país a pesar de que se contó, desde 1972, con enormes recursos financieros provenientes de la exportación petrolera. El Estado tomó, inicialmente, una cuota importante del excedente económico generado en ese período que fue rápidamente arrebatado por los principales grupos de poder económico del país

y de determinadas transnacionales.

En conclusión, la atención de aspectos de tanta trascendencia como las políticas y acciones para comenzar un proceso de redistribución del ingreso y de la riqueza, constituyen problemas de la mayor importancia para la planificación. Por no existir esa racionalidad, la acumulación de excedentes por parte de grupos minoritarios ha llegado a su mayor extremo en estos últimos años. De allí la necesidad ineludible de que la planificación sea, en lo fundamental, humanista y pueda profundizarse en el entorno que se desenvuelve el ser humano.

El hecho concreto es que el nivel real de los ingresos para el sector de trabajadores asalariados y empleados ha sufrido una disminución drástica, del orden del 50o/o en los últimos 12 meses a partir de julio del 87 y en ese contexto, ni siquiera el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha podido cumplir sus obligaciones básicas con sus afiliados, hablándose, incluso, de una "posible quiebra" económica de la entidad.

Como se sabe, el IESS es una de las instituciones sociales más importantes del país, que opera con aportaciones de los trabajadores. Hay que rescatar esta entidad entre otras acciones, exigiendo al Estado cancele sus enormes deudas que se acercan a los 180 mil millones de sucres entre préstamos y aportes patronales no pagados por el Estado. Es necesario rediseñar el Seguro Social, tomando en cuenta los sectores poblacionales que lo conforman, y la calidad y cantidad de beneficios que deben tener los mismos. Posiblemente sea conveniente independizar el Seguro Militar y de Policía y, por otro lado, establecer topes muy concretos en las reivindicaciones económicas planteadas por sus 26 sindicatos de trabajadores burócratas que agrupan a unas 13 mil y más personas ocupadas.



## 6. LAS VARIABLES EXTERNAS

### a. El Comercio Exterior

Es este un sector de extraordinaria importancia en la economía ecuatoriana. Sin embargo, su organización y los mecanismos de coordinación interinstitucional ostentan fallas apreciables a las que no puede ser indiferente la planificación y la política de gobierno.

Por ejemplo, los últimos planes de desarrollo muestran una evidente falta de armonización de las políticas de exportación de petróleo vinculadas a CEPE y las políticas generales vinculadas a la gestión del Ministerio de Industria, Comercio Exterior, Integración y Pesca (MICIP). Esto significa que el comercio de exportación petrolera no fortaleció la política y la estrategia del comercio exterior en general y viceversa. Las dos entidades actúan como compartimentos estancos, pues no existe un foro en el que se encuentren los intereses de CEPE y del MICIP.

De esta manera, por ejemplo, en el Comité de Comercio Exterior e Integración del MICIP no está involucrado CEPE. De igual modo, CEPE no mantiene vínculos más estrechos con Cancillería, en cuanto a políticas de comercio exterior.

Igual anomalía pueden anotarse para el caso de las relaciones entre el MICIP y el Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX). Este último ente es un órgano de la Corporación Financiera Nacional que no tiene una estricta coordinación de sus políticas de comercio exterior del MICIP. El FOPEX tampoco se vincula con la banca privada y no hay justificación suficiente para que las dos entidades actúen como compartimentos estancos. Se podrían multiplicar los ejemplos para demostrar la existencia de problemas importantes de descoordinación interinstitucional.

Todas estas constataciones y reflexiones plantean una interrogante importante, que la planificación debe considerar como una posibilidad: *¿Sería acaso conveniente la creación de un Ministerio de Comercio Exterior con capacidad para impartir políticas, estrategias y planes coherentes de comercio exterior?*

Por lo que toca a instrumentos operativos al servicio de este básico sector, el país no cuenta con un plan de promoción para el comercio de exportación. No se cuenta tampoco con un verdadero sistema arancelario, no existe un sistema nacional de información comercial ni una ley de seguro de exportación y, lo que es fundamental, se carece de una adecuada ley de comercio exterior. Es verdad que existen acuerdos y normas entre el Ministerio de Industrias, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas pero no existe un cuerpo legal organizado y sistematizado del comercio exterior. Por esta vía se aplica, por ejemplo, que el Fondo de Promoción de Exportaciones trabaje separado del Ministerio de Industrias.

#### **b. La deuda externa**

El CONADE no ha participado en el manejo de la deuda externa, pues aunque conoce la deuda pública no conoce a cabalidad la deuda privada. En todo caso, la deuda externa sólo ha operado como un parámetro para la elaboración de los planes operativos e introducir en ellos los ajustes pertinentes a fin de viabilizar los créditos otorgados por el Fondo Monetario Internacional.

En consecuencia, la planificación y el órgano planificador han permanecido al margen de las renegociaciones de la deuda externa pues, por añadidura, el CONADE carece de instrumentos legales y de capacidad de decisión política para accionar en este terreno. Este hecho es grave, puesto que la planificación no puede dejar de



lado una de las variables más importantes de la crisis económica y del desarrollo nacionales.

### c. **Inversión extranjera**

No existe política explícita sobre inversión extranjera y es obvio que la responsabilidad sobre este campo le corresponde a la planificación. El plan de desarrollo únicamente cuadra el equilibrio del sector externo utilizando la inversión extranjera para solventar el desbalance del ahorro interno. Por otro lado se ha procedido, bajo la iniciativa ecuatoriana, a un sistemático desmantelamiento de la Decisión 24, hecho ante el cual los directivos del CONADE no hicieron defensa alguna.

Es hora de trabajar con más seriedad en este campo, con la inclusión transparente, de sus posibilidades y limitaciones, en la planificación.

### d. **Arancel.**

Volviendo al arancel, el actual de importación debe ser revisado enteramente puesto que en él descansan las políticas industriales, comerciales, agrícolas, fiscales, de integración y un complejo paquete de compromisos bilaterales del país. Debe ser revisado para consolidar un modelo de desarrollo que incluya los sectores arriba nombrados, pues el arancel vigente está sesgado hacia una amplia liberalización, que fue la política de gobierno que termina al 10 de agosto de 1988.

### e. **Presupuesto de divisas**

No hay presupuesto de divisas en función de la deuda externa, de las necesidades de importación, de los precios del petróleo, etc. Se requiere un manejo selectivo de importaciones (y no el determinado por el mercado) para lo cual es indispensable que la política

cambiaría esté en manos del Banco Central del Ecuador, eliminando la actual desincautación de las divisas.

#### f. La integración subregional

Los planes ecuatorianos tampoco incorporaron los programas económicos de integración del Grupo Andino y de ALADI-ALALC, razón por la cual no se conocen los costos/beneficios de la integración luego de 28 años de existencia de ALADI/ALALC y 19 años de vida del Grupo Andino en lo que fue fundamental: la industria y el comercio.

La planificación económica y social del Ecuador debe afrontar los retos de la integración y la necesidad de consolidar la identidad nacional. Esta actividad resulta indispensable dentro de las relaciones internacionales; pues, de lo que ahora se trata es de conformar estados respetuosos y respetados en el concierto internacional. La planificación es una tarea de la economía, sociología, política e historia nacionales, pero por sobre todas ellas es una tarea de la política del Estado, toda vez que la razón o propósito fundamental reside en el deseo de los ecuatorianos de proyectarse en su propia historia y en la de la humanidad.

### 7. LAS POLÍTICAS MONETARIA Y CAMBIARIA

Esas políticas han mostrado considerables vacíos en el curso de los últimos quince años. Tan sólo para ejemplificar, se señala como grave la falta de realismo al subvalorar el dólar, por un largo período, frente a las reales necesidades de la economía nacional, pues las decisiones en ese campo estuvieron viciadas por la primacía de criterios políticos, lo que dio lugar a un uso irracional y derrochador de las reservas de divisas.

En contraste, las políticas de los últimos años han determinado



una significativa sobrevaloración de esa divisa, acompañada de un alto componente especulativo, política que viene reforzando el fuerte proceso inflacionario que vive el país, debido en alta proporción, a la política de liberalización de los tipos de cambio monetario y tasas de interés y un gasto público desenfrenado y no debidamente priorizado.

No se puede desconocer, en tal situación, los impactos de la caída de las exportaciones, especialmente de los precios del petróleo a partir de 1986 y la interrupción de sus exportaciones por casi seis meses, debido al sismo de marzo de 1987.

Ese conjunto de políticas fallidas hay que atribuir las a la Junta Monetaria y al organismo planificador, con el agravante de que esta última entidad nunca asumió responsabilidades sobre el manejo de la política monetaria y cambiaria. Que se sepa, ningún plan económico-social incluyó, con carácter imperativo, este tipo de políticas. Es más, para los efectos de planificación no ha habido concertación de criterios entre el Banco Central (Junta Monetaria) y el actual CONADE. Los planes de desarrollo no se elaboraron sobre la base de un presupuesto integral de divisas, lo que sería de invalorable ayuda para lograr diseños más realistas del plan.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo carece de una visión y una política monetaria y cambiaria; sustentándose fundamentalmente en los declinantes precios internacionales, especialmente del petróleo. Son muy conocidos los varios ajustes de los planes operativos por las bajas sucesivas del precio del petróleo en el curso de 1986, ajustes que dejaron de tener vigencia al sobrevenir el terremoto de marzo de 1987 y sus impactos económicos y sociales.

El plan tampoco incluye políticas de ahorro, de relaciones internacionales, ni prevee el manejo de la crisis. En síntesis, el CONADE nunca ha manejado las variables monetaria y cambiaria, porque tradicionalmente han sido administradas enteramente por el Banco Central (Junta Monetaria).

## 8. EL SECTOR INDUSTRIAL

Una área básica en la creación de riqueza es la industria. En ella, por ejemplo, el manejo de los aranceles es fundamental. Los planes de desarrollo no han contemplado políticas arancelarias; y, dadas las circunstancias actuales y las perspectivas futuras de la economía nacional e internacional, la situación de la industria para los años que quedan de este siglo, es incierta. En ese contexto, cabe reflexionar profundamente sobre la situación y alternativas a las que podría optar la industria ecuatoriana en estos próximos años. Por otro lado, como se sabe, ha comenzado la reanimación del proceso de integración andina y en breve operarán los compromisos que el Ecuador tendrá que cumplirlos como miembro que es del Acuerdo de Cartagena. Ello afectará significativamente al sector industrial ecuatoriano. Cabe, entonces, preguntarse sobre las industrias que irán a la integración y, finalmente, qué tipo de desarrollo industrial requiere el Ecuador, por lo menos hasta finales del siglo. Estas son cuestiones básicas que debe plantear una estrategia de planificación.

Por otro lado, el sector industrial también ha sido una de las actividades más afectadas por la crisis económica nacional, al caer sensiblemente la demanda agregada nacional, a lo que habría que añadir fuertes modificaciones de las leyes de fomento industrial que disminuyeron ostensiblemente las prevendas de que gozó en el pasado, e importantes cambios en los sistemas arancelarios que estimularon la competencia de productos importados.

## 9. LA COORDINACION INSTITUCIONAL

También es fundamental recuperar la coordinación interinstitucional en materia económica y social. En la actualidad, por ejemplo, la autonomía del BEDE no parece compatible con la visión de una planificación regional; los fondos del Banco Nacional de Fomento no tienen una base en los problemas de la seguridad alimentaria y,



entre otros aspectos fundamentales, el campo de la salud no encontró la coordinación necesaria en los esfuerzos del IESS y del Ministerio de Salud Pública. En consecuencia, por la falta de coordinación estatal, los sacrificios sociales han sido demasiado elevados toda vez que las necesidades básicas como las de salud, fueron, en buena parte, cubiertas por el propio peculio de los trabajadores. En esta área de coordinación, el Consejo Nacional de Desarrollo debe instrumentar, a la brevedad posible, alternativas de coordinación institucional a nivel nacional, que haga posible cumplir con los planteamientos de redistribución de la riqueza hacia el bienestar social de los ecuatorianos, que todo gobierno lo explicita en tiempos de campaña.

## 10. EL CONADE Y LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Parecen inadecuados los mecanismos de relación entre la planificación (CONADE) y la Presidencia de la República. Se considera que el CONADE debe estar vinculado directamente a la Presidencia de la República y poder plantear alternativas de desarrollo al gobierno.

Es evidente la falta de una vinculación estrecha, por decir lo menos, entre la Presidencia de la República y el organismo planificador, el CONADE. La ejecución de una planificación armónica y coherente implicaría, por supuesto, partir de la base de que existe un total entendimiento entre el Presidente y Vicepresidente de la República elegidos por el voto popular. Desafortunadamente la experiencia de la planificación ecuatoriana demuestra que cuando no existió la premisa mayor, la de los entendimientos permanentes, hubo resultados totalmente negativos para llevar adelante los planes nacionales de desarrollo, más aún si en la práctica no se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación de los planes nacionales de desarrollo.

Consecuentemente, sería de interés que el Congreso Nacional evalúe las experiencias de los últimos 10 años en materia de planificación y en ese contexto examine la conveniencia de que el Vicepresidente de la República continúe presidiendo la planificación nacional o, en su defecto, desempeñe algún relevante papel en el Congreso Nacional, cuestión que requeriría la revisión de la Constitución del país.



## ¿POR QUE SON INEFICIENTES LAS EMPRESAS ESTATALES ECUATORIANAS? \*\*

*Isaías Campaña \**

### 1.0 INTRODUCCION

En los últimos tiempos el Estado ha venido asumiendo cada vez una función más importante en la economía: se le dio mayor énfasis a la planificación de las variables económicas; se expandió vertiginosamente el presupuesto destinado a gastos sociales y a la dotación de infraestructura y de servicios necesarios para la evolución de la economía; sobre todo a partir de la década del 70 comenzaron a operar decenas de empresas estatales y mixtas, considerando que constituían el motor del desarrollo económico del país.

Simultáneamente ciertos grupos empresariales impugnaban e impugnan acerbamente la mayor gestión del Estado en la economía, pues-

---

\*/ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UC.

\*\*/ Este trabajo es parte de un estudio más extenso sobre el mismo tema.

to que iba en contra de los "sagrados" intereses de la libre iniciativa privada. Los balances negativos, los altos costos de producción y precios de venta de determinados productos, así como las relativamente elevadas tarifas de los pésimos servicios básicos que ofrecían, etc., abonaban aún más en contra de la imagen de las empresas estatales. Ya no eran únicamente ciertos sectores empresariales los que criticaban la ineficiencia de las empresas públicas, sino también los altos funcionarios del Estado.

En el ámbito internacional, algunos expertos afirmaban que existe una relación inversa entre las dimensiones de las instituciones públicas y el índice del progreso económico; en consecuencia, para salir del subdesarrollo los países del tercer mundo debían emprender en agresivos programas de privatizaciones. Otros autores sostenían que el objetivo de la privatización era aliviar los desequilibrios presupuestarios que resultaban del flujo de subsidios del Estado y ante todo conseguir una economía más eficaz. En los países industrializados, como si fuese una nueva moda, se emprendieron masivos programas de privatizaciones y reprivatizaciones.

En el país de los soviets las propias autoridades comenzaron a reconocer la baja productividad de las empresas estatales, lo que en otros tiempos hubiese resultado una herejía. Para combatirlo se empezó a incentivar materialmente a quienes trabajan más y mejor, permitiendo además el funcionamiento de ciertos servicios de carácter privado (peluquerías, cafeterías, etc.), y a estimular el ingreso del capital extranjero. Estos hechos, aparentemente, estarían justificando la tesis de que las empresas estatales por naturaleza son ineficientes, afirmación esta muy discutible, pues hay que analizar toda una serie de factores que por lo general no se toman en consideración.

En efecto, después de implantar sistemas de evaluación de resultados ha mejorado significativamente la productividad y los rendi-



mientos de las empresas públicas surcoreanas.<sup>1</sup> En este país la gestión del Estado en la economía es significativo, ya que las empresas estatales participan activamente en la minería, la manufactura, la banca y los servicios. Corea del Sur es uno de los países asiáticos, cuya economía se ha desarrollado en forma espectacular en los últimos años; a tal punto que determinados expertos afirman que hay que considerarlo como un nuevo país industrializado, aunque no se habla del enorme costo social y el alto grado de dependencia externa de ese país en su conjunto.

Se dice que, en general, las instituciones públicas son ineficientes, pero tampoco es así. En Japón, por ejemplo, las universidades estatales, llamadas imperiales, son de mayor prestigio y eficiencia que las privadas. El simple ingreso del estudiante prácticamente le asegura un trabajo en las más importantes empresas del país.<sup>2</sup> Naturalmente, el ingreso en una universidad imperial, que es completamente gratuita porque es subvencionada por el Gobierno, no es nada fácil. Los padres se preocupan de colocar a sus hijos en prestigiosas escuelas con el fin de que se vayan capacitando para que más tarde puedan aprobar los rigurosísimos exámenes de admisión.

El presente trabajo tiene por objeto describir el surgimiento y desarrollo de las compañías públicas, examinar las principales funciones del Estado en la economía y sobre todo plantear algunas hipótesis acerca de la ineficiencia de las empresas estatales, así mismo se intenta demostrar que estas no son ineficientes por su propia naturaleza, sino que hay otros factores que merecen ser analizados detenidamente. En efecto, el elemento más importante de la producción social es el hombre. Sin él las máquinas, los equipos, las herramientas, permanecerían inactivos. El hombre cons-

---

1/ "Finanzas y Desarrollo", junio 1987, pág. 26.

2/ William Ouchi, "Teoría Z", pág. 31.

tanamente procura adquirir mayores conocimientos y perfeccionar los medios de producción con el propósito de producir más y mejores bienes y servicios para satisfacer sus múltiples necesidades. Por esta razón, nuestro trabajo se concentra en quienes son actores directos del proceso de producción, es decir, empresarios y trabajadores. No estudiaremos las empresas públicas en el campo internacional, sino que nos limitaremos al ámbito nacional.

## 2.0 ORIGEN Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

La dimensión del patrimonio que actualmente posee el Estado es significativo: tierras, bosques, minerales e ingentes recursos monetarios concentrados en el presupuesto del Estado y las instituciones financieras públicas, así como empresas industriales, mineras, comerciales, financieras y de transporte. El surgimiento del sector estatal de la economía se realizó a través de estatizaciones y constituciones de nuevas empresas.

### 2.1 ESTATIZACIONES

El Estado se ha hecho cargo de empresas que han estado al borde de la liquidación, pagó enormes sumas de dinero por concepto de indemnización a los empresarios privados, permitiéndoles trasladar los capitales a ramas más rentables de la economía.

Los Ferrocarriles del Sur fueron construídos entre 1873 y 1908, en cuya construcción murieron cientos de personas como consecuencia de los accidentes de trabajo y de las epidemias que azotaban en ese entonces. En pleno apogeo del comercio entre la costa y la sierra los ferrocarriles fueron administrados por la compañía extranjera "The Guayaquil and Quito Railway Company", hasta cuando salieron al frente las carreteras asfaltadas que permitían la movilización de vehículos a mayor velocidad. Los ingresos de la compañía



empezaron a descender notablemente, asumiendo el Estado la compra y la constitución de la empresa de Ferrocarriles del Estado, haciéndose cargo de su administración para evitar su paralización.

Igualmente, la Compañía Azucarera Tropical Americana S.A. (AZ-TRA), que se constituyó mediante acuerdo ministerial en agosto de 1963, perteneció al sector privado, ya que el 85 por ciento de las acciones correspondía a empresarios particulares y el 15 por ciento restante a la compañía francesa Fives Lille-cail. El primer directorio de la empresa estaba presidido por el señor Ernesto Jouvin Cisneros, uno de los empresarios más ricos de la ciudad de Guayaquil. Al poco tiempo de entrar en operaciones la empresa cayó en la insolvencia ante los acreedores, quienes amenazaron con embargarlo. Desde 1974 el Estado invirtió más de 500 millones de sucres para evitar su liquidación. Actualmente, la Corporación Financiera Nacional posee el 94 por ciento de las acciones y el resto pertenece a la mencionada empresa francesa.

Las minas de Portovelo, otrora la principal del país, fue explotada desde principios de siglo hasta 1950 por la compañía norteamericana "Southamerica Dev. Co.", cuya producción diaria alcanzaba a 50 onzas de oro de la mejor calidad. La empresa abandonó el país cuando los ingresos no eran lo suficientemente atractivos. Para evitar la desocupación de más de 600 trabajadores se constituyó la empresa mixta CIMA, conformada por el Municipio de Zaruma que poseía el 35 por ciento de las acciones y el resto a los ex-trabajadores de la compañía norteamericana.

La Previsora, una de las principales instituciones financieras del país, fue llevada al borde de la bancarrota completa por la administración, puesto que, en contra de lo que prescribe la Ley, había concentrado el crédito por más de 1.400 millones de sucres en 19 empresas que estaban vinculados con los directivos del banco. El Estado mediante Decreto Ejecutivo del 13 de julio de 1979 decidió

la rehabilitación con la concesión de un préstamo de consolidación por 2.900 millones de sucres para evitar su liquidación. Hoy se encuentra operando normalmente y nuevamente ha sido transferido al sector privado y ocupa uno de los primeros lugares entre las instituciones financieras del país.

Por consiguiente, no son únicamente las empresas estatales las ineficientes, como suelen afirmar ciertos sectores empresariales, sino también las empresas del sector privado. A más del hecho de que el Estado ha incorporado a su patrimonio decenas de empresas particulares que han estado al borde de la quiebra, la Superintendencia de Compañías publica periódicamente las partidas de defunción de cientos de empresas.

Determinados grupos empresariales verían con buenos ojos la reprivatización de las empresas estatales que han sido reconstruídas, modernizadas o que empiezan a tener una rentabilidad positiva. La Corporación Financiera Nacional en varias ocasiones ha anunciado que está dispuesta a vender las acciones de las empresas en las que participa, aunque parece que para el sector privado la cotización de las acciones y la rentabilidad no son todavía lo suficientemente atractivas.

## 2.2 CONSTITUCION DE NUEVAS EMPRESAS

El sector estatal de la economía surgió fundamentalmente mediante la constitución de nuevas empresas, especialmente a raíz del denominado "boom petrolero", en el que el Estado no sabía que hacer con los ingentes recursos monetarios provenientes de las exportaciones del petróleo. La mayor parte de las instituciones públicas participaron alegremente en la constitución de nuevas empresas y en el fortalecimiento de las existentes, en unos casos, independientemente y, en otros, asociándose con el capital privado tanto nacional como extranjero, es decir, en la conformación de empresas de economía mixta.



Unicamente la Corporación Financiera Nacional participa accionariamente en más de 50 empresas, entre las más importantes merece destacarse la Cemento Nacional, Cementos Selva Alegre, Alambres Galvanizados Ecuatorianos y Hotel Colón Internacional. Así mismo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) dilapidó los recursos de los afiliados al invertir sus capitales sin una adecuada planificación en decenas de empresas, tales como Industrias Guapán, LIFE, ECASA, Hotel Quito, etc. Actualmente muchas de las empresas en las que invirtió el IESS solamente arrojan pérdidas.

Incluso el Estado ha venido participando, a través de los municipios, en la dotación de infraestructura básica y de servicios para la población. Así, por ejemplo, el cabildo quiteño invirtió sus capitales en las flamantes empresas: Empresa Municipal de Transporte Terrestre, Mercado Mayorista y Unidad de Transporte Masivo de Quito. Así mismo fortaleció financieramente las tradicionales empresas de Agua Potable, Eléctrica de Quito, Pasteurizadora Quito y de Rastro.

Del mismo modo, el Estado ha invertido ingentes recursos monetarios destinados a satisfacer las demandas de las Fuerzas Armadas mediante la constitución de compañías de economía mixta. En efecto, la Dirección de Industrias del Ejército posee acciones en Fabricaciones Militares Ecuatorianas (FAME), Fábrica de Equipo Militar, Acerías Nacionales del Ecuador (ANDEC), Fundiciones Nacionales, Explosivos Compañía de Economía Mixta, ARMCO y Omnibus BB Transportes.

El Banco Nacional de Fomento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA) tampoco se quedaron al margen de la expansión del sector estatal de la economía. En general el sector público no sólo participa en la dotación de infraestructura y de servicios básicos, sino también en ramas que demandan grandes inversiones y que para el inversionista privado comportan riesgos en su etapa inicial. Según el Banco Central del Ecuador, en 1986 a la administración pública le correspondía

el 30 por ciento de las inversiones en la formación bruta de capital fijo. En particular el Estado mantiene una posición accionaria predominante en la explotación e industrialización del petróleo, que contribuye con el 15 por ciento a la generación del Producto Interno Bruto.

### 2.3 ¿POR QUE SE DESARROLLA EL PATRIMONIO DEL ESTADO?

Actualmente el Estado cumple múltiples funciones: a través de leyes y disposiciones administrativas regula la actividad económica de las personas tanto naturales como jurídicas; genera bienes y servicios que no estarían en capacidad de demandarlos amplios sectores de la población si los suministrarían el sector privado; redistribuye la renta y la riqueza entre las personas, empresas y regiones, en unos casos, estableciendo impuestos progresivos y, en otros, eliminándolos; y procura estabilizar ciertos indicadores macroeconómicos, evitando las oscilaciones bruscas de los precios, cotización de divisas, tasas de interés o balanza de pagos.

En otros tiempos el Estado cumplía sus funciones fundamentalmente en base a los impuestos que pagaban los contribuyentes. A medida que transcurría el tiempo se ampliaban las funciones y los gastos del Estado, pero no crecían en la misma proporción los impuestos que recaudaba de los contribuyentes ni tampoco podía incrementarlos porque no estimulaba las actividades productivas. Paulatinamente el Estado incurría en crecientes déficits presupuestarios, y para cubrirlos acudía al endeudamiento interno y sobre todo externo. Esta política condujo a que la deuda externa de nuestro país, como la de muchos estados subdesarrollados, alcance niveles nunca antes registrados.

El Estado periódicamente tenía que enfrentarse a un dilema: elevar los impuestos, con las consecuencias antes indicadas, o acudir



al endeudamiento externo, que crecía a un ritmo acelerado, imponiendo los acreedores condiciones cada vez más onerosas. El Estado optó por una solución mediatizada y adicionalmente buscó una nueva vía: creó o nacionalizó empresas estratégicas, como se indicó anteriormente, cuyos recursos le permitían financiar una parte de los crecientes gastos que demandaba cumplir sus múltiples funciones. Incluso gobiernos adictos a las privatizaciones, como el de Chile, preservaron en manos del Estado las más grandes y estratégicas empresas porque contribuían a financiar las actividades del Estado.

El gobierno de la reconstrucción nacional tampoco pudo privatizar actividades económicas que eran administradas por el Estado. En efecto, a pesar de que se fue limitando el financiamiento y las funciones, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana siguió explotando, industrializando y comercializando el hidrocarburo que, como se indicó, contribuye con el 43 por ciento al presupuesto general del Estado. Además, las rentas del petróleo sirven para el financiamiento de diversas instituciones autónomas estatales, cuyos presupuestos no se incluyen en el presupuesto general del Estado, como los consejos provinciales, concejos municipales, universidades, Fuerzas Armadas, etc. Se estima que los gastos del presupuesto del Gobierno Central únicamente representan el 35 por ciento del total de gastos del sector público.

No sólo las rentas del petróleo alimentan los presupuestos de las instituciones autónomas estatales, sino también los recursos que generan las propias empresas estatales y mixtas. Varias empresas en las que tiene inversiones el IESS, cuyo presupuesto en 1986 representaba el 35 por ciento del presupuesto general del Estado, son altamente rentables y por ende contribuyen al fortalecimiento financiero de sus operaciones. Igualmente, muchas de las empresas en las que participa la Corporación Financiera Nacional son altamente lu-

crativas, tal es el caso del Hotel Colón Internacional. Los directivos de la Corporación desde hace algún tiempo atrás vienen propiciando la privatización de dichas empresas porque consideran que el papel de la Corporación es la de contribuir a la formación de nuevas empresas, y cuando están en marcha debe liberar su capital para nuevas inversiones.

Es probable que surjan nuevos gobiernos más adeptos a las privatizaciones, que transfieran decenas de empresas estatales y mixtas al sector privado, pero seguramente seguirá en manos del Estado la explotación, industrialización y comercialización del petróleo, hasta cuando las reservas lo permitan, por el rol que juega en el financiamiento de las diversas actividades del Estado. A esto se suma el hecho de que en las empresas estatales los trabajadores laboran en forma indefinida, en tanto que las empresas privadas no contemplan el principio de estabilidad. La transferencia al sector privado de las empresas estatales significaría el despido de cientos de trabajadores superfluos que irían a engrosar las filas del ejército de desocupados. Por esta razón, a pesar de los elevados costos sociales que representan, en muchos casos, el Estado se ve obligado a mantener en sus manos empresas públicas.

### 3.0 FUNCIONES DEL ESTADO

Antes de analizar las causas de la ineficiencia de las empresas estatales es necesario examinar las principales funciones que cumple el Estado en la economía. El Estado, a más de generar bienes y servicios a través de las empresas estatales, mediante leyes y disposiciones administrativas, regula la actividad económica de las personas tanto naturales como jurídicas, procura estabilizar los indicadores macroeconómicos, por medio del financiamiento promueve las ramas que desea desarrollar y redistribuye la renta y la riqueza entre personas, empresas y regiones. En suma, el Estado cumple un papel importante en la regulación del aparato productivo.



### 3.1 PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS

Una de las funciones más importantes del Estado es la generación de bienes y servicios, para lo cual el Estado participa en más de 250 empresas, entre estatales y mixtas, que operan en distintas ramas de la economía nacional. En el sector petrolero, el Estado creó mediante decreto supremo, el 23 de junio de 1972, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) con el objeto de ejecutar la política petrolera nacional. El 2 de enero de 1974, CEPE compra el 25 por ciento de las acciones del consorcio TEXACO—GULF y el 31 de diciembre de 1976 adquiere en dinero contante y sonante el 37.5 por ciento de las acciones de la GULF. Desde su creación, CEPE asumió las funciones de explorar, industrializar y exportar el hidrocarburo. Entre 1975 y 1984 perforó 40 pozos exploratorios, de los cuales 20 resultaron productivos. CEPE ha llegado a constituirse en la empresa más grande e importante del país. Según la ley constitutiva, el directorio está presidido por el ministro de Energía y Minas, además por los ministros de Finanzas e Industrias y los representantes del CONADE y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La explotación, industrialización y exportación de petróleo desempeña un papel importante en la economía nacional, puesto que el hidrocarburo participa, como se indicó, con el 15 por ciento en la generación del producto interno bruto y contribuye con el 43 por ciento al presupuesto general del Estado. Del mismo modo, alimenta los presupuestos de varias instituciones autónomas públicas, como los consejos provinciales, los concejos municipales, universidades, Fuerzas Armadas, etc. Las exportaciones del petróleo y sus derivados llegaron a representar más del 70 por ciento del total de las exportaciones del país. A pesar de que tiene una participación mayoritaria, CEPE comparte la explotación de hidrocarburos con las empresas multinacionales, TEXACO y City Investing Company.

En el sector manufacturero el Estado participa prácticamente en todas las ramas, conjuntamente con el capital privado tanto nacional

como extranjero. Las empresas estatales y mixtas producen alimentos, prendas de vestir, calzado, medicamentos, objetos de porcelana, hierro, aparatos eléctricos, vehículos etc. El Estado virtualmente tiene el control absoluto de la producción de cemento en el país y en general participa en ramas que demandan grandes inversiones, cuyas utilidades por lo común no se obtienen en el corto plazo.

En la generación de energía eléctrica el Estado tiene una participación predominante. A través de 17 empresas y una cooperativa de energía eléctrica el Estado subsidia a los abonados industriales al establecer tarifas más bajas en comparación con los abonados que realizan operaciones comerciales. El Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) es el organismo rector de la política eléctrica del país, su directorio está presidido por el ministro de Energía y Minas, además forman parte del directorio los ministros de Finanzas e Industrias, los representantes del CONADE, Colegio de Ingenieros Eléctricos, Fuerzas Armadas y empresas eléctricas, así como el delegado de los trabajadores de las citadas empresas.

En la rama del comercio al por mayor y menor el Estado desempeña un papel significativo con el fin de establecer los niveles adecuados de rentabilidad para los productores. Participa en la compra y venta de mercancías a través de ENAC, ENPROVIT, SNALME y Suministros del Estado. Del mismo modo, presta servicios de hotelería, puesto que el Seguro Social es propietario de uno de los más importantes hoteles del país, el Hotel Quito, y la Corporación Financiera Nacional (CFN) posee un porcentaje importante de las acciones en el Hotel Colón Internacional. Así mismo, ha realizado significativas inversiones para el establecimiento de nuevas empresas hoteleras en diferentes ciudades del país.

El Estado interviene en la rama del transporte terrestre, marítimo y aéreo. En el terrestre, a través de la flamante Unidad de Transporte Masivo de Quito y de la agonizante Empresa de Ferrocarriles del



Estado; en el marítimo, mediante la Flota Mercante Grancolombiana, TRANSNAVE y FLOPEC; y en el aéreo, por medio de TAME y Ecuatoriana de Aviación. Tiene el Control absoluto de las telecomunicaciones a través del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), en el que laboran más de 5.000 trabajadores.

En la rama de establecimientos financieros el Estado juega un rol fundamental por medio del Banco Central, Banco Nacional de Fomento, Banco de Desarrollo, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Corporación Financiera Nacional e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El Banco Central, por ejemplo, concede más del 31 por ciento del total del crédito de las instituciones bancarias privadas; tanto las compañías financieras como los bancos privados son altamente dependientes, para realizar sus operaciones, de los recursos que les provee el Instituto Emisor. A su vez, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con un presupuesto equivalente al 35 por ciento del presupuesto general del Estado, tiene por objeto proteger ciertos riesgos que amenazan al trabajador en el cumplimiento de sus funciones, conceder determinados servicios básicos para el afiliado y otorgar pensiones vitalicias cuando se acoge al derecho de la jubilación. Sin embargo, el Seguro Social al depositar una parte de sus ingentes recursos monetarios en los bancos privados (sin ganar intereses), al comprar cédulas hipotecarias (que le proporcionan un bajo rendimiento), al conceder préstamos subsidiados a los constructores y al hacerse cargo de empresas que han estado al borde de la quiebra, beneficia especialmente a los distintos sectores empresariales.

### 3.2 ESTABILIZACION DE LOS INDICADORES MACROECONOMICOS

El Estado procura controlar los grandes indicadores macroeconómicos, evitando, por ejemplo, las oscilaciones bruscas de los precios, la cotización de divisas, las tasas de interés, los niveles de empleo, la

## Balanza de Pagos, etc

Otrora en la determinación del nivel de precios de los bienes y servicios intervenía activamente el Estado a través de diversos mecanismos. Los precios de los productos agrícolas, de la energía, del transporte, de las telecomunicaciones y de la mayoría de los industrializados eran determinados por el Estado mediante resoluciones de carácter administrativo. Esta política de precios aparentemente no era lo suficientemente atractiva para el sector empresarial, por lo cual empezó a hablar de "precios políticos" en contraste con los precios "reales" impugnados por ellos. En la década del 80 sistemáticamente se fueron sustituyendo los llamados "precios políticos" por los "precios reales", hasta que en diciembre de 1984 se eliminó el control de precios, con excepción de una lista de 18 productos agrícolas que quedaban sujetos a la fijación de precios mínimos de sustentación. En 1987, por ejemplo, se produjo una sobreproducción de arroz que hubiese significado la caída de los precios y desalentado las siembras futuras. ENAC tuvo que comprar toda la producción y exportar los excedentes, a precios bajos, para evitar pérdidas a los productores como consecuencia de la caída interna de los precios.

La liberación del control de precios condujo al incremento espectacular de los mismos, que se expresaba en la aceleración del índice inflacionario, que devoraba la capacidad de compra, especialmente de sectores de ingresos fijos de la población. El Gobierno que consideraba que el libre mecanismo de oferta y demanda era la panacea para el desarrollo del aparato productivo, tuvo que recurrir a medidas de carácter policial para evitar la especulación. Las cajas de las intendencias se llenaron rápidamente de dinero por las multas que pagaban especialmente los medianos y pequeños comerciantes, mientras que los grandes empresarios se enriquecían a toda costa en nombre del llamado libre juego de las fuerzas del mercado.

En los últimos tiempos el Estado, a través de regulaciones de la Junta Monetaria, periódicamente elevó las tasas de interés tanto activas



como pasivas, ya que se estimaba que las bajas tasas no incentivaban el ahorro interno y por el contrario estimulaba la fuga de capitales. En efecto, el inversionista obtenía una mayor rentabilidad al colocar sus capitales en el exterior. Después de significativas elevaciones, el 11 de agosto de 1986, entre otras medidas, el organismo rector de la política monetaria estableció la flotación de las tasas de interés, con lo que su establecimiento recaía en las propias instituciones financieras privadas. La flotación de las tasas condujo a la paralización de las operaciones crediticias y a la elevación espectacular de las tasas de interés, ubicándose en el 40 por ciento en el mercado bancario y en más del 50 por ciento en el mercado extrabancario. Para permitir el normal funcionamiento de las instituciones financieras privadas el Estado tuvo que otorgar un mayor volumen de liquidez y reducir sustancialmente el encaje bancario.

Teóricamente se consideraba que si la determinación del tipo de cambio resultaba del libre mecanismo de oferta y demanda de divisas, la balanza de pagos automáticamente tendería a permanecer equilibrada. Bajas cotizaciones de las divisas con relación a la moneda nacional perjudicará a las exportaciones y estimulará las importaciones, tendiendo a provocar un déficit en la Balanza de Pagos. A su vez, tipos de cambio elevados incentivarán las exportaciones y restringirán las importaciones, conduciendo a un superávit en la Balanza de Pagos.<sup>3</sup> Las medidas del 11 de agosto de 1986 incluyeron precisamente la desincautación de las divisas provenientes de las exportaciones no petroleras, en virtud de lo cual los exportadores e importadores podían vender y comprar divisas en el mercado libre a los precios que determinaban la oferta y la demanda. Esta medida condujo a una estampida de la cotización de la divisa norteamericana. El Estado reiteradamente tuvo que intervenir

---

3/ Farmer y Richman, "La Empresa en el ámbito internacional", págs. 151-152.

en el mercado libre mediante la venta de dólares de la Reserva Monetaria Internacional para atenuar la tendencia alcista. Más tarde, el 23 de febrero de 1988, en contra de su propia doctrina neoliberal, el Gobierno se vio obligado a prohibir las importaciones de automoviles y a elevar los depósitos previos en un 100 por ciento para la Lista 1, segmento B, y en 160 por ciento para la Lista 2, con el fin de controlar la incontrolada cotización del dólar y tratar de equilibrar el desbalance entre exportaciones e importaciones y por ende el de la Balanza de Pagos. A los pocos días, 2 de marzo de 1988, ante los catastróficos impactos de esa política la Junta Monetaria resolvió establecer tres tipos de mercados: el de intervención, el libre controlado y el libre-libre, autoregulado por las llamadas leyes de la oferta y demanda.

El Estado también se ha preocupado por crear fuentes de trabajo para atenuar el elevado y creciente índice de desocupación y subocupación originado en el menor ritmo de crecimiento del aparato productivo del país frente a la tasa de crecimiento de la oferta de la mano de obra. En 1987, por ejemplo, el PIB descendió en 5.2 por ciento, en tanto que la población económicamente activa lo hizo en 2.9 por ciento. En términos absolutos se necesitaban anualmente 93.000 puestos de trabajo solamente para evitar que aumente el índice de desocupación, mientras que en los últimos 8 años apenas se crearon 60.000 puestos de trabajo. Los ofrecimientos que han hecho distintos gobiernos para liquidar la desocupación han quedado, en realidad, como meros slogans por la imposibilidad de desarrollar el aparato productivo acorde con las demandas de la fuerza de trabajo. Los sectores de la población que no lograron ocuparse fueron a engrosar las filas del llamado "sector informal" de la economía. En los últimos años el Estado empezó a preocuparse de este importante sector social, capacitando y concediendo modestas sumas de dinero, en crédito, a las denominadas unidades microempresariales.

### 3.3 TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL SECTOR PRIVADO

El Estado, a diferencia de las compañías financieras privadas, pro-



porciona financiamiento en condiciones ventajosas a los distintos sectores empresariales, coadyuvando al desarrollo del proceso de acumulación. Para tal fin el Estado dispone de varias instituciones financieras, que fueron creadas en el transcurso de los últimos tiempos, con sucursales y agencias distribuidas en diferentes regiones del país.

El 10 de agosto de 1927 el gobierno del Dr. Isidro Ayora inauguró oficialmente el Banco Central del Ecuador. Actualmente, según la Ley de Régimen Monetario, la institución sigue siendo de derecho privado con finalidad pública y tiene por objeto fundamental la ejecución de la política monetaria nacional con el propósito de crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables al desarrollo ordenado de la economía.

El Banco Central está facultado por la ley para realizar, entre otras, las siguientes operaciones: conceder créditos normales, de estabilización, de emergencia y realizar operaciones de mercado abierto; además, es el depositario de los encajes bancarios mínimos de los bancos privados y de los fondos del Estado. El volumen de crédito que concedió el Instituto Emisor en 1986 representó el 50 por ciento de los ingresos del presupuesto general del Estado. Del total del crédito que concedió, el 77 por ciento se canalizó al sector privado, correspondiendo al comercio, a la industria y a las finanzas más del 52 por ciento del total del crédito.

En el segundo semestre de 1987 el Instituto Emisor con el propósito de contrarrestar la tendencia alcista del proceso inflacionario y la presión sobre la demanda de divisas restringió la oferta monetaria y elevó el encaje bancario. Estas medidas provocaron, a su vez, la instantánea elevación de las tasas de interés y prácticamente la paralización de las operaciones de crédito de la banca privada. Al poco tiempo, el organismo rector de la política monetaria se vió obligado a dejar insubsistente dichas medidas. En general, el Banco Central ha jugado un papel fundamental en el financiamiento subsidiado de

las diferentes actividades económicas. En el sexagésimo aniversario de su fundación, el Presidente de la República, a pesar de ser poco partidario de las empresas estatales, señalaba: "Hubo entonces y hay ahora, un Banco Central bizarramente ubicado en el propio sitio de vanguardia; consciente de las responsabilidades y de los riesgos, siempre listo para la lucha por el Ecuador y por la conquista de su magnífico destino".<sup>5</sup>

El Banco Nacional de Fomento es otra de las instituciones financieras que desempeña un papel importante en el financiamiento especialmente del sector agropecuario. El Banco nació en 1928 con el nombre de Banco Hipotecario. Años más tarde, en octubre de 1943, se transformó en Banco Nacional de Fomento. De acuerdo con la ley promulgada el 28 de marzo de 1974, es una entidad autónoma financiera de derecho privado con finalidad social. Las principales funciones que cumple son las siguientes: otorga préstamos para el desarrollo de la producción agropecuaria, artesanía, pequeña industria, la industrialización de productos agropecuarios y la comercialización de los productos provenientes de estas actividades; suministra préstamos para el desarrollo forestal, pesquero, mediana industria y turismo; concede garantías, promueve y organiza empresas de insumos necesarios para la producción agropecuaria, de la pesca, pequeña industria y artesanía; además, recibe depósitos y emite valores fiduciarios negociables en los mercados de valores. En 1986 el Banco Nacional de Fomento concedió crédito por un monto equivalente al 10 por ciento del total del crédito que concedió la banca privada, correspondiendo el 76 por ciento al sector agropecuario, el 11 por ciento al comercio y el 8 por ciento a la pequeña industria y artesanía.

La Corporación Financiera Nacional, que fue creada por la Junta

---

5/ Suplemento Especial del Diario Expreso, 9 de septiembre de 1987, p. 3.



Militar de Gobierno en 1964, tiene como objetivo fundamental estimular el desarrollo de la industria manufacturera, la agroindustria, la pesca y el turismo. Según la ley, a la Corporación le corresponde promover la inversión de capitales en el establecimiento y desarrollo de nuevas empresas; ejecutar proyectos industriales y fomentar el crecimiento organizado de capitales. Para estimular el desarrollo industrial participa como accionista en aquellas empresas a donde el sector privado no puede llegar por falta de capitales. A más de la compra y venta de acciones, el financiamiento constituye otro de los principales mecanismos para acelerar el desarrollo de las ramas que procura promover. En 1986, la Corporación Financiera Nacional concedió crédito por un monto equivalente al 42 por ciento del total del crédito que concedieron las compañías financieras privadas que operan en el país, destinándose más del 51 por ciento al sector manufacturero.

### 3.4 LOS GASTOS SOCIALES

Ningún estado puede beneficiar exclusivamente a un determinado grupo social. Como consecuencia de las presiones de los grupos sociales el Estado se ve obligado a otorgar diversas clases de servicios, incluso, a los estratos más pobres de la población: salud, educación, vivienda, etc. Estos servicios no son demandados por los grupos empresariales, pero son los beneficiarios, ya que son los encargados de construir las obras de infraestructura y de suministrar el equipamiento necesario para su funcionamiento.

Según la Constitución vigente, el Estado tiene que destinar no menos del 30 por ciento de su presupuesto a educación y cultura. La mayor parte de dichos recursos se destinan a la educación pre-escolar, escolar y secundaria, correspondiendo a la educación superior apenas un 5 por ciento del presupuesto general del Estado. Con excepción de las escuelas politécnicas, la enseñanza superior pública es más deficiente que la privada. El deterioro del nivel académico se ha ido agudizando en los últimos años, cuadro que se manifiesta en di-

versas formas: profesionales que se encuentran trabajando en actividades que nada tienen que ver con su formación profesional;\* egresados que aspiran a ocupar un puesto de trabajo en empresas privadas, en ciertos casos, automáticamente son eliminados del proceso de selección por el hecho de haber cursado sus estudios en universidades estatales; empresas que para llenar una vacante ponen como requisito que el aspirante sea graduado en el exterior; y docentes de las universidades estatales que prefieren educar a sus hijos en colegios o escuelas superiores particulares.

En los últimos tiempos no sólo se ha ido deteriorando el nivel académico en los centros de educación superior, sino que también se ha ido deteriorando el principio de autoridad. En muchas ocasiones no sesionaron las autoridades universitarias porque ciertos grupos estudiantiles impidieron utilizando los medios más increíbles. Son múltiples los casos de agresiones tanto a profesores como a las propias autoridades. Las "combativas" y prolongadas huelgas de los trabajadores se constituyeron en meras vacaciones no sólo para los estudiantes y profesores sino también para los propios empleados. Ciertas autoridades coadyuvaron para que se deteriore el nivel académico y el principio de autoridad, puesto que en los ascensos y nombramientos de profesores no predominaban los méritos académicos, sino la identidad política. Los cursos pre-universitarios o de nivelación se convirtieron en meros cursillos políticos. No bien pisaban las aulas universitarias los estudiantes pretendían imponer sus propias reglas de juego. En nombre del libre ingreso se ha permitido que los estudiantes pasen emigrando de facultad en facultad. En nombre de la sagrada autonomía universitaria, los predios han servido, incluso, para cometer actos ilícitos. En estas condiciones, los centros de educación superior no pueden formar profesionales altamente califica-

---

\*/ Obviamente que existe escasez de fuentes de trabajo, sin embargo se crean nuevas universidades particulares, como la denominada "San Francisco".



dos, peor aún emprender en serios programas de investigación que contribuyan al desarrollo económico-social.

En el Ecuador no ha existido una tradición en el campo de la investigación técnica ni en el ámbito público ni en el privado; únicamente nos hemos limitado a comprar tecnología y, en muchos casos, obsoleta. El Estado ha procurado llenar este vacío. Por ejemplo, en el sector agropecuario ha destinado significativos recursos a través del INIAP con el fin de crear nuevas variedades o conseguir variedades más resistentes a las enfermedades y a las inclemencias del tiempo. El Estado ha destinado considerables recursos por medio de CONACYT, CONUEP y otras entidades afines con el objeto de contribuir al desarrollo de la ciencia y de la producción. Sin embargo, los recursos que actualmente destina el Estado a la investigación (comparando con el producto interno bruto) son insignificantes en relación con los mismos índices de los países industrializados.

El Estado también se ha incorporado a la capacitación de la mano de obra, para lo cual ha destinado no pocos recursos especialmente a través del SECAP. El desarrollo de la producción demanda la incorporación de nuevas máquinas y equipos cada vez más sofisticados, que para el sector privado significarían costos adicionales. El Estado asume dichos costos cuando intenta colocar a la mano de obra acorde con los niveles de desarrollo de la ciencia y de la técnica que se incorpora al proceso productivo.

Del mismo modo, el Estado ha invertido grandes recursos destinados a satisfacer las demandas de salud de la población. En los últimos años para este propósito se ha destinado no menos del 6 por ciento del presupuesto general del Estado. El servicio en los hospitales o centros de salud pública es más deficiente que en los hospitales o clínicas particulares. Incluso muchos de los afiliados al primeros días de marzo de 1988 los médicos residentes del Hospital Carlos Andrade Marín declararon un paro de actividades, denunciaron que a los pacientes se los estaba transfiriendo a casas

asistenciales privadas, puesto que, a más de la falta de agua, importantes equipos se encontraban inservibles, como el de anestesia, electrocardiógrafo y hasta la lavadora de platos. A pesar del deficiente servicio, los establecimientos de salud pública benefician a los grupos más pobres de la población y ocupa a profesionales y empleados que el sector privado no estaría en condiciones de demandarlos. Paradójicamente actualmente existe una sobre oferta relativa en ciertas especialidades médicas, sin embargo amplios sectores de la población padecen enfermedades que en otros países hace decenas de años dejaron de existir.

El Estado tampoco se quedó al margen de la construcción de viviendas. Sobre todo, en la década del 70 se aventuró a emprender en agresivos programas habitacionales a lo largo y ancho del país. Las viviendas unifamiliares y multifamiliares coadyuvaron a dar una nueva fisonomía a las principales urbes. En los últimos tiempos la construcción de viviendas disminuyó significativamente en cantidad y en calidad: el número de viviendas es cada vez más insignificante en relación al déficit habitacional y menos funcionales, cuya calidad deja mucho que desear. No obstante, los principales beneficiarios han sido los sectores de ingresos bajos y medios, ya que las cuotas de entrada, monto de amortizaciones, plazos, etc., ofrecen mayores ventajas que los concedidos por el sector privado.

#### **4.0 CAUSAS DE LA INEFICIENCIA DE LAS EMPRESAS ESTATALES**

Uno de los objetivos fundamentales de este trabajo era precisamente plantear algunas hipótesis que expliquen la ineficiencia de las empresas estatales. Se pueden seleccionar muchas hipótesis, pero únicamente hemos considerado, según nuestro criterio, las más relevantes. El hombre, como se indicó anteriormente, es el elemento clave del proceso de producción, por eso concentramos el estudio en el ámbito empresarial y en el laboral.



#### 4.1 DEFICIENTE GESTION ADMINISTRATIVA

Uno de los factores más importantes que explica la ineficiencia de las empresas públicas es el casi inexistente grado de compromiso político. En mayor o en menor medida tradicionalmente las más altas autoridades gubernamentales no han mostrado ninguna predisposición para transformar a las empresas estatales en eficientes, considerando más bien que la única opción es la privatización. El Vicepresidente de la República del gobierno de la reconstrucción nacional, por ejemplo, consideraba que las empresas estatales prestan los peores servicios y los más caros del mundo. A su vez, el Primer Mandatario de la Nación afirmaba que las empresas estatales ineficientes deberían desaparecer, en general era ferviente partidario del modelo de economía social de mercado, que considera que las fuerzas del mercado constituyen el motor del desarrollo de la economía y cualquier intervención del Estado resulta perjudicial.

Cuando el Primer Mandatario visitó los Estado Unidos de Norteamérica, a principios de 1986, el Presidente Reagan elogió a su colega, calificándolo como "campeón de la libre empresa y de los ideales democráticos tan cercanos al corazón de los norteamericanos".<sup>6</sup> La administración Reagan, paladín de la libre empresa, le concede tanta importancia a la privatización, que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) está creando un fondo destinado a proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo que desean privatizar empresas de propiedad estatal.<sup>7</sup>

Aunque desde mucho tiempo atrás se viene ensayando diversas modalidades de privatización, como la denominada "privatización por

---

6/ Revista "Vistazo", 24 de enero de 1986.

7/ Revista "Perspectivas Económicas", 1986, No. 57, pág. 6.

la puerta trasera”,\* en el gobierno de Febres Cordero se inició el proceso abierto de privatizaciones. Una vez que el Estado había logrado la rehabilitación de La Previsora, se inició el proceso de reprivatización. El Banco emitió acciones por un valor de 3.050 millones de sucres para subastarlo; en menos de 15 días, 7.000 inversionistas agotaron dichos papeles. Se dijo que se había logrado la “democratización del capital” al posibilitar la compra a artesanos, choferes, profesionales, en fin, clase media. Pero la experiencia demuestra que la llamada “democratización del capital” acelera la centralización del mismo, al reunir pequeños capitales individuales y permite, a los grupos empresariales, con un mínimo porcentaje controlar el paquete de acciones y por ende la dirección de la empresa.

Si desde las altas esferas del poder se considera que la privatización es la única opción de eficiencia de las empresas estatales, es prácticamente imposible que por sí solas puedan salir de la situación en la que se encuentran. Es más, las empresas estatales se han convertido en parte de la “troncha” de los triunfadores de los procesos electorales. Se han nombrado a los administradores de las empresas públicas entre los militantes de los partidos que están en el poder, sin importar si son adecuados y suficientemente calificados.

Esta actitud de los gobiernos hacia las empresas estatales no es nueva. En efecto, durante el Triunvirato Militar, por ejemplo, fue nombrado un coronel como gerente general de la Empresa Azucarera Tropical Americana (AZTRA), quien en octubre de 1977, como si no fuesen deliberantes las relaciones entre la administración y los obreros, trató de oponerse a que los trabajadores sean partícipes de los beneficios que arrojaban los incrementos de precios que se habían decretado en ese entonces. Los trabajadores declararon la huelga, la respuesta de la administración, con el apoyo de los mi-

---

\*/ Una entidad pública responsable de cierto tipo de actividades puede decidirse a arrendar calladamente a una persona natural o jurídica alguna de las actividades económicas que ha estado realizando sin éxito.



nisterios de Trabajo y Gobierno, fue la utilización de la represión, de cuyo enfrentamiento resultaron un elevado número de muertos que conmocionó no sólo a la opinión pública nacional, sino también a la internacional.

Por su parte, el gobierno de la reconstrucción nacional nombró como presidente del directorio de la Cemento Selva Alegre al ex-Director del Partido Conservador. ¿Cuáles fueron los méritos que justificaban ese nombramiento?. El hecho de que el partido Conservador fue integrante del Frente de Reconstrucción Nacional que apoyó al candidato triunfante en mayo de 1984. Naturalmente, el flamante gerente era de origen terrateniente, pero sin éxito en la administración de sus propiedades porque no supo adaptarlos al desarrollo acelerado del aparato productivo. La gestión al frente de la administración de la empresa estatal tampoco podía ser mejor. Además de los elevados costos de operación por los altos sueldos del personal directivo y de la baja productividad, al poco tiempo la empresa apareció en la lista de compañías de la Corporación Financiera Nacional que iban a ser transferidas al sector privado.

No se trata de que por ser políticos, militares o no hayan "administrado ni siquiera la tienda de la esquina" no puedan administrar eficientemente empresas estatales, lo que se cuestiona es el hecho de que se han nombrado directivos, sin que conozcan los más elementales principios de administración de empresas y generalmente se ha dotado de un personal excesivo. La moderna técnica de gestión empresarial, por ejemplo, reconoce que los trabajadores constituyen un elemento básico de la producción y por ende merecen un tratamiento especial. Se afirma que uno de los elementos clave de la expansión de las firmas japonesas son las relaciones armónicas que mantienen entre empresarios y trabajadores. Generalmente los directivos japoneses participan conjuntamente con los trabajadores en reuniones mensuales, en donde se consume con moderación algunas bebidas, refrigerios, se organizan juegos informales y representaciones

humorísticas. Los directivos tratan a sus subordinados como iguales, como seres humanos que son.

Desde mucho tiempo atrás, el grupo empresarial Sumitomo posee un máusuleo en Tokio destinado a la familia Sumitomo. Una vez al año, los presidentes de todas las empresas del grupo se concentran en torno a él y rezan con el sacerdote por el eterno descanso de las almas de todos los trabajadores fallecidos y de sus parientes.<sup>8</sup> Los ejecutivos procuran despertar el orgullo y la satisfacción de los empleados, hacerles participar de la sensación de que están haciendo algo de gran importancia para la sociedad.<sup>9</sup> Se busca crear un ambiente en las empresas para que los trabajadores se consideren como en su casa, que conduzca a una gran lealtad y disposición al trabajo.

La falta de calificación de nuestros empresarios se ha expresado en que las empresas estatales carecen de una adecuada política de inversiones, de comercialización, de mejoramiento del producto o del servicio. En unos casos por negligencia y en otros deliberadamente no se publican los estados financieros que permitan tener una idea clara de la situación económica de la empresa.

Sin duda también hay eficientes administradores en las empresas estatales, pero generalmente han tenido que enfrentarse a una serie de obstáculos de carácter burocrático. Al contrario de las empresas privadas, las compañías públicas están obligadas por la Ley a convocar a concursos de precios, por ejemplo, para renovar maquinaria y equipos. Además no tienen la suficiente autonomía para tomar decisiones oportunas y adecuadas porque sus directivos comunmente son funcionarios de distintas instituciones públicas, quienes para

---

8/ El Milagro Japonés, Los siete secretos de un éxito económico, Richard Gaul, Planeta, 2da. edición, pág. 53.

9/ Obra citada, pág. 55.



cualquier decisión, a su vez, tienen que consultar con su respectivo jefe.

#### 4.2 INADECUADOS SISTEMAS SALARIALES Y LA ARISTOCRACIA OBRERA

Históricamente los sistemas uniformes de salarios han conducido inexorablemente a una reducción de la productividad del trabajo. Los incrementos generales de sueldos y salarios, subsidios, bonificaciones y demás beneficios conseguidos por los trabajadores no se han traducido en un incremento de la productividad y eficiencia en el trabajo. *“Con este sistema, el mejor trabajador reduce de una forma gradual pero segura su ritmo de trabajo, hasta ponerse al nivel del obrero menos eficiente. Cuando un hombre naturalmente enérgico trabaja algunos días al lado de un perezoso, acaba preguntándose con lógica incontestable: ¿por qué tengo que trabajar tanto, si el perezoso de mi vecino cobra lo mismo que yo y hace la mitad de mi trabajo?”*<sup>10</sup>

En algunas empresas estatales, amparándose en su autonomía salarial, han establecido sus propios sistemas salariales generalmente superiores en comparación con otras empresas públicas. Los sueldos en dichas empresas no están en función de la experiencia, educación o resultados de la empresa, sino en base a los gigantescos recursos que manejan. El salario de un trabajador, por ejemplo, en INECCEL, que arrastra un enorme déficit presupuestario, es el doble del que tiene un trabajador que desempeña las mismas actividades en otras empresas públicas. Esto no quiere decir que todos los trabajadores se encuentren en una situación económica envidiable, de ninguna manera. La mayoría de los trabajadores de las empresas e instituciones

---

10/ Management Científico, Frederick Taylor, pág. 29.

públicas tienen sueldos irrisorios que no les permite satisfacer las más elementales necesidades.

En las empresas públicas las organizaciones gremiales tienen mayores beneficios que en las empresas privadas. En algunas empresas los trabajadores tienen, a más de una mayor estabilidad en el trabajo, representación en los organismos de dirección, licencias para desempeñar sus funciones sindicales, vehículos, etc. Por ejemplo, los 19 dirigentes de la Federación de Trabajadores de CEPE gozan de 2 años de licencia con sueldo y viáticos, los mismos que en 1987 ascendieron a varias decenas de millones de sucres. Hace poco las autoridades de CEPE pretendieron cancelar a un dirigente sindical porque injustificadamente no había trabajado durante 15 días (según el Gerente de CEPE el aludido había faltado en 158 ocasiones), las organizaciones sindicales declararon un "combatiivo" paro de actividades en solidaridad con el compañero cuestionado. Las conquistas de los trabajadores ha fomentado la proliferación de organizaciones sindicales dentro de las mismas empresas, cada una de las cuales se atribuye la auténtica representación de los intereses de los trabajadores.

En no pocos casos los dirigentes sindicales han desempeñado funciones como jefes departamentales, de secciones o han ocupado posiciones intermedias en la jerarquía de las empresas estatales. ¿Cómo podrán exigir a sus subalternos para que incrementen la productividad en el trabajo, si cada uno aspira a ser reelegido o elegido dirigente gremial con los votos de sus propios compañeros?. Las organizaciones sindicales en una sociedad moderna son fundamentales, pero no para promover una aristocracia obrera, sino para mejorar las condiciones de vida del conjunto de los trabajadores y sobre todo elevar su conciencia de clase.

Con frecuencia la prensa nacional ha denunciado no sólo la ineficiencia de las empresas estatales, sino también las irregularidades que se cometen sin que sean sancionados los culpables como lo esti-



pula la ley. Únicamente en los dos primeros meses de 1988 se denunciaron las siguientes irregularidades: más de 92 empleados se hallaban involucrados en perjuicios millonarios a IETEL; el menoscabo económico al fisco mediante la evasión de impuestos se estimaba en varias decenas de millones en la Empresa de Rastro de Quito; 17 empleados fueron acusados de millonarios robos registrados en las bodegas y patios de Autoridad Portuaria; sistemática violación de valijas con el fin de sustraerse dinero, cheques u objetos de valor en la Empresa de Correos; misteriosa venta por parte de ENAC de 10.000 quintales de arroz a una sola persona, etc. Las leyes en el país han sido muy benévolas para sancionar a los pésimos funcionarios del Estado, quienes, en algunos casos, como si no hubiese pasado nada han vuelto a desempeñar cargos públicos.

La negligencia de ciertos sectores de trabajadores rebasa el ámbito de las empresas estatales. En efecto, a principios de enero de 1988 la acumulación y hacinamiento de basura en las calles y avenidas de la ciudad de Guayaquil llegó a límites intolerables. El Alcalde acusaba a los trabajadores de no querer trabajar, éstos a su vez afirmaban que hacía falta equipos y herramientas. Lo cierto es que el gobierno entregó 50 nuevos recolectores de basura y en relativo poco tiempo se encontraban paralizados por falta de repuestos. El Gobernador amenazó con juzgar y sancionar a los culpables, el Alcalde rápidamente tuvo que pedir licencia para ponerse al frente del Departamento de Aseo de Calles, en pocos días la ciudad quedó más o menos limpia, aunque temporalmente. Un mes más tarde, el Gobierno nacional mediante Decreto Ejecutivo expidió el llamado "bono de eficiencia administrativa" a través del cual se beneficiaba a todos los trabajadores del sector público.

Por otra parte, es conocido que nuestro país tiene un sinnúmero de feriados como seguramente no los tienen muchos países desarrollados. Incluso en vísperas de los feriados se reduce significativamente el ritmo del trabajo y, en algunos casos, se paralizan completamente las actividades en las instituciones públicas, situación que también

se refleja en las empresas estatales. Algo más o menos parecido ocurre con los denominados "san viernes", sin que las autoridades, peor aún los organismos gremiales, hagan algo por superar esta anómala situación. ¿Cómo podremos salir de la permanente crisis por la que atravesamos y del subdesarrollo con esa actitud hacia el trabajo? Tampoco se pretende generalizar esta situación para el conjunto de los obreros, en absoluto. Es más, existen funciones que exigen un gran esfuerzo físico y mental para los trabajadores.

En contraste, en Japón, que está desplazando a los Estados Unidos en el liderazgo del mundo industrializado, el ministerio del trabajo incitaba al pueblo paradójicamente a trabajar menos, ya que, según un vocero del ministerio, los japoneses trabajan un promedio de 2.111 horas anuales, frente a 1.900 de sus homólogos de Estados Unidos y Gran Bretaña y 1600 de Alemania Federal y Francia.<sup>11</sup>

En el Ecuador no existen estadísticas al respecto pero seguramente el promedio de horas anuales trabajadas será menor.

Las irregularidades cometidas por ciertos grupos de empleados y las conquistas económicas que ha logrado la aristocracia obrera, sin el correspondiente aumento en la eficiencia en el trabajo, han contribuido a deteriorar la buena imagen que podrían tener las empresas e instituciones estatales y por ende a la sociedad que determinados sectores de trabajadores dicen propugnar. Si un trabajador tiene un ingreso relativamente alto en comparación con otras empresas estatales, posee vivienda más o menos confortable, dispone de vehículo, aparatos eléctricos, etc., en los hechos por regla general jamás será partidario de transformar la sociedad que le brinda un mínimo de confort. Y esto es precisamente lo que ha ocurrido en los países industrializados, los conflictos sociales están en relación inversa con el nivel de vida de los trabajadores.

---

11/ Expreso, 9 de junio de 1988.



La aplicación de sistemas salariales uniformes, incluso, en las economías planificadas no han rendido los frutos deseados. Las propias autoridades soviéticas, por ejemplo, reconocen que no en pocos casos las empresas son ineficientes, que la calidad de los productos deja mucho que desear, que existen tendencias negligentes de los trabajadores, etc. Es obvio que si el trabajador tiene asegurado, a más de la estabilidad en el trabajo, un ingreso que le permita satisfacer holgadamente sus necesidades básicas, dispone de vivienda y de servicios sociales gratuitos (educación y salud para él y su familia), seguramente poco o ningún interés tendrá en incrementar la productividad del trabajo y mejorar la calidad de los productos. De ahí que las autoridades soviéticas están propiciando sistemas salariales en función de los rendimientos del trabajador, es decir, a mayor trabajo mayor remuneración.<sup>1 2</sup>

#### 4.3 PRECIOS Y TARIFAS RIGIDAS

La determinación del precio o tarifa de los bienes y servicios constituye un elemento de capital importancia para la situación financiera de la empresa. La política de precios está, naturalmente, en función de los objetivos de la empresa, pues juegan variables distintas en la determinación de precios en las compañías privadas y en las estatales. En las primeras predominan criterios de rentabilidad privada, mientras que en las segundas criterios de rentabilidad social.

En una economía plenamente competitiva los precios se forman independientemente de la voluntad de los productores, bajo la acción de las leyes de oferta y demanda. En tanto que en una economía oligopólica el empresario puede influir o determinar el nivel de precios de los bienes que genera, puede temporalmente vender el producto por encima o por debajo del coste de producción. Además,

---

12/ Mijail Gorbachov, Octubre y la Perestroika, La Revolución Continúa, pág. 46.

los precios pueden ser distintos en la etapa pionera o en la etapa de madurez de la empresa. En la etapa pionera, por ejemplo, se pueden utilizar precios bajos para penetrar el mercado o precios elevados o de tanteo.

Para muchos empresarios el precio de venta perfecto es la suma de todos los costes más el beneficio que hará que se obtenga una determinada rentabilidad del capital invertido. El precio de acuerdo con el coste pleno significa que el precio se establezca a un nivel que cubra la totalidad de los costes, incluyendo los gastos de venta, más un margen predeterminado de beneficio.<sup>13</sup> Otros empresarios fijan el precio según el nivel imperante, que consiste en examinar la estructura de precios del mercado y fijar el precio de acuerdo con ella, este sistema se aplica cuando los costes son difíciles de calcular. Establecer los precios de acuerdo con el nivel prevaleciente no significa aceptar un precio determinado impersonalmente por el mercado, sino fijar los precios en relación con los precios de venta de las otras empresas.

Frecuentemente ocurre que en la determinación de los precios o tarifas de los bienes y servicios que generan las empresas estatales no se fijan ni siquiera en función de criterios de rentabilidad social, sino sobre todo políticos.

“Las empresas estatales constituyen fuentes para ampliar los beneficios de los monopolios. Representantes de éstos participan habitualmente en los consejos consultivos o en diferentes órganos de dirección de dichas empresas. Son expertos que pueden asesorar sobre el funcionamiento más eficiente de las propiedades que posee el Estado, con la particularidad que di-

---

13/ Christopher Savage y John Small, *Introducción a la Economía Empresarial*, pág. 220.



cha asesoría no busca la mayor eficiencia para la empresa estatal, sino para el monopolio que el asesor representa.

Como regla, las empresas nacionalizadas venden sus productos o servicios a los monopolios a bajos precios, incluso inferiores a veces a los gastos de producción. La electricidad, gas, carbón, servicios telefónicos, de transporte, etc., utilizados por los monopolios y que proceden de empresas estatales, tienen tarifas reducidas en relación con los que pagan el resto de los consumidores".<sup>14</sup>

En general las empresas estatales en nuestro país generan bienes y servicios a precios y tarifas relativamente reducidas y, en muchos casos, inferiores a los costes de producción, constituyendo una verdadera carga para el presupuesto del Estado. Por ejemplo, el Gerente General de IETEL afirmaba que las tarifas del servicio telefónico no han variado desde hace 25 años, y tiene una tarifa de 30 centavos por una llamada local de 3 minutos.<sup>15</sup> Obviamente con esta errada política de tarifas los únicos que se benefician son los sectores de ingresos medios y sobre todo altos de la población.

Igualmente los directivos de TAME aseguraban que las tarifas de transporte aéreo son las más baratas del mundo; frente a esta realidad planteaban que es necesario una revisión de las tarifas porque la situación como está al momento deja saldos desfavorables.<sup>16</sup> El transporte aéreo no es demandado por los sectores de ingresos bajos, sino por los sectores de ingresos medios y fundamentalmente altos de la población.

---

14/ El Imperialismo: Capitalismo Monopolista, Eduardo del Llano, pág. 261.

15/ Expreso, 29 de diciembre de 1987.

16/ El Comercio, 10 de Marzo de 1988.

Según funcionarios de CEPE, la difícil situación financiera por la que está atravesando la Corporación no sólo se debe a la mala distribución de las rentas de las exportaciones del petróleo y de la venta interna de sus derivados, sino también a las pérdidas que arrojan las ventas internas de los derivados del hidrocarburo.<sup>17</sup> Los precios del diesel, por ejemplo, se han mantenido relativamente bajos precisamente para beneficiar al sector industrial. Esta política de precios promovió el contrabando de los combustibles por las fronteras norte y sur, con el consiguiente perjuicio para la propia economía del país.

La política de precios y tarifas bajas, que ha beneficiado fundamentalmente a los sectores de ingresos altos de la población, ha contribuido a deteriorar la situación financiera, a desmejorar la eficiencia y por ende a desprestigiar a las empresas estatales. Naturalmente los precios y las tarifas no se pueden establecer con criterios de rentabilidad privada, cuya máxima aspiración es el beneficio, sino en base a criterios de rentabilidad social. Pero tampoco las empresas estatales se pueden convertir en juntas de beneficencia para ciertos sectores empresariales. Los precios y las tarifas se deben fijar en función de los costes más un mínimo de beneficio, que permita a la empresa hacer nuevas inversiones y mejorar la calidad del bien o servicio.

---

17/ HOY, 4 de julio de 1988.



## CUADRO No. 1

**EMPRESAS EN LAS QUE PARTICIPA EL ESTADO**  
(Estatales y Mixtas)

Año: 1986

| <i>EMPRESA</i>  | <i>Porcentaje de Participación en el Capital</i> |
|---|--|
| 1. Empresa del Estado   | 100.0  |
| 2. Empresa de Suministros del Estado                            | 100.0  |
| 3. Empresa Nacional de Pronósticos Deportivos                   | 100.0  |
| 4. Servicio Nacional de Almacén de Libros Escolares (SNALME)    | 100.0  |
| 5. Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT)             | 100.0  |
| 6. Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC) | 100.0  |
| 7. Fábrica de Abonos del Estado                                 | 100.0  |
| 8. Empresa Nacional del Semen (ENDES)                           | 100.0  |
| 9. Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE)             | 100.0  |
| 10. Empresa Pesquera Nacional                                   | 100.0  |
| 11. Empresa Nacional de Alcoholes                               | 100.0  |
| 12. Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL)         | 100.0  |
| 13. Empresa Nacional de Ferrocarriles                           | 100.0  |
| 14. Empresa de Correos Nacionales                               | 100.0  |
| 15. Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI)      | 100.0  |
| 16. Flota Mercante GranColombiana                               | 20.0   |
| 17. Cementos Chimborazo   | 95.0   |
| 18. FERTISA   | 89.0   |
| 19. EMDEFOR   | 91.0   |
| 20. LECOCEM   | 71.0   |
| 21. EMSEMILLAS  | 51.0   |
| 22. PROLACEN  | 34.0   |
| 23. Té Zulay  | 73.0   |
| 24. PROCARNOS   | 18.6   |
| 25. CONASA S.A.   | 26.0   |
| 26. COMPROLACSA   | 7.0  |
| 27. Mercado Mayorista de Quito                                  | 12.0   |
| 28. DACA  | 2.0  |
| 29. Banco de Guayaquil  | 0.1  |
| 30. ALGRACESA   | 2.7  |
| 31. ALMACOPIO S.A.  | 1.4  |
| 32. ALMACAO S.A.  | 21.4   |
| 33. Fábrica de Equipo Militar (FADECEN)                         | 90.0   |

|     |  |       |
|-----|--|-------|
| 34. | Omnibus bb Transportes S.A.                          | 30.0  |
| 35. | Ecuatoriana de Cobre                                 | 16.0  |
| 36. | Productos Metálicos ARMCO S.A.                       | 10.0  |
| 37. | Fabricaciones Militares Ecuatorianas (FAME)          | N.D.  |
| 38. | Fábrica de Municiones "Santa Bárbara"                | N.D.  |
| 39. | Acerías Nacionales del Ecuador (ANDEC)               | N.D.  |
| 40. | Fundiciones Nacionales S.A.                          | N.D.  |
| 41. | Explosivos Cía. de Economía Mixta (EXPLOCEM)         | 60.0  |
| 42. | TAME   | 100.0 |
| 43. | Ecuatoriana de Aviación                              | 100.0 |
| 44. | TRANSNAVE  | N.D.  |
| 45. | FLOPEC   | N.D.  |
| 46. | ASTINAVE   | N.D.  |
| 47. | TAYNA  | 100.0 |
| 48. | Hotel Quito  | 100.0 |
| 49. | Artepráctico   | N.D.  |
| 50. | Cervecería Andina                                    | N.D.  |
| 51. | Ecuatoriana de Artefactos (ECASA)                    | 12.7  |
| 52. | IANCEM   | N.D.  |
| 53. | La Internacional                                     | N.D.  |
| 54. | Laboratorios Industriales Farmacéuticos Ecuatorianos |       |
|     | LIFE   | 30.6  |
| 55. | Sociedad Agrícola "San Carlos"                       | N.D.  |
| 56. | Banco del Pacífico                                   | N.D.  |
| 57. | Banco del Pichincha                                  | N.D.  |
| 58. | Banco de Préstamos                                   | N.D.  |
| 59. | Banco Popular  | 7.3   |
| 60. | Club de Ejecutivos                                   | N.D.  |
| 61. | DESINCO  | N.D.  |
| 62. | Supermercado "La Favorita"                           | N.D.  |
| 63. | Industrias Guapán                                    | 99.6  |
| 64. | ALTRESA S.A.   | N.D.  |
| 65. | Balanceado ASTRA                                     | N.D.  |
| 66. | AZTRA  | 94.4  |
| 67. | Cementos Selva Alegre                                | 94.4  |
| 68. | Industria Forestal "Cayapas"                         | 84.9  |
| 69. | La Cemento Nacional                                  | 51.0  |
| 70. | Hotel Colón Internacional                            | 18.0  |
| 71. | Cítricos Bolívar S.A.                                | 74.0  |



|  |       |
|--|-------|
| 112. Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)                                | 100.0 |
| 113. IECE  | 100.0 |
| 114. FONAPRE   | 100.0 |
| 115. Empresa Eléctrica Quito S.A.  | N.D.  |
| 116. Empresa Eléctrica Manabí S.A.   | N.D.  |
| 117. Empresa Eléctrica Ambato S.A.   | N.D.  |
| 118. Empresa Eléctrica Esmeraldas  | N.D.  |
| 119. Empresa Eléctrica El Oro  | N.D.  |
| 120. Empresa Eléctrica Los Ríos C.A.                                       | N.D.  |
| 121. Empresa Eléctrica Milagro   | N.D.  |
| 122. Empresa Eléctrica Regional Centro Sur C.A.                            | N.D.  |
| 123. EMELNORTE   | N.D.  |
| 124. Empresa Eléctrica Santo Domingo                                       | N.D.  |
| 125. ELEPCOSA  | N.D.  |
| 126. Empresa Eléctrica Riobamba  | N.D.  |
| 127. Empresa Eléctrica Bolívar   | N.D.  |
| 128. Empresa Eléctrica Azogues C.A.  | N.D.  |
| 129. Regional del Sur S.A.   | N.D.  |
| 130. EMELGUR   | N.D.  |
| 131. Empresa Eléctrica Santa Elena C.A.                                    | N.D.  |
| 132. Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL)                     | 100.0 |
| 133. Empresa Municipal de Agua Potable de Quito (EMAP-Q)                   | 100.0 |
| 134. Empresa Municipal de Agua Potable de Guayaquil (EMAP-G)               | 100.0 |
| 135. Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado (Azuay) | 100.0 |
| 136. Empresa Municipal de Agua Potable de Esmeraldas                       | 100.0 |
| 137. Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja            | 100.0 |
| 138. Empresa Municipal de Alcantarillado de Guayaquil                      | 100.0 |
| 139. Empresa Municipal de Servicios de Transporte Terrestre y Terminales   | 100.0 |
| 140. Unidad de Transporte Masivo de Quito                                  | 100.0 |
| 141. Empresa Pasteurizadora Quito S.A.                                     | N.D.  |
| 142. Empresa de Productos Lácteos Huancavilca (PROLAHUAN)                  | N.D.  |
| 143. OCEPA   | N.D.  |
| 144. Empresa de Rastro de Ibarra   | N.D.  |
| 145. Empresa Municipal de Agua Potable de Manta                            | N'D.  |

N.D./ Información no disponible.

FUENTE: Ministerio de Finanzas, Banco Nacional de Fomento, DINE, IESS, Corporación Financiera Nacional, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías e INECEL.

ELABORACION: Instituto de Investigaciones Económicas, U.C.

|      |  |       |
|------|--|-------|
| 72.  | Parque Industrial Cuenca               | 41.7  |
| 73.  | Bolsa de Valores de Quito S.A.         | 32.1  |
| 74.  | Bolsa de Valores de Guayaquil S.A.     | 77.0  |
| 75.  | Chapas y Maderas (CHAPASA)             | 99.6  |
| 76.  | CORDINAUTO                             | 37.8  |
| 77.  | ECUASIDER                              | N.D.  |
| 78.  | ECUFINSA                               | N'D.  |
| 79.  | FIDASA                                 | N.D.  |
| 80.  | Financiera Guayaquil                   | N.D.  |
| 81.  | Financiera Manabí S.A.                 | N.D.  |
| 82.  | Ganaderías Ecuatorianas S.A.           | N.D.  |
| 83.  | Ideal Alambrec                         | N.D.  |
| 84.  | ISKRAMEC S.A.                          | 51.0  |
| 85.  | Lotización Industrial Pascuales        | N.D.  |
| 86.  | Palmoriente S.A.                       | 10.0  |
| 87.  | Parque Industrial de Riobamba          | N.D.  |
| 88.  | Procesadora del Caucho (PROCAESA)      | 75.4  |
| 89.  | Promociones Turísticas Bolívar         | N.D.  |
| 90.  | Uniweld Andina                         | N.D.  |
| 91.  | COFIEC                                 | N.D.  |
| 92.  | Parque Industrial de Ibarra            | N.D.  |
| 93.  | Elaborados de Carne S.A.               | 73.3  |
| 94.  | EDESA S.A.                             | 20.0  |
| 95.  | POLIECSA S.A.                          | N.D.  |
| 96.  | Banco Arabe Latinoamericano (ARLABANK) | N.D.  |
| 97.  | Cementos Manabí                        | N.D.  |
| 98.  | Cementos Cotopaxi                      | N.D.  |
| 99.  | Alcoholes del Ecuador (CODADE)         | N.D.  |
| 100. | Pisifactoría Mojanda                   | N.D.  |
| 101. | Adams Andina                           | N.D.  |
| 102. | Hotel Guaynacápac                      | N.D.  |
| 103. | Hotel Portoviejo                       | N.D.  |
| 104. | Corporación Andina de Fomento (CAF)    | N.D.  |
| 105. | Financiera del Austro                  | N.D.  |
| 106. | Alambres Galvanizados Ecuatorianos     | 20.0  |
| 107. | Banco Central                          | N.D.  |
| 108. | Banco Nacional de Fomento              | 100.0 |
| 109. | Banco de Desarrollo (BEDE)             | 100.0 |
| 110. | IESS                                   | N.D.  |
| 111. | Corporación Financiera Nacional        | N.D.  |



## FORMAS SOCIALES DE PRODUCCION Y FORMAS DEMOGRAFICAS DE REPRODUCCION

*Econ. Luis Borja López\**

### Introducción.

#### *La demografía ¿ciencia exacta, social o natural?*

La demografía desde sus orígenes<sup>1</sup> ha sido la ciencia del estudio estadístico de la población y por lo tanto cuantitativa y descriptiva ("grafía"); su vocación no es, entonces, la de explicar los hechos sociales que están implícitos en las variaciones numéricas observadas. No es una "logia", una demologia que pretenda explicar la relación entre hecho social y número poblacional.<sup>2</sup> Esta diferenciación no responde a una inquietud académica (cuyo valor será insignificante), sino a una preocupación de otra índole, que radica en las consecuencias sociales, cada vez mayores, que se quieren obtener de la demografía.

---

\*/ *Maestría en Sociología.- D.E.H. en Economía.- Universidad de Paris - X Nanterre.- Actualmente Planificador en la Dirección de Población del CONADE.*

Durante su desarrollo histórico, la demografía ha logrado unificar un cuerpo sólido de conocimientos estadísticos sobre población, que obviamente, tienen la coherencia implacables de las ciencias exactas y es este determinismo, que siempre acompaña a la irrefutable lógica de las operaciones aritméticas, el que se pretende utilizar para dar "explicaciones" matemáticas a hechos sociales, cuando, a partir de descripciones demográficas, se quiere pasar o deducir políticas sociales o poblacionales. Una vez más se estaría pretendiendo dar explicaciones "científicas" y "apolíticas" a problemas sociales.

Para ser más explícitos, cabe recordar que, por ejemplo, es muy frecuente a todos los niveles, incluido el de estudiosos de ciencias sociales, el tomar el crecimiento numérico de la población, como una de las causas de muchos males: desempleo, migración, desorden urbano, caos en la educación. . . y por último, polución, degradación del medio ambiente<sup>3</sup> y agotamiento de los recursos naturales.

En los razonamientos de este tipo, la parte científica, o simplemente fundamentada, es la demográfico-aritmética, y está llevada a un grado de exactitud obsesiva (como la de determinar la cifra de 4.33 hijos por mujer), lo demás, es decir las consecuencias sociales que de estas observaciones se quieren deducir, no tienen más fundamento epistemológico que el sentido común, y este obviamente varía según el analista. Es decir, ni tan siquiera se ha pretendido dar una base lógica a la supuesta asociación entre estadísticas poblacionales y problemas sociales. De ahí ese extraño carácter de ciencia natural que a veces asume la demografía, cuando por toda explicación del por qué de las variaciones numérico-poblacionales, se dan causas como la "idiosincracia", cuando no simplemente la "ignorancia" de algunos sectores de población.

El razonamiento de fondo implícito en esa argumentación, sería, en resumidas cuentas, que las variaciones poblacionales obedecen esencialmente a causas biológicas, como el nacer y morir, y éstas regidas



según las leyes de la naturaleza; las familias, o más directamente las mujeres, estarían teniendo todos los hijos que su capacidad biológica, unida a su probabilidad de "riesgo de embarazo" (actividad sexual), tuvieren a bien proporcionarles. Sería solamente "ahora" y gracias a la instrucción y conocimiento, que los humanos empiezan a modificar comportamientos propios del reino animal. De tomar en serio este razonamiento, una de las consecuencias sería que determinados grupos de población, mientras más lejos estén de la instrucción y el conocimiento, más cerca estarían. . . del reino animal.

Es inevitable aceptar que todas estas elucubraciones existen y subsisten, porque las ciencias sociales no han abordado el problema de la variación numérico-poblacional como un hecho social, y porque los demógrafos se han conformado con esmerarse en la parte estadística de su profesión y apelan simplemente al "sentido común" para dar explicaciones sociales a las preguntas y nexos que inevitablemente han ido apareciendo. Por lo tanto, el fascinante tema de población y desarrollo sigue siendo, ante todo, un gran interrogante.

Obviamente este estado de cosas se debe a la enorme dificultad del tema, que requiere de investigaciones específicas y planteamientos diferentes que procuren englobar en un mismo sistema explicativo, la imbricación existente entre economía social y doméstica por un lado, y entre esta última y sexualidad y reproducción, por otro, ya que es en el marco de los hogares donde se toman las principales decisiones que afectan a la estructura demográfica. De hecho que el asunto es muy complicado.

El presente es un modesto trabajo desarrollado en esta óptica, ante todo privilegiando el aspecto cronológico de la evolución poblacional, ya que estableciendo un cierto paralelismo entre grandes transformaciones tecnológico-económicas y poblacionales, se puede dar inicio al estudio de población y desarrollo. De otra parte, según las circunstancias, se avanzan una serie de enunciados sobre cuestiones

de reproducción, economía doméstica, e incluso sexualidad, que si bien en el texto correspondía redactarlas en un razonamiento continuo, sin embargo, constituyen ante todo hipótesis de trabajo.

El objetivo principal, es de despertar la inquietud sobre los hechos demográficos como hechos sociales, alejando la idea de la biológico-natural. Nada está más determinado socialmente que la manera en que son conformados los hogares y el número de hijos que de éstos resulta, nada diferencia más a las personas que la desigualdad frente a la muerte y a la enfermedad.<sup>4</sup>

Pensar en los hechos demográficos como resultantes de las necesidades y posibilidades de cada uno de los grupos, castas, o clases sociales para subsistir y reproducirse en determinadas circunstancias, es ya un progreso que abre interesantes perspectivas de reflexión e investigación.

En el tema I, lo que se pretende es mostrar que reproducción y sexualidad son hechos de cultura, tomando aquí la palabra cultura en su acepción más simple, es decir para designar lo que es fruto de la creación humana y por oposición a lo que se entiende por "natural"; al ser hechos de cultura, estarían además afectados por todo lo que es evolución técnico-organizacional.

En el tema II, se procura exponer que ese proceso de continua adaptación de las poblaciones a las transformaciones económicas, continúa bajo las nuevas condiciones que ha impuesto la revolución industrial, a una escala planetaria y con características tales que constituye, probablemente, la mayor modificación de los comportamientos demográficos desde la aparición de la especie humana.

### **TEMA I: Reproducción y Adaptación al Medio: Una Génesis y Cronología**

Según ha podido establecer la antropología, basada en el limitadísi-



mo testimonio que brindan los grupos humanos mal llamados primitivos que aún subsisten, las primeras formas de socialización en la especie humana han sido a través del parentesco y la filiación, lo que corresponde obviamente a la normativización de la procreación y a su consiguiente utilización con miras a consolidar y perpetuar los valores e intereses de los actores sociales. Pero parentesco y normativización de la procreación, al restringir y condicionar las circunstancias de las alianzas sexuales, se han traducido necesariamente en una cierta represión de la sexualidad, la misma que ha dado origen al individuo moral (que establece límites a sus deseos) y por consiguiente a la cultura y civilización humanas.

Estando estrechamente imbricada a la procreación con el origen mismo de la cultura, ésta habría perdido en todo lo que era posible su carácter biológico o natural y devino un hecho de cultura; la reproducción dejaría de ser regida por fenómenos naturales, para ser cada vez más objeto de normas y ritos. La mujer, como punto de inicio y fin de la reproducción humano-cultural de la especie, habría sido objeto de una mayor normativización y represión sexual y cultural, ya que a través de ella se podía establecer la filiación y por ende el parentesco.

Se habría iniciado así la aventura humana, aventura colectiva que probablemente tuvo por punto de partida y núcleo de organización el parentesco y la filiación<sup>5</sup>. basadas éstas, a su vez, en la represión de la sexualidad y normativización de la procreación, con el inevitable corolario de la represión también colectiva, pero principalmente de la mujer. Esta represión, que implicaba un común esfuerzo y renunciamiento, sin embargo era respetada por los beneficios que aportaba la acción colectiva organizada, que permitió paulatinamente el dominio sobre el medio circundante y sobre las otras especies.

En la historia de la relación entre población, técnicas y organiza-

ción, han existido hitos determinantes que han impregnado de una huella indeleble la evolución demográfica de la población. Posiblemente una de las instituciones que más lejos ha ido en el estudio de la pre y protohistoria demográfica sea el Instituto Nacional de Estudios Demográficos de Francia (INED), que en un estudio reciente del demógrafo Jean Bourgeois-Pichat<sup>6</sup>, señala, por ejemplo, la importancia trascendental que tuvo el descubrimiento del fuego<sup>7</sup> en el aumento numérico de la especie; así, estableciendo una relación entre las grandes innovaciones técnicas y la evolución demográfica, estima que 4 mil millones de nacimientos tuvieron lugar hasta la revolución demográfica del paleolítico superior, ligada a la aparición de nuevas armas de caza (35.000 A. de J. C.), gracias a este suceso, el ritmo aumentaría notoriamente produciéndose 10 mil millones de nacimientos hasta la invención de las técnicas de agricultura y domesticación de animales en el neolítico, esto es entre el décimo y quinto milenio A. de J. C. Las nuevas técnicas permitieron multiplicar el número de bocas que se podían alimentar y hasta los albores de la era cristiana el número de nacimientos bordearía los 29 mil millones. No sería aventurado decir que desde por lo menos la protohistoria, asistimos a una revolución tecnológica permanente, cuyos aspectos positivos repercuten en un constante y cada vez más acelerado crecimiento poblacional; así tenemos que tan solo en el primer milenio de nuestra era el número de nacimientos habrían bordeado los 9 mil millones, pasando luego a 12 mil millones hasta el siglo XVII, 3, 2 en el XVIII, 4,6 en el XIX y 7,9 en lo que va del presente siglo. De esta manera el autor estima que 1987 no fue solo el año de los 5 mil millones de seres vivos en el planeta, sino también año del 80 mil millonésimo nacimiento que se ha dado en la tierra y que ha necesitado la especie humana para llegar donde ha llegado. Siguiendo la tesis de este autor, se puede decir que uno de cada 16 humanos que ha visto la luz en la tierra, está actualmente vivo. Es ésta quizás la mejor vindicta de la vida, frente a tantos escenarios de muerte que también ha existido sobre la faz de la tierra y si algún mérito tienen la ciencia y la tecnología es de haber coadyuva-



do a que esto ocurriera.

Posiblemente estudios posteriores rectifiquen las cifras expuestas, las mismas que el autor ya las relativiza enormemente, pero lo que es muy probable que perdure son las tendencias y etapas manifestadas. Por lo demás, es obvio suponer que estos fenómenos nunca fueron lineales en el sentido literal de la palabra, es decir, los altibajos, los retrocesos, los despoblamientos por hambrunas, epidemias o alteraciones importantes del clima habrán sido frecuentes, sin hablar de las guerras y la historia política, que son de una lógica mucho más difícil de comprender que el comportamiento demográfico de la especie en el largo plazo.

Si bien parece ser que en las etapas anteriores a la revolución industrial la población, es decir, la importancia numérica de la misma, constituía uno de los principales "recursos" de pueblos y naciones, ya que tanto la potencia productiva como la bélica dependían, en gran parte, del número de personas que las naciones podían alinear frente a frente. No obstante, parece que el procurar "todos los hijos que se pueda" nunca fue la regla, sino la excepción; así, Claude Masset<sup>8</sup> señala que en la prehistoria, una vez superadas ciertas pautas de dominio sobre el medio circundante: "La humanidad pronto se encontró frente a la necesidad de mantener dentro de ciertos límites su propia fecundidad".

Los distintos pueblos, con mayores o menores dificultades, siempre jugaron con el factor demográfico para asegurar su supervivencia, ya sea aumentando o reduciendo su incidencia, favoreciendo la natalidad y la supervivencia de los más jóvenes cuando esto convenía, o al contrario, permitiendo que la disminución de la fecundidad y la mortalidad diezmaran sus efectivos: "Se supone que en todas partes del mundo los tabúes sexuales, los prolongados períodos de lactancia y los abortos redujeron en distinta medida la procreación, y el empleo frecuente del infanticidio y el abandono de los niños fue un elemento más para detener el crecimiento de la población"<sup>9</sup>. A lo señalado, habría que añadir que hechos de cul-

tura que favorecen el mayor o menor cuidado de los niños, o que privilegian a estos indistintamente según se trate de niños o niñas, así como si son primogénitos o no, etc., no constituyen actos fortuitos, sino parte de las "medidas" que según las épocas fomentan los pueblos para regular su reproducción demográfica.

Otra de las variables de regulación demográfica permanentemente presente desde la prehistoria son las migraciones; cabe tener presente que el desarrollo de las técnicas que hicieron factible la sedentarización de grupos poblacionales de una cierta importancia, son relativamente recientes en comparación a los milenios y millones de años que se han dejado atrás, e incluso en estos últimos siglos, los movimientos migratorios han tenido una importancia trascendental como en el caso del poblamiento de las Américas con sus distintas características, o el despoblamiento de Africa, por citar los más importantes<sup>10</sup>.

Se puede aceptar, por lo tanto, que la sociedad ha sido siempre un recurso determinante sobre el cual las sociedades han actuado para estimularlo o reducirlo, según las condiciones de las distintas épocas. No obstante, sería erróneo que permaneciese una cierta impresión de homogeneidad de los procesos demográficos, ya que a más de las variaciones señaladas y que correspondían sobre todo a cambios del medio circundante, las pautas de comportamiento demográfico se han diferenciado al interior mismo del cuerpo social según las castas, clases, etc. y según las circunstancias históricas. En el documento de N.N. U.U. ya citado (nota 9), existen dos párrafos muy elocuentes al respecto, el primero refiriéndose a Grecia y a la época de Pericles dice: "La declinación posterior (demográfica) se debe interpretar como renuencia a contraer matrimonio, la limitación de los nacimientos en el matrimonio y el abandono de los niños (obviamente se refiere a los hombres libres ya que los esclavos no tenían esos derechos). Una tendencia análoga, quizá menos extrema, caracterizó a la sociedad romana de los últimos tiempos" (Pag. 16). El otro texto señala: "Según Nilsson,



Imperial Rome 1962, pág. 330, en la época de Augusto la ley exigía que todo romano noble de 25 a 60 años de edad estuviera casado o prometido; se daba preferencia a los hombres casados para las funciones estatales y los padres con tres o más hijos recibían distinciones especiales..." (pag. 17). En esta cita cabe destacar un aspecto muy interesante y es que el tener "tres o más hijos" constituía un hecho digno de "distinciones especiales" y tres hijos no puede en ningún caso ser considerado como un número "especial" desde el punto de vista de la capacidad reproductiva humana, lo cual demuestra que la regulación de la natalidad y probablemente el infanticidio, eran ampliamente practicados.

En demografía es usual presentar las pirámides de edad como presentación gráfica de la estructura por edades de una población, así hay pirámides de base más ancha o de cúpula más dilatada con una serie de variantes intermedias. Posiblemente se podría hacer algo similar en cuanto a la importancia numérica de las distintas castas desde la cúspide hasta la base y tendríamos la representación gráfica de lo que cada sociedad, en un momento dado, puede soportar en cuanto a volumen numérico de cada casta; lógicamente que para esto se requeriría de una clasificación socio-político-económico de la población muy difícil de lograr, pero igualmente se darían pirámides de características diferentes, en las que cada estrato, según su ubicación, estaría sometido a diferentes normas de reproducción legítima<sup>1 1</sup> según pueda mantener el sistema socio-económico vigente en toda su complejidad, y según pueda soportar la base<sup>1 2</sup>.

No obstante, sobre las diferencias en conducta reproductiva según estratos sociales, apenas si comienza a haber evidencia, la que además no recibe la atención debida, ya que es usual suponer como conducta "aceptable" la de los estratos superiores, suponiendo que la de los otros se irá asemejando con el tiempo, es decir, no se plantea el asunto de que cada estrato, cada clase social, requeriría de una conducta propia para subsistir y reproducirse como tal.

Sobre este tema queda mucho por estudiar, tanto en el pasado como en el presente.

En resumen, se puede decir que, desde que se tiene historia, la evolución poblacional no ha sido el resultado de una ley natural o biológica, por el contrario, la sexualidad y la reproducción han sido medios de las esferas cultural y demográfica debidamente normados, ritualizados y controlados, que han servido para asegurar el mantenimiento y reproducción de pueblos, grupos, castas y clases sociales. Si a esto se añaden los condicionamientos de carácter material que suponen las continuas innovaciones tecnológicas y las consiguientes modificaciones socio-económicas, se puede decir que cada gran etapa en el desarrollo de las fuerzas productivas ha impuesto su propia "ley de población", es decir normas y costumbres de reproducción y crecimiento poblacionales, las cuales a su vez resultan de la relación entre la población, las técnicas y la organización colectiva y familiar que las distintas sociedades a través de su historia han generado y modificado.

## TEMA II. La era industrial y la transición demográfica

Ciertas etapas en la historia de la humanidad no constituyen simples superaciones o mejoras respecto de las anteriores, sino rupturas, saltos cualitativos que si bien han sido engendrados en fases anteriores, representan un punto de ruptura porque imponen nuevas reglas en todos los órdenes de la vida económica, social, política y obviamente demográfica; como ya se anotó, el descubrimiento del fuego fue tal vez la primera, luego siguieron otras como la invención de las técnicas de agricultura y domesticación, etc., posiblemente la Institución del Estado fue igual de determinante.

La revolución científica, cuya primera manifestación práctica fue la revolución industrial y que continúa bajo diversas etiquetas<sup>1 3</sup>, representa una etapa de esa envergadura. Sus efectos macro-demo-



gráficos se han caracterizado sobre todo por el paso de un régimen de alta mortalidad y fecundidad, a otro de baja, pero en el lapso que dura ese "paso", la población se multiplica por 2, 4, 7, 15 o tal vez un poco más<sup>14</sup>. Este proceso se inició hacia mediados del siglo XVIII, en lo que ahora son Francia, Alemania y Bélgica, ya para finales de ese siglo, todos los llamados países avanzados de Occidente, estaban inmersos en la corriente. Se inició así la transición demográfica planetaria<sup>15</sup>, diferenciada por épocas, países y regiones, como se diferencia el mundo por sus niveles de pobreza o bienestar y por sus diversos procesos de incorporación a la economía mundial.

Esta transición podría cerrarse a finales del próximo siglo, con una población mundial que tienda a estabilizarse alrededor de los 11 mil millones de habitantes, en todo caso el doble de la que actualmente existe<sup>16</sup>.

Mucho se ha insistido sobre la magnitud y los aspectos negativos del crecimiento poblacional, y por el contrario, se han pasado por alto aspectos positivos de importancia para el presente y futuro de la humanidad, tal es el caso de la disminución de la mortalidad.

Tomando como indicador a la mortalidad infantil<sup>17</sup>, ésta disminuyó en el mundo de una tasa de 142 a 89 (menores de un año fallecidos, por cada mil nacidos vivos), en el lapso comprendido entre 1950-55 y 1975-80<sup>18</sup>. Las diferencias entre continentes o regiones son grandes, así se tiene que en el continente en peor situación, el Africa, la mortalidad infantil se redujo de 184 a 127 en el mismo período, en tanto que en el mejor situado, América del Norte, ésta pasó de 29 a 14. América Latina conoció en el mismo período una disminución de 128 a 71.

La reducción de la mortalidad ha sido generalizada, se ha producido en todos los continentes y regiones y las excepciones son escasas, circunscrita a muy determinados países durante lapsos de ca-

tástrofes determinadas, siendo la principal la guerra. Pero para tener una idea de la importancia y magnitud de esta disminución, y del esfuerzo en favor de la vida que ella ha representado para toda la colectividad humana, se puede señalar que la mortalidad infantil en 1975-1980, en los países más afectados como fueron Cambodia o Etiopía, llegó a tasas de 263 y 150 respectivamente; no obstante, tan solo en los llamados países desarrollados de Europa Occidental, al nacimiento del capitalismo (siglos XVII y XVIII), esas tasas probablemente fueron de 250 a 300 o más<sup>19</sup>. Cabe decir que ni la saña demente de los khmers rojos<sup>20</sup> ejercieron contra su población, ni el hambre y las pestes de Etiopía, lograron igualar las terribles condiciones de una época que se está empezando a dejar atrás.

Sociológicamente no se han establecido todavía todas las implicaciones de esta disminución de la mortalidad, cuya primera consecuencia es una elevación de la esperanza de vida y por lo mismo una gran disminución de la pérdida que implicaba para la sociedad y los hogares la desaparición de individuos en los cuales ya se había "invertido" económicamente, por no referirnos más que al aspecto material del problema; cabe reflexionar sobre el esfuerzo físico, cuando no económico-doméstico, que implicaba para una madre el tener que sobrellevar 10 o más embarazos y mantener meses o años 10 hijos, para que a las edades productivas llegaran 5. Obviamente que la pérdida de individuos adultos constituía —y constituye— generalmente, una mayor o menor "tragedia" económicamente hablando.

Si la elevada mortalidad significa, en términos económicos, un masivo desperdicio de esfuerzos y recursos ya invertidos, desde el punto de vista humano, cultural y social, la pérdida es tanto o más significativa y con repercusiones en lo económico tal vez mayores. Josué de Castro en su invaluable obra sobre la "Geopolítica del hambre", ya se interroga sobre ¿qué se puede esperar en términos de estructuración económico-social, de un país de huérfanos como



es la India?. El conocimiento en las tareas agropecuarias, así como la paulatina interiorización de la disciplina que se requiere para llevarlas a buen término, es una cosa que hasta ahora necesita de la transmisión generacional, más aún, todos los sistemas de aprendizaje y con mayor razón los modernos y complejos, implican una sucesión generacional estructurada y previsible, ¿qué se puede esperar en este sentido, de un país como Sierra Leona, cuya esperanza de vida en pleno 1987 era aún de 35 años?. Evidentemente J. C. Chesnais tiene mucha razón cuando afirma que los efectos de la baja de la mortalidad han sido sub-estimados ya que ésta "libera una gran capacidad productiva"<sup>21</sup>.

Fuera del ámbito economicista, que desgraciadamente en muchas esferas constituye el único argumento, está toda la reflexión sobre el papel que juega en el mantenimiento y desarrollo de las culturas, de las civilizaciones y del "saber hacer" de los pueblos, la transmisión generacional, el aprendizaje de padres a hijos y de conocedores o estudiosos de ciencias, técnicas, artes y artesanías, etc., a otras generaciones.

Quedaría además a la sociología, el analizar las transformaciones que se están efectuando en el área de su competencia, al pasar de un estado en que la muerte era un hecho muy frecuente y la esperanza de vida sumamente baja, a otro en que esas dos variables cambian radicalmente, ¿en qué sentido modifica esto la percepción del mundo que tiene el individuo?, ¿qué nuevos sentimientos y actitudes hacia la vida y la muerte se desarrollan?.

Desde el punto de vista socio-demográfico, la primera reacción de las poblaciones a esas transformaciones ha sido la disminución de la fecundidad. Parece establecido que generalmente la disminución de la mortalidad antecede a la de fecundidad. De esta manera, los pueblos que inician así su transición demográfica, estarían primero garantizando el mantenimiento de un cierto número de efectivos en el seno de las familias, antes de proceder a una reduc-

ción que de otro modo sería de consecuencias imprevisibles. No obstante, la reducción de la mortalidad y la fecundidad no han sido hechos que se ajusten rápida o uniformemente, por lo que ésta ha sido una de las causas que más ha incidido en el rápido crecimiento poblacional, el cual, si bien empezó a notarse 1 ó 2 siglos antes en Europa y en la ligera recuperación que experimentaba América luego de la conquista, sin embargo, ha sido en el presente siglo que se ha manifestado en toda su dimensión, acentuándose notoriamente hacia mediados del mismo.

Según información de las NN.UU.<sup>22</sup>, si bien entre 1900 y 1950 la tasa de natalidad por 1.000 habitantes era relativamente alta (41) en las regiones en desarrollo, no obstante estaba "compensada" por otra igualmente alta de mortalidad (32), lo que daba una tasa de crecimiento natural del orden de 9 por mil, apenas superior al de los países desarrollados (8). En la década siguiente, la tasa de natalidad de las regiones en desarrollo asciende a 43, en tanto que la de mortalidad baja a 22 y el crecimiento es ya del 22 por mil. Las regiones desarrolladas también vieron incrementada su tasa de crecimiento, pero a solo 12 por mil.

En la década de los años 60, las regiones en desarrollo comenzaron a experimentar una disminución de la natalidad y la tasa vuelve a un valor de 41, pero la mortalidad descendió a mucho más, a 17, ubicándose incluso por debajo de lo que fue la tasa promedial de mortalidad de los países avanzados entre 1900 y 1950,<sup>18</sup>. Como era lógico, la de crecimiento natural llegó a 24, desde 9 que fue en la primera mitad del siglo.

De ahí a hablar de "explosión demográfica" no hubo más que un paso y ésta se convirtió en el mayor "argumento" de quienes manipulan las estadísticas del crecimiento poblacional para presentarlas como una teoría del apocalipsis.

No obstante, la "explosión" debe ser, en primer lugar, llevada a sus



Según la clasificación expuesta, es evidente que en nuestros días, en el planeta "superpoblado" de 5 mil millones de habitantes, de cada 5 habitantes 3,4 son euro-asiáticos y apenas 1,6 del resto del mundo. Nótese bien en el cuadro que a excepción de Asia y Europa, todos los demás continentes o regiones tienen un porcentaje notoriamente menor de población que de extensión territorial.

El caso más contradictorio dentro del razonamiento de la "superpoblación", sería justamente el del continente más prolífico, el África, contradictorio porque teniendo la tasa de natalidad más alta del mundo, es de los menos poblados, a tal punto que todo el continente registra menos nacimientos anuales que un solo país de Asia: La India, 23 millones frente a 25<sup>23</sup>.

Es evidente que al hablar de "explosión" demográfica y "superpoblación", se deben relativizar enfáticamente esos criterios. No se puede proponer que reducciones drásticas que se han aplicado en China o la India y que ya están vigentes en Europa, se apliquen en América Latina, África u Oceanía, como si se tratase de un mismo problema. Por ejemplo, y para concluir con las referencias al África y a su problemática, cabe señalar que ese continente, ha tenido la suerte de ser estudiado por demógrafos, que a un sólido conocimiento en la materia, añaden una profunda visión multidisciplinaria y humana de los hechos, así Thèrése Locoh, refiriéndose al África negra, señala:

"Los intervalos entre nacimientos se hacen más cortos en caso de deceso (de un hijo) en tierna edad, porque se da entonces interrupción de la lactancia y de la abstinencia (sexual) post-partum (esto, debido a la voluntad de los padres de reemplazar el hijo fallecido).

El segundo efecto, indirecto, es más difuso pero no menos cierto: en todas las sociedades castigadas por una fuerte mortalidad infantil, esta es, como la infecundidad (o esterilidad), una amenaza importante para la descendencia de una familia. Para garantizar las necesidades de la familia o del clan en hijos, conviene tener

una descendencia suficiente para compensar la sobre-mortalidad. *Un padre de familia cuyo objetivo sería tener por los menos dos hijos vivos en el umbral de su vejez (60 años), objetivo plausible en las normas africanas, deberá tener ocho hijos, en las condiciones de mortalidad elevadas que se observan todavía en algunas regiones rurales.*

...Con riesgo de simplificar mucho se puede decir que, si los africanos tienen una descendencia numerosa, no es a "regañadientes" (por desconocimiento de los medios de limitarla) sino porque la desean.

En las ciudades y en algunas zonas de plantaciones, las transformaciones económicas y culturales conducen a un progresivo cuestionamiento de la racionalidad de una descendencia numerosa. Pero una fecundidad elevada ha sido y es, para la mayor parte del continente, una pieza clave del sistema de adaptación de las sociedades a su medio: responde de manera adecuada a las condiciones de alta mortalidad y de débil productividad de la agricultura de subsistencia, que marca tan frecuentemente la vida del 80o/o a 90o/o de los africanos".<sup>24</sup>

A más de la reducción de la mortalidad y la fecundidad, con el consabido crecimiento que se produce en el intervalo, la transición demográfica planetaria ha impuesto características propias a ese otro factor de regulación que son las migraciones. Estas se distinguieron desde el inicio, hasta entrado ya este siglo, principalmente por sus corrientes internacionales y transoceánicas. Si privilegiamos este último aspecto, notaremos (Cuadro 2) que éste fue un fenómeno eminentemente europeo, con sorpresas tales como la de que los países que más aportaron con su cuota de emigrantes, fueron los de las islas británicas, así como observaremos la presencia importante de otros contingentes subestimados como los de austro-húngaros, alemanes y escandinavos.

NOTA: Para el año 1950 se calculó el número de inmigrantes que entraron al mundo a partir de los países periféricos.

FUENTE: ONU, "Population et emploi", No. 207



## CUADRO No. 2

| EMIGRACIONES TRANSOCEANICAS<br>1846-1932 salvo mención contraria |                               | MILES               |
|--|-------------------------------|---------------------|
| 1  | Islas Británicas<br>(Irlanda) | 18'020.<br>(5'443.) |
| 2  | Italia                        | 11'092.             |
| 3  | Austria - Hungría             | 5'196.              |
| 4  | Alemania                      | 4'889.              |
| 5  | España                        | 4'653.              |
| 6  | Rusia (1846-1924)             | 2'253.              |
| 7  | Portugal                      | 1'805.              |
| 8  | Suecia                        | 1'203.              |
| 9  | Noruega                       | 854.                |
| 10   | Polonia (1920-1932)           | 642.                |
| 11   | Francia                       | 519.                |
| 12   | Japón                         | 518.                |

*NOTA: Países cuyo flujo acumulado de emigrantes, durante el período, pasaba del medio millón.*

*FUENTE: INED, "Population et sociétés", No. 207.*

Las doce corrientes señaladas, corresponden a países en los que se inició, o tempranamente se incorporaron, a la revolución industrial, pero que eran aún, desde el punto de vista de distribución poblacional, eminentemente rurales, con la excepción de Inglaterra. Lo que hacían era entonces desembarazarse del excedente poblacional que el capitalismo liberaba principalmente en el campo. Fenómeno similar al que se observa actualmente en la migración rural-urbana y que por consiguiente, no constituye nada nuevo y mucho menos exclusivos del Tercer Mundo o de la incorporación "especial" al capitalismo de los países periféricos.

Otros hechos pueden ser esclarecidos a partir de los datos del cua-

dro, tales como la solución que da Europa a su propia "explosión" demográfica, gracias a la exportación de ésta hacia otros países, situación que se debió a la posición privilegiada que alcanzó en el mundo, y que le ha permitido en ésta y otras áreas expulsar sus problemas fuera de sus fronteras y por lo tanto, acelerar más aún su desarrollo... Oportunidad que no la tienen ahora, de ninguna manera, los países del Tercer Mundo.

Sin embargo, las migraciones europeas han tenido entre los efectos no buscados, el que sea la población de ese continente, donde tantas veces se ha alzado la voz del racismo y donde se ha llegado a excesos innumbrables en este aspecto, la que posiblemente más se ha mezclado con los otros pueblos.

En cuanto a las corrientes de inmigración, el estudio de éstas está muy condicionado por la calidad de los datos, ya que muchos países servían solamente de escala o residencia temporal a los inmigrantes, siendo difícil determinar qué países constituirían verdaderamente el "destino final". Sin embargo, algunas series estadísticas han podido ser elaboradas.

CUADRO No. 3

| PRINCIPALES CORRIENTES DE INMIGRACION,<br>DESDE LA FECHA INDICADA HASTA 1932 |         |
|--|---------|
|  | MILES   |
| Estados Unidos - 1821  | 34'244. |
| Argentina - 1856   | 6'405.  |
| Canadá - 1821  | 3'206.  |
| Brasil - 1821  | 4'431.  |
| Australia - 1861   | 2'913.  |
| Cuba - 1901  | 854.    |
| Sud Africa - 1881  | 852.    |
| Uruguay - 1836   | 713.    |
| Nueva Zelandia - 1851  | 594.    |
| Isla Mauricio - 1836   | 573.    |

NOTA: Países cuyo flujo acumulado de inmigrantes, durante el período, pasaba del medio millón.

FUENTE: INED, "Population et sociétés", No. 207.



Si bien el cuadro tiene serias limitaciones, no obstante se puede extraer algunas observaciones. La primera es, indudablemente, la importancia de Norte América (EE.UU., Canadá) que absorbe el 70o/o de la migración señalada, con el papel preponderante de los Estados Unidos. Están en segundo lugar dos países latinoamericanos, Argentina y Brasil, con el 11o/o y 8o/o respectivamente. Llama la atención la migración recibida por Cuba y Uruguay, sobre todo la de este último, porque incluso hoy cuenta con solo 3 millones de habitantes. Probablemente estableciendo la relación entre población nativa e inmigrante, Uruguay ha estado entre los primeros países del mundo, como destino de migrantes.

No obstante y como para confirmar el principio de que "las políticas de población no substituyen a las de desarrollo", es decir, que jugando con los factores demográficos no se solucionan los problemas económicos, se puede ver que entre los países que expulsaron población (Cuadro 2), la suerte que han corrido es diversa y nada relacionada con la importancia de sus montos de emigrantes; las islas británicas y especialmente Irlanda son actualmente países rezagados económicamente (entre las naciones capitalistas centrales), que no ofrecen ninguna perspectiva prometedora, igual cosa acontece con Italia y peor aún es el caso de Portugal. Por el contrario, Alemania y los países escandinavos ofrecen los mejores niveles de vida del mundo a sus habitantes.

Entre los países de arribo de inmigrantes ocurre algo similar. Si bien Estados Unidos ha logrado niveles elevados de desarrollo, por el contrario, Argentina que figura en un destacado segundo puesto, o Uruguay con la notable particularidad que en líneas anteriores le hemos anotado, no por el hecho de haber recibido contingentes importantísimos de población, han podido llegar a finales del siglo XX, entre los primeros lugares por nivel de vida.

La segunda fase migratoria a la que ha dado lugar la actual revolución científico-social, es la rural-urbana. Esta se debe, entre otras

razones, a que la redistribución geográfica de la población, ya no puede ser regulada con masivos desplazamientos internacionales, los cuales, salvo muy contadas excepciones, son casi nulos. Cuando por el contrario, se incrementan los intercambios de técnicos, cuadros, etc., signo evidente de los tiempos actuales, en que el "valor humano" es más cualitativo que cuantitativo.

La urbanización paulatina del planeta, es un hecho en pleno desenvolvimiento, se incrementa de día en día y es posible que se puedan contar en centenas de miles las personas que cotidianamente emigran desde las áreas rurales del planeta hacia sus zonas urbanas, contribuyendo así a la paulatina homogeneización mundial de la distribución poblacional, la organización socio-económica y los problemas subyacentes.

Las actuales condiciones y características del crecimiento de las ciudades constituyen un fenómeno totalmente nuevo. En la antigüedad y hasta el advenimiento de la industria, las ciudades brillaban como faros en la obscuridad, constituían centros políticos de control y represión sobre áreas subyugadas, pero también de progreso e innovación y su existencia estaba ligada a los períodos de madurez de una civilización, ya que para obtener de fuera de la ciudad el excedente necesario para mantener un contingente apreciable de población dentro de la respetable categoría de "ciudadinos"<sup>25</sup>, se requería de una racionalización de técnicas y métodos de administración y regulación económicos, así como de un refinado sistema de explotación de la población productora, próxima o lejana, que solo se obtenía al cabo de una laboriosa estructuración económica y socio-política; de ahí que el origen de las ciudades fue simultáneo al del Estado, la escritura, la división de clases.

Las ciudades no constituían sino de manera muy secundaria centros de producción. Su principal función era de administración y consumo, sobre todo en aquellas que se formaban como relevos en las grandes rutas comerciales y que desaparecían con los cambios



de ruta o la modificación de los hábitos de consumo; no tenían existencia propia, dependían de manera directa o indirecta de otras zonas de producción y posiblemente, la mayor y más trascendente "producción" que hasta entonces generaron las ciudades, fue la de la ideología necesaria para justificar su existencia, camuflada tras el esplendor de las artes, la sabiduría de los primeros hombres de ciencia, la sacralización de la administración y el Estado, y el culto al perfeccionamiento de la moral escrita.<sup>26</sup>

No obstante este tipo de ciudades, si bien han dejado una huella profunda en la historia universal, nunca tuvieron mayor importancia demográficamente hablando: "se estima que en 1800 no se podía considerar urbano a más de un 30/o de la población mundial (.). Sin duda, el surgimiento de naciones urbanizadas en las cuales una neta mayoría de la población reside en ciudades se reconocerá en el futuro como uno de los acontecimientos más notables del siglo actual. A comienzos de este siglo sólo una nación, Gran Bretaña, podía considerarse una sociedad urbanizada en el sentido de que más de la mitad de sus habitantes residían en ciudades".<sup>27</sup>

Como los otros aspectos de la transición demográfica, el de la urbanización entró en apogeo a mediados del presente siglo y hacia 1980 el panorama era aproximadamente el siguiente:

## POBLACION URBANA COMO PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL

|  | POBLACION URBANA |            | POBLACION TOTAL                |                  |                        | Ingreso*<br>per-cápita |
|--|------------------|------------|--------------------------------|------------------|------------------------|------------------------|
|  | o/o              |            | Población<br>en 1982,<br>miles | Población<br>o/o | Ingreso*<br>per-cápita |                        |
|  | 1960             | 1980       |                                |                  |                        |                        |
| Países de menores ingresos<br>(China y La India) | 17<br>(18)       | 21<br>(22) | 2.266'5<br>(1.725'2)           | 50<br>(38)       | 280<br>(290)           |                        |
| Países de ingreso medio bajo<br>(Ecuador)        | 24<br>(34)       | 34<br>(46) | 669.6<br>(8.0)                 | 15<br>(0,17)     | 840<br>(1.350)         |                        |
| Países de ingreso medio alto                     | 45               | 63         | 488.7                          | 11               | 2.490                  |                        |
| Países capitalistas avanzados                    | 68               | 78         | 739.9                          | 16               | 11.070                 |                        |
| Países socialistas europeos                      | 48               | 62         | 383.3                          | 8                | -----                  |                        |
| <b>TOTAL</b>                                     |                  |            | <b>4.548'0</b>                 | <b>100</b>       |                        |                        |

\*/ Ingreso per-cápita promedio hacia 1982, en dólares U. S.

FUENTE: Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo en el mundo, 1984", Cuadros 1 y 22.



El cuadro es elocuente por sí solo. Cabe poner énfasis en la situación de leve crecimiento urbano de los países de más bajos ingresos (donde vive el 50o/o de la población mundial), frente al dinamismo urbano de los países de ingreso medio, sobre todo de los de ingreso medio alto cuyo crecimiento fue de 18 puntos porcentuales en el período indicado.

Si bien la urbanización no es en sí un signo de desarrollo social, la ruralidad lo es aún menos, de ahí que los niveles de ingreso tiendan a corresponder con los de urbanización. Por lo demás, esta relación varía según los tipos de desarrollo seguidos por los distintos países; así se tiene que incluso dentro de los países capitalistas avanzados, las diferencias van desde porcentajes de urbanización de 78o/o, 88o/o ó 91o/o en EE.UU., Suecia o Gran Bretaña, en su orden, a otros menores de 54o/o ó 59o/o en Noruega y Suiza. Incluso en países tan próximos por su cultura e historia, como son Austria y Alemania Federal, la diferencia es notoria, ya que su población urbana es de 55o/o y 85o/o, respectivamente<sup>28</sup>.

A las diferencias por tipos de desarrollo, habría que añadir las que se deben a problemas de definición, ya que si bien existen criterios internacionales que cada vez tienden a ser más aceptados, al menos entre los demógrafos (como el de considerar urbanos los conglomerados de veinte mil o más habitantes) y que sirven de base a estudios comparativos de este tipo, no obstante, cada país ha establecido sus propios criterios que en muchos casos corresponden mejor a sus realidades, debido a que la urbanización no es solamente un proceso de concentración de unidades de vivienda, producción y servicios (por oposición a la dispersión rural), sino que va acompañada de implicaciones políticas y sociales. Por ejemplo, los Estados, ejercen su dominación sobre su territorio principalmente gracias a sus redes de ciudades debidamente jerarquizadas y con áreas de influencia bien delimitadas y estos criterios políticos intrínsecos al status de "urbano", no pueden ser cuantificados y menos aún homogeneizados, con fines de comparación internacio-

nal.<sup>29</sup>

Resta por señalar que el actual proceso mundial de urbanización no es el resultado de un sistema político, del crecimiento demográfico y menos aún de determinadas estrategias de desarrollo, si bien cualquiera de esos factores, u otros, puedan afectar el proceso. Por el contrario, simplificando los hechos se puede decir que obedece a dos causas principales, la primera es de carácter macro-económico y corresponde a la necesaria concentración de recursos que lleva implícita la creciente complejidad de las esferas industrial, de servicios, educativa, administrativa, etc., cuya mejor y más real manifestación (y medida) de desarrollo consiste en el grado de especialización de personas y unidades técnico-administrativas que vayan alcanzando. La segunda, si bien es un efecto de la anterior, no obstante asume características muy particulares y su naturaleza es esencialmente micro-económica, ya que corresponde a la desintegración paulatina de los hogares, en tanto que entes productivos, siendo los más afectados los de campesinos y artesanos, lo cual se traduce, obviamente, por la migración del campo a la ciudad y de las ciudades pequeñas a las grandes.

No se ha profundizado suficientemente en el estudio de la economía doméstica y su transformación, cuando posiblemente el único marco explicativo de la demografía en sus aspectos determinantes, sean los hogares, con sus características propias de producción y reproducción social y económica y su particular modo de inserción en la economía global.<sup>30</sup> Desde este punto de vista, cabe plantearse que posiblemente el factor poblacional sea la principal variable económica (en tanto que fuerza de trabajo, mercado de consumo, etc.), que siendo regida esencialmente por coyunturas de carácter micro-económico (en el seno de los distintos hogares del espectro social), tenga una repercusión determinante en el ámbito macro-económico.

La demografía en la actualidad figura entre las ciencias exactas,



## NOTAS

1. El término demografía fue utilizado por primera vez por Guillar, en 1855, en su estudio titulado "Eléments de statistique humaine, ou Démographie comparée".

2. En una publicación del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) titulado "El Estudio de la Población", se anota que "la definición de demografía... de las más pertinentes propuestas hasta la fecha" es la siguiente: "La demografía es el estudio del tamaño, distribución geográfica y composición de la población, de sus variaciones y las causas de dichas variaciones que pueden identificarse como natalidad, mortalidad, movimientos territoriales y movilidad social (cambios de estado)" (Prefacio y pág. 44).

Esta definición, aceptada por uno de los organismos de mayor autoridad mundial en la materia, como es el CELADE, confirma el carácter estadístico de esta disciplina, ya que su objeto de estudio es el "tamaño, distribución geográfica y composición de la población" (sexo, edad, estado civil, etc.), y la causalidad intrínseca a estas características serían la natalidad, mortalidad y los cambios de estado, es decir, otra serie estadística de hechos. Por lo tanto, el "objeto" de la demografía es un universo de unidades aritméticas y su método es, obviamente, las matemáticas. Preocupa el número de hechos y las modificaciones, que en otros conjuntos matemáticos, éstos pueden acarrear.

Por el contrario, el estudio de las variaciones numéricas de la población, desde la óptica de las ciencias sociales, debe tener como principio rector el interrogante de ¿cuál es la racionalidad inherente a estas variaciones?. Dicho de otro modo, desde sus orígenes debe partir de que esas variaciones obedecen a un principio de racionalidad.

El objeto en las ciencias sociales es un "sujeto", cuyo comportamiento constituye motivo de análisis, de ahí que las ciencias sociales, en un sentido amplio, pueden ser llamadas ciencias del comportamiento, en la acepción corriente que los diccionarios dan a esta palabra.

Este comportamiento por definición es racional (y aquí utilizaremos este término en su connotación más elemental), es decir, que tiende a un fin. La valoración ética, moral, etc. que se pueda hacer de este fin depende de su comparación con la racionalidad y fin dominantes en una sociedad o grupo social, pero es en sí racional, y explicar los procesos a través de los cuales esta racionalidad se manifiesta, desenvuelve y equilibra con los múltiples condicionamientos a los que está sujeta, es el obje-

tivo de una ciencia social.

3. A este respecto se puede ver —entre otras centenas de documentos— la nota periodística del diario “Hoy” del 4 de agosto de 1988, pág. 2A, que proviene de una prestigiosa institución dedicada a la preservación de la naturaleza.
4. La Política de Población del Ecuador señala, por ejemplo, que: “En lo que concierne a la relación entre fecundidad, mortalidad y otros indicadores sociales, tales como disponibilidad de servicios en las viviendas, niveles de hacinamiento, etc., se puede señalar suscintamente que, mientras mayor es el grado de pobreza, más elevados resultan los índices demográficos.  
La más clara correspondencia que pone de manifiesto esta situación, es la que se puede establecer entre las variables demográficas mencionadas y los estratos socio-económicos. Por ejemplo, en 1974, la mortalidad infantil crecía en progresión aritmética en la medida en que se descendía en la escala socio-ocupacional; así se tiene que ésta era de 28 por mil en los hogares de profesionales y directivos, de 60 en los de asalariados no manuales (cuadros medios de empresa, empleados de oficina, dependientes del comercio, etc.) y subía a 94 y 06 en los de asalariados manuales e “independientes” no agrícolas (artesanos, comerciantes, etc), llegando a 120 y 121 en los de asalariados manuales e “independientes” agrícolas (“cuenta propia”)”.  
CONADE: “Política de Población de la República del Ecuador”, pág. 35.
5. El demógrafo francés Claude Masset señala: “Los grupos humanos prehistóricos eran muy poco numerosos, de algunas decenas de personas como máximo [y por lo tanto expuestas a extinguirse a causa] de una falta de procreadores de uno u otro sexo (. . .) La única solución realmente satisfactoria fue (. . .) el intercambio de personas, en edades fértiles, de un grupo a otro (. . .) sujetos a reglas más o menos estrictas. En todas partes ha existido la institución del matrimonio...”.  
Nota bibliográfica en “Population et sociétés”, No. 224.
6. Institute National d'Etudes Demographiques, “Population et sociétés”, No. 224, Mayo de 1988.
7. El descubrimiento del fuego constituye uno de los mayores enigmas de la prehistoria y posiblemente el inicio de la misma, ya que durante centenas de miles de años, vale decir durante la mayor parte de la permanencia del ser humano sobre la faz de la tierra, lo que le ha diferenciado de las otras especies ha sido el dominio sobre el fuego. De hecho que



para la producción y mantenimiento del mismo se debieron desarrollar un cierto número de técnicas, pero posiblemente más importante fue el hecho de que éste permitió a los humanos desplegar sobre casi toda la superficie del planeta y sobreponerse a las dificultades del clima y ampliar y mejorar la calidad de la dieta, a lo cual habría que añadir que el fuego es también la luz y hasta hace unas pocas décadas constituía su única fuente, que además permitió romper la barrera del día y la noche. No obstante, algunos antropólogos ponen énfasis en señalar las transformaciones sociales que pudo haber conllevado el control del fuego, ya que su simple producción y mantenimiento, requiere de una cierta organización y especialización en las tareas; es también un hecho que el fuego coadyuvó a que prospere la vida en comunidad, comer y reposar juntos fueron posibles en parte, gracias al fuego; como testimonio de esto, todos los vestigios de grutas o sitios habitados desde la más remota prehistoria, tienen en común los rastros de una hoguera. Es curioso notar que incluso hoy en día, la palabra hogar deriva de hoguera. En las primeras enumeraciones "modernas" de población (siglos XVI y XVII) todavía se seguían contando "hogueras" en lugar de familias, ya que este último término resultaba muy abstracto, cuando no irreal. Incluso actualmente, en el levantamiento de censos, el INEC, a semejanza de las otras instituciones similares de todo el mundo, recomienda a sus encuestadores que entre los criterios para diferenciar a los hogares, cuando éstos viven bajo un mismo techo, esté el de comer separados, es decir que lo que sigue caracterizando a un hogar es "la olla común".

8. Idem nota 5.
9. NN.UU.: "Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas", 1978, pág. 21.
10. Sobre la magnitud de este último hecho existe la siguiente estimación: "Aunque de ningún modo se puede pretender exactitud, las conjeturas sobre el número de personas capturadas hacen llegar a la cifra de 20 millones. Se ha calculado además que quizás solo un tercio de los esclavos capturados sobrevivieron para ser puestos a la venta en el "Nuevo Mundo" (NN.UU.: "Factores...", p. 20).
11. Esta acotación es necesaria porque la reproducción demográfica de una casta social está en función de su progenitura legítima, es decir con derecho a las prerrogativas y bienes.
12. Mientras no se disponga de un estudio de esas características se pueden avanzar ciertas hipótesis que tiene por lo menos el mérito de estimular

la imaginación, así por ejemplo, se puede proponer, que la endogamia extrema de los faraones, que facultaba a los hijos a tomar por esposas a sus madres y hermanas, etc. se debía posiblemente a que una base de esclavos tan amplia, no podía, por limitaciones del sistema económico-tecnológico, soportar sino una cúpula minúscula de nobles, los cuales a su vez se veían obligados a restringir al máximo sus alianzas familiares para no aumentar ese pequeñísimo círculo de privilegio extremo.

13. Como las de "post-industrial", "tercera ola", "revolución informática", "buromática", etc. Todos estos nombres designan simplemente ciertas características del proceso de renovación constante que impone el avance de la sociedad y de la ciencia.

14. "El multiplicador transicional de población" es el número por el que la población se multiplica al terminar el período de transición: "Ese multiplicador tiene una variación considerable: inferior a 2 en el caso de Irlanda, apenas de 2 en Francia, próximo a 4 en Suecia; probablemente entre 4 y 5 en la India, de 7 a 10 en México, 15 o tal vez más en Kenya".

INED, "Population et sociétés", Noviembre de 1986, No. 207.

Tomado de: "Les Transitions Démographiques"; artículo de M. Levy, en base a la obra de Jean-Claude Chesnais "La Transition Démographique. Etapes, formes, implications économiques. Etude de Séries temporelles (1720-1984) relatives a 67 pays" (INED 1986).

15. El término "transición", es utilizado aquí en su sentido literal, e independientemente de determinadas teorías existentes.

16. INED; "Population et sociétés": "Population du monde: les conditions de la stabilisation". Diciembre 1980, No. 124.

Más recientemente, en un artículo de Guy Herzlich, publicado en "Le Monde" de mayo de 1988, título "Les comptes de l'humanité", el autor cita proyecciones recientes de las NN.UU. que prevén la posibilidad de que la población mundial igualmente se estabilice a finales del próximo siglo, alrededor de los 10 ó 12 mil millones de habitantes.

17. La mortalidad general tiene el inconveniente de ser muy afectada por la estructura de edades de una población, ya que mientras más joven es la población de un país, menor es su mortalidad aunque sus condiciones de vida sean inferiores a otros, pero en los cuales, por ejemplo, el grupo de 65 años y más sea importante. Es así que las tasas de mortalidad de Ecuador (8) y Perú (10), en 1987, eran inferiores a las de Alemania Federal (12), Austria (12) o Bélgica (11). Por el contrario, la mortalidad infantil refleja mucho mejor las condiciones generales de vida existen-



tes en un medio.

18. Los datos correspondientes a estos períodos son tomados de INED, "Population et sociétés", Mayo de 1983, No. 169, titulado "La mortalité infantile dans le monde".
19. Idem, INED: "La Mortalité infantile...".
20. Grupos armados que ocuparon Cambodia (Kampuchea) desde la retirada de los norteamericanos de Indochina, hasta la entrada de las tropas vietnamietas a ese país. Tomaron el nombre de Khmers de la antigua y prestigiosa civilización Khmer, de origen indú, que floreció en la región.
21. Idem, INED: "Les transitions...". Ver también Nota 14.
22. Idem. NN.UU.: "Factores determinantes...". Cuadro 1.2; pag. 4.
23. Idem. INED "La mortalité infantile...".
24. INED; "Population et sociétés": "La fécondité en Afrique Noire", febrero de 1985, No. 188.  
Artículo de Thérèse Locoh.  
L.B.L.: Traducción, palabras entre corchetes y subrayados.
25. En este sentido es interesante observar que son innumerables los vituperios relacionados a palabras que simplemente designan al medio rural, empezando por las más leves como "rústico" o "villano" (esta última que en su origen simplemente designaba al campesino emancipado de la edad media), y que luego suben de tono. Una analogía similar es muy difícil de encontrar en lo que respecta al medio urbano, por el contrario, etimológicamente, éste está asociado a términos de prestigio, como civilización, ciudadano, burgués, política, etc.  
Cabe también anotar que la religión cristiana ha diferenciado a los creyentes por oposición a los paganos, que es otra palabra del latín antiguo para referirse a los campesinos, asunto por demás lógico en una religión que se difundió en el Imperio Romano, a partir de sectores de población citadinos. El triunfo del cristianismo, como tantos otros hechos históricos trascendentes, tuvo entre sus facetas la de constituir una imposición de la ciudad sobre el campo.
26. En las religiones contemporáneas o posteriores al origen de la ciudad y el Estado, es curioso notar que, entre otras características, tienen la de representar al dios, o dioses, como la idealización del hombre citadino: viven en moradas cuya descripción coincide con lo que de otra manera

- serían confortables conjuntos residenciales (inclusive se llega a la referencia explícita de la "ciudad de los dioses"), sus preocupaciones principales son el orden social y la administración del bien y del mal, no ejecutan ningún trabajo manual... salvo riesgo de convertirse en dioses menores, etc., etc.
27. Idem. NN.UU. "Factores determinantes..." pág. 192.
  28. Idem. Banco Mundial, 1984, cuadro 22.
  29. Cabe señalar que la asociación "ciudad - Estado" no es un hecho totalmente superado y dejado atrás en el campo político como se puede suponer; en países del Tercer Mundo abrumadoramente rurales y de dimensiones continentales como China y la India, la dominación del Estado sobre el territorio se ejerce a través de la supremacía de una ciudad principal, sobre todas las demás y éstas a su vez organizadas en una escala jerarquizada; lo cual hace que la dominación del Estado sobre la nación, se traduzca, en los hechos, por un dominio de las ciudades sobre el campo.
  30. Fuera del ámbito especulativo al que este tema puede dar origen, queda por señalar que las sociedades antes de iniciar su transición demográfica, contaban con poblaciones urbanas muy probablemente inferiores al 10o/o, es decir, que el 90o/o o más vivía en el campo; tomando en cuenta que de la población adulta campesina la mitad eran mujeres y que éstas, al menos en el pasado reciente, se dedicaban a tareas domésticas apoyadas por otros miembros de la familia (menores de edad, sin ocupación, ancianos, etc.), no es aventurado suponer que en términos generales, más de la mitad de la población, en "edad útil" económicamente hablando, se dedicaba a la producción doméstica, lo cual da una idea de la importancia de esta actividad económica.



## ESTADO, ACUMULACION Y CRISIS DEL CAPITALISMO ECUATORIANO

*Iván Fernández Espinoza\**

### 1. *Algunas precisiones teórico-metodológicas.*

El tema de Estado y Acumulación ha llevado a un error teórico en el que generalmente se incurre: considerar el proceso de acumulación de capital y el fenómeno estatal como dos procesos diferentes, separados; como dos instancias en donde el Estado supuestamente actúa, "interviene" desde fuera en el proceso de acumulación. Como si el Estado fuera algo exterior a la producción capitalista.

Para evitar este error teórico que generalmente lleva a visiones distorsionadas de la realidad, hemos de procurar partir de un enfoque totalizador, es decir entender al Estado a partir del capital, pero no como elemento externo, sino *como parte constitutiva del capital*.

Qué quiere decir esto de entender al Estado como parte constitutiva del capital:

En primer lugar que el capital es, ante todo, una relación social.

\*/ Master en Sociología, profesor Principal de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador.

Segundo, que esa relación social capitalista es una relación de explotación, es decir que lleva implícita la imposición de producir plusvalor, base misma del proceso de acumulación, y ésta, fin último del capitalismo.

Tercero, que dicha relación social de producción, implica *simultáneamente* una relación de *dominación*, de subordinación del trabajo al capital.

Y, en cuarto lugar, en la medida que se trata de una relación social de explotación y dominación, esta debe ser legitimada, legalizada jurídicamente, "fetichizada", como si se tratara de una relación entre individuos iguales, y *esta función, de mantener la explotación y legitimar la dominación que posibilitan la acumulación y reproducción ampliada del capital, la cumple el Estado.*

Por lo tanto el *Estado capitalista es resultado y condición de existencia de la producción y acumulación capitalista*, es el elemento constitutivo de la relación capitalista y del proceso de acumulación.

Que el Estado *aparezca* separado de la sociedad, por encima de las clases, o separado de "la economía", es precisamente *una apariencia*, pues, *en esencia*, el Estado está en la mercancía misma, es el "cómplice" principal de la relación social de producción (entiéndase de explotación y dominación).

Por eso, aquellos "análisis" que hablan de un Estado "intervencionista" anterior y de un Estado "pasivo" hoy, no son sino falacias interesadas o enfoques erróneos como señalamos al inicio.

Lo cierto es que el Estado siempre está presente en la acumulación capitalista, tiene un "pecado original": nace asociado al capital, nace y se desarrolla con el capital.

Pero también es verdad que las *formas* de la acción estatal son dife-



rentes es decir que el Estado aparece jugando un rol o cumpliendo *determinadas funciones; de una manera, en ciertos períodos históricos, y de forma diferente en otros momentos.*

Esto tiene una doble razón de ser: primero que al capital no solo hay que entenderlo como una *relación social* (con las características antes anotadas), sino también como *proceso histórico*, es decir, como proceso social que implica *desarrollo, transformaciones, sucesión de etapas*, que van desde la acumulación originaria al imperia- lismo, de la plusvalía absoluta a la plusvalía relativa, y a cada una de esas etapas del desarrollo del capital le corresponden igualmente *formas diferentes de acción estatal*. En segundo lugar, un aspecto inseparable del fenómeno estatal es saber quién ejerce el poder y esto hace referencia a la lucha de clases, a las contradicciones de clase, a pactos de dominación, a la *hegemonía política, en cada situación concreta*. En la medida en que comprendamos quien tiene la hege- monía política en el poder del Estado, quien o qué clase o qué frac- ción de clase comanda, dirige el proceso social, nos explicaremos mejor los cambios en la forma de la actividad estatal de las socieda- des capitalistas.

En síntesis:

- a) El Estado es elemento constitutivo del capital, entendido este como relación social.
- b) Estado y acumulación son mutuamente condicionantes, desde su origen.
- c) Se pueden diferenciar formas distintas de la acción estatal, a partir del grado de desarrollo histórico que haya alcanzado el capitalismo y qué clases sociales o fracciones de clase tienen la hegemonía política en cada situación concreta.

2. Ahora bien, el tema sobre Estado y acumulación que nos preo-

cupa, está referido, desde luego, al caso del capitalismo ecuatoriano actual. No se trata, por lo tanto, de un momento de estabilidad o auge del ciclo de la acumulación, sino, por el contrario, se trata de un período histórico de *crisis en el proceso de la ACUMULACION* de capital.

Por tanto, la relación Estado-acumulación tiene que ser entendida, analizada e investigada en el contexto de la *crisis* por la que atraviesa el capitalismo ecuatoriano en el momento actual, y más particularmente a partir de 1981.

Entenderemos por *CRISIS DE ACUMULACION*, la interrupción de uno o más momentos del proceso de la producción (entendido como producción-circulación-distribución y consumo), que afecta el ciclo D-M-D'. La posibilidad de la crisis se encuentra en el capital mismo.

Es decir, en la "metamorfosis" del capital se encuentra la posibilidad de la crisis, por la separación de los procesos en el tiempo y en el espacio, particularmente entre la compra y la venta de mercancías. Pero para que dicha *posibilidad* se vuelva *crisis real* es necesario que las contradicciones del capital se expresen en cada sociedad concreta.

O, en otros términos, los principios generales de la *teoría de las crisis*, tienen infinitas formas de manifestarse en cada caso concreto, y ello dependerá de las contradicciones específicas que se desarrollen en cada Formación Económico-Social.

En el caso concreto que nos preocupa, la época de modernización y crecimiento económico que vivió el capitalismo ecuatoriano comienza a mostrar sus primeros síntomas de agotamiento a fines de los años 70 e inicios de los 80. El "crak" más violento de la economía ecuatoriana se produce entre 1982 y 1983 en que la mayoría de los indicadores de las cuentas nacionales muestran signos negativos y el PIB decrece al -2.80/o.



En la crisis económica se vive la combinación de una serie de contradicciones tanto de orden interno como externo, pero, desde el punto de vista del diagnóstico de la sociedad, la crisis permite descubrir claramente las contradicciones inmanentes a la producción y dominación capitalistas las que se manifiestan en su estado más agudo, develándose en toda su magnitud.

Precisamente, la crisis que vive la sociedad ecuatoriana desde 1981 hasta la actualidad, ha demostrado, al menos, dos ámbitos de contradicciones: por un lado una cada vez mayor subordinación de nuestra economía al capital monopólico internacional que se expresa en las vulnerabilidades y desequilibrios del aparato productivo nacional y en su extrema dependencia del mercado internacional, y, por otro lado, un reacomodo de la correlación de fuerzas sociales por el control del poder del Estado para imponer su hegemonía, o más precisamente, un desplazamiento de la hegemonía política y un cambio en el rol del Estado en función del nuevo bloque en el poder.

En la primera contradicción (la subordinación al capital transnacional) encontramos la causa principal de la crisis que vive actualmente el capitalismo ecuatoriano. Producto del acentuado proceso de internacionalización que actualmente vive el capitalismo, nuestra economía ha terminado total y estructuralmente subordinada a su lógica de acumulación y, de hecho, la crisis económica internacional está impactando de manera directa en la economía dependiente, desencadenando una profunda crisis en nuestra sociedad, que, desde luego, rebasa el ámbito puramente económico y se transforma en crisis social, política y hasta moral.

El mecanismo desencadenante será la deuda externa, que ha rebasado los límites de tolerancia y se ha tornado impagable. A partir de este hecho, el capital financiero internacional ha creado y recreado mecanismos de succión que nos han tornado en exportadores de capital. A las transferencias netas de capital-dinero hacia los centros

financieros, agréguese la transferencia de excedente que perdemos en el intercambio comercial desigual en el mercado internacional, la repatriación de utilidades, la fuga de capitales, etc.

Los resultados ya son conocidos: desequilibrio en la balanza de pagos, caída de la reserva monetaria internacional, déficit fiscal creciente, desorden monetario, devaluaciones, inflación, desaceleración de las tasas de crecimiento y deterioro de las condiciones generales de vida de los trabajadores por la caída de sus ingresos reales, creciente desempleo y subempleo y condiciones de explotación más intensas.

En este contexto de crisis y con las manifestaciones más visibles antes anotadas, era evidente que en el escenario político se iba a desatar una lucha por el control del Estado por tres causas fundamentales: a) porque el Estado, con todo y la crisis, continúa disponiendo de un excedente importante, tanto tributario como proveniente de las exportaciones petroleras, y, por ende, sigue siendo el eje básico de la realización y articulación del proceso de acumulación de capital; b) porque controlando el Estado, y especialmente su aparato económico, es posible llevar a efecto las negociaciones con el capital financiero internacional y sacar la mejor tajada de la crisis trasladando sus costos al resto de la sociedad; y, c) porque controlando el poder del Estado es posible ejecutar una determinada política económica como estrategia de resolución de la crisis, pues esta afecta en diverso grado a las distintas fracciones del capital y, como es sabido, no hay una política económica neutra, sino más bien en ella se expresa la hegemonía política.

Dos tendencias para enfrentar la crisis se dieron en el debate político-ideológico de los últimos años. El proceso electoral de 1984 clarificó la nueva correlación de fuerzas y el triunfo de una de ellas.

La experiencia latinoamericana nos muestra que la mayoría de países de la región se han movido alternativamente entre una estrategia



o modelo reformista-desarrollista, o un modelo estabilizador-liberalizante. En los casos en que se han combinado acciones de los modelos mencionados, siempre es posible determinar cual de ellos es el que predomina.

Para el modelo desarrollista, la resolución de los problemas económicos y sociales debe sustentarse en dos acciones simultáneas: el crecimiento o expansión de ciertas variables como el PIB, el ahorro, el gasto público, las exportaciones e inversiones y una serie de reformas modernizantes en lo agrario, tributario, fiscal y administrativo. En el marco de esta estrategia se reconoce que el mercado presenta una serie de distorsiones en la asignación de los recursos, en los flujos de capital y de mercancías, en la competencia misma, en la demanda, etc. y que, una de sus manifestaciones es la tendencia a formar unidades oligopólicas y oligopsónicas que acentúan los desequilibrios anotados. En esta alternativa reformista se reconoce, entonces, al Estado un papel protagónico, un rol activo, intervencionista en el mercado con el objeto de lograr los fines propuestos.

Para el modelo estabilizador-neoliberal, como ya es conocido, la clave del desarrollo económico de la sociedad y por ende de la prosperidad de los individuos, se encuentra en el mercado, en el libre juego de sus fuerzas, de la oferta y la demanda, de precios y salarios, de capitales y bienes. Por lo tanto, el mercado debe funcionar a partir de su propia lógica, de su propia dinámica, y, en esa libre competencia lograr el equilibrio económico; toda interferencia al libre juego de las fuerzas del mercado distorsiona la actividad económica, más aún si estas interferencias provienen del Estado. Es decir, para la estrategia neoliberal, el Estado no puede ser intervencionista en las reglas del mercado, su acción debe ser meramente reguladora, arbitral, y sobre todo, garantizar el equilibrio social, el orden establecido.

Precisamente, en el caso ecuatoriano, a partir de que la crisis comienza a manifestarse en un descenso paulatino de las tasas de crecimiento, la estrategia de desarrollo capitalista inicia un desplaza-

miento de sus tesis de reforma (Gobierno de Roldós) hacia una posición en que se combinan políticas económicas de los recetarios desarrollista y neoliberal simultáneamente (Gobierno de O. Hurtado), hasta la progresiva imposición del modelo neoliberal (Gobierno de L.F. Cordero) que alcanza su culminación o su grado más avanzado con el "paquete" de medidas que se tomaron el 11 de agosto de 1986.

En efecto, iniciada la crisis, a partir de Mayo de 1981 (Gobierno de O. Hurtado) se comienza también el diseño de una "política de ajuste gradual y sostenido" tendiente a corregir los desequilibrios del déficit externo, del déficit fiscal, los desajustes del aparato productivo, del desarrollo social y de renegociación de la deuda externa frente a la banca privada internacional y al FMI.

La política selectiva de importaciones, las "minidevaluaciones", la reasignación de recursos, las reformas a la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Control del Gasto Público, la creación del Fondo de capitalización de Empresas y el fortalecimiento de la propiedad comunal y estatal, constituyeron quizá las acciones fundamentales, y especialmente las dos últimas que quedaron a nivel de proyecto, que desataron la furia empresarial que reaccionó violentamente ante dicha estrategia "comunista", como la calificaron.

El discurso político se movió en los ámbitos del "interés nacional", de la necesidad de una "economía de guerra", del interés social sobre los criterios privados, etc., mas todo fue en vano, pues, las clases o fracciones monopólicas oligárquicas sentían afectados parcialmente sus intereses, pues ellos querían ser los beneficiarios de la crisis y no quienes tengan que "compartir los costos" de la misma.

La estrategia del centro modernizante, por la propia debilidad de sus fuerzas sociales, no tenía otra alternativa que usar al Estado como el agente activo del "ajuste". y, en efecto, aprovechando de la importante estructura institucional del Estado, de su autonomía re-



lativa, y de los niveles de intervencionismo que había alcanzado, se hizo uso de dicho poder contra las "astucias" de la derecha política que se expresaba a través de las Cámaras de la Producción y de toda cuanta "asociación de empresarios" existía.

Al parecer, más valieron las astucias de la derecha política, quienes desataron una campaña contra el sector público, contra el estatismo, el "comunitarismo" de la Democracia Popular que era un "comunismo solapado", y, blandiendo los principios sagrados de la "libertad de empresa", de la capacidad emprendedora del sector privado, ellos se proclamaron los únicos con capacidad para enfrentar la crisis a partir de una "buena" conducción del Estado.

El hecho es que la actitud de los "empresarios" ya expresaba los inicios de la nueva correlación de fuerzas, comandada por la oligarquía agroexportadora y financiera, a la cola de la cual se puso la fracción industrial monopólica, aliada al capital transnacional, y el resto de fracciones de alto poder.

Poco a poco el proyecto reformista cedió posiciones, se dió mayor facilidad de acción al capital financiero, se "sucretizó" la deuda externa privada y el presidente Hurtado se declaró el más antiestatista del Ecuador.\*

La arremetida oligárquica contra el "sector público" dio resultados

---

\*/ *"De estatismos hablan solo ciertos sectores empresariales y si en el país hay temor, ellos son los responsables, porque ellos cubren las páginas de los periódicos diciendo que viene el estatismo. El gobierno no es responsable porque no ha tomado ni tomará medida alguna para estatificar la producción en el Ecuador. . . No queremos quitar ni una pulgada de terreno al pueblo ecuatoriano, no queremos hacer que el pueblo tenga otro patrón más despótico que sería ese patrón dominado Estado". Discurso pronunciado por el Presidente O. Hurtado el 17 de septiembre de 1981 en Milagro. Citado por NICK, Mills; en Crisis Conflicto y Consenso. Corporación Editora Nacional, 1984. p. 119.*

efectivos, pues, de pronto se encontró que el Estado, su "intervencionismo" y la mala conducción del mismo, era el culpable de la crisis, del endeudamiento externo y de la inseguridad del capital privado para invertir. Más aún, toda estrategia de desarrollo que le asignara al Estado un rol protagónico en la economía era tildado de "socializante".

En el contexto de esta lucha político-ideológica se realiza el proceso electoral de 1984 y, en la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, se enfrentan las dos tendencias políticas en que se agruparon las fuerzas sociales del país; la tendencia centrista-reformista representada por la alianza Izquierda Democrática-P.C.D., a las que se sumarían otras del centro político, y, la tendencia derechista-oligárquica agrupada en el Frente de Reconstrucción Nacional, compuesto por las organizaciones políticas más conservadoras y apoyados por todas las Cámaras de la Producción.

El triunfo del Frente de Reconstrucción Nacional (por una diferencia de alrededor de 85.000 votos), significó el ascenso al poder del Estado de una alianza de las distintas fracciones del capital, comandadas por la burguesía oligárquica agro-exportadora y financiera de la costa. Algunos sectores de la burguesía industrial-financiera de la sierra que se identificaron con el centro-izquierda, quedaron excluidos del poder.

Definida así la alianza política y una vez asentados en el poder del Estado, había que consolidar la hegemonía e iniciar la nueva estrategia propuesta, calificada por todos como Neoliberal.

El ropaje populista con que se vistió el discurso político de la derecha pronto se develó y, a los pocos meses se inició la escalada en beneficio de los sectores privados, a los que se subordinará el Estado.

El escaso nivel de organización social, la debilidad del sistema polí-



tico que no maduró lo suficiente en la fase de modernización y la dispersión de las fuerzas políticas del centro, facilitaron el camino y en los dos primeros años del gobierno "neoliberal" se consolidó el nuevo modelo de dominación y de acumulación.

La "nueva política" consistió fundamentalmente en la aplicación de una política económica sustentada en esquemas neoclásicos, poniendo énfasis en el corto plazo y bajo el paradigma de la "magia del mercado"; en esta estrategia el rol del Estado cambiará cualitativamente en sus relaciones con la sociedad civil.

La estrategia de resolución de la crisis consistió básicamente en ejecutar un plan de ajuste tipo "shok". Se trató de corregir los desequilibrios económicos a partir de una política monetaria y fiscal ortodoxa, adaptándose a los programas de estabilización propuestos por el FMI, liberalizando la economía (precios de sustentación, flotación del tipo de cambio y tasas de interés) y vinculándonos al mercado mundial bajo el principio de las ventajas comparativas.

La renegociación de la deuda externa con el apoyo de la administración Reagan y garantías atractivas al capital extranjero, constituían el eje de la subordinación al capitalismo central.

El "gobierno de los empresarios", como se llamó, creó extraordinarias condiciones de seguridad y ventajas para sus inversiones y, para ello, desplegó una sutil política de utilización del Estado, de aquel Estado que en el período anterior les había creado tanta "inseguridad" para sus intereses.

La estrategia consistió en lo siguiente: dado que había que actuar en un contexto de crisis económica, las funciones estatales que se privilegian son las funciones de acumulación, y más específicamente la POLÍTICA ECONOMICA; en este ámbito había que imponer la hegemonía y para ello se utilizó principalmente el aparato

técnico-administrativo del Estado. Es decir, se planteaba la tesis de “no al intervencionismo estatal”, que afectaba sus intereses y, “sí al intervencionismo estatal”, pero que protegía sus intereses, y este era aquel que se desplegaba desde el aparato técnico-económico del Estado, en donde ponen a sus mejores hombres y desde el cual utilizarán al Estado con la eficiencia propia de “hombres de empresa”, no importa si los medios son legales o corruptos, lo importante son los fines.

A partir del control del “corazón” del Estado (entiéndase: Junta Monetaria, Banco Central, organismos financieros públicos, Ministerios de Finanzas, Agricultura, Industrias e Hidrocarburos), se desarrolla un juego tridimensional. Este consistió en, por un lado, neutralizar y minimizar al máximo las otras funciones del Estado que podían intervenir en el ámbito de la sociedad civil o del MERCADO, así como a todas aquellas instituciones asistencialistas o de paternalismo estatal-social, a las cuales solo se recurrirá en la medida que apoyen la legitimización de su política económica. Por otro lado, dado que su acción política se la realiza a partir de un “gobierno fuerte”, que si tiene autoridad (“que tiene los pantalones bien puestos” dirá permanentemente el Presidente Febres Cordero), y por los propios conflictos sociales que desata la “nueva política económica”, había que fortalecer y privilegiar los aparatos represivos del Estado (básicamente el Ejército, como rama de las FF.AA. y la Policía Civil).

En tercer lugar, para la acción legitimadora de su estrategia, había que pensar en un mecanismo que, sin pasar por el Estado burocrático-tradicional anterior, ni por los Gobiernos Seccionales, la mayoría de los cuales estaban en manos de la oposición (Municipios y Consejos Provinciales), permita actuar de manera rápida y eficiente pensando tanto en el corto plazo como en el mediano plazo (elecciones de 1988), y para ello se crean las UNIDADES EJECUTORAS, es decir, un mini-Estado ejecutivo al servicio del poder dominante.



En este sentido asistimos a un proceso de dispersión estatal, en el que se privilegia la esfera técnico-represiva del Estado, se crean instituciones paralelas y se desmembra instituciones para darles administración regional (Subsecretarías del Litoral), y, simultáneamente, se deprime o arrincona a aquellas instancias estatales que deben cumplir funciones meramente reguladoras, impidiendo cualquier intento de expansión.

Como se ha planteado que se trata de un proyecto de largo plazo, el paso siguiente debe ser cortar burocracia, especialmente de aquellas áreas que se consideran improductivas, de servicios innecesarios, o excesivas para la administración de un Estado eficiente. Más, este aspecto se lo dejó de lado por considerar que la coyuntura política no era la más adecuada y porque el régimen de la "reconstrucción" llegaba ya a su término.

En cuanto a la privatización de las empresas públicas, este es un programa que depende de la capacidad de inversión de los grupos económicos nacionales y de la rentabilidad que les ofrezca dicha inversión. Las empresas donde el Estado tenía participación accionaria y que resultaban atractivas al capital nacional ya fueron ofertadas por la Corporación Financiera Nacional al capital privado y, de alrededor de 17 paquetes accionarios, no pasaron de uno o dos los casos que se negociaron, pues, las actividades especulativas resultaban mucho más rentables que las inversiones productivas. En otros casos, como en las actividades petroleras, más bien se optó por dar mayores facilidades y seguridades al capital transnacional para que compita con la empresa estatal CEPE.

En conclusión, el proceso que ha vivido el país en la presente década constituye un "retroceso" en lo económico, en lo político y en lo social, o son más bien las tendencias lógicas de un estilo de desarrollo que, como ya se ha visto en la mayoría de los países latinoamericanos, conduce necesariamente a una subordinación cada vez más estrecha de la esfera política a las tendencias de la acumulación,

quedando en un mínimo imperceptible la autonomía relativa del Estado y del sistema político en general.

Al parecer este último fenómeno se está operando en la sociedad ecuatoriana, en la cual, la vía reaccionaria de desarrollo capitalista en marcha, ha hecho del Estado la estructura legal o jurídico-represiva que lo sustente.

Octubre 1987.



## EL CAOS INSTITUCIONAL EN EL TRANSPORTE URBANO EN QUITO<sup>1</sup>

*Econ. Genoveva Méndez de Herrera\**

### 1. INTRODUCCION

Existen algunos organismos encargados de la planificación, ejecución y control de las actividades relacionadas con el tránsito y transporte terrestres, produciéndose consiguientemente, derroche y duplicidad de esfuerzos al no existir la definición y coordinación necesarias para llevar a cabo los planes y programas que cada una de las instituciones proponen.

Hay notable incongruencia entre los diferentes cuerpos legales, otorgando en muchos casos atribuciones similares a algunos organismos que de alguna manera tienen relación entre sí. Existen,

1/ Este es uno de los ocho capítulos del Proyecto "El Transporte Urbano en Quito: Análisis de su Problemática y Alternativas de Mejoramiento", financiado por el CONUEP.

\*/ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas - Universidad Central  
Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas

por otra parte, algunas leyes, reglamentos y normas que regulan la actividad del tránsito y transporte terrestres (ley de Tránsito, de Caminos, de Régimen Municipal, de Régimen Provincial, de Cooperativas, Reglamento de señalamiento turístico, etc.). Estos cuerpos jurídicos establecen funciones de carácter legal sin una delimitación específica, o de ámbito de acción y de responsabilidad plenamente determinados para cada entidad relacionada con el sector.

Entre los organismos que se vinculan con el sector de referencia y que tienen plena participación a nivel nacional, provincial y cantonal, se encuentran los siguientes: Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Ministerio de Finanzas (MF), Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres (CNT), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOP), Dirección Nacional de Tránsito (DNT), Dirección Nacional de Turismo (DITURIS), Dirección Nacional de Cooperativas, Superintendencia de Compañías, Consejos Provinciales de Tránsito, Comisión de Tránsito del Guayas (CTG) y Unidades Ejecutoras de Transporte (UE) eliminadas por el gobierno anterior al finalizar su mandato.

Con tales antecedentes, el objetivo principal del presente trabajo es el de analizar a los Organismos que se relacionan con el sector tránsito y transportes terrestres a nivel nacional, así como a nivel provincial y cantonal.

El conocimiento de las leyes y reglamentos de estos organismos encargados de la planificación, ejecución y control de las actividades que rigen el sector transporte, nos permite determinar la forma cómo se encuentra estructurado jurídicamente este importante sector de la economía.

## **2. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN A NIVEL NACIONAL**



## 2.1 Consejo Nacional de Desarrollo<sup>1</sup>

Elabora el Plan Nacional de Desarrollo y establece las políticas generales que deberán ejecutar los diferentes organismos vinculados con el sector, sin determinar en forma específica o detallada lo que corresponde realizar a cada entidad.

## 2.2 Ministerio de Finanzas

Tiene relación con las asignaciones presupuestarias que proporciona a los diferentes organismos que precisan ejecutar programas concernientes con el tránsito y transporte, dotando recursos para el cumplimiento de los proyectos y determinando prioridades.

Es el organismo encargado de recaudar los impuestos por concepto de importación de vehículos, repuestos, accesorios y matrículas. Mediante acuerdos interministeriales, concede, conjuntamente con el Ministerio de Gobierno, los cupos para la importación de vehículos destinados a las organizaciones de transporte, con exoneración de derechos arancelarios.

## 2.3 Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres (CNT)

Como prescribe la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre,<sup>2</sup> expedida el 2 de abril de 1981, y, publicada en el Registro Oficial No. 417 del 10 de abril del mismo año, funciona adscrito al Ministerio de Gobierno y es la autoridad máxima del

- 
- 1/ El Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Gobierno Democrático para el Quinquenio comprendido entre 1980 a 1984, en el Tomo Quinto, Capítulo Sexto, al tratar de la política y programas de infraestructura física, determina las políticas generales del transporte tendiente a "Establecer un sistema integrado, el cual permite el intercambio entre las diferentes regiones, provincias y ciudades del país, con el objeto de entrelazarlas territorialmente y a la vez facilitar las actividades, el fácil acceso y comunicación de los diferentes grupos humanos en todas las regiones del país".
- 2/ Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y Reglamento; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

tránsito y transportes terrestres del país con jurisdicción nacional. Dentro de sus atribuciones y deberes están: "Organizar, definir políticas, reglamentar directivas, planificar y supervisar las actividades, operaciones y servicios del tránsito y transporte terrestres, tanto a nivel nacional como provincial y delegar funciones a otros organismos para ejecutar proyectos determinados, si así lo requiere".<sup>3</sup>

Tiene bajo su dependencia a la Dirección Nacional de Tránsito, Consejos y Jefaturas Provinciales de Tránsito.

Jurídicamente está conformada por los grupos administrativo y técnico. El primero está integrado por el señor Ministro de Gobierno, que es a la vez Presidente del Consejo, el Comandante General de la Policía y el Representante de las FF.AA. En el grupo técnico están incluidos el delegado del Ministerio de Obras Públicas, Director Nacional de Tránsito, Secretaría General de Choferes Profesionales del Ecuador, el representante de los transportistas, el representante de ANETA y los representantes de la ciudadanía designados por la Municipalidad y por el Consorcio de Consejos Provinciales.

El CNT, de acuerdo a la Ley, señala rutas y frecuencias del transporte público, fija y modifica las tarifas y fletes del transporte terrestre previa investigación de los costos de operación, regula el funcionamiento y determina las tarifas de los taxímetros. Es un ente coordinador de los diversos modos de transportación, realiza la señalización de rutas y carreteras en coordinación con el MOP y DITURIS, y supervisa las operaciones de los controles y terminales de transporte terrestres.

3/ Ley de Tránsito..., Cap. II: Art. 17; Literal 3.



## 2.4 Dirección Nacional de Tránsito

Es el organismo encargado de la planificación, ejecución de la Ley y control de tránsito, interviene en la organización, diseño e instalación del sistema de semaforización y señalización de las vías urbanas.

Ejecuta las resoluciones y disposiciones emanadas del Consejo Nacional de Tránsito y ejerce su jurisdicción en cada una de las provincias, a través de las respectivas Jefaturas Provinciales de Tránsito

## 2.5 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

La Ley de Caminos, capítulo I, Art. 2 dice: "Todos los caminos estarán bajo el control del Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio de las obligaciones que, respecto de ellos, deban cumplir otras instituciones o los particulares".

"Todo proyecto de construcción, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de caminos, formulado por cualquier entidad o persona, deberá someterse previamente a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas, sin cuyo requisito no podrán realizarse los trabajos, salvo que se trate de caminos internos de una propiedad particular".<sup>4</sup>

Conforme a la Ley, el MOP publica los mapas viales en los cuales se clasifican los caminos existentes y dirige la política caminera del país. Además, este organismo puede fijar y cobrar peajes u otras contribuciones a todos los vehículos, tomando en cuenta de manera fundamental el peso o tonelaje

---

4/ Ley de Caminos y Reglamentos; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito-Ecuador: 1986.

de los mismos, la calidad y el uso de los caminos. Estas contribuciones se establecen para el mantenimiento vial.

## **2.6 Dirección Nacional de Turismo**

De acuerdo con el reglamento de señalamiento turístico expedido el 20 de diciembre de 1971 y publicado en el Registro Oficial No. 378 del 24 de diciembre del mismo año, le corresponde a DITURIS autorizar la utilización de anuncios publicitarios, sean comerciales, industriales o de cualquier otra naturaleza que interesa a toda persona natural o jurídica, tomando en consideración las regulaciones que sobre señalamiento convencional Tránsito y Transporte Terrestres y Marítimos hayan adoptado los organismos pertinentes, especialmente el MOP, la Armada y las Jefaturas Provinciales de Tránsito.

## **2.7 Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular**

Por intermedio de la Dirección Nacional de Cooperativas tiene la facultad legal de estudiar y aprobar los estatutos de todas las cooperativas que se organizan en el país, concederles personería jurídica y registrarlos.

## **2.8 Superintendencia de Compañías**

Aprueba y controla el funcionamiento de las compañías de transporte legalmente constituidas.



### 3. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN A NIVEL PROVINCIAL

#### 3.1 Consejos Provinciales

La Ley de Régimen Provincial expedida el 4 de febrero de 1968 y publicada en el Registro Oficial No. 112, determina los deberes y atribuciones de los Consejos Provinciales, y se vincula con el sector tránsito y transporte en lo que tiene que ver con la construcción y mantenimiento de carreteras dentro de su jurisdicción provincial.

El Art. 28, Literal P, referente a las atribuciones y deberes del Consejo Provincial, establece: "Expropiar, siguiendo los mismos procedimientos determinados para el caso, en la Ley de Régimen Municipal, inmuebles que se requieran para la apertura y seguridad de las vías, así como para prevenir su destrucción, para el ensanchamiento de poblaciones y, en general, los que requiera para el cumplimiento específico de sus finalidades"<sup>5</sup>

#### 3.2 Consejos Provinciales de Tránsito

De acuerdo a la Ley de Tránsito tienen los mismos deberes y atribuciones que el Consejo Nacional de Tránsito, con jurisdicción dentro de cada una de sus respectivas provincias, pero en todo caso, están sujetos a las regulaciones y la consulta administrativa, ante este organismo.

---

5/ Ley de Régimen Provincial; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

Entre sus deberes y atribuciones están las de: "Organizar, planificar y controlar las actividades, operaciones y servicios de tránsito y transporte terrestres en su respectiva provincia, con sujeción a las regulaciones dictadas por el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres".<sup>6</sup>

### 3.3 Comisión de Tránsito del Guayas

Fué creado en 1948 con el fin de ordenar, regular y mejorar el tránsito y transporte terrestres en la provincia del Guayas. Esta entidad goza de autonomía administrativa y económica lo que permite desarrollar sus actividades en forma más eficiente.

Al igual que los Consejos Provinciales de Tránsito, están sujetas a las regulaciones del Consejo Nacional de Tránsito y a la consulta administrativa.

### 3.4 Jefaturas Provinciales de Tránsito

De acuerdo a lo que expresa el Art. 28 de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre,<sup>7</sup> son organismos encargados de la señalización, semaforización y control de actividades de tránsito y transporte. Tienen los mismos deberes y atribuciones que la Dirección Nacional de Tránsito dentro de su jurisdicción provincial, pero sus decisiones están sujetas al conocimiento de este organismo. Es la institución encargada de extender los documentos habilitantes para la conducción y

---

6/ Ley de Tránsito y Transporte Terrestres; Cap. II; Art. 23; Literal 2; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

7/ Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y Reglamento; Cap. II; Art. 28; pág. 10; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.



circulación de vehículos.

Por su parte, la Policía Nacional ejecuta las resoluciones de todos los organismos de tránsito y transporte terrestres.

#### **4. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN A NIVEL CANTONAL**

##### **4.1 Concejos Municipales**

La Ley de Régimen Municipal, codificada y publicada en el Registro Oficial No. 33 del 15 de Octubre de 1971, en el Capítulo III, Art. 19 expresa: "Reglamentar la circulación de las calles, caminos y paseos dentro de los límites de las zonas urbanas y restringir el uso de las vías públicas para el tráfico de vehículos". Y en la sección II, literales b y c señala: "Formular los planes reguladores de desarrollo urbano. Elaborar proyectos de urbanización".<sup>8</sup>

El municipio como organismo planificador del desarrollo urbano de las ciudades y por consiguiente de las calles urbanas, tiene bajo su responsabilidad la utilización de las vías públicas, el reglamentar y condicionar el uso de las mismas. Esta institución además, participa activamente en la conformación de los organismos de tránsito, en donde tiene sus delegados.

En el Título IV, Capítulo I, cuando habla de planeamiento urbanístico y de las obras públicas, al referirse a los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico, dice, que "deberán realizarse tomando en consideración los servicios públicos y vías de circulación".

---

8/ Ley de Régimen Municipal; Cap. III; Art. 19; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador; 1986.

El Municipio recauda recursos económicos porque tiene facultad para fijar los siguientes tributos: sobre las propiedades urbanas y rurales, a las alcabalas, al registro e inscripción de vehículos, de matrículas y patentes, a los espectáculos públicos, a las utilidades de compra-venta de bienes inmuebles, el impuesto al juego, el impuesto semestral a los dueños de los vehículos, etc.

#### 4.2 Unidades Ejecutoras de Transporte

Con decreto publicado en el Registro Oficial No. 190 del 21 de Mayo de 1985,<sup>9</sup> se crean las llamadas Unidades Ejecutoras adscritas a la Presidencia de la República, para que administren y ejecuten todo lo relacionado con los estudios y obras a efectuarse para dar solución al grave problema de transporte masivo urbano.

Entre uno de los objetivos planteados está el de gestionar el financiamiento para la renovación de las unidades de transporte público, a fin de prestar un servicio seguro y eficiente. Estos organismos fueron materialmente eliminados al concluir el mandato el gobierno del Ing. León Febres Cordero, en el período 1984-1988.

### 5. DEFICIENCIAS EN LA ESTRUCTURA LEGAL

La duplicación de las funciones entre los diferentes organismos es visible en sus respectivas leyes y reglamentos. En lo que se refiere a la planificación, ejecución y control de las actividades relaciona-

9/ Registro Oficial 190, Mayo 21 de 1985; Art. 1. "Créase una Unidad Ejecutora en la ciudad de Quito y otra en la de Guayaquil para que administren y ejecuten todo lo relacionado con los estudios y obras a efectuarse para la solución al grave problema del transporte masivo urbano. Estas Unidades Ejecutoras funcionarán adscritas a la Presidencia de la República"



das con el tránsito y transporte terrestres existen algunos organismos que se ocupan de esta actividad, con una falta de definición precisa y autonomía en su campo de acción, lo que ocasiona duplicación de funciones y por lo tanto, un derroche de recursos económicos y humanos.

La función de planificar por ejemplo, es facultad de los siguientes organismos del Estado.

- i) El CONADE, que fija las políticas generales, económicas y sociales del transporte y elabora los correspondientes planes de desarrollo.
- ii) El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, "Hace estudios y formula las especificaciones técnicas, planes y programas de obras viales..." (Ley de Caminos, Art. 17).
- iii) El Consejo Nacional de Tránsito, "...Planifica y supervisa las actividades, operaciones y servicios de tránsito y transporte terrestres..." (Ley de Tránsito, Art. 17).
- iv) Por su parte la Dirección Nacional de Tránsito, "Planifica las actividades del tránsito y transporte terrestres..." (Ley de Tránsito, Art. 21).
- v) El Consejo Provincial de Tránsito, "...Organiza, planifica, controla las actividades, operaciones y servicios de tránsito y transporte terrestres en su respectiva provincia..." (Ley de Tránsito, Art. 23).
- vi) De acuerdo a la Ley de Régimen Municipal, los planes reguladores de desarrollo físico cantonal deberán contener un análisis de la infraestructura general sobre vías de comunicación, construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás

espacios públicos”.

- vii) El artículo 28 de la Ley de Régimen Provincial faculta a los Consejos Provinciales dirigir y realizar las obras públicas que le corresponde, aprobar planes y presupuestos de dichas obras.
- viii) Por decreto ejecutivo expedido por la Presidencia de la República, las Unidades Ejecutoras están encargadas de facilitar el tránsito urbano a través de la construcción de viaductos, puentes y vías perimetrales.

Es evidente entonces, que la facultad de “planificar” en su más amplio sentido, se otorga a todos los organismos mencionados, haciendo uso libre de la función de planificación sin que se defina con precisión los niveles, actividades específicas y ámbito de su jurisdicción. Esta deficiencia en la asignación de funciones es una de las principales causas de la mala calidad del servicio colectivo.

## 6. CONSIDERACIONES DE ORDEN INSTITUCIONAL

Una de las características más negativas es la multiplicidad de organismos que tienen competencia en el sector transporte, sin que ninguno de ellos tome la responsabilidad directa para resolver los problemas que a diario se presentan.

La tendencia general de las diferentes leyes, al definir las funciones de las unidades en el sector público, es de generalizar los campos de actividad, dejando espacio amplio para iniciativas e interpretaciones independientes, lo que da lugar a confusiones en la determinación de responsabilidades y en la división funcional entre las diferentes instituciones.



El Consejo Nacional de Tránsito "cubre" ciertas áreas de los Consejos Provinciales de Tránsito que no poseen elementos profesionales suficientes para llevar a cabo las funciones que les atribuye la ley; así por ejemplo, autoriza la ampliación de cooperativas, el ordenamiento de buses, el incremento de frecuencias, etc., sin los informes previos del organismo seccional correspondiente.

Las Jefaturas de Tránsito planifican, ejecutan y controlan las actividades relacionadas con el tránsito y transporte terrestres, duplicándose en muchos casos, con las actividades que realizan los Consejos Provinciales de Tránsito.

El Consejo Nacional de Tránsito (CNT) se ve imposibilitado para actuar y ejercer a cabalidad su función como autoridad máxima del sector, debido principalmente al control del presupuesto anual por parte de las unidades adscritas. Según la Ley de Tránsito, es la Dirección Nacional de Tránsito la que elabora y asigna el presupuesto de acuerdo al total de ingresos y recaudaciones.

"Al no estar debidamente clasificada la red vial del área urbana, intervienen en la planificación física de la infraestructura vial y otras facilidades del transporte, tres organismos: el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Consejo Provincial y el Municipio. Por ejemplo, los programas y obras que realiza el Municipio en la Autopista Perimetral de Quito, incluye la parroquia rural de "San Rafael", que pertenece al Cantón Rumuñahui, sin embargo de encontrarse fuera de la ciudad de Quito.<sup>10</sup>

El Municipio de Quito como principal entidad responsable de la planificación física en su jurisdicción, no cuenta con especialistas en la planificación del transporte urbano, lo que impide, en el corto plazo, su colaboración efectiva en la toma de decisiones del sec-

---

10/ El Transporte Urbano en la ciudad de Quito; MOP. Quito, 1982.

tor. Pero de ninguna manera esta situación elimina la necesidad de que, a largo plazo, el Municipio intervenga en la planificación física de las vías, la implementación de sistemas de control de tráfico y demás actividades conexas.

Al confrontar las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal y la otorgada a las Unidades Ejecutoras de Transporte, se deduce la duplicación de funciones entre estos organismos, y lo que es más, la anarquía a la que conduce la creación de entidades que muchas veces no contribuyen a solucionar los problemas, sino más bien a participar de los escasos recursos que generalmente son asignados al sector.

La desconexión que existe entre los diferentes organismos, al tomar las decisiones, tiende a crear y agudizar los problemas de tipo global, que luego requerirán soluciones altamente costosas y por ende inejecutables.

Como respuesta a tal situación se busca el remedio en sistemas avanzados de transporte, que salen de las posibilidades económicas del país, y que de ninguna manera son factibles de realizarlas, tal es el caso del sistema de transporte masivo subterráneo.

En el siguiente cuadro se presenta sumariamente los organismos actuantes y funciones del transporte urbano en Quito, relativos a la planificación, implantación y conservación de la red viaria, operación y fiscalización del transporte y sistemas de tarifación, destacándose el hecho que una misma función es realizada por dos o más organismos.



**ORGANISMOS ACTUANTES Y FUNCIONES DEL  
TRANSPORTE URBANO EN QUITO**

| FUNCIONES   | ORGANISMOS |     |     |      |     |     |     |    |
|---|------------|-----|-----|------|-----|-----|-----|----|
|   | MQ         | CNT | DNT | CPTP | JPT | UET | MOP | CP |
| <b>PLANIFICACION</b>                              |            |     |     |      |     |     |     |    |
| 1. Planificación viaria                           | x          |     |     |      |     |     |     | x  |
| 2. Proyectos varios                               | x          |     |     |      |     |     | x   | x  |
| 3. Planif. mto. malla viaria                      | x          |     |     |      |     |     | x   | x  |
| 4. Planif. reglam. tráfico                        | x          |     | x   | x    | x   |     |     |    |
| 5. Planif. localiz. terminales y paradas de buses | x          |     |     |      | x   | x   |     |    |
| 6. Planif. itinerarios líneas                     | x          |     |     |      | x   | x   |     |    |
| 7. Defin. características operacionales del T P   | x          |     | x   | x    |     |     |     |    |
| 8. Planif. uso y ocup. suelo                      | x          |     |     |      |     |     |     |    |
| <b>IMPLANTACION Y CONSERVACION</b>                |            |     |     |      |     |     |     |    |
| 1. Impl. malla viaria básica                      | x          |     |     |      |     |     |     | x  |
| 2. Impl. señalización                             | x          |     | x   |      |     | x   |     |    |
| 3. Impl. terminal y par./bus                      | x          |     |     |      |     | x   |     |    |
| 4. Impl. sistema informac.                        | x          |     | x   |      |     | x   |     |    |
| 5. Conser. malla viaria bás.                      | x          |     |     |      |     |     |     | x  |
| 6. Conser. señalización                           | x          |     | x   |      |     | x   |     |    |
| 7. Conser. term. y par. TP                        | x          |     |     |      |     | x   |     |    |
| 8. Conser. sistema inform.                        | x          |     |     |      |     | x   |     |    |
| <b>OPERACION</b>                                  |            |     |     |      |     |     |     |    |
| 1. Oper. del tránsito                             |            | x   | x   | x    | x   |     |     |    |
| 2. Oper. transp. público                          |            | x   |     |      | x   |     | x   |    |
| <b>FISCALIZACION</b>                              |            |     |     |      |     |     |     |    |
| 1. Del tránsito                                   | x          |     | x   |      |     | x   |     |    |
| 2. Terminales pasajeros urbanos                   | x          |     | x   |      |     | x   |     |    |
| 3. Operaciones del Servicio del TP                | x          |     | x   |      | x   | x   |     |    |
| 4. Sistema información                            | x          |     | x   |      |     | x   |     |    |
| 5. Uso y ocup. suelo                              | x          |     |     |      |     |     |     | x  |
| <b>TARIFACION</b>                                 |            |     |     |      |     |     |     |    |
| 1. Servicio transp. colect.                       |            | x   |     |      | x   |     |     |    |
| 2. Servicio Taxis                                 |            | x   |     |      | x   |     |     |    |
| 3. Servicio camionetas                            |            | x   |     |      | x   |     |     |    |

**FUENTE:** Ley de Tránsito y Transporte Terrestres y Reglamento; Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito - Ecuador, 1986.

Ley de Régimen Provincial; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador, 1986.

Ley de Caminos y Reglamentos; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador, 1986.

Constitución de la República; Corporación de Estudios y Publicaciones; Quito - Ecuador, 1986

Registro Oficial No. 190 del 21 de Mayo de 1985.

**ELABORACION** Proyecto de Investigación "El Transporte Urbano en Quito", IIE-UC.

**ABREVIATURAS.**

|       |  |
|-------|--|
| MQ:   | Municipio de Quito                                   |
| CNT:  | Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres |
| DNT:  | Dirección Nacional de Tránsito                       |
| CPTP: | Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha          |
| JPTP: | Jefatura Provincial de Tránsito de Pichincha         |
| UET:  | Unidad Ejecutora de Transporte                       |
| MOP:  | Ministerio de Obras Públicas                         |
| CP:   | Consejo Provincial                                   |

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 7.1 Conclusiones

Los organismos encargados de la planificación, ejecución y control de las actividades relacionadas con el tránsito y transporte terrestre son numerosos, produciéndose un derroche y duplicidad de esfuerzos al no existir la definición y coordinación que son necesarias para llevar a cabo los planes y programas que cada una de estas instituciones plantea.

Entre los organismos que se hallan vinculados con este importante sector de la economía son: Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Ministerio de Finanzas, Consejo Nacional de Tránsito y Transporte terrestres (CNTTT), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOP), Dirección Nacional de Tránsito (DNT), Dirección Nacional de Turismo (DITURIS), Dirección Nacional de Cooperativas, Superintendencia de Compañías, Consejos Provinciales de Tránsito, Comisión de Tránsito del Guayas y, Unidades Ejecutoras eliminadas por el Gobierno anterior.

Los intereses fundamentales del desarrollo del sector transporte no están representados por ninguna institución central, observándose cierta individualidad en cada organismo involucrado, quienes prefieren velar por sus intereses particulares, lo que ocasiona una falta de atención a los problemas fundamentales y de carácter general; por ejemplo: el Ministerio de Finanzas fija los aranceles a la importación de vehículos, repuestos y otros, sin tomar en cuenta la repercusión que estos ocasionan en el sector y sin elaborar estudios del impacto que causan en la economía del país.

Por no existir una clasificación de la red vial urbana, intervienen en la planificación física de la infraestructura vial y otros aspectos del transporte, tres organismos: el Ministerio de Obras Públicas, el Consejo Provincial y el Municipio.

El Municipio de Quito, siendo una de las entidades responsables de la planificación física, no cuenta con especialistas para el servicio



del transporte urbano, lo que impide en el corto plazo, su colaboración efectiva en la toma de decisiones de este sector.

Las atribuciones dadas al Consejo Nacional de Tránsito con competencia nacional y a los Consejos Provinciales de Tránsito con competencia provincial, ha dado lugar a un aumento considerable del número de cooperativas y compañías de transporte que en su mayoría se han conformado con vehículos de reducida capacidad (busetas) y, en otros casos con unidades de más de ocho años de edad.

Para la creación de nuevas organizaciones han primado las influencias políticas tomadas en el seno del Directorio del CNTTT sin considerar los justificativos técnico-sociales; de esta manera, han autorizado la creación de cooperativas con vehículos que han sido descartados de otras organizaciones y que son considerados obsoletos.

En lo que se refiere a la fijación de sitios de estacionamiento, en su mayoría compiten con los ya asignados a otros operadores, en cambio, las rutas y frecuencias no tienen un registro sistematizado y carecen de estudios técnicos.

Sin embargo, de que el Gobierno no se halla en capacidad para planificar, organizar y asumir la prestación del servicio de transporte urbano, y que los organismos existentes definitivamente no han respondido a la expectativa social, se creó otro organismo burocrático, que es la Unidad Ejecutora de transporte masivo, con lo cual se llegó aún más a una atomización de los organismos que deberían coordinar y centralizar las actividades de tránsito y transporte terrestres.

Esta Unidad Ejecutora de Transporte Masivo para Quito lo que ha realizado es una recopilación de información sobre transporte urbano ejecutado por el CPTP y el Municipio de Quito; y, en forma

muy general ha elaborado un proyecto de transporte masivo trazando recorridos de vías periféricas e intercambiadores, etc., sin que este proyecto se fundamente en las encuestas de origen y destino, hábitos de viaje, en los modelos de generación y atracción de viajes, de distribución, asignación y repartición modal, etc., sino que por el contrario, se efectuó únicamente como un argumento para la importación de cuarenta buses articulados.

Entre los problemas que se puede citar en lo referente al sector transporte están los siguientes:

- a) Carece de un organismo que pueda llevar a cabo el desarrollo integral del sector, en base a políticas y estrategias trazadas a nivel nacional.
- b) Falta de coordinación entre las diferentes instituciones, lo que imposibilita el desarrollo armónico y equilibrado de cada uno de los subsectores.
- c) No existe coordinación entre las normas de diseño de las carreteras, y, las regulaciones aceptadas para los vehículos que transitan por ellas.
- d) No hay un sistema de información central que haga posible planificar y controlar los diversos medios de transporte.
- e) Hace falta una unidad u organismo responsable para investigar y estudiar los proyectos de factibilidad de transporte multimodal.
- f) No existe un organismo que regule en forma planificada la oferta y la demanda de estos servicios, ni que regulen el uso de las carreteras, mediante el pago del gasto ocasionado a la economía del país.
- g) La responsabilidad de definir el recorrido de las líneas de au-



tobuses, incumbe al Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha, independientemente de la Policía, pero en realidad no hay más que decisiones puestas en la práctica por los choferes y sus empresas.

En resumen, no hay ningún organismo que coordine las decisiones que se toman en las diferentes instancias, lo que implica una gran anarquía en el funcionamiento del transporte, siendo muy frecuente observar las contradicciones detectadas entre las diferentes instituciones. La tradicional deficiencia demostrada en el control policial aparte del difundido sistema de *coima* frente a cualquier infracción, es otra de las causas importantes del mal servicio que aflige a la ciudad y determina la falta creciente de racionalidad y eficiencia que caracteriza al transporte urbano dentro de las condiciones actuales.

## 7.2 Recomendaciones

- a) Es indispensable delimitar mejor las funciones de los organismos de tránsito, separando principalmente los asuntos de tránsito de los de transporte y respecto a éstos, los de transporte colectivo urbano de pasajeros.
- b) Es necesario que todos los organismos bajo la coordinación de una entidad central, planifiquen la ejecución de los programas de vialidad, tránsito y transporte terrestres, a fin de evitar la superposición de actividades y consecuentemente el derroche de recursos humanos y económicos que son muy escasos y limitados.
- c) Se debe evitar que las instituciones administrativas de transporte estén influenciadas por elementos políticos, un ejemplo típico es el alza de las tarifas de transporte colectivo, que son acuerdos y convenios entre el Consejo Nacional de Trán-

- sito y los propietarios de buses y colectivos, lo que va en beneficio de los transportistas y en desmedro de las economías de los usuarios de este servicio.
- d) Se debe analizar las características operativas, los recursos humanos, técnicos y financieros de que disponen los organismos públicos que actúan en la planificación, control y operación del sistema, a fin de que puedan mejorar el servicio.
  - e) Es necesario realizar reformas a la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres.
  - f) Establecer una adecuada coordinación con los organismos centrales y seccionales, a fin de que las intervenciones que se hagan tanto a nivel de ejecución de obras de infraestructura como provisión de servicios de transporte colectivo urbano, respondan a las necesidades específicas de desarrollo de la ciudad.
  - g) Se debe fijar una tarifa especial de menor cuantía para los estudiantes de los niveles pre-primario, primario y secundario; la misma que se cobraría durante los días de asistencia a clases y en horas de entrada y salida de los establecimientos educacionales en sus jornadas diarias: matutina, vespertina y nocturna, dando así un trato preferencial al estudiante y al niño.
  - h) La Jefatura Provincial de Tránsito de Pichincha a través de la Jefatura de Líneas Urbanas deberá realizar el control de las Líneas de servicio especial (busetas), las mismas que no deberían llevar pasajeros parados y sujetarse a los reglamentos establecidos para su funcionamiento como: la existencia de asientos bipersonales con un modelo de separación entre asientos de 35 cm.; una puerta para el ingreso y salida de pasajeros de 70 cm. de ancho como mínimo; un sistema de cierre de la puerta controlado por el conductor, etc.



- i) El CNTTT debería elaborar un "documento vigente para la operación y funcionamiento de vehículos de transporte público", en el que se establezcan las rutas, frecuencias, horario de trabajo, sitios de estacionamiento, el nombre o razón social de la cooperativa o compañía, los cupos asignados para la organización, los nombres de los socios que lo integran, el tipo de unidades que se requiere para la transportación urbana, etc. Dicho documento tendría una duración de cinco años, el mismo que podría ser renovado previo los trámites administrativos en el CNTTT.
- j) Es menester que el Consejo Nacional de Tránsito como autoridad máxima del tránsito y transporte nacionales, delimite y establezca los esfuerzos de acción y delegue ciertas funciones a los Consejos Provinciales de Tránsito.
- k) La Ley de Tránsito debe separarse de la Ley de Transporte.
- l) El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha sería el organismo responsable de la planificación y operación de los servicios de transporte a nivel provincial bajo las directrices del CNTT.

La Municipalidad por su parte, sería la encargada de promover el desarrollo urbano y la planificación del sistema vial y del manejo del tránsito, subordinando éste a las necesidades del transporte colectivo de pasajeros.

- ll) Finalmente, para el caso de la provincia de Pichincha es necesaria la división funcional entre los organismos que intervienen en el área metropolitana de Quito, la cual podría ser la siguiente: El Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha se encargaría de los servicios de transporte de pasajeros, de carga y de la educación vial. La Municipalidad de Quito por su lado, realizaría la planificación física y el manejo del tránsito.

to de la red vial urbana; mientras que la Dirección Nacional de Tránsito controlaría, a través de la Jefatura Provincial de Tránsito, la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos establecidos.



---

“LA PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCION EN EL MEDIO  
URBANO EN EL ECUADOR: EL CASO DE LA RAMA  
METALMECANICA EN QUITO”

Investigador Responsable:  
Econ. Marco Jaramillo

**A V A N C E S**

**D E**

**BASES Y ALCANCE CIENTIFICO DEL PROYECTO**

**I N V E S T I G A C I O N**

Justificación e importancia del problema

La Economía Política es la ciencia de la producción del valor mercantil y de las condiciones sociales de su reproducción.

Si las teorías económicas clásicas y neoclásicas basadas exclusivamente sobre las condiciones económicas del capitalismo de la burguesía europea, conceptos nuevos, forjados en el siglo XIX, mostraron que la “economía real” no era exclusivamente un campo de la acumulación generalizada de las riquezas.

Estrechamente vinculados con el análisis del capital, estos conceptos tales como pre-capitalismo, reproducción mercantil simple, ejército industrial de reserva, son expresiones que van a expresar, implícitamente, a manifestar la existencia de “formaciones sociales”, dista-

## **“LA PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCION EN EL MEDIO URBANO EN EL ECUADOR: EL CASO DE LA RAMA METALMECANICA EN QUITO”**

**Investigador Responsable:**

*Econ. Marco Jaramillo*

### **BASES Y ALCANCE CIENTIFICO DEL PROYECTO**

#### **Justificación e importancia del problema**

La Economía Política es la ciencia de la producción del valor mercantil y de las condiciones sociales de su reproducción.

Si las teorías económicas clásicas y neoclásicas trataban exclusivamente sobre las condiciones económicas del enriquecimiento de la burguesía europea, conceptos nuevos, forjados en el siglo XIX, mostraron que la “economía real” no era exclusivamente un campo de la acumulación generalizada de las riquezas.

Estrechamente vinculados con el análisis del capital, estos conceptos tales como pre-capitalismo, reproducción mercantil simple, ejército industrial de reserva, son expresiones que van a empezar, implícitamente, a manifestar la existencia de “formaciones sociales”, distin-



tas las unas con las otras, y por otra parte, a abrir el análisis sobre las relaciones socio-económicas que se desarrollan en el seno de estas formaciones.

En este sentido, los enfoques según la noción de "sector informal", multiplicados en las economías subdesarrolladas desde los años 70, o más recientemente, el interés por la economía subterránea en Europa, constituyen otros tantos reconocimientos empíricos del carácter fundamental de la noción de "formación social", especialmente en las ciudades cuyo crecimiento demográfico y económico alimenta y amplifica este fenómeno.

Entonces, surge un nuevo debate, especialmente en las economías dependientes y periféricas, a propósito de las dinámicas y de las relaciones entre los segmentos sociales y económicos que componen estas formaciones sociales.

A propósito de este debate, es posible seriar el conjunto de las preguntas y de las controversias que surgen alrededor de la pequeña producción, con las siguientes interrogantes:

¿La dinámica de la pequeña producción, desde el punto de vista de la constitución del capital, es solamente de tipo extensivo con una multiplicación de las unidades productivas funcionando según el modelo de la reproducción mercantil simple, o, al contrario, muestra una capacidad significativa de aumentar el capital de cada unidad económica?

¿Si esta capacidad de crecimiento realmente exista, cuál es su peso relativo en el conjunto de la pequeña producción mercantil urbana?

¿Si es así, esta capacidad de expansión toma la forma de un desarrollo gradual de unidades productivas que pasan poco a poco de una forma precapitalista (artesanía) hacia condiciones de producción de tipo capitalista (el asalariado permanente, los ingresos capitalistas,

la acumulación de capital, la división del trabajo, etc.) o, al contrario, se trata de la coexistencia, al seno del sector informal, de dos conjuntos cuyas dinámicas opuestas son respectivamente la del crecimiento de empresas de tipo capitalista (que nunca fueron artesanales) y la del estancamiento de unidades que funcionan al nivel del sostenimiento?

Está claro que un enfoque macro-económico, al nivel de una rama por ejemplo, complementado por una problemática micro-económica que aborda la formación de capital y de su reproducción, permite tratar estas preguntas (además, veremos que éste enfoque ofrece la doble ventaja de no partir de una definición a priori del "sector informal" o de la "pequeña empresa" y, al mismo tiempo, de contribuir de manera inductiva o definir segmentos productivos pertinentes en el contexto urbano ecuatoriano de 1988).

Los diversos estudios ya realizados han mostrado (a pesar de las aproximaciones a nivel de la definición y de las estadísticas que tratan de la pequeña y mediana empresa) su papel fundamental para el empleo urbano, el abastecimiento de productos finales con destino para el conjunto de los sectores sociales urbanos (aunque es probable que los estratos populares sean los principales clientes de la pequeña producción).

Sin embargo, desde el punto de vista de los intercambios económicos intersectoriales, habría que precisar el sitio y la función de la pequeña y mediana producción frente de los sectores fabriles dominantes: por ejemplo, ¿el subcontrato confiado a la micro-empresa constituye un factor favorable para el sector industrial capitalista nacional desde el punto de vista de la competencia con las firmas exteriores? O aún, ¿cómo se opera la segmentación de los mercados según la formas de producción que intervienen dentro de una rama determinada?

Preguntas semejantes aparecen al nivel de la tecnología, de las finan-



zas, y más generalmente, al de la complementariedad o de la competencia que van a regir las relaciones entre los distintos segmentos productivos donde la pequeña producción fabril y el sector capitalista constituyen las dos dimensiones principales.

Además, el papel del Estado debe ser tomado en cuenta, tanto en su objetivo de promoción de la pequeña y mediana empresa como de control del sector informal.

Así, el papel importante ocupado por la pequeña producción y sus varios componentes (sector informal, artesanía, micro y medianas empresas. . .) en el equilibrio social y económico urbano, conducen a la investigación económica a abordar este tema de manera cuantitativa (nivel del empleo, ingreso, endeudamiento, inversión, actividad, etc. . .), así como cualitativa (origen, formación y organización de los trabajadores, factores de involución o de evolución de las empresas, trayectoria económica de las unidades de producción, interacción entre las diferentes formas de producción) al seno de una formación social determinada.

En consecuencia, tanto al nivel de la política económica aplicada a las actividades productivas en el marco urbano (apoyo en favor de sectores claves —por razón social o técnica— de la economía nacional) como al nivel del análisis de modos de desarrollo económico, de sus conceptos (economía informal, dual, marginal y también pre-industrial) y de sus problemáticas (evolucionista, articulación de las formas de producción, o también la imposible promoción de la artesanía hacia formas modernas de producción) hay que profundizar la observación empírica y el conocimiento teórico de la economía ecuatoriana.

Con este propósito hemos escogido para el estudio la rama de la producción metalmecánica, ya que, sin duda, dicha actividad tiene una particular importancia en lo que respecta al desarrollo manufac-

turero del país, a su capacidad de suministrar una amplia variedad, tanto de bienes de uso como de bienes básicos (máquinas, repuestos, partes fabricadas con fines específicos, etc.), a su capacidad de producción instalada, y a la amplia gama de sectores que suministra sus bienes y servicios. Por lo anotado, constituye una rama clave en lo que tiene que ver con la creación de tecnologías alternativas y adaptadas a los recursos y necesidades de países como el nuestro.

Por otra parte, la heterogeneidad de la rama metalmecánica en cuanto a capital, empleo, incorporación tecnológica, tipo de producción, etc., hace que tengamos un espectro bastante completo de las diferentes condiciones de producción de las diferentes unidades productivas en la rama señalada, y por lo tanto lograr una comprensión de su estructura, sus dinámicas, y sus interrelaciones. Así pues, ofrece la posibilidad tanto de aportar con elementos "prácticos" en la rama estudiada, y al mismo tiempo con elementos teóricos para la comprensión de la pequeña producción en el contexto social y económico.

Finalmente cabe anotar que el proyecto de investigación responde a las preocupaciones que el Instituto de Investigaciones Económicas y la Facultad de Economía de la U.C. vienen desarrollando alrededor del tema del empleo y la fuerza laboral, y hacia el cual ya han contribuído investigaciones financiadas por el CONUEP como: "La fuerza de trabajo en Quito, análisis metodológico y estructura ocupacional", IIE-UC, dirigida por Armando Pérez; "Migración a la ciudad de Quito, mercados, fuerza de trabajo y salarios", Facultad de Economía, U.C., dirigida por Nelson Rodríguez.

Así pues, la presente investigación pretende aportar en la profundización del conocimiento en el mencionado campo de estudio.

### **Exposición detallada de los Objetivos**



Los objetivos generales de esta investigación son de dos tipos:

Por una parte, tienden a suministrar elementos sintéticos de observación y análisis sobre la situación y la evolución de la pequeña y mediana producción fabril al seno de una economía determinada, pues es conveniente, desde el punto de vista científico, evitar toda posición normativa a priori: se sabe las consecuencias poco positivas que han tenido las tesis demasiado optimistas tales como la "promoción de la micro-empresa industrial" y de la "emergencia de la artesanía". Así, nos demarcaremos de ciertas proposiciones apologéticas relativas a la micro empresa y basadas sobre una visión idealizada de la libre empresa, muy de moda.

Por otra parte, la substancia de este estudio constituye una de las bases empíricas para una reflexión epistemológica sobre la noción de desarrollo periférico, del cual la pequeña y mediana producción son uno de sus capítulos. Al conceptualizar sus resultados, al compararlos con otras situaciones a nivel mundial, este tipo de investigación participa en la actualización y la profundización del conocimiento científico de la "economía real".

Más precisamente, los objetivos específicos de este trabajo de investigación serán los siguientes:

1. Análisis y síntesis de los estudios y encuestas realizadas ya en el Ecuador sobre el tema de la pequeña y mediana empresa en el medio nacional.
2. Estudio de una rama de actividad específica: la Metal-Mecánica, en Quito.

Este sector es uno de los que más absorbe mano de obra y capital en el sector fabril. A su vez su heterogeneidad y multiplicidad de condiciones (capital, empleo, tecnología, mercado, tipo de productos,

propiedad. . .) son muy contrastadas, lo que permitirá precisamente una comprensión de la situación de la pequeña y mediana producción. Este será un inicio de una serie de estudios sobre los otros sectores productivos para a la larga disponer de una visión completa de este campo de la sociedad urbana.

Dos series principales de datos serán colectadas: las unas relativas a la estructura interna de unidades económicas en el momento de la observación (empleo, volumen de venta, estructura del capital, inversión, endeudamiento), las segundas que tratan de las relaciones con las otras unidades económicas (competidores, proveedores, subcontrato, organismos financieros, poder público, el extranjero). Está claro que los dos tipos de enfoques se complementarán para establecer un diagnóstico en profundidad sobre el estado de este sector, desarrollando al mismo tiempo un análisis teórico sobre el concepto de pequeña y mediana producción en el medio urbano.

Por el momento, parece que hay dos ejes principales de trabajo con respecto al medio económico urbano circunscrito:

a. Reforzar el análisis de varias formas de producción de manera de salir de la dicotomía reduccionista y aproximativa de la comunmente utilizada pareja SIU/Sector Moderno.

Para ello se combinarán los tres conceptos:

Economía Informal (en el sentido definido aquí) con su peso en las diferentes formas de producción.

Reproducción de las unidades económicas.

Estrategias de sobrevivencia de los hogares populares.

Se debería disponer de ciertas categorías (es decir segmentos pro-



ductivos) adecuadas para entender esta parte de la realidad urbana.

No obstante, aquí debemos precisar que las grandes empresas de la rama elegida, típicamente capitalistas, no serán estudiadas aunque estén totalmente concernidas por el concepto y la realidad de la Economía Informal como la definimos aquí, pero nuestro objeto de investigación no es la Economía Informal en sí misma, es la pequeña y mediana producción urbana sin que por el momento estemos en medida de ubicar el límite superior de esta zona.

También este estudio será limitado a Quito para probar la eficiencia de esta metodología. Pero su extensión hacia Guayaquil o Cuenca por ejemplo, es completamente proyectable en principio.

Regresando a la problemática, se puede pensar que esta perspectiva va más allá de la sencilla categorización. En efecto, el mismo modo que la comprensión del SIU nos envía, en lo que concierne a la América Latina, al sistema capitalista periférico, este análisis hace referencia a los lazos de la Economía Informal con el Estado.

b. Para cada segmento productivo, habrá que analizar cómo las condiciones de producción evolucionan en el contexto de crisis actual. También tendremos en cuenta las vinculaciones entre estos segmentos. Con este eje de la problemática, se estudiará finalmente las condiciones de producción y de reproducción de cada segmento productivo y sus lazos recíprocos. Aquí se encuentra nuestra inquietud a propósito de la evolución de la capacidad del (o de los) segmento(s) productivo(s) mercantil simple de generar valor económico cuando por ejemplo las condiciones generales de la economía nacional se degradan o las condiciones de competencia al seno de esta economía mercantil simple se agudizan.

Además debemos señalar que este enfoque, en términos de valor económico, debería ir más allá del valor agregado de manera de to-

mar en cuenta las relaciones de intercambio entre esos segmentos productivos y también los precios en el mercado. Pero debemos ser muy cuidadosos al respecto, porque se sabe que los problemas metodológicos están ligados con el concepto de valor. Pero de todas maneras la variable que representa el valor agregado podrá constituir un buen indicador en esta perspectiva.

Además del informe final, nuestro objetivo es el de realizar, aprovechando la oportunidad que nos brindará la encuesta, un anexo fotográfico en el cual, a partir de una tipologización de las diversas unidades productivas, se pueda mostrar de una manera visual las diferentes condiciones (de trabajo, tecnológicas, tipos de obreros, productos, etc.) existentes en la rama de estudio. Consideramos que de esta forma se puede lograr una visión más objetiva de dichas condiciones ya que la descripción verbal de las mismas no siempre logra la representación deseada. Constituirá, además, un documento socio-histórico de mucho valor.

Así mismo existe el propósito de conformar un archivo bibliográfico sobre la temática del estudio, para que sirva a personas interesadas en la problemática.

c. Paralelamente al trabajo de investigación científica, será conveniente considerar este programa como una oportunidad de formación para la investigación científica (problemática, metodología, tratamiento informático, análisis, redacción y difusión) a través de la colaboración de estudiantes con el propósito de una monografía o una tesis.

### **Marco teórico o conceptual e Hipótesis de Trabajo**

El marco teórico general es el estudio de las formas de producción que no pertenecen al sector moderno de tipo industrial, al considerar de entrada que no existe una discontinuidad única e inmutable entre, por una parte, la economía industrial, llamada moderna, orga-



nizada y controlada, y por otra parte, la economía productiva no-industrial (informal, artesanal y de transición).

El objeto del debate, al nivel de los organismos de desarrollo o científicos internacionales, se refiere tanto a la definición de distintos segmentos productivos como a sus relaciones (¿autonomía, interdependencia, dominación o explotación?) y a sus dinámicas propias (¿proliferación de las unidades de producción o más bien expansión de una proporción significativa de las firmas? ¿sector de subsistencia —esquemáticamente con un excedente neto nulo-dominante o al contrario entidades con capacidad de financiamiento generalmente subestimada?).

La importancia de estos debates teóricos no es ligera puesto que sus conclusiones constituyen uno de los referentes de las políticas económicas que van a ser desarrolladas en favor de estas actividades “no-modernas”. En este enfoque, el Banco Mundial ha definido incluso como una prioridad de intervención y de acción los proyectos relacionados con la pequeña y mediana producción.

A partir de algunos textos analizados sobre el denominado sector informal urbano (en cuanto tiene relación con nuestro objeto de estudio, es decir la pequeña y mediana producción urbana) proponemos algunas reflexiones sobre ciertos enfoques que se han elaborado para el Ecuador, haciendo al mismo tiempo algunas precisiones teóricas.

La mayoría de los textos que analizan el sector informal, parten de la óptica del excedente estructural de la fuerza de trabajo, poniendo el acento sobre la estructura del empleo, subempleo y desempleo, a partir sobre todo de los datos disponibles en el INEC.

Cabe desprender que este enfoque sobre el empleo se ubica a nivel macro-económico. Es decir que no disponemos de datos sobre la si-

tuación y la dinámica del empleo acerca de las empresas y de los puestos de trabajo. Por ejemplo, al respecto, tenemos pocas informaciones sobre la movilidad de la mano de obra (movilidad inter-rama, intersectorial, inter-puesto. . .) o también sobre el tamaño del empleo según ciertas características de las empresas.

Y más aún, se sabe pocas cosas de los ingresos obtenidos por estos empleos.

De manera general, a través de la mayoría de los estudios, aprendemos pocas cosas sobre el funcionamiento de las empresas y también de los hogares al nivel micro-económico. Sin embargo, hemos encontrado una excepción a través del trabajo de J.P. Pérez-Sainz sobre algunos hogares de los obreros textiles, con sus actividades asalariadas y por cuenta propia, pero paradójicamente el autor no compara nunca esas actividades mercantiles simples con el fenómeno llamado "SIU".

En materia de ingreso, capital, inversión, valor, agregado, etc., tenemos generalmente cifras promedio que borran todos los matices y diferencias entre las unidades económicas observadas. Un razonamiento que se queda al nivel del promedio permite solamente una descripción aproximada de la realidad, pero no es suficiente para el análisis de ésta.

Finalmente, se destaca que, con este enfoque dominante, hace falta en sumo grado un conocimiento concreto de las empresas.

Utilizando generalmente los datos oficiales del empleo, los estudios no pueden ir más allá de consideraciones globales que demuestran los efectos del modelo de desarrollo sobre la estructura del empleo. Es decir que tenemos un tipo de respuesta a la pregunta del origen estructural del SIU, ya que el SIU es estudiado como una consecuencia del modelo capitalista dependiente o periférico.



Y a falta de otros datos que los ofrecidos por las entidades oficiales, se puede temer que el conocimiento del SIU se limita a seguir en realidad la evolución de las cifras globales del empleo nacional. Aquí hay sin duda a la vez un riesgo de reducción de la problemática del SIU y también un efecto de mimetismo de las reflexiones producidas.

Otro punto que se desprende: predomina una perspectiva que se queda a un nivel altamente dualista, aunque el papel del SIU, en relación al sector capitalista, sea un aspecto puesto en evidencia por la mayoría de los autores. Desde luego, aquí la palabra "dualista" no significa que los autores nieguen las relaciones entre los dos sectores, sino justamente que ellos razonan a partir de dos sectores que parecen bien delimitados y sin que sea discutido ese recorte y tampoco la adecuación entre lo que quieren definir y la terminología utilizada. Hay sin duda, con el uso sistemático de la noción del SIU, una aproximación terminológica y una reducción de la complejidad económico-social.

La definición misma de las varias formas de producción que existen en la economía urbana ecuatoriana, sus relaciones efectivas de complementaridad o de competencia parecen poco estudiadas: ¿cuáles son las vinculaciones entre esas formas de producción en términos de movilidad de la mano de obra, de formación, pero también que pasa a nivel de los precios a través del suministro de bienes intermedios o de bienes de capital o de la subcontratación, o aún más, qué tipo de las relaciones se realizan dentro del mercado?

De manera general, la tesis de la articulación de las formas de producción no es valorizada por los autores que prefieren seguir utilizando las categorías dualistas tipo Sector Moderno (o Capitalista) y SIU aunque, por cierto, la problemática de la articulación es a la cual los autores hacen referencia más o menos implícitamente.

Pero por una parte, aquellos reducen estas formas de producción a

dos únicas (a veces con una tercera categoría híbrida, difícil de ubicar en este enfoque: la micro-empresa) reutilizando la terminología dualista tecnocrática. Y por otra parte, ellos no disponen de datos apropiados para entrar en el desarrollo de esta problemática:

Además, se podría destacar que lo que hemos leído hasta ahora se refiere a los mecanismos históricos y económicos que van a explicar el origen del SIU. Pero notamos también que las condiciones efectivas de producción se quedan a menudo a la sombra, y particularmente la creación de valor no es tomada en cuenta.

En efecto, hay que distinguir, en el SIU, la creación de puesto de trabajo y la creación de valor por ese trabajo. Parece tal vez pertinente no confundir empleo y trabajo, pues atrás de un puesto de trabajo, pueden esconderse niveles de ingreso diferentes y evolutivos.

Aquí, se halla quizás el límite de un enfoque que se queda limitado al empleo, pues la evolución del empleo a nivel global no nos dice nada en cuanto a las condiciones de creación de valor, al monto de ingresos obtenidos de las unidades del SIU y a sus evoluciones.

Este enfoque reducido del SIU hace creer implícitamente que, sobre todo en el contexto de crisis actual, se puede considerar al SIU como un colchón que tiene la capacidad de crear a la vez empleo y, automáticamente, ingreso ya que esa literatura no dice nada sobre la variedad y la variación del monto de ese ingreso frente a los cambios recesivos de la economía global.

A menos que la perspectiva sea otra: con este enfoque dominante parece que las condiciones internas de producción de valor en el SIU no serían el objetivo final. En cambio, las del sistema capitalista dominante y periférico son de las cuales se hace el análisis mostrando sus límites.



En otras palabras, se podría creer que la meta principal no es tanto analizar si, y como, el SIU tendrá siempre la doble capacidad de absorber el excedente de mano de obra expulsado por el sector capitalista y de asegurar la sobrevivencia de la misma. Pero ¿no se trata más bien de demostrar la incapacidad del modelo capitalista de emplear toda esta sobreabundancia relativa de oferta de trabajo? hablando del SIU, no son las formas no-capitalistas que son estudiadas, sino de hecho el sistema capitalista del que el SIU es una consecuencia.

Sin duda hay que hacer el análisis del modelo de subdesarrollo periférico y dependiente, también tenemos que vincular el SIU con la economía general y más precisamente descubrir sus lazos con el sector capitalista, pero aquellos temas, por lo menos, no agotan la cuestión del SIU el cual no es estudiado a su interior.

Algunas Críticas Generales sobre el Término de Sector Informal y su contenido.

Quisiéramos mostrar aquí la gran ambigüedad que surge con el uso repetido y sin análisis de la noción de SIU (que por otra parte puede ser una consecuencia de la demostración anterior). Pero aquí solamente se trata de exponer algunas reflexiones todavía incompletas y en curso de elaboración. Aunque parece útil someterlas ya a la crítica.

1. En primer lugar, un aspecto de esta ambigüedad proviene de la obvia confusión entre el concepto de Economía Informal y la noción de Sector Informal.

Si siempre nos es difícil definir al SIU, al contrario, la Economía Informal es algo muy sencillo en su principio: se trata de los actos económicos o conjuntos de actos económicos, que escapan a las normas legales, en materia fiscal, social, jurídica y de inscripción estadística.

La atomización y la generalización de esta economía informal hacen que élla opere en todos los sectores de la vida económica:

- Sectores primario, secundario y terciario;
- Sectores rural y urbano;
- Sectores público y privado;
- Sectores Mercantil (Empresas ligadas al mercado) y no-mercantil (Servicios públicos).

Todos estos sectores contienen en varios grados y en formas específicas, elementos informales; es decir, una vez más, en estos sectores se desenvuelven actos económicos que no respetan las normas vigentes, sin prejuzgar por el momento la índole de las unidades en las cuales estos actos se producen.

Las empresas públicas y privadas, llamadas modernas, están más o menos, involucradas en este concepto de "economía informal": todas sus prácticas delictuosas e ilegales dependen de esa economía informal.

De la misma manera, las pequeñas actividades económicas urbanas, y que el Estado no puede controlar, hacen parte de esta lógica de la "economía informal".

En consecuencia, con este enfoque que vuelve a dar al concepto de informalidad su contenido de origen (véase Keith Hart, 1974), en ningún caso, podemos decir que existen sector informal urbano: no hay un conjunto bien delimitado de empresas que constituirían juntas el famoso SIU.

Al contrario, lo que existe son prácticas fuera de la ley y que nos envían a la "economía informal".

Aquí está una primera deficiencia del concepto del SIU porque no



existe un sector con empresas específicas ya que cada empresa de todo tipo (privada, pública, grande o pequeña), puede tener, más o menos, una parte de sus actividades, de manera permanente o temporal, que escapan al control legal, fiscal y estadístico del Estado.

Por cierto, si hay empresas que están poco involucradas en la Economía Informal, hay otras que están sumamente sumergidas en esta lógica. Pero en todo caso, no hay un sector que, al mismo tiempo, circunscribiría toda la Economía Informal y que estaría compuesto con empresas totalmente informales (según el sentido que damos ahora a este concepto). Y recíprocamente no existe un sector formal que sería, a la vez, el dominio de toda la Economía Formal y que juntaría empresas exclusivamente formales.

Este punto de vista es totalmente falso y no corresponde obviamente a la realidad. Es la razón por la cual no se puede hablar de un "sector" (en el sentido de un conjunto de empresas nítidamente definidas).

Además y para terminar, podemos sólo formular algunas hipótesis a propósito de los fundamentos de esta Economía Informal desde el punto de vista de la empresa y de el Estado:

a. La empresa: Por ejemplo, se puede proponer que existen dos tipos principales de empresas que escapan al Estado:

— Las empresas que buscan escapar a las obligaciones dictadas por el Estado para volver a introducir clandestinamente una movilidad del factor Trabajo no aplicando las leyes en materia del empleo, del salario, de la seguridad, etc. Hay también un objetivo, a veces ligado con el precedente, que concierne a las ganancias. Para reconstituir o multiplicar las ganancias, las empresas desarrollan formas de actividades informales o, a través de la subcontratación, recurren a otras empresas de este tipo. Generalmente, se trata de empresas de tama-

ño grande o mediano.

— Las empresas que no están en condiciones de aplicar las obligaciones administrativas, legales o fiscales, no pueden existir sino afuera de la ley. Para ellas, no se trata de reforzar la movilidad de la mano de obra que necesita, sino más bien asegurar la sobrevivencia de su dueño. El único medio para alcanzar esta meta es de no satisfacer estas obligaciones públicas; estas son financieramente por lo menos iguales al valor agregado de estas unidades: pagar los impuestos, por ejemplo, significa obtener un resultado económico nulo o deficitario y por lo tanto desaparecer. En un enfoque de la fuerza de trabajo excedentaria, esta forma de movilización del trabajo asegura la sobrevivencia de este excedente de mano de obra.

Además el concepto de Economía Informal cuestiona también la capacidad del Estado para poner en marcha su propio poder ante la economía real.

b. El Estado: ¿Cuáles son los elementos del funcionamiento del Estado que van a explicar, con respecto a éste, la existencia de la Economía Informal?

¿Se trata de una voluntad de no-intervención (sea por razones ideológicas, sea porque el Estado está en sí mismo implicado en ciertos aspectos de esta Economía Informal)?.

¿Se trata de una incapacidad de someter a todos los actores económicos a su poder, ligada a su propio funcionamiento deficiente?

¿Se trata, al contrario de un poder estatal a la vez demasiado poderoso e incapaz de responder a la demanda social y al mercado. En este caso, la Economía Informal permite el reajuste (véase la situación en las economías del Este de Europa)?

¿Se trata también de la naturaleza de estos actos económicos o de



estas microempresas que están fuera de la ley (atomización y disimulación de esta Economía Informal deben sin duda constituir obstáculos para la identificación de estos actos)?

Se ve que existe aquí un dominio de investigación muy amplio ya que la definición de lo que es informal pasa por el análisis del carácter del Estado.

2. En segundo lugar, se encuentra una ambigüedad en la confusión entre Sector Informal Urbano y Pobreza.

En efecto, en el conjunto de lo que llamamos la Economía Informal (que va, por otra vía, más allá de la noción del SIU), consideramos a las empresas que principalmente o exclusivamente, funcionan según esta racionalidad específica, es obvio que en este espectro, hay sin duda y mayoritariamente empresas cuyos resultados están cerca de la subsistencia. Pero, existen seguramente también empresas que obtienen resultados netos positivos, pero que se quedan en la informalidad para mejorar o mantener sus ganancias.

Justamente el debate sobre la ubicación teórica de la micro y mediana empresa, prueba que el SIU es heterogéneo desde el punto de vista de la reproducción y de la existencia o no de ganancia en las empresas que lo componen.

Por otro lado, hay también estratos de pobreza en el medio asalariado ligado con las empresas capitalistas (hasta se va a decir y medir que los ingresos promedio del SIU son a veces más importantes que los de los asalariados de las empresas capitalistas).

Finalmente, se ve que lo que es el SIU no es sólo sobrevivencia (aunque es dominante, por supuesto) y que la pobreza no es sólo el monopolio del SIU.

Por cierto, que la noción del SIU, se puede definir aproximadamen-

te un sector económico compuesto de unidades económicas que:

- escapan al control del Estado,
- están en una situación de subsistencia,
- son el resultado del excedente estructural de fuerza de trabajo.

Pero, por lo menos, la terminología carece de precisión porque:

- la economía informal va más allá del SIU,
- la pobreza no es una especificidad del SIU,
- el SIU no es sólo el resultado del famoso excedente de trabajo.

Quisiéramos regresar sobre el último punto porque la casi mayoría de los autores considera que el SIU tiene su origen en el excedente relativo de fuerza de trabajo. En realidad, existe también una estrategia de sobrevivencia de los hogares y de los individuos que combinan diversos recursos: principalmente salarios e ingresos que provienen de las actividades por cuenta propia.

Así, de la misma manera que no se puede delimitar un sector informal a nivel de las empresas, no se puede circunscribir “hogares informales” y “hogares formales o de los asalariados”. Por supuesto que existe este tipo de hogares con ingresos de un sólo tipo, pero es sólo una categoría entre otras.

En realidad, hay una escala en el nivel de recursos informales en los hogares, que pueden ir desde el punto cero (no existe ningún ingreso informal) hasta el nivel exclusivo (todos los recursos vienen de las actividades informales) y, por supuesto, los ingresos obtenidos del trabajo pagado por el sector capitalista, evolucionan de manera inversa a lo largo de esta escala. Según el estrato social y también según el estado de la economía, esta escala sin duda se modifica.

Esta cartografía social de los recursos informales demuestra que el



SIU tiene al menos dos orígenes.

- la carencia de puestos de trabajo en el Sector Moderno capitalista,
- pero también, el bajo nivel de remuneración real pagada por el empresario, en relación con las necesidades del hogar, que obliga a la incorporación de otros miembros (o también a la pluriactividad individual) en el mercado laboral “informal” (es decir en el SIU), con el afán de mejorar el presupuesto familiar. Además, la diferencia de nivel de ingreso que puede existir, en ciertos casos, entre la remuneración asalariada capitalista y los ingresos ofrecidos por las unidades informales, van a explicar la permanencia de estas.

Ahora estamos en condiciones de entender el gran desfase entre la terminología del SIU, con sus ambigüedades y sus aproximaciones, y la realidad que se quiere analizar con esta herramienta rústica.

Por cierto, si la noción del SIU ha permitido el reconocimiento de estas formas económicas urbanas específicas, con su amplitud, en las economías subdesarrolladas, también tiene la preferencia de las organizaciones internacionales. Por eso, se impone, a pesar de su carácter poco teórico y muy aproximativo.

Entonces parece indispensable distinguir las necesidades tecnocráticas y las del análisis teórico, si no caemos una vez más en la confusión. Si para los expertos del desarrollo, la noción del SIU es suficiente para abordar un fenómeno económico urbano masivo (al evitar entrar en un análisis del sistema en su conjunto) para el análisis hay que ir más allá, pero forjando sus propias herramientas.

Utilizar este tipo de noción tecnocrática en lugar del concepto teórico, parece ser una vía sin salida. tal vez se halla aquí la causa de la

impresión de que la reflexión sobre el SIU se está agotando y que nada nuevo llega a salir de estos debates bizantinos que continúan a pesar de ser tan parecidos.

La razón es que la noción del SIU contiene sus propios límites y que su problemática impide el desenvolvimiento del análisis teórico del objeto de estudio.

Pero, el verdadero problema es también que esta noción ahora funciona como un concepto y ocupa el campo del conocimiento sobre el tema y que, en consecuencia, los investigadores e intelectuales siguen utilizándolo sin que ninguna nueva reflexión logre surgir.

## JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Una de las limitaciones fundamentales en el análisis del denominado Sector Informal de la Economía (SIE)<sup>1</sup>, está dada por las características del tipo de desarrollo capitalista en el Ecuador y América Latina versus notablemente con respecto a las características del tipo de desarrollo capitalista en los países europeos y Norteamericanos. Esta variación se fundamenta en el hecho de que en el Ecuador y América Latina el proceso de modernización capitalista

1/ La definición de "Sector Informal de la Economía" y su de "Sector Informal Urbano" surge en el caso específico del Ecuador debido a las características estructurales y de la industrialización por cuenta propia, sobre todo en el sector rural y actividades artesanales manufactureras, artesanales y de servicios. Lo que distingue al SIE es su relación con el ME y las formas institucionales de producción. En el caso del SIE las actividades están predominantemente orientadas a la subsistencia y consumo de la población de sectores urbanos, mientras que las formas institucionales de producción están predominantemente orientadas a actividades comerciales, pero es que las actividades no se ven, sino que el SIE puede ser por ejemplo el comercio de los productos del campo, mientras que la forma institucional es predominantemente orientada al comercio del autoconsumo y sólo se desarrolla en el ámbito del sector urbano.



## EL DEBATE TEORICO SOBRE EL SECTOR INFORMAL

Investigadores Responsables:

*Julio César Vizquete*

*Francisco Enríquez*

### JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Una de las limitaciones fundamentales en el análisis del denominado Sector Informal de la Economía (SIE)<sup>1</sup>, está dada porque las características del tipo de desarrollo capitalista en el Ecuador y América Latina varían notablemente con respecto a las características del tipo de desarrollo capitalista en los países europeos y Norteamérica. Esta variación se fundamenta en el hecho de que en el Ecuador y América Latina el proceso de modernización capitalis-

1/ *Se debe hablar de "Sector Informal de la Economía" y no de "Sector Informal Urbano", puesto que en el caso específico del Ecuador varias de las denominadas microempresas o de los trabajadores por cuenta propia, están localizados en el sector rural y desarrollan actividades manufactureras, artesanales o de servicios. Lo que sí existe es diferencia entre el SIE y las formas tradicionales de producción. En el caso del SIE sus actividades están predominantemente vinculadas a la manufactura y artesanía o a la generación de servicios, mientras que las formas tradicionales de producción están predominantemente vinculadas a actividades agropecuarias, pero lo que les distingue no es eso, sino que el SIE realiza su producción en función de las demandas del mercado, mientras que las formas tradicionales de producción realizan su producción en función del auto-consumo y sólo su excedente se lo destina al mercado de consumo.*

ta no logró homogenizar el aparato productivo ni absorber productivamente a la globalidad de la fuerza de trabajo. Ello provocó la autogeneración de empleo de parte de los sectores excluidos del mercado de trabajo, a fin de poder garantizar su subsistencia. Esta autogeneración de empleo de una parte recreó viejas formas de producción y de otra creó nuevas, todas ellas funcionalizadas a las necesidades de acumulación del capital, particularmente en lo que tiene que ver con el abaratamiento de la reproducción de la fuerza de trabajo y con el amortiguamiento relativo de un problema social que desde el modelo vigente resulta difícil, si no imposible resolverlo: el problema del desempleo.

En estas condiciones los viejos paradigmas de lo que debía ser el desarrollo capitalista, la modernización de las sociedades, han entrado en crisis y ello se ha hecho extensivo a los diversos sistemas de interpretación de este fenómeno. El denominado proceso de modernización capitalista en el Ecuador y América Latina es radicalmente distinto al proceso europeo y norteamericano por cuanto, en vez de suprimir las viejas o "informales" formas de producción, las ha recreado. Están lejos de entrar en un proceso de descomposición, más bien se han potenciado de manera significativa y han adquirido un gran peso en nuestras sociedades.

Estas características hace que los modelos ecuatoriano y latinoamericano sean radicalmente distintos del clásico europeo, por lo que las diversas escuelas, los grandes sistemas de interpretación, surgidos y desarrollados bajo el modelo europeo, son insuficientes y limitados para dar cuenta de este fenómeno; son poco sensibles para interpretar la emergencia de problemas nuevos. Si bien algunos de estos sistemas aportan con elementos teóricos que nos pueden permitir aproximarnos a un conocimiento científico de la realidad, no nos cabe la menor duda, de que ello sólo será posible a partir de la recreación y desarrollo de esos elementos en función de las "anormalidades" del proceso. América Latina se halla abocada a elaborar nuevos sistemas de interpretación, si quiere dar



cuenta de su realidad.

Desde diversos ángulos se interpreta y se reinterpreta este fenómeno, que de ningún modo es nuevo, ha existido, como dice el peruano Héctor Bejar<sup>2</sup> desde que América fue conquistada, pero que en el pasado se le dió poca importancia por cuanto se creía que la modernización iba a suprimirlo. Desde hace aproximadamente 25 años este fenómeno empieza a ser estudiado, primero bajo la denominación de "marginalidad" y desde hace algunos años como "sector informal". Esto debido a la magnitud que ha ido alcanzando el fenómeno en nuestra realidad.

El fenómeno de la informalidad ha concitado, en estos últimos años, una gran atención de parte de los científicos sociales y económicos, por su generalización en la sociedad. Se trata de un problema nada homogéneo que tiene que ver con todo lo "atípico" o "anormal" del proceso de modernización capitalista. Esa generalidad ha provocado un extenso debate teórico, que en mucho se halla disperso y que poco o nada ha sido conocido en el Ecuador. Existen muy pocos trabajos que den cuenta de una sistematización de las diversas interpretaciones y menos aún de las distintas propuestas políticas que sobre él se hacen.

En estas condiciones se hace necesario elaborar un marco teórico que supere los aplicados en nuestro país por diversas investigaciones empíricas, a la vez que se hace necesario sistematizar los diversos trabajos empíricos realizados en el Ecuador. Sobre esta base, la de una sistematización del debate teórico y las investigaciones empíricas realizadas en nuestro país, elaborar un marco teórico que nos permite posteriormente abordar el dato empírico en el caso ecuatoriano.

Las investigaciones que sobre este tema se han hecho en nuestro

---

2/ Héctor Bejar, "Reflexiones sobre el sector informal", *Revista Nueva Sociedad*, No. 90, pag. 90, agosto de 1987, Venezuela.

país son escasas y han tenido notables dificultades en cuanto a analizar el fenómeno de la informalidad. Ello en gran parte ha sucedido por cuanto, si bien la informalidad está presente en la totalidad de países de América Latina y hasta del Tercer Mundo (en diversas magnitudes), ello no significa que sea un problema homogéneo y que por tanto las interpretaciones realizadas en otros países sean válidas para el caso ecuatoriano. Su características es más bien la de ser un fenómeno muy distinto, no sólo de un país a otro, sino incluso de una región a otra. Ello en gran parte está dado por la imprecisión del concepto de informalidad, puesto que informal son desde las actividades económicas con escaso capital y tecnología, hasta las actividades que no cuentan con registro legal. He allí la generalidad y ambigüedad del concepto.

En estas condiciones una primera tarea para poder estudiar el fenómeno de la informalidad en el Ecuador es buscar sistematizar el debate teórico habido en América Latina y el mundo sobre este fenómeno, para a partir de allí poder elaborar un marco teórico que nos permita interpretar la informalidad. En esta elaboración papel fundamental cumple la sistematización de investigaciones sobre marginalidad e informalidad realizadas en nuestro país, ese es el dato empírico con que contamos en nuestra investigación.

De esta manera no caeremos en la adopción mecánica de esquemas teóricos, que luego resultan insuficientes para analizar científicamente el problema. Adopción mecánica de esquemas que en muchos casos ha significado la adecuación de la realidad a dicho esquema. Como dice Fernando Henrique Cardoso al respecto: "recortan la historia tortuosamente (nosotros diríamos la realidad) y la hacen entrar en apretadas vestiduras del modelo ideológico de su preferencia"<sup>3</sup>.

Consustancial con esta sistematización sobre las diversas escuelas

---

3/ Fernando Henrique Cardoso, "Régimen Político y Cambio Social", en *Estado y Política en América Latina*, pag. 275, Siglo XXI Editores, México, 1981.



de interpretación del problema, deben sistematizarse también las diversas propuestas políticas que de cada una de ellas se derivan. Sólo así podremos determinar los intereses presentes que de cada una de ellas se derivan. Sólo así podremos determinar los intereses presentes en cada escuela o sistema de interpretación.

De este modo estaremos dando un paso importante en la comprensión de este problema.

## EXPOSICION DETALLADA DE LOS OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL:

Elaborar un marco teórico en base de una sistematización del debate existente entre las distintas escuelas o sistemas de interpretación sobre el problema de la informalidad en América Latina y el Tercer Mundo. Marco teórico a partir del cual podamos sumergirnos en el conocimiento de la informalidad presente en nuestro país, capaz de poder, desde lo específico, aportar y enriquecer a las diversas escuelas de interpretación en la comprensión del problema.

### OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Hacer una sistematización sobre la evolución del pensamiento que ha interpretado el problema de la informalidad, particularmente del pensamiento que ha analizado este problema en América Latina.
- Hacer una sistematización de la evolución del pensamiento ecuatoriano en la interpretación del problema de la informalidad u originalmente marginalidad. Sistematizar las investigaciones empíricas sobre el SIE en el Ecuador y determinar qué escuela o sistema de interpretación adoptaron.
- Reelaborar o reemplazar la noción de Sector Informal de la

Economía, superando su carácter ambiguo, impreciso y general, por una noción más precisa que nos permita aproximarnos de mejor manera al conocimiento de nuestra realidad.

- Determinar las diversas propuestas políticas y sus alcances, provenientes de las diversas escuelas o sistemas de interpretación de lo informal.
- Superar la visión economicista del problema de lo informal y reestablecer su carácter integral.
- Recuperar la dinámica de subsistencia presente en la práctica social de los informales, entendida ésta como una serie de prácticas colectivas en donde los valores y normas de comportamiento se sustentan en una lógica de lo humano, de lo fraterno, de lo solidario, constituyendo estos valores y normas un verdadero cuestionamiento a los valores y normas provenientes de las clases dominantes, al punto de poner en peligro la hegemonía inmanente en la sociedad.

## MARCO TEORICO O CONCEPTUAL E HIPOTESIS DE TRABAJO

Desde que el Ecuador inició el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, esto es desde los primeros años de la década de los 60, el aparato productivo, derivado de él, fue demostrando una gran incapacidad de absorción productiva de la fuerza de trabajo. Este fenómeno se hizo más evidente a partir del boom petrolero en la década de los 70, momento en el cual el proceso de industrialización se profundiza.

El modelo de crecimiento adoptado dotó de un mayor peso relativo a las grandes urbes en detrimento del sector rural. Estas grandes urbes se constituyeron en el lugar de concentración del creciente mercado interno, a la vez que absorbieron las mayores inversiones de capital, con excepción, por supuesto, del sector petrolero. A estos dos factores se sumó la ausencia de un proceso de



redistribución de la tierra en el agro, la que posibilitó la mantención de elevados niveles de concentración de la tierra. Ciertos sectores del agro experimentaron durante este período un proceso de modernización capitalista al que la sociología marxista lo ha denominado la vía "junker". De esta manera en el agro surgieron nuevas formas de producción capitalista que subsistían con las formas tradicionales de producción.

Este conjunto de hechos provocaron un proceso migratorio del campo a la ciudad, que hizo aun más difícil la posibilidad de absorción del aparato productivo a la fuerza de trabajo desplazada.

Esta incapacidad de absorción productiva fue inducida por las características del proceso de industrialización adoptado, el que, atendiendo a la demanda de un sector del mercado interno (antes abastecido de importaciones), buscaba alcanzar niveles de productividad elevados. En estas condiciones se importó bienes de capital de uso intensivo de fuerza de trabajo que no permitió absorber la abundante población desplazada desde las zonas agrícolas.

Importante es indicar que todo este proceso de industrialización contó con la participación activa del capital extranjero, asociado al capital nacional, en condición de socio subordinado. En la mayoría de los casos los inversionistas extranjeros fueron quienes anteriormente proveían de productos importados al mercado interno, pero que, ante el crecimiento y magnitud lograda por el mercado local, decidieron aprovechar las "ventajas comparativas" de nuestro país, que en nuestro caso específico significaban bajo costo de reproducción de la fuerza de trabajo, es decir la posibilidad de poder pagar bajas remuneraciones en relación con las obtenidas por los trabajadores de los países desarrollados, entre otras. En cuanto a las demandas del mercado interno, ahora satisfechas con la producción "nacional", éstas se daban sobre bienes de consumo final que no requerían de materias primas e insumos nacionales, en estas condiciones la estructura productiva adquirió una gran hetero-

geneidad, puesto que no lograba articular los diversos procesos productivos y armonizar, por tanto, el desarrollo económico.

De ahí que se pueda afirmar que las características de este proceso de industrialización fueron concebidas en atención de las demandas de acumulación del capital extranjero y no en atención de las necesidades internas, por lo que la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo fue limitada.

En estas condiciones se consolida un excedente de fuerza de trabajo que al no tener ninguna posibilidad de incorporación al proceso de modernización, ve la necesidad de ir generando formas de auto-subsistencia, mediante la creación propia de empleos. De esta manera un significativo sector de la PEA encuentra la posibilidad de reproducir su fuerza de trabajo y la de su familia a través del denominado subempleo.

Precisamente a este excedente de la fuerza de trabajo, que ha debido recurrir a la autogeneración de empleo, por cuanto el aparato productivo está incapacitado de absorberlo algunos lo han denominado Sector Informal de la Economía. Se trata de trabajadores articulados predominantemente al sector terciario de baja productividad y a la pequeña manufactura y artesanía, convertidos en trabajadores por cuenta propia, en trabajadores a domicilio o en asalariados ocasionales, que no cuentan con la protección de ningún derecho laboral, que no son partícipes de los servicios sociales del Estado y, por tanto, sus condiciones de reproducción son muy precarias. Por supuesto que dentro de esta noción hay autores que incluyen a diversas actividades productivas que funcionan al margen de las exigencias legales, como lo veremos más adelante.

A la vez que este proceso de modernización va generando una gran heterogeneidad y segmentación en el aparato productivo, en cuanto permite la convivencia de formas muy modernas de producción y otras tradicionales, recreadas ahora por la incapacidad de absor-



ción del excedente de la fuerza de trabajo, a la vez, decimos, va generando también una gran heterogeneidad en el mercado de trabajo, como también en el acceso a los servicios sociales (salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social, salubridad, etc) lo cual va igualmente generando una gran segmentación social.

En definitiva el proceso de modernización gestado a partir de la industrialización no trajo consigo los resultados esperados, esto es la superación de las formas tradicionales de producción y su reemplazo por relaciones capitalistas de producción. Los actores sociales no se redujeron a obreros asalariados y burgueses capitalistas, sino que aparecieron una amplia gama de relaciones de producción no capitalistas clásicas y con ellas nuevos actores sociales.

Algunos autores interpretaron la convivencia de formas capitalistas de producción y formas tradicionales recreadas, como "deformaciones" estructurales del desarrollo capitalista en nuestros países. "Deformaciones" que se podrían ir superando a medida que los niveles de inversión-acumulación se acrecentasen. Otros consideraron que existían deformaciones en el desarrollo que solamente podrían superarse mediante algunas reformas de carácter estructural. No hay duda que tales concepciones, por hablar de deformaciones o desviaciones, asumieron como referente de desarrollo económico el tipo de modernización y desarrollo capitalista gestado en los países europeos y norteamérica y, por tanto, no concibieron un tipo de desarrollo económico distinto al forjado en esos países. Es decir se trató de visiones eurocentristas. Precisamente quienes así vieron el problema hablaron de "informalidad" o "marginalidad", puesto que lo formal o moderno o central era visto como análogo a los patrones de industrialización de los países capitalistas de Europa y Norteamérica.

Otros afirmaron en cambio que este fenómeno es propio de un tipo de desarrollo capitalista distinto del clásico y por tanto cuestionaron la definición de lo informal. A nadie cupo la duda de que,

pese a la existencia de formas tradicionales de producción recreadas a las nuevas condiciones, todas ellas cumplían y cumplen un papel absolutamente funcional a las necesidades del modelo de acumulación adoptado, puesto que la existencia de lo informal posibilita, de una parte, mantener niveles de explotación elevados de la fuerza de trabajo, que, a su vez permiten la obtención de tasas altas de rentabilidad, y, de otra parte, permite absorber el amplio excedente estructural de fuerza de trabajo, limitando así las presiones que desde los desempleados pueden gestarse contra el Estado.

Sobre la funcionalidad del denominado SIE al modelo de acumulación no hay discrepancias entre las distintas escuelas o sistemas de interpretación de este fenómeno, pero en lo que sí hay un gran debate es con respecto a las propuestas políticas sobre la perspectiva que se debe dar a este aspecto de la realidad, en donde están presentes no sólo variables económicas, sino también variables políticas.

Al respecto, a nuestro modo de ver, existen tres escuelas o sistemas de interpretación distintos y propuestas políticas sobre este fenómeno y los alcances y perspectivas que este sector debe tener.<sup>1</sup>

Una interpretación proviene del neoliberalismo, cuyo principal exponente es Hernando de Soto (Instituto Libertad y Democracia); otra interpretación viene de una visión estructuralista, gestada

---

1/ *Existe, podríamos decir, una cuarta escuela de interpretación, gestada principalmente en los países industrializados, que busca interpretar los fenómenos que antes se los conocía como "economía negra" o "economía sumergida", caracterizados por la presencia de relaciones de trabajo no salariales. A este fenómeno también lo han denominado economía informal. Este tipo de relaciones laborales "atípicas", surgen como respuesta de las modernas empresas de los países industrializados a la crisis económica mundial, crisis caracterizada por la caída de la productividad y por la inestabilidad de la demanda. En este marco las empresas modernas buscan reducir sus costos fijos (salarios básicamente), recurriendo a nuevas formas de organización del trabajo. Los principales exponentes de esta, si se quiere, cuarta escuela de interpretación, son Roberto Boyer, Michael Piore y Charles Sabel. A esta escuela vamos a recurrir en la presente investigación solo tangencialmente.*



desde el Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC), cuyos principales exponentes son Victor Tokman y Daniel Carbonetto, y, finalmente la tercera visión proviene de la escuela neomarxista, cuyos principales exponentes son Alejandro Portes y Caroline Moser.

A continuación vamos a tratar de esbozar brevemente estas tres visiones sobre el fenómeno de la informalidad y sus diversas propuestas políticas.

— **La visión neoliberal:** Hernando de Soto en su libro "El otro sendero" plantea que el SIE surge por la ausencia de instituciones y leyes que le posibiliten desarrollarse, surge por falta de legitimidad en el mercado, de todo lo cual es responsable el Estado. En estas condiciones lo informal es entendido como toda actividad económica no legalizada de acuerdo a las exigencias del Estado. El origen de este fenómeno está en la excesiva regulación estatal, tanto para la constitución legal de una unidad productiva, cuanto para el mercado de trabajo expresada en la existencia de trabas para el despido de trabajadores, regulación de los salarios, etc. "En otras palabras, las trabas al libre juego de la oferta y la demanda obligan a las empresas a evadir los controles y disposiciones oficiales, mediante el establecimiento de empresas no registradas"<sup>2</sup>. La principal característica de lo informal, para esta corriente de interpretación, es el incumplimiento de los requisitos legales, sin interesar el monto de capital, la tecnología utilizada o las relaciones con el mercado.

De ahí que para De Soto todos los trabajadores informales son micro-empresarios, actúan todos en función de una lógica empresarial. La fuente de información para su investigación fueron 80 connotados micro-empresarios de Lima y, por tan-

---

2/ Vanessa Cartaya, "El confuso mundo del sector informal", *Revista Nueva Sociedad* No. 90, pag. 84, agosto de 1987, Venezuela.

to, sus conclusiones son parciales. Su propuesta central es que la sociedad debe generar, con el apoyo del Estado (suprimiendo las trabas al libre juego de la oferta y la demanda), más propietarios y menos proletarios y para ello hay que institucionalizar o normativizar al SIE. De Soto establece un corte radical entre trabajo formal y trabajo informal, desconociendo sus imbricaciones.

- **Visión del Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC):** Esta visión confluye con la del Instituto Libertad y Democracia (De Soto) en dar centralidad a la micro-empresa, aunque su propuesta y conclusiones son distintas. La PREALC hace un análisis histórico para explicar las causas que dan origen al SIE y se remonta al período en el cual América Latina se articuló al mercado mundial como proveedor de materias primas y para su explotación utilizó formas precapitalistas de producción. Desde entonces conviven en la estructura productiva diversas formas de producción funcionalizadas al modelo de acumulación y reproducción capitalistas. Las características particulares de articulación de América Latina al capitalismo mundial determinan un alto nivel de dependencia que acarrea la presencia de un excedente estructural de fuerza laboral. Excedente que se va ampliando a medida que se profundiza el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, esto es ya en el presente siglo. La imposibilidad de absorción de este excedente estructural de parte del proceso de industrialización, exigió de parte del mismo la adopción de mecanismos tendientes a generar empleos propios, que una vez creados puedan absorber, en condición de asalariados informales, a otros miembros de ese excedente laboral. En estas condiciones la PREALC asocia el concepto de informalidad con la unidad productiva y no con el tipo de empleo creado o con el tipo de trabajador. La micro-empresa es la que tiene baja composi-



ción técnica de capital y una baja productividad. Daniel Carbonetto establece cuatro categorías ocupacionales dentro del SIE: los patrones de micro-empresas; los asalariados de las microempresas (trabajadores a domicilio); los independientes, y; los trabajadores familiares no remunerados. Para este autor las principales restricciones que provocan la potencialidad del SIE son la escasez de capital y el pobre acceso al crédito; el bajo método o estrategia puesta en ejecución por los informales para acortar la brecha con lo moderno y lograr su inserción en el mercado, y; la dependencia de sus ventas con la evolución de la demanda agregada del sector moderno.

- **La visión neo-marxista:** Uno de los análisis más relevantes es el desarrollado por Alejandro Portes y D. Walton, para quienes el proceso de modernización no homogenizó la estructura económica, ni a los diversos actores sociales. Plantean la funcionalidad del sector informal como mecanismo para reducir los costos de producción en lo que tiene que ver con mano de obra y riesgos inherentes a determinados factores del mercado. La contratación de modernas empresas de servicios o bienes intermedios provenientes de lo informal, permite a éstas eludir las cargas sociales. Para estos autores la mayor parte de micro-empresas informales estarían vinculadas a empresas del sector moderno. En estas condiciones para esta escuela se trata de un "continuum", más que de dos sectores diferenciados, en donde se articulan diversas formas de producción. De ahí que lo informal para esta escuela, es un rasgo inherente al sistema capitalista y superable sólo a través de la sustitución de este modelo por otro. Consideran que lo informal corresponde en gran parte a la necesidad del sistema por incorporar cambios en la estructura productiva con el fin de superar los problemas derivados de la crisis económica de la última década. Estos dos autores proponen una caracterización de los sectores sociales urbanos en base a tres

variables: control sobre los medios de producción; control sobre la fuerza de trabajo ajena, y; modo de remuneración.

En base a estas tres variables Portes y Walton establecen la existencia de cinco clases sociales fundamentales en lo urbano:

- Una clase dominante: que sí controla los medios de producción; controla fuerza de trabajo ajena, y; que tiene una modalidad de remuneración regular e institucionalizada;
- una clase tecno-burocrática: que no controla medios de producción; que sí controla fuerza de trabajo ajena, y; que tiene una modalidad de remuneración regular e institucionalizada;
- un proletariado formal: que no controla medios de producción, ni fuerza de trabajo ajena, pero sí tiene una modalidad de remuneración institucionalizada y regular;
- una pequeña burguesía informal: que sí controla medios de producción, como también fuerza de trabajo ajena; pero que en cambio no tiene una modalidad de remuneración institucionalizada y regular, y; finalmente,
- un proletariado informal: que no controla medios de producción, ni fuerza de trabajo ajena, ni tiene una modalidad de remuneración regular e institucionalizada.

El aporte fundamental de estos dos autores, y en general de este sistema de interpretación, está en incorporar en el análisis de clase social un tercer elemento, que no es que antes no estuvo presente, sí lo estuvo, lo que pasa es que hoy está elevado a la categoría de noción fundamental para entender la composición de clases, que para el caso de lo informal se vuelve absolutamente esclarecedor. Este tercer criterio o noción es el referido a la reproducción de la fuerza de trabajo, a las formas de remuneración, que permite establecer diferencias radicales en cuanto a los tipos de proletarización. Con esta noción se establece que existen dos formas de proletari-



zación: una formal o moderna, la clásica analizada por Carlos Marx, y otra, de carácter informal, que se relaciona con los trabajadores a domicilio o por cuenta propia relacionados generalmente con la moderna empresa. Bajo esta caracterización se puede justificar, como dice Juan Pablo Pérez Sainz, el concepto de informalidad, puesto que se refiere a otro tipo de conformación de clase asalariada, distinto del establecido por los grandes paradigmas europeos o norteamericanos. La proletarización no necesariamente es asalariada y regular, hay otra modalidad, la proletarización informal. Pero la informalidad no sólo asume este carácter de proletarización, sino que se hace extensiva al desarrollo de una pequeña burguesía, como se desprende del análisis de Portes y Walton.

Los neo-marxistas ven a la reproducción no como un fenómeno individual, no únicamente a partir del salario o remuneración del jefe de familia, sino que lo ven como un proceso social, en el que se incorpora la familia cuando los ingresos percibidos por el jefe o la jefe de familia (o ambos juntos) son insuficientes.

La extracción de plusvalía no sólo se da en la economía formal o moderna, está presente también en la denominada economía informal. El pequeño burgués informal o microempresario, extrae plusvalor del asalariado informal o trabajador a domicilio. No se puede decir lo mismo del trabajo familiar, presente también en las micro-empresas, puesto que el excedente se distribuye en el núcleo familiar. En estas condiciones el conflicto social es mucho más complejo que la contradicción clase obrera-clase burguesa o que la contradicción formal-informal; esto último por cuanto de acuerdo a esta escuela de interpretación, no existe una clara demarcación entre lo formal y lo informal, en las formas de relación de los diversos sectores sociales con lo formal o lo informal. Los obreros fabriles requieren mantener niveles de articula-

ción con la economía informal, no sólo en calidad de consumidores, sino también mediante su incorporación o la de su familia a procesos productivos informales. De ahí que el conflicto social adquiriera características inéditas que requieren una reformulación del análisis de clase y precisamente este es el aporte de esta escuela o sistema de interpretación. Algunos exponentes de esta corriente, particularmente Juan Pablo Pérez Sainz, ven al denominado SIE dentro de una lógica de autosubsistencia y no dentro de una lógica empresarial, como lo ven los neoliberales. Concebirlo funcionando dentro de una lógica de autosubsistencia equivale a reconocer en el SIE no sólo un problema económico, sino fundamentalmente ver en él el desarrollo de relaciones humanas, en donde la solidaridad, el apoyo mutuo o el manejo autogestionario, no sólo familiar, sino barrial e incluso comunitario, constituyen elementos fundamentales en la posibilidad de autosubsistir. Las relaciones en estas experiencias no son de corte vertical, sino completamente horizontales, en donde el manejo de la comunidad se superpone sobre el manejo personal y gerencial.

En lo que tiene que ver con las propuestas políticas de estas tres escuelas podemos decir lo siguiente:

- En el caso de las posiciones neoliberales, De Soto al atribuir a la informalidad una lógica absolutamente empresarial, proponer dar una mayor flexibilidad al mercado de trabajo y el volver a una relación salarial de carácter competitivo que posibilite reestablecer los equilibrios perdidos por las “conquistas” laborales. Propone normativizar e institucionalizar al SIE. Para ello, dice De Soto, hay que adoptar tres medidas: simplificar los trámites administrativos y legales, hacerlos más ágiles, a fin de que las micro-empresas puedan funcionar formal y legalmente; descentralizar el poder central (legislativo y ejecutivo) en favor de los poderes regionales o locales (mu-



nicipios, gobernaciones), y; desregularizar la acción estatal incrementando la participación de la comunidad informal en la administración estatal, en lo que atañe a estos aspectos. La propuesta de De Soto busca consolidar una élite de micro-empresarios bajo tres criterios: reforzando las acciones personalistas en el manejo de las actividades productivas; acentuando los valores mercantilistas presentes en su dinámica, y; fortaleciendo las relaciones verticales entre sus componentes. De esta forma se busca reproducir los valores y normas de las clases dominantes en el SIE, a fin de mantener incólume su hegemonía consensual.

- La otra propuesta es la proveniente de la PREALC, que apuntaría a introducir reformas con las que se buscaría mejorar la calidad del empleo y de los ingresos en el SIE, sin alterar el carácter desigual del sistema. Carbonetto propone la adopción de políticas estatales de promoción que permitan integrar y potenciar económicamente al SIE. Propone conceder créditos en condiciones blandas, capacitación y asesoramiento técnico y superación del carácter individual de las microempresas, entre otras medidas. Reconoce la importancia del SIE como generador de empleo y como abaratador de la producción y de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Podríamos afirmar que en la actualidad ya no es preocupación de los técnicos y los políticos dirigentes del Estado generar políticas tendientes a suprimir o superar las “deformaciones” del aparato productivo, las formas tradicionales de producción, su preocupación más bien apunta a buscar funcionalizar su existencia a las necesidades de acumulación del capital.

- La tercera escuela de interpretación, la neomarxista, en algunos de sus exponentes es pesimista puesto que ve al sector informal como un rasgo inherente del sistema capitalista y, por

tanto, sólo superable a través del cambio de sistema económico. Otros más optimistas ven con atención las prácticas sociales generadas por algunos sectores que forman parte de la informalidad. Algunos afirman que quienes antes fueron obreros fabriles o asalariados estables y que por las condiciones de crisis económica y recesión se han visto en condiciones de desempleados y subempleados, desarrollan prácticas de reciprocidad, apoyo mutuo y solidaridad. Otros creen que van más allá de estos sectores. En ellos se desarrollan valores y normas distintos a los valores y normas provenientes de las clases dominantes. Busca construirse sobre la capacidad creativa del pueblo y desde las experiencias desde él gestadas. Ve en el SIE la reivindicación y predominancia del valor de uso de las mercancías, en detrimento de su valor de cambio. Ve que el fin no es la acumulación y el mercantilismo, sino la subsistencia y sobre esa base ve la enorme significación que tienen las relaciones de solidaridad, ayuda mutua, autogestión. No niegan la existencia de una pequeña burguesía informal que, a más de apropiarse de plusvalor, actúa con una lógica empresarial. En todo caso consideran que su significación es limitada. Estas prácticas sociales, a más de estar presentes en los obreros transformados en subempleados, están presentes en algunos sectores indígenas establecidos, no sólo en el campo sino incluso en las ciudades, en las comunidades eclesiales de base, en las relaciones de vecinos de las barriadas pobres, entre mujeres pobladoras, es decir presentes en amplios sectores excluidos del mercado de consumo, del mercado de trabajo formal o moderno, que para sobrevivir deben desarrollar este tipo de relaciones que, a más de resolver de muy limitada forma los problemas económicos y sociales, se han constituido, como dice el teólogo Clodovis Boff, en espacios de reconstrucción humana del tejido social. Relaciones sobre las cuales se desarrollan nuevas formas y valores distintos completamente a los provenientes de las clases dominantes, que al ir extendiéndose ponen en peligro la hegemonía consensual



de la sociedad, que da a las clases dominantes el papel de fuerza hegemónica.

La potenciación de estas relaciones no sólo productivas sino incluso humanas puede servir de base para la construcción de una nueva hegemonía consensual y, por tanto, servir de base para la construcción de una nueva sociedad, mucho más democrática.

### **HIPOTESIS DE CARACTERIZACION DEL SIE**

- El denominado proceso de modernización al no lograr suprimir las viejas normas de producción (no capitalistas) y reemplazarlas por nuevas, las conservó funcionalizándolas al nuevo modelo, por lo que las características de modernización del Ecuador y América Latina son completamente distintas a las de Europa y Norteamérica.
- Este proceso de modernización no logró homogenizar el aparato productivo, ni alcanzar la integración nacional (consolidación de un mercado interno), sino que más bien generó un proceso de heterogeneidad y segmentación productiva que se hizo extensivo a la estructura social, provocando un distanciamiento entre Estado y Sociedad.
- Al no lograr homogenizar la estructura social, en cuanto a sus dos componentes fundamentales (proletarios y burgueses), la modernización posibilitó el surgimiento de nuevos actores sociales distintos, "atípicos" (otro tipo de proletarización por ejemplo), que a su vez tiene formas de comportamiento distintas, en lo político y social, a las determinadas para las clases fundamentales.
- La informalidad no es sólo un fenómeno económico, es fundamentalmente una forma de vida, con sus propias normas, valores y formas de comportamiento.
- Estas nuevas formas de comportamiento se sustentan, como

ya lo anotamos, en normas y valores distintos a los derivados de la hegemonía consensual, poniendo en peligro la dominación de clase, normas y valores sustentadas en la supremacía de formas horizontales de relación frente a las relaciones verticales típicas de la sociedad capitalista. Con este tipo de relaciones se democratiza, por lo menos allí en los espacios en donde se ponen en práctica este tipo de relaciones. La reciprocidad, expresada en la solidaridad, la ayuda mutua, como parte de las denominadas estrategias de sobrevivencia (categoría utilizada por ISS-PREALC). Todo esto superpuesto a las relaciones de competencia y personalistas propias de la sociedad capitalista.

- En el sector informal las mercancías adquieren una predominancia en cuanto valores de uso y no en cuanto valores de cambio, puesto que al actuar en una lógica de autosubsistencia (estrategias de sobrevivencia) y no en una lógica empresarial, el objetivo no es tanto la acumulación o reproducción ampliada del capital, sino la reposición de la fuerza de trabajo, la reproducción social.

## HIPOTESIS SOBRE LAS ESCUELAS

- Ninguna de las escuelas o sistemas de interpretación de la informalidad económica dan una explicación cabal del fenómeno, en sus distintas dimensiones, por lo que se hace necesario aproximarnos a la elaboración de un marco teórico que, recogiendo los aportes de las distintas interpretaciones, nos permita aproximarnos al conocimiento del fenómeno de la informalidad en el Ecuador. El carecer de una investigación de carácter empírico en el presente proyecto, nos dificulta el logro de este objetivo, pero nos proponemos superarlo con el estudio sistemático de las investigaciones empíricas realizadas sobre este tema en el país.
- Las propuestas políticas, tanto de la escuela neoliberal como



del PREALC, son claras; el neomarxismo, sin superar su visión apocalíptica, no ha llegado a elaborar una propuesta clara. Es necesario en estas condiciones reflexionar sobre las prácticas sociales de algunos actores de la informalidad en busca de una propuesta alternativa.

## METODOLOGIA

### Orientaciones metodológicas en el tratamiento del tema

Las caracterizaciones que se han hecho del denominado Sector Informal de la Economía han partido, en buena parte, del análisis de las características del proceso productivo, es decir de las particularidades de la escala de producción, de la composición del capital, del uso de tecnologías, de su dimensión en el mercado (PREALC), o también de las particularidades de la legalidad o extralegalidad (neoliberales). Creemos que la principal diferencia entre lo formal y lo informal está dado, como lo señalan los neomarxistas, por las formas de remuneración (regulares o irregulares), es decir por las formas de *reproducción social*.

En estas condiciones la categoría central para analizar el fenómeno de la informalidad es la de REPRODUCCION SOCIAL, entendida ésta como el proceso de reposición de la fuerza de trabajo, no sólo del trabajador individual, sino del conjunto de la sociedad vinculada o articulada al mundo de lo informal.

A partir de esta categoría podemos también estudiar, superando una visión economicista, los tipos de relaciones de reciprocidad, ayuda mutua, autogestión (prácticas sociales), relaciones todas que se sintetizan en la noción de ESTRATEGIAS DE SOBREVIVENCIAL (ISS-PREALC y Lomnitz), entendida ésta como el conjunto

de relaciones económicas, sociales y culturales, que a nuestro modo de ver se fundan en normas, valores y formas de comportamiento distintas de los valores, normas y comportamientos provenientes de las clases dominantes y que constituyen el núcleo de la hegemonía consensual de la sociedad moderna.

La noción VALORES DE USO, como función fundamental de la mercancía, precisamente adquiere su plena significación bajo esta categoría central.

Adicionalmente trataríamos de responder a algunas preguntas que constituyen el eje del debate sobre la informalidad y que van a cumplir una función metodológica importante, éstas son:

- Estando los denominados sectores formal e informal interrelacionados entre sí, ¿existe un continuum o una ruptura, tanto en términos económicos, cuanto en términos ideológicos o de prácticas sociales?
- ¿Las características técnicas, de composición de capital, de dimensión de sus actividades productivas, de inserción en el mercado de las actividades productivas son las características que determinan su situación de informales o es su carácter extralegal?
- ¿Las actividades productivas del Sector Informal (micro-empresas o trabajadores individuales) tienen capacidad propia de acumulación o requieren de capitales provenientes del sector moderno o formal?
- ¿Las actividades informales tienden a incorporarse a las actividades formales, se mantienen donde estén o involucionan?
- ¿Qué motivaciones tienen los trabajadores para incorporarse al Sector Informal de la Economía?
- ¿Las actividades informales tienen solo un efecto redistributivo o tienen también un impacto en el crecimiento del PIB?