

# CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES

# 4

## POLITICAS DE EMPLEO

COMPILADOR:  
SANTIAGO ESCOBAR

GUSTAVO MARQUEZ  
RENE CALDERON  
XAVIER DAVALOS  
CARLOS SANDOVAL  
LUCIA BURBANO  
ANA MARIA AMPUERO  
RODRIGO TIRADO  
GALO ABRIL  
EDGAR PITA  
RAFAEL URRIOLA



ILPES-CEPAL

(1990)



Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional de ILPES o ILDIS.

© ILPES - ILDIS

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.

ISBN-9978-94-001-4

ISBN-9978-94-005-7

**Edición**

Renato Arcos

**Diseño gráfico**

Isabel Pérez - Telf. 546.740

**Portada**

Edwin Navarrete

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL.  
Edif. Naciones Unidas. Avda. Dag Hammarskjöld, Vitacura, Santiago de Chile.  
Telfs. 485.051 - 485.061.

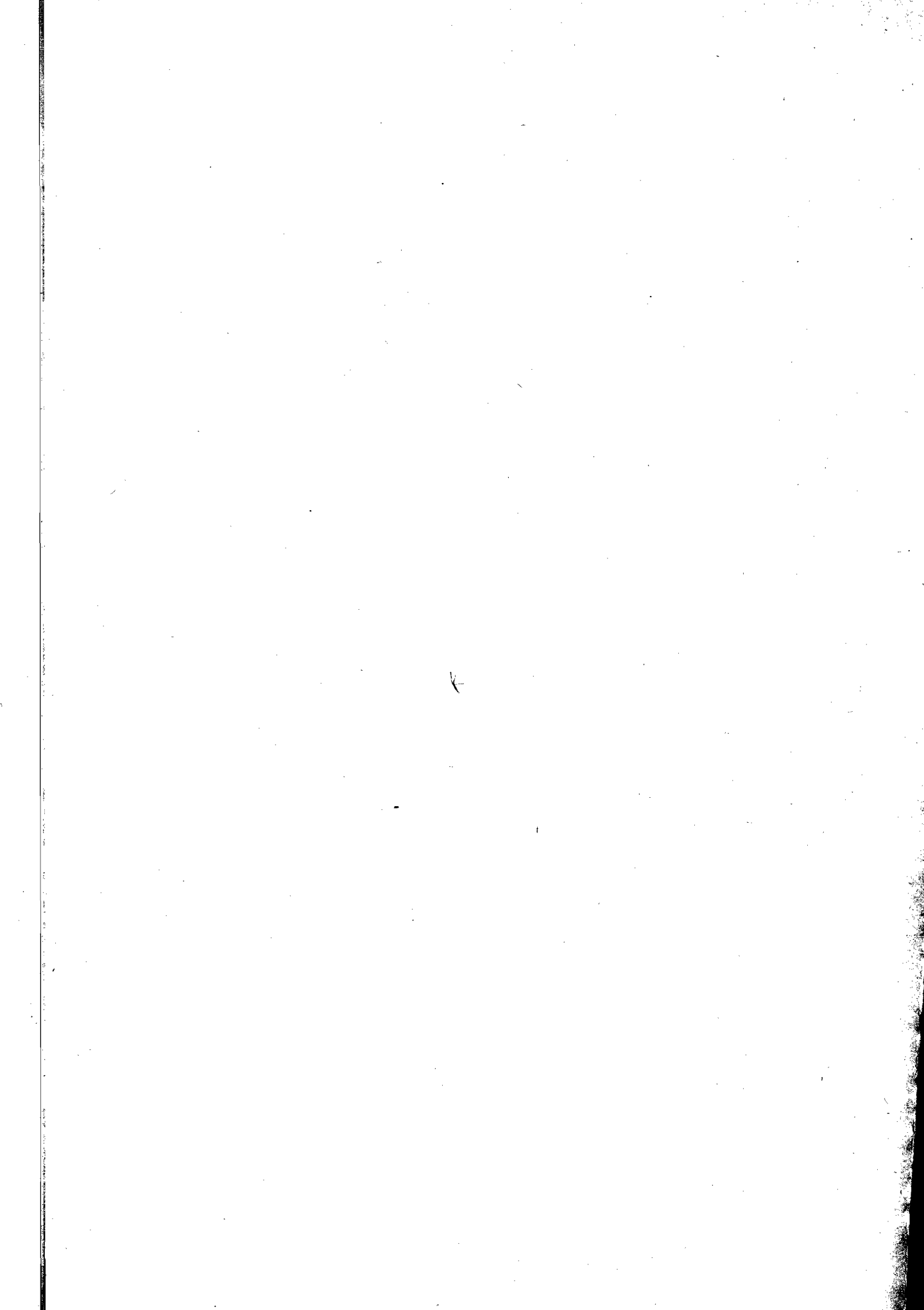
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS  
Avda. Colón, 1346, Apartado 367-A. Teléfono 562.103. Quito-Ecuador

---

## Contenido

Presentación .....	7
El problema del empleo en Ecuador: interpretación y políticas. Gustavo Márquez .....	9
¿Crecimiento con empleo? Rafael Urriola .....	33
Medición del subempleo y segmentación moderno informal del mercado de trabajo urbano. Xavier Dávalos .....	67
Participación de la mujer en el sector informal: diagnóstico y alternativas de política. Lucía Burbano .....	81
Lineamientos de una política de desarrollo industrial con énfasis en la generación de empleo. Galo Abril, Rafael Urriola .....	95
La construcción y sus impactos en el empleo Carlos Sandoval .....	117
Minería y empleo. Rodrigo Tirado, Raúl Núñez, Patricio Ruiz, Rafael Loachamín, Galo Montalvo .....	131
Estrategia de desarrollo artesanal. Edgar Pita .....	147
Encuesta nacional de hogares: aportes para la definición de una política de ingresos. Ana María Ampuero .....	171
Guía para implementar un programa especial de empleo en el Ecuador. René Calderón .....	193

---



## *Presentación*

El tema de las Políticas Sociales reviste una importancia fundamental para la gobernabilidad del continente latinoamericano en los años 90.

Los indicadores de pobreza en la región no se compadecen con los recursos y potencialidades con que cuenta América Latina, ni con el curso de los procesos económicos y científicos en el ámbito internacional.

Tampoco se compadece con las altas tasas de crecimiento económico que la región en su conjunto experimentó entre 1950 y 1980.

En términos económicos el continente ha crecido. En los aspectos sociales en cambio, el mismo período se ha convertido en una época de acumulación de tensiones y problemas en cuanto a vivienda, salud, educación y empleo, y presenta una masa de pobres críticos que cuestionan el funcionamiento y la legitimidad del sistema político.

En este contexto, el desarrollo de políticas sociales, enfocadas no como una gestión asistencialista sino destinadas a la rehabilitación ética, política y económica del Estado, y al desarrollo de una política redistributiva global, es de vital trascendencia.

Ello no es sólo una tarea de gobernantes u organismos internacionales, públicos o privados, preocupados por el tema. Es, fundamentalmente, una tarea de toda la sociedad, cuyo resultado central debe ser reactivar una relación positiva entre el Estado y las organizaciones de base de la sociedad civil.

Durante 1988 y parte de 1989, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, del sistema CEPAL, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, del Ecuador, desarrollaron un amplio programa de POLÍTICAS SOCIALES bajo la perspectiva de un diálogo nacional para el consenso. Se trataron aquellos aspectos que parecían relevantes a la luz de las condiciones nacionales. La metodología de trabajo incluyó más de cien talleres de discusión sobre diferentes temas, que fueron dando forma a documentos que recogían las experiencias acumuladas en el trabajo de investigadores individuales, reparticiones estatales, centros privados de investigación y organismos internacionales.

---

**El resultado final fue una experiencia amplia y motivadora, y numerosas monografías y propuestas sobre empleo, salud, educación y otras que hoy presentamos agrupadas en la Serie CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES.**

**Las publicaciones no contienen propuestas acabadas y, en muchos casos, apenas si constituyen una mínima expresión de la experiencia acumulada. Con todo, creemos que ellas aportan una sólida base de información y orientación sobre las políticas sociales, que permite ver su intersectorialidad, la necesidad de su coordinación y la amplitud de las tareas que, en este sentido, se debe desarrollar en los próximos años. Constituye, además, un buen ejemplo de un trabajo participativo y concertado, tanto entre técnicos como entre instituciones.**

**Dr. Reinhart Wettmann  
Director del ILDIS**

---

EL "PROBLEMA DEL EMPLEO"  
EN ECUADOR:  
INTERPRETACION Y POLITICAS

**Gustavo Márquez**





## **Resumen.**

El "problema del empleo" en Ecuador ha sido interpretado repetidas veces como un problema coyuntural de falta de empleo asociado a reducciones del ritmo de crecimiento económico causadas por caídas en la disponibilidad de recursos externos. Contrariamente a esta interpretación, este trabajo postula que el "problema de empleo" es un producto de las distorsiones asociadas con la política de sustitución de importaciones en el marco de un mercado de trabajo segmentado. Las cifras de la Encuesta del INEM muestran que el "problema del empleo" es uno de mala calidad de los empleos disponibles, más que de insuficiencia de empleos. Esta reinterpretación sugiere que la reanudación del crecimiento es una condición necesaria para resolver el "problema del empleo". Dada la importancia de controles y distorsiones competitivas acumuladas en todos los mercados, la ampliación del rol del mercado y la flexibilización del rol del Estado son condiciones necesarias para retomar el crecimiento. En este contexto, la segmentación del mercado de trabajo plantea un caso standard de política óptima que justifica una política agrícola e industrial activa.

## **Introducción.**

La aparente incapacidad de la economía ecuatoriana para generar suficientes puestos de trabajo estables y bien remunerados constituye una preocupación fundamental de todos los sectores de la sociedad. Trabajadores y empresarios han manifestado repetidamente que la solución del "problema del empleo" es fundamental para el futuro del país. El actual Gobierno, por su parte, ha constituido al "problema del empleo" en el eje fundamental de su programa de acción.

Esta preocupación es muy comprensible. En la economía ecuatoriana, como en la mayor parte de las economías en desarrollo, una gran parte de la fuerza de trabajo se emplea en actividades de baja productividad y percibe bajos ingresos. Caídas en el ritmo de crecimiento, como la registrada en Ecuador a partir de 1982, aumentan la parte de la población empleada en actividades de baja productividad, al tiempo que reduce sus ingresos. Como consecuencia, el "problema del empleo" se agrava y aparece en primer plano en la discusión política.

Sin embargo, la falta de información estadística periódica sobre el mercado de trabajo ha dificultado la caracterización del problema y conducido a la exageración de su magnitud. Del análisis de la Encuesta Periódica de Empleo y Desempleo del INEM surge claramente que el "problema del empleo" no es un problema de *falta de empleos*, sino de escasez de empleos bien remunerados. Esta interpretación sugiere que la solu-

ción del "problema del empleo" requiere de cambios fundamentales en la estrategia de crecimiento, orientados a aumentar el grado de competitividad interno e internacional de la economía ecuatoriana.

El objetivo de este trabajo es presentar esa interpretación del "problema del empleo" y algunas de sus implicaciones para el diseño de políticas. Un análisis de las tasas de desempleo se presentará en la Sección I, concluyendo que la desocupación abierta no es un problema importante en el funcionamiento global del mercado de trabajo. Dados los perfiles de desempleo para distintos grupos de trabajadores parece claro que el desempleo es más bien un lujo de quienes poseen recursos para financiar la búsqueda prolongada de empleo. En la Sección II presentaremos la noción de segmentación del mercado de trabajo y sus vinculaciones con las distintas mediciones del subempleo presentadas en la Encuesta del INEM. Dado que el mercado de trabajo no es competitivo, reducciones en el ritmo de crecimiento tienden a reflejarse en cambios en la composición del empleo y en reducciones de ingresos en los sectores de baja productividad, sin cambios importantes en los salarios en los sectores de alta productividad.

Estos rasgos de funcionamiento del mercado de trabajo urbano en Ecuador sugieren una reinterpretación del "problema del empleo", que presentamos en la Sección III. El "problema del empleo", es la manifestación en el mercado de trabajo de la crisis de la estrategia sustitutiva; producto de las distorsiones que la política de sustitución de importaciones ha generado en los precios básicos de la economía.

Finalmente, en la Sección IV evaluamos las opciones de políticas hacia el mercado de trabajo que surgen de la visión tradicional (en concreto, los programas de empleo 'de emergencia' y la política de salarios mínimos) a la luz de las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo presentadas más arriba y de la necesidad de producir importantes reformas de política económica. La definición de una estrategia de crecimiento donde los mercados y la competencia tengan un rol más amplio exige enfrentar las distorsiones que surgen de la existencia de un mercado de trabajo segmentado. En este contexto se analiza el tipo de distorsiones que la segmentación del mercado de trabajo genera y se justifica la adopción de una política industrial y agrícola activa orientada a expandir el empleo en los sectores de alta productividad.

## **I. La desocupación abierta.**

En la literatura sobre mercados de trabajo en países en desarrollo, los niveles de desocupación abierta tienden a ser vistos como indicadores inadecuados de la situación del mercado de trabajo (Udall y Sinclair [1982]). Las tasas globales de desempleo tienden a ser relativamente bajas y a responder muy poco a variaciones en la demanda de trabajo. Dada la inexistencia de seguros de desempleo, los trabajadores provenientes de familias pobres y aquellos cuyos ingresos constituyen una fracción importante del ingreso familiar (jefes de hogar) no tienen recursos para financiar períodos prolongados de desocupación. En este sentido, la desocupación es vista como un 'lujo' accesible solo a aquellos trabajadores que pueden financiar períodos de búsqueda prolongados.

Frente a caídas en la demanda de trabajo, el mercado de trabajo tiende a ajustarse por cambios en la composición del empleo, más que por variaciones en las tasas de deso-

ocupación. El desarrollo de actividades por cuenta propia y la organización de pequeñas unidades productivas 'informales' operando con poco capital, permite a los trabajadores desplazados de empleos estables y a aquellos que no pueden encontrar trabajo, la obtención de ingresos necesarios para responder a sus necesidades de supervivencia y las de su familia. Es la caída de ingresos al trabajo en esas actividades, y no el aumento de la desocupación, la que cierra la brecha entre oferta y demanda en el mercado de trabajo.

El desempleo tiende a afectar más fuertemente a aquellos trabajadores moderadamente educados (cuyas aspiraciones en términos de ocupación y de salario son más elevadas), y a aquellos que pueden financiar el período de búsqueda mediante el consumo de activos familiares. Estos trabajadores no provienen de grupos sociales pobres ni son trabajadores primarios.

**Cuadro 1**  
**Ecuador: Tasas de desempleo abierto según diferentes fuentes**

Fuente y área	1962	1968	1974	1975	1977	1982	1983	1987
<b>CENSOS DE POBLACION</b>								
Sin corregir	1							
Total	4.3		3.2			5.4		
Urbano			4.4			6.9		
Rural			2.3			3.8		
Corregido	3.9		2.9					
<b>ENCUESTAS DE HOGARES</b>								
Urbano		5.5		5.3				
Quito y Guayaquil					5.8			
Estratos populares Quito y Guayaquil (Univ. Católica)							9.7	
Quito, Guayaquil y Cuenca (INEM)								7.2
Encuesta de Presupuestos Familiares (urbana)				3.8				

Fuentes: Censos de Población 1962, 1974 y 1982;  
Encuestas de Hogares 1968, 1975 y 1977.  
Corrección cifras Censo proy. ISS-PREALC  
Tabulaciones proy. ISS-Prealc de la Encuesta de presupuestos familiares INEC  
Tomada de Gutiérrez (1984)

Esta visión es confirmada por la información disponible sobre desocupación abierta en Ecuador. En el Cuadro 1 podemos ver la evolución de distintas mediciones de las tasas de desempleo abierto en Ecuador entre 1962 y 1987. Pese a los problemas de comparabilidad que surgen tanto del marco muestral de cada estimación como de los diferentes conceptos de desocupación utilizados, la mayor parte de las estimaciones son sorprendentemente similares. Las tasas de desempleo urbanas tienden a moverse en un rango entre 4 y 7%, en tanto que las rurales son algo inferiores. Pese a variaciones

significativas en el ritmo de crecimiento durante el período de análisis, el desempleo abierto permanece relativamente estable. La excepción es la Encuesta de Hogares de la Universidad Católica, levantada en 'estratos populares' de Quito y Guayaquil, que arroja una tasa de desempleo del 9.7% en 1983.

La tasa de desempleo de 12% proyectada por CONADE está claramente sobre-estimada. En esos cálculos, la desocupación se estima por diferencia entre proyecciones de las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo y del empleo. La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo es exógenamente estimada sobre la base de tendencias intercensales y de hipótesis acerca de la evolución de la tasa de participación. La tasa de crecimiento del empleo es calculada mediante la aplicación de coeficientes fijos empleo/producto a las tasas de crecimiento de la producción sectorial. Este método tiende sistemáticamente a sobre-estimar las tasas de desempleo, en la medida en que caídas en la demanda de trabajo inducen al desarrollo de actividades más trabajo-intensivas, aumentando los coeficientes empleo/producto.

Por otra parte, las cifras de desempleo que provienen de la Encuesta del INEM son mucho más bajas que las proyectadas por CONADE. Dado que la tasa de desocupación rural es históricamente más baja que la urbana, aun cuando la muestra de Quito, Guayaquil y Cuenca subestime las tasas de desocupación urbanas, la tasa de desocupación nacional no puede ser muy superior a la estimada por INEM.

¿Quiénes son los desocupados? La Encuesta del INEM define los desocupados como:

*"Todas aquellas personas de 12 años y más que durante el período de referencia (cinco semanas), no tenían empleo y estaban disponibles para trabajar y que han tomado medidas concretas para conseguir un empleo asalariado o por cuenta propia.*

*Este concepto abarca tanto a aquellos trabajadores que quedaron sin empleo por despido o renuncia (cesante), cuanto a quienes se están incorporando por primera vez al mercado de trabajo (buscan primera vez)".*

En esta definición los niveles de desocupación dependen de tres factores: la estructura de edad de la población, la facilidad con que nuevos entrantes al mercado de trabajo pueden conseguir empleo y el volumen de separaciones voluntarias e involuntarias. Los dos primeros factores afectan al grupo de 'buscan primera vez'. Cuanto más grande sea la fracción de la fuerza de trabajo en el primer grupo de edad y cuanto más difícil sea para ellos conseguir empleo, más alta será la tasa de desocupación global. El volumen de separaciones, por su parte, no tiene una relación unívoca con el ritmo de crecimiento. En una economía en rápido crecimiento es probable que el volumen de separaciones involuntarias (despidos) se reduzca, pero este efecto puede ser más que compensado por un aumento del número de separaciones voluntarias (trabajadores que dejan su empleo actual para buscar uno mejor). En este sentido, una aceleración del crecimiento puede generar aumentos en la tasa de cesantía y una recesión puede o no afectarla o reducirla.

Por sexo, la tasa de desocupación de mujeres es el doble que la de hombres. Tomando en cuenta solo el grupo de 'buscan primera vez', la tasa de desocupación femenina es casi el triple de la masculina (ver Cuadro 2). Por grupos de edad, los trabajadores

jóvenes son los más afectados por la desocupación abierta, en especial los grupos entre 15 y 24 años (ver Cuadro 3).

La tasa de desocupación para jefes de hogar es muy baja (2%), aunque para mujeres jefes de hogar alcanza el 5%. Para no jefes de hogar, las tasas de desocupación no muestran diferencias significativas por sexo, situándose alrededor del 12% (ver Cuadro 4).

**Cuadro 2**  
**Tasas de desempleo por sexo**

Total	7.24%
Masculina	5.25%
Femenina	10.37%

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

**Cuadro 3**  
**Tasas de desempleo por grupos de edad**

de 12 a 14	10.80%
de 15 a 19	17.91%
de 20 a 24	15.99%
de 25 a 44	4.71%
de 45 a 54	2.00%
de 55 a 64	1.52%
65 y más	0.90%

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

**Cuadro 4**  
**Tasas de desempleo por sexo y situación familiar**

	Jefes de hogar	No. Jefes
Total	2.03%	11.52%
Masculino	1.60%	11.95%
Femenino	5.13%	11.24%

Fuente: Encuestas de Hogares INEM, nov. 1987.

**Cuadro 5**  
**Tasas de desempleo por grupo ocupacional**

Profesionales y técnicos	3.05%
Gerentes y directores	0.90%
Empleados de oficina	8.20%
Vendedores	3.15%
Operarios	3.96%
Trabajadores agrícolas	6.87%
Trabajadores de servicios	4.22%

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

Por grupos ocupacionales, los trabajadores agrícolas y el personal administrativo son los más afectados por el desempleo (ver Cuadro 5). El caso de personal administrativo puede comprenderse más claramente cuando se observa el perfil de tasas de desempleo por nivel educativo (Cuadro 6). Los trabajadores con educación secundaria completa y con universidad incompleta son los más afectados por el desempleo, y éstos son justamente los niveles educativos que capacitan para trabajos administrativos. Por categoría ocupacional, los asalariados y el servicio doméstico son los grupos más afectados por la desocupación (Cuadro 7). Por sector, las tasas de cesantía no muestran variaciones significativas (Cuadro 8).

**Cuadro 6**  
**Tasas de desempleo por nivel educativo**

Ninguno	1.07%
Primaria incompleta	3.65%
Primaria completa	5.12%
Secundaria incompleta	7.93%
Secundaria completa	12.35%
Universidad incompleta	11.30%
Universidad completa	3.30%

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

**Cuadro 7**  
**Tasas de desempleo por categoría ocupacional**

Asalariados	6.04%
Trabaj. cuenta propia	1.20%
Patronos	0.34%
Ayud. fam. no remunerados	0.62%
Servicio doméstico	4.09%

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

**Cuadro 8**  
**Tasas de cesantía por sector**

---

Total	7.30%
Agricultura y minería	5.20%
Manufactura	4.71%
Construcción	4.32%
Comercio	3.99%
Serv. Básicos	3.69%
Serv. financieros	6.25%
Otros servicios	3.70%

---

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

Estas cifras muestran que el desempleo tiende a afectar más fuertemente a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores sin experiencia quienes encuentran dificultades para conseguir su primer trabajo y mantenerlo. Las bajas tasas de desocupación para jefes de hogar indican que el nivel de ingreso familiar no es afectado fuertemente por el desempleo. Trabajadores secundarios y sin historia laboral previa tienen dificultades para entrar al mercado de trabajo, lo cual no es sorprendente en una economía en recesión.

El perfil de tasas de desocupación por nivel educativo muestra que los trabajadores con niveles medios de educación registran tasas de desocupación más altas que el resto de los trabajadores. En general, estos niveles educativos no son alcanzados por miembros de grupos familiares de bajos ingresos, sugiriendo que desocupación y pobreza no están fuertemente correlacionadas. Las tasas de cesantía por sector de actividad indican que la desocupación no es el producto de la reducción en el ritmo de crecimiento. De ser éste el caso, uno esperaría observar tasas de cesantía más alta en manufactura y construcción, los sectores más afectados por la recesión.

En general, las tasas de desocupación observadas son bajas y afectan fundamentalmente a la fuerza de trabajo 'secundaria', un grupo que es particularmente afectado por dificultades para ingresar al mercado de trabajo. En este sentido, aumentos del salario mínimo y el conjunto de regulaciones de las relaciones laborales que tienden a convertir el trabajo en un factor cuasi-fijo aumentan el grado de dificultad que estos trabajadores tienen para encontrar y mantener un empleo.

## **II. Subempleo y segmentación del mercado de trabajo.**

El subempleo es considerado como *el problema* del funcionamiento del mercado de trabajo en países en desarrollo, tanto en el sentido de que cuantitativamente afecta a un número mucho mayor de trabajadores, como en términos de su mayor responsabilidad a variaciones en el ritmo de crecimiento económico (Tokman y García [1981]).

La noción de subempleo encuentra su origen en el cuerpo de pensamiento de la CEPAL, en particular en Pinto [1965]. El planteamiento de Pinto es que las economías latinoamericanas son esencialmente duales. Mientras una fracción de la población está empleada en actividades "modernas", de alta productividad y con importantes dotaciones de capital por trabajador, la mayor parte de la fuerza de trabajo está empleada en actividades tradicionales, de baja productividad y operando con poco o ningún capital. Dado el grado de monopolización de la industria moderna, ésta puede pagar altos salarios, mientras que los trabajadores en actividades tradicionales perciben bajos ingresos. El mercado de trabajo en una economía como ésta es un mercado segmentado, donde coexisten "buenos" y "malos" empleos. Para comprender las consecuencias de la segmentación del mercado de trabajo es conveniente comparar los resultados en términos de asignación de recursos y niveles de salario con los que resultarían si el mercado de trabajo fuera competitivo.

En un mercado de trabajo competitivo, las empresas maximizan beneficios al contratar fuerza de trabajo hasta el punto en que la contribución del último trabajador a la producción (producto marginal del trabajo) es igual al salario. La competencia entre trabajadores, por su parte, asegura que todos los trabajadores productivamente iguales recibirán el mismo salario. Supongamos, por facilidad de exposición, que los trabajadores difieren solo en educación y que en la economía hay solo dos sectores (químicos y textiles, por ejemplo). Si los salarios en la industria textil son menores que en la industria química, los trabajadores de la industria textil ofrecerán sus servicios a la industria química, reduciendo los salarios en químicos y aumentándolos en textiles. Este proceso de movimiento de recursos solo se detendrá cuando los salarios se igualen en los dos sectores. En equilibrio (cuando no haya ningún movimiento de trabajadores entre los dos sectores), todos los trabajadores con el mismo número de años de educación recibirán un salario igual, independientemente de en qué industria estén empleados. Esto implica que la tasa de retorno a la inversión en capital humano (educación) que los trabajadores realizaron será igual en los dos sectores. Los salarios para trabajadores con diferentes niveles educativos serán diferentes, producto de aplicar la *misma tasa a diferentes cantidades* de educación (capital humano)<sup>1</sup>. Como consecuencia, los salarios promedio por sector serán diferentes en la medida en que diferentes sectores utilizan trabajadores con diferentes niveles de educación.

En condiciones de productividad marginal decreciente del trabajo, la asignación de recursos en la economía es óptima y el producto social es máximo (cualquier movimiento de trabajo entre los sectores resultaría en una disminución del producto total). Este resultado es válido aun si las firmas son monopolistas en el mercado de productos. Ningún monopolista tendrá incentivos para pagar salarios mayores a sus trabajadores, en la medida en que puede contratar trabajadores idénticos pagando el salario del mercado.

Contrariamente a esta descripción de un mercado competitivo, lo que observamos en el mercado de trabajo es un patrón de diferenciales salariales entre sectores. Aun cuan-

1 Esto no es estrictamente cierto, ya que implica una función lineal de rendimiento. En realidad, la tasa de rendimiento tiende a decrecer con aumentos en la cantidad de capital humano (que implica una función cuadrática, o de orden superior, de rendimiento). De cualquier modo, el argumento básico sigue siendo que se igualan las tasas de rendimiento, no los salarios.



do parte de esos diferenciales se deben a distintas dotaciones de capital humano, la estimación de ecuaciones de salarios con controles de capital humano muestra que importantes diferenciales salariales subsisten, asociados al sector donde los trabajadores están empleados. Los diferenciales observados están altamente correlacionados entre distintas ocupaciones (los sectores que pagan altos salarios a sus ingenieros, también los pagan a sus obreros) y son estables en el tiempo (pese a importantes variaciones en el ritmo de crecimiento y en el entorno internacional). Análisis por tamaño de empresa muestran que los diferenciales inter-sectoriales son similares entre empresas grandes y pequeñas (aun incluyendo los establecimientos de menos de 5 empleados).

Los salarios no tienden a igualarse entre sectores, pese a que existen trabajadores igualmente productivos deseosos de trabajar en los sectores que pagan altos salarios. El equilibrio en el mercado de trabajo es un equilibrio con racionamiento, donde trabajadores igualmente productivos perciben diferentes salarios dependiendo de si tienen un empleo "bueno" (en el sector de altos salarios) o "malo" (en el sector de bajos salarios). Si los "buenos" empleos están racionados, es difícil concebir una razón por la cual en una recesión los trabajadores no puedan ser simplemente excluidos de empleos como asalariados, y reducidos a la 'invención' de empleos como trabajadores por cuenta propia, en el sector informal, o al desempleo.

La segmentación del mercado de trabajo no está basada exclusivamente en el tamaño de la firma. Los "buenos" empleos son generados en sectores compuestos por establecimientos más grandes, de más alta rentabilidad, que usan tecnologías modernas, más capital-intensivas y que operan como oligopolistas o monopolistas en sus mercados de productos. De hecho, es este conjunto de características de tamaño, tecnología y rentabilidad las que conjuntamente determinan el nivel de los salarios y la productividad por sector. Aun cuando existen diferencias en estas características entre diferentes empresas en un mismo sector, estas diferencias son menores que las que existen entre empresas en distintos sectores. Conjuntamente con la similaridad de la estructura salarial inter-sectorial por tamaño de empresa, esto fundamenta el carácter sectorial de la segmentación del mercado de trabajo.

Estudios empíricos para diferentes países<sup>2</sup> y comparativos<sup>3</sup> sugieren que estos resultados son generalizables más allá de los casos particulares analizados hasta el presente. La regularidad de la estructura de salarios observada en países en diferentes estadios de desarrollo económico y con diferentes estructuras institucionales cuestiona que ésta sea el resultado de distorsiones institucionales (salarios mínimos, sindicatos) en el mercado de trabajo.

La segmentación del mercado de trabajo genera resultados indeseables tanto desde el punto de vista de equidad como del de eficiencia. En términos de equidad, este proceso tiende a consolidar una 'aristocracia obrera' ligada a los "buenos" empleos, cuyos niveles de salario contrastan con la pobreza de los trabajadores en el resto de la econo-

2 Para Estados Unidos, ver Krueger and Summers (1988); para Brasil, ver Robbins (1987); para Chile, ver Romaguera (1988); para Venezuela, ver Márquez (1988).

3 Ver Lang, Márquez y Romaguera (1988).

mía. En términos de eficiencia, la segmentación del mercado de trabajo impide que los altos niveles de productividad se difundan a toda la economía, y resulta en una pérdida de potencial producto social y en la sub-utilización del potencial productivo de los trabajadores en "malos" empleos.

La noción de subempleo es una aproximación a este fenómeno de subutilización de fuerza de trabajo derivado de la existencia de "buenos" y "malos" empleos. La definición de subempleo propuesta por la OIT es:

"El subempleo existe cuando personas provistas de empleo no trabajan por tiempo normal y podrían y desearían efectuar un trabajo suplementario del que suministran efectivamente, o cuando sus ingresos o su rendimiento se verían aumentados si, teniendo en cuenta sus aptitudes profesionales, dichas personas trabajasen en mejores condiciones de producción o cambiasen de profesión".

Operativamente, los conceptos de subempleo más corrientemente usados son definidos en la Encuesta del INEM como:

*"Subempleados visibles:*

ocupados que involuntariamente trabajaron menos de 40 horas (jornada legal) a la semana. La tasa de subempleo visible es el cociente entre el número de subempleados visibles y la Población Económicamente Activa (PEA).

*Subempleados invisibles:*

ocupados que trabajaron 40 horas o más y tenían ingresos inferiores al mínimo legal para su sector u ocupación, incluyendo compensaciones adicionales. La tasa de subempleo invisible es el cociente entre el número de subempleados invisibles y la PEA."

La tasa de subempleo visible trata de medir qué fracción de la fuerza de trabajo quisiera trabajar más horas y no consigue un empleo para hacerlo. Para asalariados, la existencia de un conjunto de regulaciones respecto a la duración de la jornada de trabajo hace que la tasa de subempleo visible sea muy baja. Caídas en la demanda de trabajo se reflejan más en despidos de una parte de los empleados, que en reducciones del número de horas trabajadas para todos los empleados. Para trabajadores por cuenta propia, es probable que cuanto más baja sea la demanda por su producto, más horas trabajen a fin de obtener el ingreso necesario para el sostenimiento de sus familias. En ambos casos, bajas tasas de subempleo visible no necesariamente indican una situación deseable en el mercado de trabajo.

La tasa de subempleo invisible trata de medir un fenómeno mucho más complejo: la diferencia en las tasas de retorno al capital humano que aparecen en un mercado de trabajo segmentado. Para hacerlo, se determina un standard mínimo de rendimiento y todos aquellos trabajadores percibiendo menos que esa tasa de retorno se definen como subempleados invisibles, en el sentido de que están empleados en actividades donde su productividad es más baja de la que podría ser en un empleo alternativo "mejor".

Limitaciones en la información disponible, sin embargo, hacen que en la práctica las tasas de subempleo invisible se midan con el salario mínimo legal como standard de

comparación. Esto plantea dos problemas. En primer lugar, el standard es *arbitrario*. Un aumento de salario mínimo tiene como efecto un aumento de la tasa de subempleo invisible, aunque nada haya cambiado en la situación real del mercado de trabajo. En segundo lugar, el standard de comparación es *único* para todos los trabajadores y, por lo tanto, independiente de la cantidad de capital humano que posean. El que un trabajador por cuenta propia calificado y con experiencia gane más que el salario mínimo no necesariamente indica que esté plenamente empleado. Puede muy bien ser que, por falta de capital o de otros insumos complementarios, su productividad sea menor de la que podría ser trabajando como asalariado en un sector de alta productividad.

La tasa de subempleo invisible es una medida imperfecta de la fracción de la fuerza de trabajo empleada en actividades de baja productividad. Justamente porque los efectos de la segmentación del mercado de trabajo son tan importantes, uno debiera evitar el uso indiscriminado de cifras que, al exagerar o desfigurar el problema, le restan credibilidad al argumento. Un ejemplo familiar está dado por la tasa de subempleo de 50% (y hasta 60%) frecuentemente mencionada en análisis del mercado de trabajo en Ecuador. La tasa de subempleo para Quito, Guayaquil y Cuenca, dada por la Encuesta del INEM, es del 25%. Esta cifra está basada en una muestra de alrededor del 66% de la población urbana total, o en aproximadamente el 33% del total nacional. Aun si en el resto de las áreas urbanas el subempleo es mayor, digamos en el orden del 50%, el subempleo rural debería ser 99.5% para que la tasa de subempleo nacional llegue a 50%. Esto implicaría que *todos* los trabajadores rurales están subempleados, lo que es claramente falso.

**Cuadro 9**  
**Tasas de subempleo por grupos de edad**

	Subempleo visible (1)	Subempleo invisible (2)
Total	4.78%	21.87%
de 12 a 14	10.73%	32.82%
de 15 a 19	5.17%	47.05%
de 20 a 24	5.33%	29.33%
de 25 a 44	4.26%	16.48%
de 45 a 54	5.37%	15.40%
de 55 a 64	4.30%	20.39%
65 y más	5.25%	27.11%

(1) menos de 40 Hs. semanales.

(2) menos del salario mínimo más compensaciones.

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

La Encuesta del INEM permite tener una visión más precisa de la extensión del subempleo para distintos grupos de trabajadores. En términos globales, la tasa de

subempleo visible es 4.8% y la de subempleo invisible es de 21.9%. En el Cuadro 9 presentamos las tasas de subempleo visible e invisible por grupos de edad. El subempleo visible afecta más fuertemente a los trabajadores entre 12 y 14 años. Para el resto de grupos de edad, las tasas de subempleo visibles son bajas, en el orden de 4-5%. La proporción de trabajadores que ganan menos que el salario mínimo más compensaciones adicionales (subempleados invisibles) es más alta para trabajadores jóvenes que para fuerza de trabajo primaria. Para el grupo entre 15 y 19 años alcanza al 47%, en tanto que para el grupo entre 25 y 54 años está alrededor del 15%.

**Cuadro 10**  
**Tasas de subempleo por nivel educativo**

	Subempleo visible (1)	Subempleo Invisible (2)
Ninguno	11.82%	44.31%
Primaria incompleta	5.62%	38.64%
Primaria completa	4.38%	32.35%
Secundaria incompleta	5.37%	24.11%
Secundaria completa	3.83%	13.08%
Universidad incompleta	4.65%	6.60%
Universidad completa	3.81%	1.08%

(1) menos de 40 Hs. semanales.

(2) menos del salario mínimo más compensaciones.

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

Por educación, el 12% de los trabajadores sin educación trabajan menos de 40 horas por semana y desearían trabajar más, en tanto que para los trabajadores con algún nivel educativo la tasa de subempleo visible está entre 4 y 5% (ver Cuadro 10). Dado que los trabajadores con menos educación ganan salarios más cerca del salario mínimo, uno debiera esperar que *por definición* la tasa de subempleo invisible de estos trabajadores sea más alta. Obviamente esta conclusión es puramente tautológica, en el sentido de que la definición de subempleo invisible la implica, y tiene muy poco significado real. La tasa de subempleo invisible va desde 44% para trabajadores sin educación, hasta 1% para trabajadores con educación universitaria completa. En parte, esto es resultado tautológico de la definición de subempleo invisible, pero también refleja el alto rendimiento privado de la educación.

Por categoría ocupacional (ver Cuadro 11) el subempleo visible afecta más a los trabajadores por cuenta propia que a todas las demás categorías. Dado que la jornada legal no tiene mucho significado ni para ayudantes familiares no remunerados ni para servicio doméstico, en el mismo Cuadro presentamos la tasa de subempleo visible excluyendo esas dos categorías. El subempleo invisible también afecta más a los trabajadores por cuenta propia que a los demás: uno de cada tres trabajadores por cuenta propia gana menos que el salario mínimo más compensaciones adicionales. Para

asalariados, la tasa de subempleo invisible alcanza un 21%. Esto refleja la extensión de prácticas ilegales en la relación de empleo y la incapacidad del sector público de hacer cumplir las regulaciones legales en materia de salarios. Por otra parte, y quizás más importante, refleja la inadecuación entre regulaciones públicas y mercado, donde este último habitualmente impone sus resultados (por más 'ilegales' que éstos sean). Excluyendo ayudantes familiares no remunerados y servicio doméstico, la tasa de subempleo invisible llega a 22.4%.

**Cuadro 11**  
**Tasas de subempleo por categoría ocupacional**

	Subempleo visible (1)	Subempleo invisible (2)
Asalariados	2.54%	21.18%
Trabaj. cuenta propia	10.34%	29.83%
Patronos	3.85%	11.47%
Ayud. fam. no remunerados	12.84%	*
Servicio doméstico	7.82%	44.85%
<b>Total sin Ayud. fam. y servicio doméstico</b>	<b>4.52%</b>	<b>22.36%</b>

(1) menos de 40 Hs. semanales.

(2) menos del salario mínimo más compensaciones.

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

**Cuadro 12**  
**Tasas de subempleo por sector**

	Subempleo visible (1)	Subempleo invisible (2)
Agricultura y minería	4.37%	11.17%
Manufactura	4.82%	26.27%
Construcción	3.48%	40.49%
Comercio	5.93%	25.00%
Serv. básicos	3.54%	12.24%
Serv. financieros	2.72%	8.87%
Otros servicios	5.37%	19.32%

(1) menos de 40 Hs. semanales.

(2) menos del salario mínimo más compensaciones.

Fuente: Encuesta de Hogares INEM, nov. 1987.

Las tasas de subempleo visible por sector son bajas (ver Cuadro 12), las más altas se registran en Comercio (6%) y Otros Servicios (5.7%). Las tasas de subempleo invisible muestran un patrón mucho más variado, alcanzando 40% en Construcción, en el orden de 25% en Industria Manufacturera y Comercio, y casi 20% en Otros Servicios. En Servicios Básicos, Agricultura y Minería, y Servicios Financieros las tasas de subempleo invisible son mucho más bajas, en el orden de 10%.

En el sector Construcción los trabajadores están sujetos a frecuentes períodos de espera entre trabajos, que resultan en bajo ingreso promedio mensual, reportado aquí como alto subempleo invisible que afecta por igual a asalariados y trabajadores por cuenta propia. La práctica de emplear en 'puerta de obra' también permite a las empresas constructoras fijar salarios en función de la oferta y demanda de trabajo. Todos estos factores hacen la relación de trabajo sumamente casual, lo que permite flexibilizar los salarios y evadir las regulaciones de salario mínimo.

Industria Manufacturera es un caso especial. Las tasas de subempleo invisibles afectan especialmente a asalariados y son más altas en sectores poblados por pequeños talleres, trabajando con poco capital y en condiciones de mercado desfavorables. La caída en la demanda agregada ha sin duda perjudicado estas empresas y trabajadores, reduciendo ingresos y ventas. Dado que es imposible para el sector público hacer cumplir las regulaciones de salario mínimo en ese segmento del mercado (porque la relación asalariado-empleador es mucho menos formal que en el resto de la economía), los salarios tienden a ser flexibles y a caer debajo del salario mínimo en condiciones recesivas.

En el caso de Comercio y Otros Servicios, los trabajadores por cuenta propia representan casi la mitad del empleo total en el sector. El aumento en la competencia, producto del ingreso de nuevos trabajadores a la actividad "inventando" empleos, reduce los ingresos promedio y se refleja en un aumento en la extensión del subempleo invisible en esos sectores.

El subempleo afecta distintos grupos de trabajadores en diferente manera y por diferentes razones. Trabajadores jóvenes y sin experiencia son más afectados por el subempleo que la fuerza de trabajo primaria. Obviamente, una aceleración del crecimiento reduce el subempleo, en la medida en que hace más fácil la entrada de trabajadores jóvenes al mercado de trabajo. La aceleración del crecimiento también reduce la extensión del subempleo al reducir la diferencia entre el salario de mercado y el salario mínimo legal que, como hemos visto, tiene un rol particularmente importante en la extensión del subempleo en Construcción e Industria Manufacturera. El crecimiento también afecta la posibilidad de encontrar un empleo asalariado en empresas organizadas. Dada la ausencia de seguro al desempleo, los trabajadores que no pueden encontrar un empleo como asalariados 'inventan' un trabajo sea como trabajadores por cuenta propia o como asalariados de empresas 'informales'. Ambas situaciones parecen ser muy importantes tanto en Industria Manufacturera como en Comercio y Otros Servicios.

Pese a importantes deficiencias conceptuales y de medición, la noción de subempleo invisible apunta hacia sectores y categorías ocupacionales afectadas por bajos ingresos y productividad. Con toda la precaución que las deficiencias más arriba analizadas implican, mediciones de subempleo invisible tal como las proporcionadas por la

Encuesta del INEM pueden ser útiles como indicadores de la magnitud del problema de subutilización de fuerza de trabajo. Por otra parte, los datos de la Encuesta permiten la realización de análisis más detallados en términos sectoriales y por categoría de ocupación, que podrían contribuir a clarificar más precisamente la naturaleza de la segmentación del mercado de trabajo.

### III. El “problema del empleo”: una reinterpretación.

¿Cuál es la dimensión real del “problema del empleo”? La ausencia de información confiable y periódica hace que *la magnitud del problema* (en términos de qué porcentaje de la fuerza de trabajo está desempleada o subempleada) y *las características de los afectados* no sean adecuadamente comprendidas. La Encuesta Periódica de Empleo y Desempleo del INEM ha cubierto esta deficiencia estadística en Ecuador.

Las cifras que surgen de la Encuesta revelan que la magnitud del problema ha sido exagerada. Tasas de desempleo en el orden del 12% y tasas de subempleo de 50% y 60% han sido frecuentemente mencionadas en análisis del mercado de trabajo. Estas cifras han dado al “problema del empleo” un carácter de ‘situación de emergencia’, y han tendido a ocultar el hecho de que éste no es el producto de una crisis recesiva, sino el resultado de *desequilibrios básicos de la estructura productiva y de políticas públicas inadecuadas*.

La desaceleración del crecimiento en la década de los '80 es resultado del fracaso de la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones y el cierre de la economía a la competencia internacional. Esta política se ha basado en una serie de distorsiones en los precios básicos (los salarios, la tasa de interés, la tasa de cambio y los precios de servicios y productos del sector público), cuyo efecto ha sido la acumulación de desequilibrios macroeconómicos que han hecho insostenibles los mecanismos tradicionales de crecimiento.

Con diferentes nombres el “problema del empleo” ha estado presente por un largo tiempo. Desde los planteamientos de heterogeneidad estructural de Pinto [1965] hasta los diferentes análisis del ‘sector informal urbano’ la subutilización de fuerza de trabajo ha sido el centro de preocupación de los estudios sobre el mercado de trabajo en América Latina. La crisis de la estrategia sustitutiva ha agravado la situación del mercado de trabajo, reducido la generación de “buenos” empleos y aumentado la extensión de la pobreza.

La reducción en el ritmo de crecimiento ha generado tres crisis simultáneas:

i) *la crisis del empleo*: la generación de “buenos” empleos en empresas modernas se ha visto reducida como producto de la caída en el ritmo de crecimiento de la demanda agregada interna y de la incapacidad de estas empresas de penetrar el mercado internacional. Esto ha generado un aumento en el número de trabajadores ‘inventando’ actividades fuera de relaciones de empleo formales.

ii) *la crisis fiscal*: la caída en los precios del petróleo y el aumento en la carga fiscal de la deuda externa ha reducido la capacidad del sector público de generar empleo y ha cuestionado la viabilidad financiera del sistema de subsidios al consumo. Como

consecuencia, los mecanismos tradicionales de redistribución de ingreso han dejado de funcionar o se han vuelto políticamente insostenibles.

iii) *la crisis económica*: los desequilibrios macroeconómicos internos (déficit fiscal, presiones inflacionarias) y externos (déficit en balanza de pagos, reducción de reservas internacionales) acumulados a lo largo de la recesión han hecho que las políticas tradicionales de reactivación económica sean imposibles de financiar o tengan efectos perversos dadas las expectativas de los agentes económicos.

Estas 'tres crisis' han tenido como efecto la agudización de un problema estructural en el mercado de trabajo y lo han llevado al centro de la discusión pública. Sin duda, la extensión de la subutilización de fuerza de trabajo, y la pobreza asociada a ella, se han incrementado con la recesión por encima de los niveles históricos. Pero la solución no es generar empleos (a través, por ejemplo, de programas de emergencia), sino producir los cambios necesarios para incrementar la generación de "buenos" empleos. En otras palabras, el "problema del empleo" no es un problema de falta de empleos, sino de escasez de "buenos" empleos.

La reanudación del crecimiento es el factor fundamental en la solución de los problemas del mercado de trabajo. Del análisis del subempleo que presentamos más arriba surge claramente que la reducción en el ritmo de crecimiento es la causa fundamental de la extensión del problema, tanto en términos sectoriales como en términos de los grupos de trabajadores afectados. La caída en la demanda de trabajo no solo ha impulsado la generación de "malos" empleos, sino que ha obstaculizado la absorción de empleo en actividades de alta productividad. La tradicional política de sustitución de importaciones, al proteger industrias ineficientes orientadas exclusivamente al mercado interno, ha limitado el crecimiento de la agricultura y las actividades de exportación. En la medida en que éstas últimas son más intensivas en trabajo que las actividades sustitutivas, la generación de empleo se ha visto reducida.

El nivel y el perfil de las tasas de desempleo y subempleo indican claramente que el problema no es la falta de empleos, sino la mala calidad de los empleos disponibles. En términos de por qué el problema se agudiza en el período reciente, es cierto que 'acontecimientos desfavorables' (catástrofes naturales, caída de los precios petroleros, aumento de los pagos por deuda externa) han creado una importante 'restricción de demanda'. Pero además han generado desequilibrios de tal magnitud que evidencian la inoperatividad de la dinámica tradicional de crecimiento, basada en la expansión de la demanda interna hacia una industria protegida.

Intentos de expandir la demanda agregada interna vía gasto fiscal tienen dos limitaciones fundamentales: el déficit fiscal y el déficit de balanza de pagos. Aun cuando fuera posible financiar el aumento del déficit fiscal necesario para impulsar una expansión de la demanda agregada, el aumento de importaciones asociado impactaría rápidamente la balanza de pagos e impondría presiones contractivas. Es claro que la reanudación del crecimiento requiere de reformas de política que permitan aumentar la competitividad de la economía y alivien por esa vía las presiones contractivas que la actual situación genera.



#### **IV. Algunas implicaciones para las políticas de mercado de trabajo.**

La visión del "problema del empleo" como uno de falta de empleos y agudización de la pobreza causado por acontecimientos 'externos' desfavorables que afectaron el desempeño de la economía ecuatoriana tiene implicaciones precisas en términos de políticas hacia el mercado de trabajo. Por un lado, la falta de empleos y la agudización de la pobreza deben enfrentarse vía la creación de puestos de trabajo en programas de emergencia que impulsen la recuperación del ingreso familiar. Por el otro lado, es necesario aumentar los salarios como forma de regenerar una dinámica endógena de crecimiento (aumento de salarios – mayor demanda – más empleo). En el contexto de la reinterpretación del "problema del empleo" que hemos presentado en este trabajo es claro que este enfoque tiene fallas fundamentales.

Dado que la desocupación abierta parece ser mucho más baja que lo habitualmente estimado, es probable que los programas de empleo de emergencia tengan un doble efecto: el desplazamiento de fuerza de trabajo actualmente ocupada en otras actividades de mercado y la incorporación de miembros inactivos de las familias afectadas en los empleos emergentes. En el primer caso, es importante notar que aun cuando estos trabajadores estén obteniendo bajos ingresos en actividades de muy baja productividad, lo están haciendo sin necesidad de ninguna intervención gubernamental y no es claro cuánto ésta ayuda a cambiar su situación. En el segundo caso, es dudoso que los miembros inactivos del hogar (particularmente en las áreas rurales) no estén haciendo una contribución positiva a la producción familiar. En la medida en que su desplazamiento hacia actividades de mercado puede reducir esa producción, el impacto del programa en términos de bienestar familiar puede ser negativo.

La intervención gubernamental vía el programa de empleo de emergencia es temporal y de muy corto plazo; por necesidad paga salarios por debajo del salario mínimo; y no mejora las condiciones de inserción de ese trabajador en el mercado por adquisición de nuevas destrezas. Dadas estas características, no crea condiciones en la economía local ni en los trabajadores afectados que permitan sostener el empleo creado más allá del momento en que el programa finaliza. No es claro cuánto más efectiva en términos de reducción del impacto puntual de la pobreza es esa política comparada con transferencias directas hacia grupos objetivos muy delimitados (hogares cuyos jefes son mujeres, menores de 4 años, familias de bajos ingresos con miembros en edad escolar, etc.) que constituyen los grupos más afectados por la pobreza. Sí es claro, en cambio, que los programas de transferencias directas son mucho más sencillos en términos de complejidad administrativa y operativa.

La imposición de aumentos salariales por decreto beneficia a los trabajadores empleados, pero lo hace a costa de restringir aún más el acceso al empleo a los trabajadores fuera de relaciones de empleo formales. Al aumentar los costos laborales e incrementar las penalidades por despido injustificado, convierte al trabajo en un factor cuasi-fijo y hace a las empresas reacias a expandir el nivel de empleo aun cuando la demanda por sus productos se expanda.

Las políticas salariales, y en particular la de salario mínimo, tienen además un impacto distribucional perverso: son más fáciles de controlar en las empresas más grandes y visibles del sector moderno, prácticamente imposibles de controlar en las empresas

'informales', e inaplicables para los trabajadores por cuenta propia. Pero el hecho es que en las empresas grandes los trabajadores ganan de todos modos por encima del salario mínimo, en tanto que los trabajadores de empresas 'informales', y particularmente los trabajadores por cuenta propia tienden a tener ingresos inferiores al salario mínimo<sup>4</sup> (ver cuadro 13). Como resultado, en los grupos para los cuales implicaría cambios substanciales en el nivel de ingreso, la política no es aplicable o resulta imposible de imponer.

La generación de "buenos" empleos requiere de la reanudación del crecimiento. Esto a su vez requiere de la realización de reformas de política económica profundas y creíbles que eliminen las distorsiones creadas por la estrategia de sustitución de importaciones, y hagan a la economía ecuatoriana más competitiva en el mercado internacional y más eficaz en el mercado interno. El eje de la *estrategia de crecimiento* debe ser la expansión de una base industrial y agrícola orientada a la exportación, concentrada en productos y sectores donde Ecuador cuente con ventajas comparativas. Al mismo tiempo, una política agrícola que mejore la rentabilidad de la inversión en el sector y estimule la adopción de técnicas trabajo-intensivas eficientes permitirá una más rápida creación de empleo productivo. Esto implica el desplazamiento de enfoques exclusivamente macroeconómicos, en favor de énfasis en el diseño de políticas sectoriales. La identificación de sectores de alta productividad y de los mecanismos por los cuales su expansión puede ser estimulada es el elemento clave para el diseño de políticas sectoriales y de comercio exterior.

La segmentación del mercado de trabajo determina la necesidad de una política industrial y agrícola activa que permita corregir las distorsiones que surgen de ella. En los sectores que pagan altos salarios aparece una diferencia entre el costo privado del trabajo y su costo de oportunidad en empleos alternativos (representado por el sector de bajos salarios). La transferencia de trabajo del sector de baja al de alta productividad, reduce la producción en el primero en menor cuantía de lo que aumenta la producción en el sector de alta productividad. Una política que aumente la generación de empleo en el sector de altos salarios es óptima, pues transfiere trabajo hacia actividades de mayor productividad y aumenta el producto total. Este es un caso standard de política óptima de subsidios (Baghwatti and Srinivasan [1984]), donde el estímulo directo o indirecto a la generación de empleo en los sectores de altos salarios aumenta la producción y el bienestar social.

La experiencia de otros países latino-americanos indica que intentos de producir estas reformas por medio de la extensión y profundización de los mecanismos de control público sobre los precios claves de la economía están condenados al fracaso, tanto por la incapacidad técnica y operativa del sector público de gerenciarlos adecuadamente, como por la incapacidad política del Estado para resolver los conflictos que cambios en estos precios generan. La implementación de estas reformas requiere de un proceso de concertación política entre Estado y sociedad civil.

La extensión de controles ad-hoc, al convertir en artificial todo el sistema de incentivos a los agentes económicos, lo hace poco creíble en la medida en que es visto como el producto de decisiones arbitrarias del sector público. Los intentos de 'administrar' la crisis para evitar que el peso del ajuste caiga sobre los sectores más desprotegidos de la sociedad, aunque loable desde el punto de vista de equidad, han resultado en entra-

bamientos de la actividad productiva y han sido ineficaces en la protección de los grupos más pobres de la población. Es necesario flexibilizar la acción del Estado y ampliar el campo de acción de los mecanismos de mercado.

### **Bibliografía**

Bhagwati, J. and Srinivasan, T. [1984] *Lectures in International Trade*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

Krueger, A. and Summers, L. [1988] "Efficiency wages and the inter-industry wage structure", *Econometrica*, vol. 56, No. 2: 259-293.

Lang, K., Márquez, G. y Romaguera, P. [1988] "Theories of wage determination: lessons from Chile and Venezuela", mimeo presented at the NBER Summer Institute.

Márquez, G. [1988] "Wage differentials in the Venezuelan manufacturing industry: some implications for theory and policy", *Boston University-CLADS Discussion papers*, forthcoming.

Pinto, A. [1965] "Concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, No. 125: 3-69.

Romaguera, P. [1988] "Inter-industrial wage differentials in the Chilean manufacturing sector", *Boston University-CLADS Discussion papers*, forthcoming.

Tokman, V. y García, N. [1981] *Dinámica del subempleo en América Latina*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 10.

Udall, A.T. and Sinclair, S. [1982] "The 'luxury unemployment' hypothesis: a review of recent evidence", *World Development*, vol 10, No. 1:49-62.

**Cuadro 13**  
**Quito, Guayaquil y Cuenca**  
**Ingreso promedio mensual por rama de actividad**  
**Asalariados y trabajadores por cuenta propia**

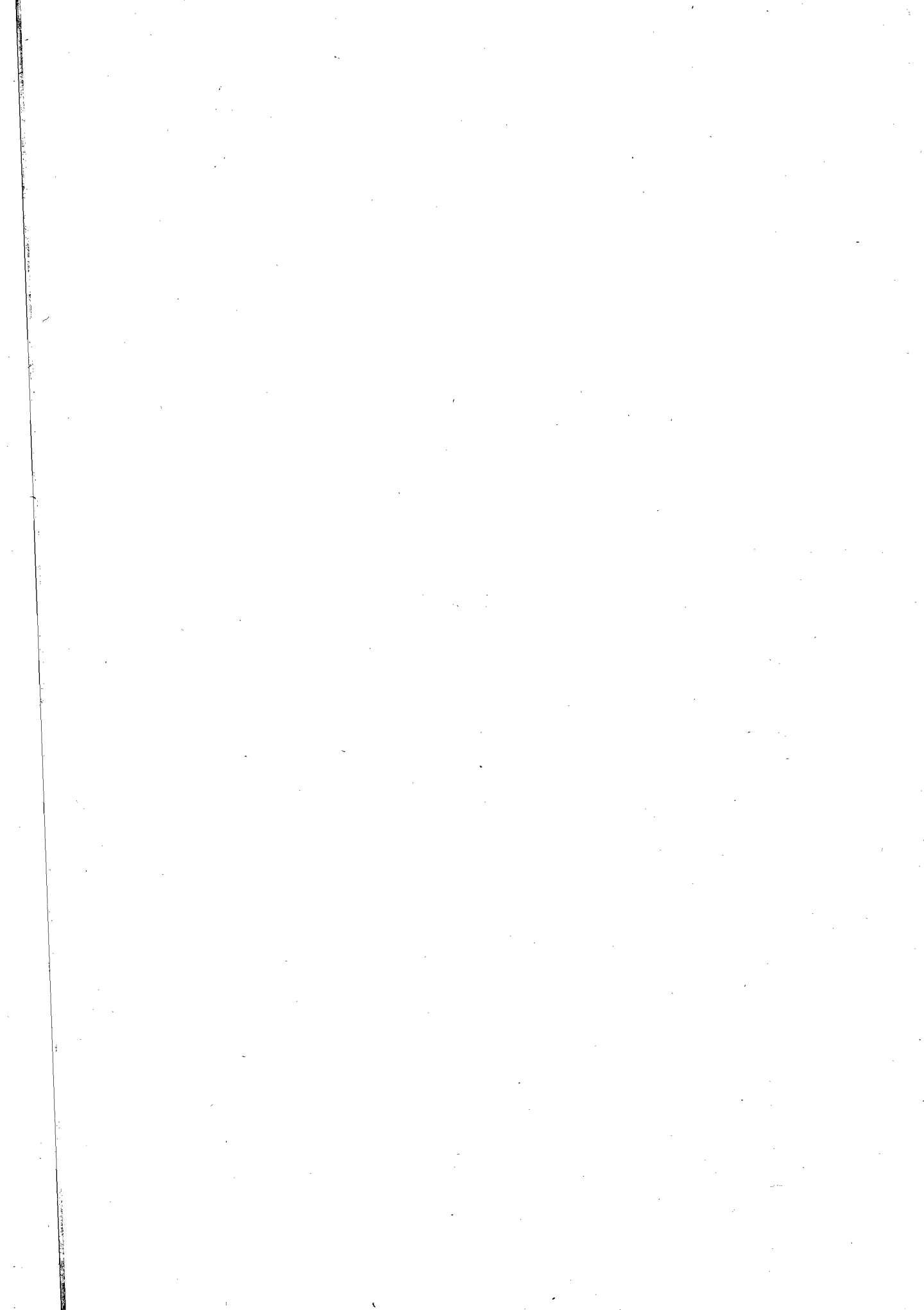
Rama	Asalariados		Trabajadores por cuenta propia	
	Ingreso promedio	Ingreso promedio como múltiplo del salario mínimo	Ingreso promedio	Ingreso promedio como múltiplo del salario mínimo
11 Agricultura y caza.	37917	2.56	13792	0.93
12 Silvicultura y extracción de madera.				
13 Pesca.	34736	1.75	16659	0.84
21 Explotación de minas de carbón.	39174	1.97		
22 Producción de petróleo crudo y gas natural.	68612	3.45		
23 Extracción de minerales metálicos.	84000	4.23		
29 Extracción de otros minerales.	21406	1.08	10000	0.50
31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco.	38951	1.96	17145	0.86
32 Textiles, prendas de vestir e industria del cuero.	22808	1.15	14011	0.71
33 Industria y productos de la madera, incluidos muebles.	19668	0.99	22288	1.12
34 Fabricación y productos de papel, imprentas y edit.	34378	1.73	26972	1.36
35 Fab. sust. y prod. quím. derivados de petróleo, carbón, caucho y plástico.	38343	1.93	44000	2.21
36 Fab. prod. mine. no metal., exep. los derivados de petróleo y carbón.	36569	1.84	16579	0.83
37 Indus. metálicas básicas.	36811	1.85		
38 Fab. de productos metálicos	25364	1.28	23684	1.19
39 Otras industrias manufactureras.	16422	0.83	19816	1.00
41 Electricidad, gas y vapor.	73365	3.69		
42 Obras hidráulicas y suministro de agua.	40629	2.05		
50 Construcción.	27308	1.37	24820	1.25
61 Comercio al por mayor	49145	2.47	40428	2.04
62 Comercio al por menor.	28490	1.43	22477	1.13

Fuente: Resultados Encuesta Periódica Empleo y Desempleo, INEM, Nov. 1987.

**Cuadro 13**  
**Quito, Guayaquil y Cuenca**  
**Ingreso promedio mensual por rama de actividad**  
**Asalariados y trabajadores por cuenta propia**

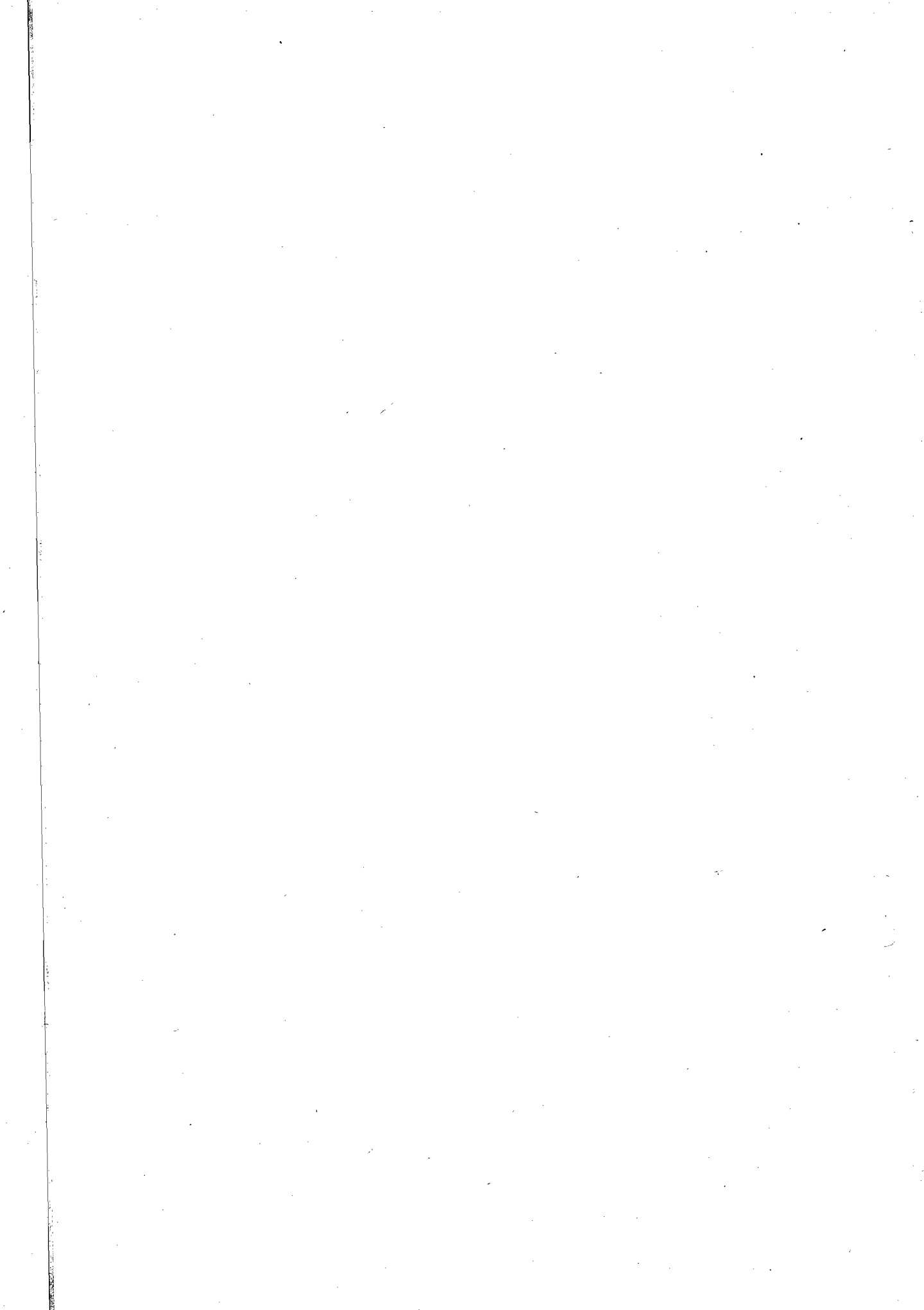
Rama	Asalariados		Trabajadores por cuenta propia	
	Ingreso promedio	Ingreso promedio como múltiplo del salario mínimo	Ingreso promedio	Ingreso promedio como múltiplo del salario mínimo
63 Restaurantes y hoteles	24159	1.22	16371	0.82
71 Transporte y almacenamiento.	34705	1.75	40331	2.03
72 Comunicaciones.	35870	1.81		
81 Establecimientos financieros.	58307	2.94	120000	6.04
82 Seguros.	61987	3.12		
83 Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	33396	1.68	36857	1.86
91 Administración pública y defensa.	43363	2.18		
92 Servicios de saneamiento y similares.				
93 Servicios sociales y otros servicios comunales conexos.	40036	2.02	41793	2.10
94 Servicios de diversión y esparcimiento, servicios culturales.	30645	1.54	38259	1.93
95 Servicios personales y de los hogares.	18882	0.95	20116	1.01
96 Organizaciones internacionales y otros organismos extraterritoriales.	37564	1.89		
<b>TOTAL</b>	<b>34812</b>	<b>1.75</b>	<b>23263</b>	<b>1.17</b>

Fuente: Resultados Encuesta Periódica Empleo y Desempleo, INEM, Nov. 1987.



# ¿CRECIMIENTO CON EMPLEO?

**Rafael Urriola**





## CAPITULO I

### Introducción y conclusiones.

¿Es posible el crecimiento económico de corto plazo con aumentos significativos de empleo? ¿Hay alguna posibilidad de incrementar el producto en las proporciones necesarias para que el empleo generado alcance a las tasas naturales de oferta de empleo inducidas por el crecimiento poblacional? ¿Son compatibles los objetivos de empleo con otras metas económicas como variaciones positivas de la productividad, restitución de equilibrios (comerciales, financieros, fiscales, externos), inversión, competitividad? En fin, estas quizá sean las preguntas básicas que dieron origen a este trabajo. En esa medida se intenta especificar, de manera preliminar, los condicionantes económicos, políticos y académicos para diseñar políticas capaces de compatibilizar empleo y crecimiento en el corto y largo plazo.

En la primera parte de este estudio, de manera general, se hace énfasis en la estructura ocupacional y las tendencias de la oferta y la demanda de mano de obra. Por el lado de la oferta surgen movimientos contrapuestos. Mientras la baja en la tasa de natalidad y el ascenso de la escolaridad media esperada tiende a amortiguar la presión sobre el mercado de trabajo (menor oferta), la crisis con sus secuelas sociales y especialmente, el deterioro del poder de compra de los salarios medios, obliga a integrar otros miembros de la familia a labores productivas con el fin de procurarse los ingresos mínimos de sobrevivencia familiar (mayor oferta de trabajo).

Entender la demanda de mano de obra como resultado del funcionamiento estructural de la economía es un ejercicio necesario aunque insuficiente. ¿Quiénes generaron el empleo? ¿cuánto se generó? ¿y cómo? son las primeras inquietudes. El empleo general en la economía habría aumentado a un aceptable ritmo de 4.2% anual (1974-1982) si no se hubiese contemplado el sector agropecuario. Este, según los censos, ha bajado su población activa aun en términos absolutos con lo que, parte de los empleos creados en otros sectores económicos apenas compensan la baja en el agro. Este proceso parece lógico puesto que aquí se encuentra la mayor densidad de subempleo. En consecuencia la mecanización, la transformación de cultivos con mayor intensidad de mano de obra

---

\* Este trabajo forma parte de la investigación sobre "Política e incentivos de fomento industrial" que viene realizando CEPLAES con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. Fue elaborado especialmente para ser presentado como ponencia al Seminario "Análisis de la encuesta de hogares y diseño de políticas de empleo" organizado por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) organismo dependiente del Ministerio de Trabajo y por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Quito, 24-26 de enero de 1989.

en actividades ganaderas y los aumentos de productividad son algunos factores que explican la disminución parcial de la mano de obra asalariada agropecuaria. Sin embargo, la ampliación de la base productiva mediante la introducción de nuevos cultivos (especialmente destinados a la agroindustria) tiende a reincorporar mano de obra a la agricultura. Los censos permiten una conclusión correcta y otra equívoca. Lo correcto es que los trabajadores por cuenta propia (TCP) mantienen una gran estabilidad numérica... ¡desde 1964! Si ésto es verdad se podría inferir que las posibilidades de subdivisión de tierras están agotadas desde hace mucho tiempo y que el destino de la mayoría de los hijos de familias campesinas es la migración temporal o definitiva; rural o urbana. Esto implica un proceso permanente y sostenido de expulsión de mano de obra desde este estrato rural. Lo equívoco es interpretar, a partir de los datos censales, una caída tan drástica de mano de obra asalariada en el sector. De una parte, porque la metodología empleada en los censos es incapaz de medir el trabajo temporal y, justamente, en el mes de noviembre (fecha en que se realizó el censo de 1982) hay menor necesidad de trabajo asalariado agrícola por ser período de baja cosecha y siembra. El censo de 1974, en cambio, fue aplicado en junio. Por tanto, las tendencias reales no son a una disminución del trabajo asalariado en el campo (aunque tampoco esperamos altas tasas de crecimiento) sino a la intensificación del trabajo asalariado temporal en lugar del estable, lo que coincide con lógicas de rentabilidad empresarial. En otros términos, se hace presente una línea estructural de multiempleo urbano/rural que abarca diferentes ramas productivas y que también atrae población urbana al agro en las épocas de cosecha y siembra. Este proceso de modernización y aumento de las productividades con expulsión de mano de obra confirma la hipótesis de coexistencia de capitalismo y campesinado en la región andina. Situaciones disímiles pero estructuralmente vinculadas exigen políticas subsectoriales específicas.

En fin, valga la pena recalcar cuánta falta hace la realización de un nuevo censo agropecuario y la centralización y facilidad de acceso a la información estadística básica del cúmulo de estudios dispersos en variadas instituciones.

En cambio en el sector manufacturero, en la segunda sección del Capítulo II, la tendencia está enmarcada en lógicas capitalistas más precisas. La tasa de crecimiento del empleo ha sido importante pero, principalmente, en el sector fabril. La modernización apoyada de manera irrestricta por las leyes de Fomento Industrial indujeron procesos de incorporación de tecnología intensivos en capital reduciendo el potencial de generación de empleo. De una parte, el traslado de empleo desde la artesanía al sector fabril moderno hizo mover la productividad global hacia arriba en la rama pero, a diferencia de lo esperado, según algunos mecanismos de cálculo hasta puede suponerse retrocesos de este indicador en el interior del sector fabril y, particularmente, en las ramas de consumo final. La relación empleo/valor agregado entre 1975 y 1985 solo aumentó en los sectores de minerales, maquinaria y equipo y material de transporte. Si es una situación coyuntural dependiente de las rigideces de las leyes laborales que impiden los despidos aun en época de crisis o si los diversos factores proteccionistas no han estimulado a los empresarios a mejorar la productividad es aún, para nosotros, una interrogante pero ambos factores insinúan lineamientos de políticas de empleo. Peor aún, si hay incluso una cierta capacidad humana ociosa en la manufactura, los aumentos exógenos de la actividad tendrán menor efecto empleo que en situaciones de uso pleno de las capacidades.

En definitiva, crecimiento con aumento de la competitividad y de la productividad que aparece como la tendencia general, aunque lenta y heterogénea, significa que, en general, se crearán menos puestos por unidad de producto que en el pasado. No obstante, el proceso de modernización conlleva mayor articulación productiva intraramas generando, a mediano plazo, encadenamientos mayores de empleo indirecto.

Esta condición nos lleva (Capítulo III) a relacionar empleo con políticas macroeconómicas. La crisis, la deuda, el subempleo y desempleo, los desequilibrios de balanza de pagos y el déficit fiscal son todos problemas que se presentan con gran simultaneidad. Concluimos que no existe política de empleo desvinculada del contexto de un proyecto macroeconómico coherente. Las experiencias de tipo keynesiano expansivas en empleo y con tendencias redistributivas de corto plazo (Chile 1970-73; Perú 1985-86) chocan rápidamente con barreras estructurales que impiden que las otras variables sigan la dirección deseada. Por ejemplo, insuficiencia de divisas para mantener la tasa de inversión compatible con el aumento de la demanda agregada y, aun, incapacidad del sector agrario para abastecer con los alimentos necesarios. Todo ello ha desembocado en procesos hiperinflacionarios con incremento de los desequilibrios estructurales. Esta reacción de corto plazo, tiende a provocar transformaciones en la estructura económica, de tal modo que, en el largo plazo pueden aprovecharse algunos beneficios de estos cambios.

La respuesta histórica a este proyecto, también ortodoxa, conocida como de estabilización y ajuste se ha caracterizado por su impacto recesivo exacerbando las desigualdades sociales. En efecto, la restricción del gasto público, la liberación de los tipos de cambio, reducción de las tasas arancelarias y alzas de las de interés han provocado efectos similares, o aun más graves que las anteriores, sin reducir la inflación y, especialmente, aumentando el desempleo y deteriorando con creces el nivel de vida de los más pobres.

Surge de este modo una nueva visión en el pensamiento latinoamericano. El neoestructuralismo o las líneas enunciadas por PREALC como de ajuste estructural, intentan aproximarse a un proyecto que intenta compatibilizar crecimiento y empleo. Todo esto, requiere afinamientos y reflexiones que recojan las especificidades nacionales. Esta sección resulta mas bien una invitación al debate que una propuesta.

Pero para ello era necesario de manera somera ilustrar que, en la primera etapa (1970-1982), en el Ecuador las políticas macroeconómicas estuvieron enmarcadas por el esfuerzo industrializador sustitutivo que poco sustituyó, pero amplió la base productiva incorporando en los patrones habituales de consumo nuevos productos, especialmente agroindustriales, que implicaron una mayor articulación en la economía. La ausencia de políticas de adaptación tecnológica y la, tantas veces mencionada, política de incentivos (tipo de cambio fijo, exenciones arancelarias y tributarias, etc.) intensificaron las importaciones de maquinaria relativamente ahorradora de mano de obra. Hubo concentración industrial y el proteccionismo ahorró esfuerzos por mejorar la productividad. La segunda etapa (de la crisis), pese a los diferentes signos políticos de los presidentes Hurtado y Febres Cordero, fue caracterizada por la aplicación de políticas de ajuste ortodoxas que a menudo no se respetaron, tanto por presiones políticas como por razones electorales. El empleo no constituyó objeto de políticas y la reactivación, que no llegó, debía arrastrar dinamismo en el mercado laboral.

En estas circunstancias de administración de la crisis, sin superación de ella, asume el gobierno el doctor Borja y la socialdemocracia. Escapa a este estudio hacer apreciaciones políticas globales por lo que nos remitimos a colocar un punto de partida para reflexionar en políticas de empleo. Cuestiones teóricas y metodológicas para avanzar en este campo son presentadas en el Capítulo IV. En efecto, aquí se empieza revisando los escasos estudios de empleo existentes en el Ecuador. La falta de modelos instrumentales y uso de la econometría, por cierto, está relacionada con las deficiencias estadísticas. Baste notar que por primera vez se tiene el convencimiento de mantener la continuidad en la realización de encuestas de hogares. Es de esperar que el INEM pueda continuar esta tarea prioritaria.

En esta sección se esbozan planteamientos que podrían entregar correcciones a los modelos existentes y además, las posibilidades de trabajar con marcos analíticos que han sido aplicados en otros países. Muchas veces, el lector para una comprensión cabal de estos planteamientos tendrá que rescatar las versiones originales citadas. Expresamente se hizo una extensa revisión bibliográfica (quizá se abusó de ella) para intentar colocar el debate en un punto actual.

Por otra parte, se incluyeron temas que han tenido tratamientos marginales en la literatura sobre empleo en el Ecuador y que exigen preocupación del medio académico y el sector público. Por ejemplo, las diferencias o definiciones entre desempleo estructural y desempleo cíclico, el rol del empleo y del gasto público y la relación entre salarios, ingresos, productividad y tributación.

En fin, la última sección sobre políticas concretas de empleo puede frustrar a quienes esperaban un listado de acciones. Este ejercicio nos parece irrelevante y repetitivo en el estado actual del debate. Por el contrario nos inclinamos por marcar las líneas fundamentales que orientan las políticas de empleo. Estas son:

- i) las políticas que involucran efectos redistributivos; ii) las políticas que tienden a diversificar la base productiva; iii) la política fiscal (tributaria y de gasto público) y; iv) las políticas que tienden a amplificar la demanda interna.

## CAPITULO II

### La oferta y demanda de empleo.

#### 1. Población y oferta de empleo.

La población ecuatoriana experimentó una tasa de crecimiento de 3.2% anual entre 1962 y 1974; entre este año y 1982, esta tasa ha disminuido a 2.7% anual. Estos datos, expresados a través de los censos de población y vivienda de los años mencionados, dan cuenta de transformaciones en los patrones culturales que rigen el tamaño deseable de una familia tipo. En este documento veremos que, estos cambios, que afectan con mayor fuerza a los sectores urbanos y entre ellos a los que tienen un mayor nivel de educación formal, no son ajenos a las percepciones globales de la población en cuanto a las perspectivas que ofrece la sociedad.

Una de estas perspectivas -que ocupa el tema central de este trabajo- es el empleo visto en su dimensión más amplia, es decir, las oportunidades existentes para procurarse ingresos y/o bienes de autoconsumo capaces de satisfacer un mínimo de necesidades básicas. Estas, a su vez, no constituyen solamente una canasta que asegure la reproducción física de los miembros del núcleo familiar sino un conjunto de bienes determinados por condiciones históricas, culturales, geográficas, etc. En definitiva, habría una multiplicidad de canastas en función de los estratos primarios en que se decida dividir la población.

Además de las tasas de crecimiento de la población total (PT), el desafío económico de generar los empleos suficientes, estará también definido por el criterio de tasa de participación (TP) entendido como el cociente entre la PEA y la población total. La TP pasó de 32.2% en 1962 a 29.7% en 1974 y 29.1% en 1982. Esta baja relativa de los activos está principalmente explicada por la forma específica de la pirámide poblacional en el Ecuador en el cual hay una gran cantidad de menores de 12 años. En efecto, ellos representan 62% en 1962; 63% en 1974 y 66% en 1982 (Cuadro N° 1). Esta situación da cuenta de las presiones futuras sobre el mercado de trabajo que ejercen las tasas de natalidad y otros factores que actúan sobre la disminución de la mortalidad. Es decir, la reducción de la TP debe ser analizada conjuntamente con las tasas de crecimiento de los activos que fue de 2.5% anual entre 1962 y 1974 y de 2.4% entre este año y 1982. En función de diversos análisis demográficos del país resulta difícil suponer que pueda haber variaciones significativas en las tasas de crecimiento poblacional aunque hay indicios de que la tendencia a la disminución es válida y aun rápida en sectores urbanos (IIE, 1985).

Otro factor que influye en la oferta de mano de obra es la distribución de la riqueza evaluada en términos de remuneraciones mínimas, ingresos de los trabajadores, etc. Una hipótesis de común aceptación es que, en situaciones de crisis con tendencias regresivas en la distribución de ingresos -lo que se ve afectado por los aumentos de la desocupación- hay decisiones familiares que tienden a incorporar con mayor rapidez, especialmente a jóvenes y a mujeres, al mercado de trabajo lo que, en términos generales, influye en la función de oferta de trabajo.

En consecuencia, una función elemental de oferta de trabajo marginal ( $\Delta T$ ) quedaría planteada en:

$$(I) \Delta T = f(\Delta PT, \Delta TP, \Delta Y)$$

En que Y representa la variación de los ingresos reales individuales o familiares. En el Capítulo IV se discute algunos aspectos de esta función.

## 2. Demanda de empleo.

En términos globales se puede analizar la demanda de empleos a través de la estructura de la producción. Para ello, comúnmente se usa clasificaciones por rama de actividad, categoría ocupacional y grupos de ocupación.

**Cuadro 1. Población y activos en el Ecuador 1962-1974-1982**

	1962	1964	1982
Total población	4'476.007	6'521.710	8'060.712
Hombres	2'236.476	3'258.413	4'021.034
Mujeres	2'239.531	3'263.297	4'039.678
Urbana	1'612.346	2'698.722	3'968.362
Rural	2'863.661	3'822.988	4'092.350
Sierra	2'271.345	3'146.565	3'801.839
Costa	2'127.358	3'179.446	3'946.801
Oriente	74.913	173.469	263.797
Población de 12 años y más	2'787.767	4'139.764	5'300.544
Urbana	1'026.540	1'800.205	2'746.213
Rural	1'761.227	2'339.559	2'554.331
Población activos	1'442.591	1'940.628	2'346.063
Ocupados	1'379'985	1'879.220	2'238.406
Desocupados	62.606	61.400	107.657
Urbanos	510.126	810.687	1'206.854
Rurales	932.465	1'129.941	1'139.209
Sierra	775.439	975.083	1'165.452
Oriente	24.691	55.132	1'088.497
Hombres	1'207.235	1'611.252	1'861.652
Mujeres	235.356	329.376	484.411

Fuente: INEC. Censos de población 1962, 1974 y 1982.

En primera instancia, se observa que la tasa de crecimiento promedio de la población económicamente activa (PEA) entre 1962 y 1982 ha sido de 2.3% anual. Sin embargo, en el subperíodo intercensal (1962-1974), agricultura, silvicultura, caza y pesca (0.9%); manufactura (0.6%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (2%) se sitúan debajo de los promedios generales de creación de empleos. Por el contrario, los servicios incluyendo establecimientos financieros y seguros contemplan tasas anuales de crecimiento del 5.2% y el comercio asciende a 5.7%. El promedio general en este subperíodo es de 2.4% anual en términos de crecimiento de empleos (Cuadro N° 2).

Entre 1974 y 1982 el empleo se incrementó a una tasa de 2.1% anual. Si bien, continúa siendo una tasa de generación de empleos importante es necesario reflexionar en relación con la diversidad de ambas situaciones. Los efectos de la generación de ingresos petroleros sobre el conjunto de la actividad económica que implicó tasas de crecimiento del PIB próximas al 10% (superiores a las observadas en la década de los 60) implicó que los empleos aumentaran solo en un quinto de esta proporción. En el período petrolero se iniciaron o consolidaron transformaciones de mayor envergadura en las relaciones capital/trabajo, lo que además sugiere la existencia de cambios en los patrones productivos. En definitiva, los recursos petroleros abrieron las puertas a la nivelación de los patrones tecnológicos internacionales, especialmente en algunas ramas productivas relacionadas con la producción de bienes de consumo final. A modo de

hipótesis se puede insinuar que, ante la ausencia de estrategias o esquemas de desarrollo propios, el Ecuador siguió los lineamientos generales de los procesos aparentemente sustitutivos que acogieron la mayor parte de los países de América Latina. La ampliación de los mercados reales, como efecto directo o indirecto de la distribución de ingresos en la época petrolera, permitió la expansión de la producción, lo cual se hizo con base en tecnologías intensivas en capital que estaban disponibles en los mercados internacionales. Ello limitó la generación de empleos en las ramas productivas tradicionales.

**Cuadro 2. Población económicamente activa por rama de actividad**

PEA	1962	1974	1982
<b>Rama de actividad</b>			
1. Agric.; silv. caza y pesca	801.622	896.897	786.972
2. Minas y canteras	3.546	6.155	7.406
3. Manufactura	210.174	226.265	286.530
4. Elect., gas y agua	4.618	8.470	13.183
5. Construcción	48.036	86.192	158.009
6. Comercio	97.099	189.072	271.914
7. Transp., almac. y comunic.	43.002	54.649	101.321
8. Estab. finac. y seg.	190.721	19.694	44.116
9. Servicios		329.553	554.915
10. No especificados	43.773	92.941	38.594
<b>Total</b>	<b>1'442.591</b>	<b>1'909.880</b>	<b>2'262.960</b>

Fuente: INEC. Censos de población 1962, 1974 y 1982.

En efecto, entre 1974 y 1982, la rama de agricultura, silvicultura, caza y pesca reduce sus efectivos en más de 100.000 empleos (casi el 5% de la PEA) y a un ritmo de -1.7% anual. Sin embargo, la manufactura crece a 3% de empleos anuales y la construcción a 8% anual. Asimismo, los servicios generan un aumento de 7% de empleos por año y el transporte y comunicaciones también crece a 8%. En consecuencia, esta modernización o, mas bien, la incorporación de tecnologías intensivas en el uso de capital, será más notable en las ramas en las que el PIB crece más que los empleos (agricultura, minería y manufactura especialmente). Pero, en un análisis más depurado, es la agricultura la que experimentó las transformaciones más profundas lo que explica la tendencia decreciente del crecimiento de la PEA después de 1974. A modo de ejemplo, si se excluye la agricultura, la PEA habría crecido en 4.8% entre 1974 y 1982.

## 2.1 El empleo agropecuario.

Por la importancia de la situación agropecuaria en la generación de empleo es necesario detenerse en este aspecto. Los datos censales son reveladores en cuanto a la forma que ha adquirido este cambio, como se aprecia en el Cuadro N° 3.

**Cuadro 3. Categoría ocupacional de los trabajadores de la agricultura, silvicultura, caza y pesca (1974-1982).**

Categoría ocupacional	1974	1982	Variac. anual
			74-82 %
Patronos	11.877	19.241	6.2
TCP	407.350	395.978	-0.4
Asalariados	329.392	226.578	-4.5
Público.	-	5.990	-
Privado	-	220.588	-
TFSR (Trab.fam. sin rem.)	144.627	106.262	-3.8
Otros y no declarados	3.651	37.913	34.0
Total	896.897	786.972	-1.7

Fuente: INEC. Censos de población 1974-1982.

La disminución de empleos en la rama se explica de manera general por la baja de los asalariados. Esto representa una paradoja con respecto a las tendencias generales en otros países<sup>1</sup>. La relación puede parecer más importante si se considera la expansión, en los 80, de diversos cultivos agroindustriales que, por sus dimensiones, son generadores de empleos asalariados (palma africana, soya, maíz duro). En realidad, solo el banano ha sufrido transformaciones tecnológicas sustanciales en este período. Según C. Larrea (1987) con la introducción de la variedad Cavendish -y el paquete tecnológico que le es apropiado- la mano de obra asalariada disminuyó de 60.000 empleos a 32.000 en cerca de 10 años. Con todo, parte de esta disminución ocurrió antes de 1974. Asimismo, la Reforma Agraria se implementó antes de esta fecha con lo que las transformaciones productivas y de uso de mano de obra en la hacienda se deberían reflejar ya en el censo de 1974. De hecho, el censo de 1962 registra 319.951 trabajadores remunerados en la rama, es decir, un 3% menos que en 1974.

Sin embargo, la situación de los TCP es bastante estable con 381.527 personas en 1962; 407.350 en 1974 y 395.978 en 1982. Si este sector refleja la situación del minifundio<sup>2</sup> se podría afirmar, de una parte, que los procesos distributivos de tierras se rea-

1 En Argentina se estima en 87% los asalariados o semiproletarios. Inigo y Padestá. La situación de la población agrícola en la Argentina actual, seminario GIA-CLACSO. Chile, septiembre, 1988. "En 30 años en Chile el número de asalariados se ha duplicado aunque menos del 25% son permanentes". Rivera R. La transición agraria en Chile. Cambios en la estructura social, seminario GIA-CLACSO, Santiago, septiembre, 1988. En términos regionales se estima que "la fuerza laboral que aumentó en la agricultura entre 1950 y 1970 se distribuyó así: 24% como asalariados, 76% como unidades campesinas". Figueroa A. Transformaciones en la agricultura de América Latina: capitalismo con campesinado. GIA-CLACSO, Santiago, septiembre, 1988.

2 Es necesario prevenir que aquí podrían estar incorporados algunos sectores medios del agro, pero, no se dispone de estadísticas suficientes para afinar este punto.



lizaron antes de los 60 y además, que la Reforma Agraria no provocó transformaciones sustanciales en el esquema de propiedad. En otra perspectiva, la situación de subdivisión de tierras vía herencia llega a sus límites de tal modo que, en la actualidad, las estrategias campesinas optan por dejar a algún hijo a cargo de la finca obligando a procesos migratorios al resto de la familia (Urriola, 1988).

Empero, aun no se ha respondido a las razones que podrían explicar la disminución de la PEA agrícola asalariada. En consecuencia, a modo de hipótesis, podemos plantear algunas posibilidades.

a) En primer lugar, los censos de población no son encuestas de empleo y no indagan sobre las posibilidades de múltiple empleo de los entrevistados. La pregunta correspondiente es solo: "¿Qué hizo principalmente... [la semana anterior al censo]?". En consecuencia quedan totalmente descartadas las actividades secundarias y no se recogen las variaciones estacionales que tipifican la actividad agrícola. Si bien esto explica las diferencias con el censo agrícola también puede haber influido la época en la que se realizó cada censo de población. El de 1974 se realizó en junio y el de 1982 en noviembre. Este factor, relacionado con los períodos de siembra y cosecha puede ser causa decisiva en un cálculo equivocado de la mano de obra asalariada rural.

b) La subdivisión de algunas grandes propiedades, especialmente aquellas que hoy son medianas, redujo la demanda de mano de obra asalariada tanto por las innovaciones tecnológicas, el aumento de la productividad y el reemplazo de cultivos por ganadería. Ciertamente, la disminución de la superficie cultivada en 30.000 ha. de cebada; 48.000 ha. de maíz suave; 22.000 ha. de trigo influye en la demanda de mano de obra asalariada puesto que el 32%, 23% y 60% respectivamente de la producción se realizaba en UPA de más de 20 ha., es decir, en unidades que sin duda, requerían de mano de obra asalariada para su producción. Sin embargo, hay efectos compensatorios por el incremento de la superficie en cultivos como el maíz duro (14.000 ha.), la palma africana (20.000 ha.), la soya (25.000 ha.) y, especialmente, el café (100.000 ha.) en que las UPA de más de 20 ha. producían el 61%, 100%, 75% y 51% respectivamente de la producción. Si se tomaran los jornales de trabajo que se "pierden" o "ganan" a través de estos nuevos cultivos veríamos que los resultados serían de:

**Cuadro 4. Variación de la demanda de jornales (1974-1985) en algunos cultivos seleccionados.**

PRODUCTOS	JORNALES	
	Disminuciones	Aumentos
Cebada	386.880	
Maíz suave	661.296	
Trigo	517.440	
Maíz duro		494.686
Palma		1'760.000
Soya		386.250
Café		2'244.000

1 Los datos resultan de la variación en superficie sembrada (entre 1974 y 1985) por la proporción producida en UPA de más de 20 ha. y por los jornales promedio por hectárea de cada cultivo que fueron publicados en el Censo Agropecuario de 1974. Ejemplo: Cebada = 30.000 x 0.32 x 40.3 = 386.880.

El ejercicio que presentamos en el Cuadro 4 tiende más bien a mostrar que la baja de la PEA agrícola asalariada no se explica por la consolidación de un sector con fines agroindustriales, puesto que este tipo de cultivos ocupa un mayor número de jornales/ha. que los tradicionales (Urriola, 1987).

Ante la falta de estadísticas apropiadas y comparables con el censo agropecuario de 1974, pareciera que la explicación más plausible es la introducción de cambios tecnológicos que, pese a desplazar mano de obra, no han tenido repercusiones tan significativas en los rendimientos (ILDIS, 1987). Hay indicios, recolectados a través de múltiples estudios de caso, que dan cuenta de que estos procesos modernizantes aunque reducen sustancialmente los jornales de trabajo no aumentan los rendimientos. Un ejemplo es la siembra mecánica que se ha generalizado en las fincas modernas. Igual efecto tienen las cosechadoras que se implantan con rapidez en algunos cultivos como el arroz. En fin, el ordeño mecánico de uso común en las fincas medianas y grandes del callejón andino también desplaza mano de obra sin alterar los rendimientos. En una perspectiva de largo plazo si estas innovaciones logran beneficios en la rentabilidad pueden revertir la tendencia a la disminución de empleo.

c) Un factor adicional es el cambio en las estrategias campesinas de sobrevivencia que pasan por decisiones relativamente estructuradas para procurarse ingresos en las ciudades a través de migraciones diarias o temporales (Waters, 1985; Martínez, 1988). Este proceso se intensificó en el período intercensal cuando la bonanza privilegió los sectores urbanos creándose expectativas de salarios mayores en la construcción, el comercio y otras actividades eminentemente urbanas. Pese a la relativa abundancia de mano de obra rural, se volvía difícil contratar jornaleros en el agro, ya que los mayores salarios urbanos estimulaban las migraciones que se hacían más masivas en las zonas con mejores vías de transporte y más próximas a las ciudades mayores. Con el advenimiento de la crisis y, en particular, el aumento del desempleo en las zonas urbanas, hay indicios relevantes que señalan un descenso importante de las migraciones (Albán, 1988). Por cierto, esta situación de escasez relativa de mano de obra indujo a adoptar estrategias tecnológicamente ahorradoras de trabajo en las unidades agrícolas empresariales.

d) Pero, además, en estas unidades impera un criterio de rentabilidad que se mide por los costos relativos de los factores. Las políticas públicas que privilegiaron la importación de maquinaria con exenciones arancelarias, tipo de cambio fijo y créditos abundantes con tasas de interés negativas, también coadyuvaron al reemplazo de trabajo asalariado por maquinaria.

En definitiva, desde el punto de vista del empleo agropecuario las tendencias visibles son:

1) Aumento de la incorporación de capital, con efectos netos favorables sobre la productividad, una disminución relativa de la mano de obra asalariada y un mejoramiento de la rentabilidad en las unidades empresariales que, además, tienden a especializarse en productos agroindustriales y en algunos bienes de exportación.

2) Aumento de la heterogeneidad estructural (también llamada diferenciación campesina) tornando inviables una numerosa cantidad de unidades productivas, lo que

obliga a ciertos sectores campesinos a desdenar parte de las actividades agropecuarias y a buscar empleos en otras ramas de la producción<sup>3</sup>.

En ambos casos, se verifica, entonces, una tendencia a disminuir el empleo agropecuario que, como se dijo, habría sido aun mayor, de no mediar la implantación reciente de algunos cultivos agroindustriales.

## 2.2 La situación manufacturera.

Primero se revisará la situación descrita por los censos, para luego examinar algunas proyecciones establecidas por CONADE y, en fin, plantear algunas pistas de mayor actualidad que se recogen en otros documentos recientes.

La manufactura aportaba el 14.6% de los empleos en 1962, el 11.8% en 1974 y el 12.7% en 1982. Mientras que en el primer período intercensal su tasa de crecimiento anual es solo de 0.9% en el segundo (1974-1982) esta tasa alcanza el 3% anual. Esto debe completarse con la relación entre PIB industrial y PIB nacional que pasa de 16.4% en 1970 a 19.3% en 1980. Este cociente, conocido como el grado de industrialización, es bastante similar al de otros países de América Latina (Chile 21.4%), pero inferior al de Brasil (27%) o Argentina (25.7%). Aun los Estados Unidos en 1984 solo llegaban a 22.5% que era bastante inferior a la República Federal Alemana (32.9%) (Ominami, 1988).

La relación producto/trabajo en el Ecuador es mayor en la industria que en los otros sectores económicos y que, ello implica una mayor productividad del trabajo que en otras ramas. Por otra parte, se vislumbra que el patrón de desarrollo adoptado permitió generar empleos pero en proporciones menores a la creación de empleos en el conjunto de la economía.

El Cuadro 5 servirá para esbozar las hipótesis principales de esta sección.

**Cuadro 5.**  
**PEA según categoría ocupacional en la rama industrias manufactureras (1962-1974-1982).**

Categ. ocupacional	1962	%	1974	%	1982	%
Patrones	4.515	2,1	7.051	3,1	13.711	4,8
TCP	104.092	45,9	90.849	40,1	90.596	31,6
Asalariados	89.851	42,8	114.533	50,6	163.476	57,0
público	-	-	-	-	(11.614)	(4,0)
privado	-	-	-	-	(151.862)	(53,0)
TFSR	11.363	5,4	10.709	4,7	7.737	2,7
Otros y no declarado	353	0,2	3.123	1,4	11.010	3,8
Total	210.174	100,0	226.265	100,0	286.530	100,0

Fuente: INEC. Censos de población 1962-1974-1982.

3 La idea de inviabilidad está expresada en Urriola 1988 (a) y (b).

A diferencia de lo que se observa en el sector agropecuario, en la manufactura hay una disminución neta de la actividad por cuenta propia y de los TFSR que da paso a la consolidación de los asalariados. Es decir, la actividad manufacturera se rige con mayor precisión por las reglas naturales del capitalismo. Planteado de otro modo, el proceso modernizante y los notables aumentos de la producción nacional indujeron la ampliación de empresas que se convirtieron en unidades capitalistas, la cuales, además, limitaron la expansión del estrato artesanal.

En efecto, en el estrato fabril<sup>4</sup> se registraron 66.400 personas en 1974 (29% del total del empleo manufacturero) y 100.616 en 1982, es decir, 35% de la cantidad que resulta del censo de ese año. En consecuencia, el período que se analiza se caracteriza por un mayor dinamismo de las medianas y grandes unidades en términos de empleo. Mientras la tasa de crecimiento anual del empleo alcanza a 5.3% en el sector fabril en el estrato artesanal solo aumenta a 1.9% anual (CONADE, 1981; CONADE, 1987).

De los cuadros que presenta CONADE de manera desagregada por sector es evidente que el sector de bienes de consumo final (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario) concentran alrededor de 60% del empleo lo cual no ha cambiado en estos años. La debilidad de los procesos sustitutivos en términos de maquinaria que hemos comentado en otras ocasiones (Abril-Urriola, 1988) también tiene un reflejo en la estructura del empleo. En realidad, la rama de alimentos no provocó sustitución de importaciones sino, mas bien, incorporó nuevos productos de tipo agroindustrial desconocidas en las pautas de consumo tradicional y estimuló el consumo de elaborados de bienes agropecuarios. En este sentido, el efecto dinamizador proviene de las tasas generales de crecimiento de la producción y de los efectos distributivos sobre el ingreso que generó, especialmente, el boom petrolero. En definitiva, la ampliación de la demanda real constituyó el estímulo central al crecimiento del empleo y la producción. De hecho, en la actualidad se importan más alimentos que en el pasado. En el caso de los textiles la producción con fibras sintéticas también implica un crecimiento de insumos importados. Todo esto confirma la debilidad del proceso sustitutivo y el carácter estructural deficitario de la balanza comercial manufacturera (ibid). El único factor de compensación por la vía indirecta es la producción de nuevos insumos para la agroindustria que fueron examinados en la sección anterior.

De tal modo que la generación de empleos en la manufactura difícilmente puede atribuirse a la sustitución de importaciones sino a un efecto ingreso real. Esto nos lleva a una discusión adicional en cuanto a efectos de productividad ya que, con todo, el empleo se ha incrementado en menor proporción que la producción.

### 2.2.1 Los problemas de la medición de la productividad.

Un problema importante de la teoría económica es la definición de criterios aceptables para atribuir (distribuir) los ingresos que resultan de un proceso productivo en que actúan simultáneamente al menos dos factores de producción capital (K) y trabajo (L). En la teoría clásica la solución inicial, bastante simplista, es que las remuneraciones

4 Definido por establecimientos de al menos 7 personas hasta 1979 y de al menos 10 personas posteriormente.

tienden a igualarse a la productividad en el equilibrio y en competencia perfecta. De esta situación se desprende que la productividad del trabajo es igual a las remuneraciones sobre el producto lo que excluye variables de repartición diferentes que son típicas en situaciones oligopólicas o monopólicas o aun basta con la existencia de diferenciales salariales sectoriales; rigideces en la movilidad de la mano de obra o tasas de desocupación superior a las llamadas "normales". Sin embargo, el análisis se complica con la presencia de rendimientos de escala crecientes y aun la función de Cobb-Douglas resulta solo un ejercicio teórico. Por su parte, en la teoría marxista, si bien hay elementos de simplificación en tanto solo el factor trabajo es generador de valor, el problema se presenta en el momento en que se intenta definir trabajo productivo e improductivo.

Un elemento que descartamos por las imperfecciones de mercado es relacionar remuneraciones con productividad. En consecuencia, parece más apropiado relacionar el número de empleos con algún índice de producción. Nuestra hipótesis inicial es que por incorporación tecnológica, calificación de mano de obra y economías de escala (todos ellos, procesos visibles en el período estudiado) debiera haber incrementos en la productividad del trabajo.

El cuadro siguiente no deja de ser sorprendente en cuanto a estas esperanzas. En efecto si se analiza productividad como relación entre el número de empleados y el valor agregado se puede observar que este índice aumenta entre 1975 y 1985 solo en la industria de bienes de capital o de insumos industriales (minerales metálicos y no metálicos, maquinaria y equipo de transporte) en cambio hay bajas notables en la industria de alimentación, bebidas y tabaco y, en general, en el sector de bienes de consumo final.

**Cuadro 6.**  
**Indices de productividad del trabajo<sup>1</sup>**  
**en la industria según tamaño de la empresa**

	1975	1985
(Suces constantes de 1975)		
<b>Alimentos, bebidas y tabaco</b>		
GI (+ de 100 empl)	159.0	95.2
MI (50 a 99)	167.3	95.7
PI (9 a 49)	98.1	85.7
Total promedio	153.2	92.2
<b>Textiles, prendas de vestir y cuero</b>		
GI	107.4	116.3
MI	79.0	103.8
DI	45.7	71.9
Total promedio	97.5	97.3

<sup>1</sup> Se entiende por productividad la relación entre valor agregado y personal ocupado.

	1975	1985
(Suces constantes de 1975)		
<b>Productos de la madera y muebles</b>		
GI	104.9	134.4
MI	58.3	74.9
PI	49.3	63.4
Total promedio	81.9	90.9
<b>Papel, imprenta y editoriales</b>		
GI	157.9	147.8
MI	99.8	82.9
PI	78.9	56.9
Total promedio	125.5	95.9
<b>Deriv. del petróleo, carbón y caucho</b>		
GI	263.5	229.4
MI	230.9	224.1
PI	142.1	212.1
Total promedio	215.6	221.9
<b>Minerales no metálicos</b>		
GI	164.7	339.2
MI	95.2	121.1
PI	88.6	86.0
Total promedio	140.2	182.1
<b>Metálicas básicas</b>		
GI	233.7	536.4
MI	180.6	448.7
PI	146.6	52.7
Total promedio	197.2	345.9
<b>Maquinaria y equipo</b>		
GI	188.9	165.8
MI	108.1	113.3
PI	120.4	83.9
Total promedio	149.6	121.0
<b>Otras manufacturas</b>		
GI	89.9	-
MI	75.5	-
PI	21.8	147.2
Total promedio	93.7	49.1

Fuente: INEC. Encuestas de manufactura y minería 1975 y 1985.

Nota: Para la transformación a suces constantes se utilizaron los deflatores implícitos por rama señalados en ILDIS, Estadísticas del Ecuador, 1987.

Sin embargo, en un ejercicio diferente, pero frecuentemente empleado para medir productividad, esta vez relacionando número de empleados con valor bruto de la producción se encuentran resultados contradictorios. En efecto, para el mismo período la cantidad de empleos directos necesarios para aumentar la producción en un millón de sucres constantes de 1975 disminuyó un 45% en carnes y pescado elaborado; un 15% en cereales y panadería; 28% en azúcar; 12% en productos alimenticios diversos; 30% en bebidas; 16% en tabaco; 19% en textiles; 19% en madera; 28% en papel e impresas; 33% en químicos y elaborados de caucho; 33% en minerales metálicos y no metálicos y 8% en maquinaria y equipo de transporte (Abril-Urriola, 1988).

Esta aparente contradicción exige precisiones en varias líneas. De una parte, los índices del INEC solo se refieren al sector fabril, mientras que en el texto de Abril y Urriola los resultados de empleo directo se obtienen a partir de valores de Cuentas Nacionales y con datos de empleo que incluyen al sector artesanal. Si ambas fuentes se cruzan la conclusión más interesante es que, si bien ha habido crecimiento de la productividad general de la manufactura, ello se ha hecho a costa de la absorción de mercados por parte del sector fabril en detrimento neto del estrato artesanal. Sin embargo, cabe notar con preocupación, que las ramas manufactureras modernas de consumo final no han aumentado la productividad del trabajo. Esto demostraría un proceso diferenciado de modernización y de adaptación a la crisis por rama, aunque podría sospecharse que esta diferenciación también puede producirse a nivel de empresas. Habría, además, otras razones para entender esta situación. Por ejemplo, las leyes laborales que al asegurar la estabilidad del trabajo impidieron en aquel momento una reducción de personal acorde con la disminución de la producción. Nótese que en 1985 la producción manufacturera disminuyó en 3% con respecto a 1982 (CONADE, 1988). En fin, queda por dilucidar los efectos concretos de una situación de este tipo, pero lo que parece importante es que será más difícil implementar políticas públicas de aumentos reales de los salarios sin mediar aumentos de productividad. De otra parte, de existir una suerte de capacidad ociosa (incluso de personal en la industria) es de esperar que los aumentos de la producción no generen, de manera automática, aumentos del empleo lo que vuelve más difícil atacar el desempleo.

Otro tipo de análisis que se entrega a consideración de los lectores es comparar en la misma fuente (INEC, 1975 y 1985), las variaciones de productividad, pero medido en relación a la producción bruta en lugar del valor agregado. Si bien cambian los resultados en diversas ramas se mantiene una tendencia a la baja en la rama de alimentos (Ver Anexo 1).

### CAPITULO III

#### **El contexto macroeconómico para las políticas de empleo**

De las páginas precedentes se desprende una conclusión fundamental. El empleo constituye uno de los objetivos deseables de la política económica, mas no es posible desvincularlo de otras metas que están íntimamente relacionadas y que, si no son tratadas de manera simultánea, las unas se constituyen en "cuellos de botella" de las otras. Si alguna lección ha arrojado la actual crisis en cuanto a la administración de la

política económica es que los efectos desequilibrantes actúan con más rapidez y profundidad que los objetivos reguladores, cuando el énfasis se pone en un aspecto de manera aislada. La simultaneidad de las reacciones de los agentes o la estructura económica exige, entonces, que los hincapiés en un aspecto no puedan eludir los efectos cruzados de otras políticas. En este sentido, la macroeconomía recobra una importancia que, por algún momento, se relegó a una suerte de constatación de los resultados del "libre juego de las fuerzas de mercado"<sup>5</sup>.

En consecuencia, será necesario en primer lugar pasar revista a las políticas macroeconómicas de aplicación más común en los últimos años en América Latina y su efecto sobre el empleo. Esta parte será breve para luego hacer también un pequeño resumen de la situación nacional. En la última parte se hará un resumen de las ideas más en boga en términos de políticas específicas sobre empleo.

### Políticas ortodoxas distributivas.

Si bien el empleo surge como problema acuciante en la década de los 80, algunas políticas macroeconómicas que enfrentaron este problema anteriormente han sido, en alguna medida, recuperadas en este decenio con resultados similares. Por ello, nuestra revisión empezará con la experiencia de la Unidad Popular en Chile entre 1970 y 1973.

La caracterización del Chile pre-Allende según sus partidarios era de una economía dependiente con una alta participación del capital extranjero en todas las ramas; alta concentración de la producción (3% de los establecimientos industriales generaban el 44% del empleo y poseían el 58% del capital<sup>6</sup>). El rol dominante del Estado en diversos campos de la actividad económica (por ejemplo la inversión pública en 1969 llegaba al 50% de la inversión total). Por otra parte, se estimaba que: existían grandes desigualdades en la distribución de la riqueza, la cesantía alcanzaba a 6% y el producto había crecido en solo 14% en 11 años frustrando las expectativas que creó la situación de posguerra.

La coalición gobernante no escondía sus objetivos estratégicos definiendo el gobierno de Allende como un momento de la transición hacia el socialismo. Los objetivos de la política económica se resumieron en privilegiar los ingresos de los sectores populares mediante: el aumento de los ingresos salariales reales; la intensificación del gasto público enfatizando la creación de empleos; la fijación de precios a través de organismos públicos; y de manera colateral, el traspaso de empresas del sector privado al estatal con el fin de aprovechar en una perspectiva social los excedentes que reportaban estas empresas. Si bien esta iniciativa debía involucrar a las empresas de capital extranjero y algunas (50 aproximadamente) del sector nacional, en muy breve lapso,

---

5 Es interesante ver el giro en las discusiones sobre la crisis y políticas económicas que se vislumbra en la actualidad, por ejemplo: Wells, 1987; Cortázar, 1986. El primero de alguna manera refleja la visión de PREALC y, el segundo, recoge el pensamiento de CIEPLAN, institución chilena con un gran prestigio por su aporte al pensamiento económico latinoamericano.

6 Todos los datos de esta sección han sido recopilados de Urriola (1978).



se sobrepasó esta cuota por iniciativa de los propios trabajadores. Se trata de un esquema de tipo keynesiano que basa la reactivación en un fuerte impulso sobre la demanda efectiva y que espera encontrar respuesta por parte del aparato productivo en función de una cierta capacidad ociosa en la manufactura (en 1970 llegaba a 22% en la industria de consumo habitual; 15% en la de bienes intermedios y 37% en la de consumo durable y bienes de capital). Los resultados no se hicieron esperar. El PIB aumentó en 1971 en más de 10%, el desempleo bajó al 3%, la proporción de los ingresos salariales sobre el total del ingreso nacional aumentó de 52% a 58%.

Sin embargo, de esta situación surgieron, simultáneamente, desequilibrios estructurales que no podían ser resueltos en este contexto. Los gastos corrientes del Estado aumentaron de 67% a 88% entre 1970 y 1972 lo que implicó una severa disminución de la inversión pública que debe adicionarse a una decisión política del sector privado para, definitivamente, suspender todo tipo de inversión. En 1971, la inversión bruta disminuyó en 4.2%. Por otra parte, el esfuerzo que realizaron las empresas estatales para mantener precios y aumentar salarios provocaron una disminución de los excedentes que además caía sobre los ingresos públicos generales. En efecto, en 1972, caen los ingresos fiscales en 11%. Principalmente, disminuyen los impuestos sobre la propiedad ya que se había precedido a expropiar tierras y empresas y también caen los impuestos sobre los ingresos personales por razones del mismo género.

Sin embargo, los gastos públicos continuaron incrementándose debiendo recurrirse a abultados créditos sin financiamiento (emisión de moneda), lo que sentó las bases de una situación hiperinflacionaria tal como se observó en 1973.

La situación externa tampoco logró estabilizarse por la baja de los precios del cobre -donde no está ausente una decisión deliberada del exterior para desestabilizar el gobierno de la UP-; por la suspensión de los préstamos internacionales y por el aumento de las importaciones, especialmente de bienes de consumo esencial de origen agropecuario. A ello se sumó una deuda externa abultada que succionaba los recursos provenientes de las exportaciones.

En definitiva, la política redistributiva se volvió ineficaz e inmanejable. No obstante, una firme y perseverante decisión política de boicot implementada por los sectores afectados por la política económica, hicieron profundizar y ampliar una crisis que, de todos modos, se iba a presentar. Estos lineamientos son bastante similares a la política implementada en Perú en 1985-1986 con un incremento del ritmo de crecimiento del PIB y del empleo y con los efectos posteriores, también semejantes, de inflación y desequilibrios externos, observados en 1987 y 1988.

A modo de conclusión, esta política redistributiva (en base a emisión monetaria) con efectos importantes de empleo agravó, a corto plazo, los desequilibrios fiscales con severos impactos inflacionarios; baja de la inversión limitando la fase expansiva; desarticulación del aparato productivo como resultado de la manipulación de los precios relativos; aumento de la demanda de bienes importados insustituibles que no son compensados por el frente exportador. Más aún, las exportaciones hasta pueden disminuir como resultado del incremento de la actividad interna lo que agrava el desequilibrio en balanza de pagos. Esta situación se agrava cuando hay intereses políticos de suspender los créditos frescos (caso de la Unidad Popular) o, restricciones a los

flujos de préstamos como consecuencia de la crisis de la deuda externa, es decir, la creencia generalizada en la banca internacional de que los países de la región no podrán servir sus compromisos financieros.

### **Políticas ortodoxas de ajuste (neoliberales).**

Por la abundante literatura resulta difícil seleccionar textos que indentifiquen los lineamientos centrales de las llamadas políticas de ajuste, a veces neoliberales, o también enfoque liberalizador privatizador. Hemos preferido presentar una breve síntesis de estos postulados haciendo, por cierto, hincapié en el tema que nos ocupa: el empleo.

Estas políticas nacen como crítica a una situación dominada por esquemas centristas o reformistas en lo político e influidos por los planteamientos de CEPAL de los años 50 y 60 en lo económico. El nudo teórico se sitúa en la inversión, específicamente en la inversión privada, ya que el Estado sería ineficiente como administrador y demasiado influido por criterios políticos que distorsionarían las señales de rentabilidad. Para estimular la inversión privada se plantea liberar los precios y las tasas de interés lo que incentivaría el ahorro. Asimismo, es deseable en esta óptica, eliminar las rigideces del mercado de trabajo, en particular las leyes sociales que aseguran una cierta estabilidad laboral. Puesto que la intervención pública debe minimizarse, los instrumentos de política económica deben tender a asegurar equilibrios macroeconómicos específicos: balanza comercial y balanza fiscal, especialmente. Para los primeros, se plantea un juego de mercado en el precio de la divisa que -por su probable tendencia a crecer-desestimulará las importaciones y motivará las exportaciones hasta lograr precios de equilibrio. Asimismo, se estima que la disminución de las tasas arancelarias son un estímulo eficiente para mejorar la competitividad, lo que además de estabilizar los precios internos abre paso a las exportaciones. Los esquemas sustitutivos protegidos, se dice, distorsionan el aprovechamiento de ventajas comparativas y retardan el efecto exportador.

En cuanto a política fiscal, la reducción del gasto público -para lograr equilibrio- pasa por eliminar el carácter subsidiario del Estado, buscando progresiva y rápidamente la determinación de precios de mercado incluso a servicios básicos (educación, salud), reduciendo personal y privatizando actividades que tradicionalmente controlaba el Estado (electricidad, agua). Estas medidas pueden ser graduales (Argentina y Uruguay) o de shock (Chile 1975) lo que cambia el ritmo del proceso más no sus principios básicos. En cuanto a empleo la idea básica es que se acomoda al crecimiento que proviene de los esperados aumentos de la inversión productiva. En último término, hay supuestos implícitos de competencia perfecta tipificados en la economía clásica.

La realidad ha mostrado que estas políticas no conducen a los objetivos deseados. Los casos de Argentina (1977-1978) y Chile (1974-1975) muestran que cuando las tasas de interés experimentaron la mayor alza, la producción industrial llegó a sus límites más bajos (Foxley, 1982). Luego, la liberación del tipo de cambio en ambos países está altamente correlacionada con la inflación, pese a que en ambos casos, hay un descenso de los salarios reales. La idea de que la inflación está determinada por los costos salariales resulta incongruente si se observa, simultáneamente, procesos devaluativos. En cambio, el efecto demanda de tipo recesivo es bastante visible. Por otra parte, la reducción arancelaria con tipos de cambio fijos -situación que vivió Chile entre 1979 y 1981

gracias a los créditos externos- solo mostró la vulnerabilidad del sector productivo y de ningún modo logró aumentos de competitividad. En fin, el paquete neo-liberal aceleró un proceso de desocupación que, en los casos extremos, llegó a un tercio de la población económicamente activa<sup>7</sup>.

### **Políticas heterodoxas (neoestructuralismo).**

Muchas veces resulta extraño observar que pese a las experiencias y los golpes que las políticas neoliberales han proporcionado a las economías nacionales, los gobiernos tienden a repetir esquemas de dudoso éxito (por ejemplo, el Plan Austral). Vale la pena recobrar una frase de importancia "No ha sido la carencia de ideas lo que explica la escasa aplicación de políticas eficaces por los gobiernos de la región. Las causas políticas han sido determinantes. De allí la necesidad de ligar con más nitidez las metas deseadas con los recursos de poder requeridos para implementarlas. Este ángulo no ha sido explícitamente expuesto en el pensamiento económico dominante en la región, y es absolutamente ignorado en la óptica de los organismos multilaterales" (Bitar, 1987, p. 38).

En efecto, la elaboración de ideas no ha sido escasa aunque, valga reconocerlo, la articulación de un cuerpo teórico de mayor consistencia es una tarea inconclusa. En los últimos años han surgido elementos para avanzar en este sentido. En términos generales parece importante recopilar la versión de Bitar (ibid) sobre el neo-estructuralismo en Latinoamérica.

A diferencia de los planteamientos de los 60, este nuevo enfoque intenta incorporar las variables financieras y buscar un uso adecuado de los instrumentos de política económica. También a diferencia del pasado, se eliminan las dicotomías excluyentes que caracterizaron las elaboraciones conceptuales en los 60 como por ejemplo, sustitución de importaciones versus fomento a las exportaciones; planificación versus mercado; desarrollo agrícola o industrialización, etc. En este sentido conviene ver también lo señalado por Altimir (1988). Nuevos temas que surgen son los de la participación social y la democracia (por ejemplo PREALC, 1988) en que aparece con gran fuerza la idea de la concertación.

En la perspectiva neoestructural, el Estado recobra un rol protagónico sin negar la necesidad de redefinir sus funciones económicas, elevar su eficiencia y combatir la burocratización. El Estado deberá participar activamente en un proyecto nacional e intervenir en la selección de actividades prioritarias.

En términos de comercio exterior el proyecto neoestructural, pone el énfasis en los cambios en la base productiva y el apoyo del sector público a los procesos sustitutivos de importaciones con planes de mediano y largo plazo; inversión en proyectos y formación de recursos humanos. Se privilegia las reducciones arancelarias graduales y aplicadas de manera selectiva y discriminada. Asimismo, el control sobre las divisas se estima que puede ser un mecanismo adecuado para amortizar alzas especulativas en el tipo de cambio.

---

<sup>7</sup> Estos resultados de corto plazo pueden ser diferentes en el largo plazo. Aunque en esta disminución es indispensable calcular también el costo social de estas políticas.

En cuanto a financiamiento, ahorro e inversión una idea básica es que es imposible lograr desarrollo estable en la situación actual de transferencias netas de recursos al exterior. En este sentido, se propugna un tratamiento estructural y político del tema de la deuda externa. Por su parte, el ahorro público es un objetivo importante sobre todo si permite la canalización de fondos hacia proyectos prioritarios. La elevación de los ingresos fiscales mediante una mayor eficiencia en la recaudación tributaria permitiría amortiguar los efectos sociales de una simple reducción del gasto. Las tasas de interés reales y positivas no son descartadas en la visión neo-estructural, no obstante, nada indica que ello sea suficiente para estimular el ahorro. Es necesario considerar que hay comportamientos condicionados históricamente por factores culturales, percepciones de riesgo, estructuras económicas e institucionales. Se estima también que difícilmente se puede esperar apoyos significativos del exterior en términos financieros en el corto plazo. Las medidas de tipo legal que benefician al capital extranjero han tenido mas bien efectos sobre la tasa de ganancia de estas compañías antes que sobre la atracción de capitales frescos.

Según el esquema neoestructural es deber social actuar sobre las desigualdades lo que implica desconcentrar la propiedad, controlar el aparato financiero, estimular las organizaciones de trabajadores y de otros grupos postergados. También es necesario adoptar acciones -independiente de las reglas de mercado- para combatir la pobreza extrema, la cesantía, la desnutrición y la falta de vivienda.

Este perfil de la política neo-estructural puede ser completado en cuanto a empleo a través de otro documento que sintetiza diversos trabajos realizados por PREALC en la década. Su director de entonces, V. Tockman, presentó en abril de 1986 una ponencia sobre ajuste y empleo en América Latina (PREALC, 1986). Un primer aspecto que resalta en el documento es que la propuesta de ajuste -propugnada por el Banco Mundial, el FMI, etc.- es reemplazada por la de ajuste estructural que es compatible con las recomendadas versiones del neo-estructuralismo, trabajada por Tockman mas no en las versiones recomendadas del Banco Mundial. La diferencia nace del énfasis que se pone en la deuda social, es decir, a la responsabilidad de los gobiernos para con los sectores más golpeados por la crisis. En esta perspectiva producir divisas y generar empleo "deben ser criterios prioritarios para definir el ajuste estructural necesario" (ibid, p. 9).

Tockman plantea que no es posible polarizar alternativas entre sector moderno o informal (SI). Sin embargo, es necesario prevenir contra la idealización de que el S.I. puede desarrollarse productivamente en su totalidad. Muchos de ellos no podrán salir de su situación precaria actual.

También le parece inconveniente basar las políticas de empleo solo en el sector privado. El empleo público asociado a los gastos sociales correspondientes ha permitido amortiguar las desigualdades exacerbadas durante la crisis. Sin embargo, la tendencia ha sido disminuir los ingresos reales de los funcionarios públicos provocando muchas veces una suerte de solidaridad de los pobres con los más pobres. En este sentido cabe reflexionar sobre la estructura tributaria para evitar mayores recortes en los ingresos fiscales con sus secuelas en la generación y calidad del empleo.

Por otra parte, se insiste en la necesidad de operacionalizar las propuestas de largo

plazo a través de instrumentos de corto plazo. En cuanto a política salarial, frente a la idea de congelación o aun reducción de los salarios, se propone medidas diferentes que rompan el carácter recesivo del ajuste tradicional. Por ejemplo compensaciones a través de políticas de ingreso no salariales y mayores posibilidades de acceso de los asalariados a la propiedad.

En la perspectiva de ajuste estructural, las políticas de comercio exterior han tenido efectos negativos sobre el empleo. La reducción arancelaria disminuye más actividades (empleos) que los que se generan con las nuevas exportaciones. El mercado mundial actual es inestable y de difícil acceso por lo que deberán identificarse sectores que maximicen generación de divisas y empleo simultáneamente, es decir, utilizar aranceles diferenciados.

Las políticas de inversión basadas en líneas que privilegian las ganancias privadas u otorgan garantías excepcionales al capital extranjero no han dado los resultados esperados. Es necesario innovar los instrumentos, ya sea en un marco de coparticipación público-privada y/o asignando fondos especiales para proyectos prioritarios, aun si ello significa algún tipo de "sacrificio" fiscal. En fin, también en este aspecto se requiere un fortalecimiento de los actores sociales buscando líneas de concertación.

Se han presentado tres vías de enfrentamiento del problema del empleo en un contexto de políticas macroeconómicas. De esta somera revisión de los esquemas resultan algunas conclusiones.

a) La reacción simultánea de los agentes frente a políticas diversas exige, en primer lugar, la necesidad de crear líneas directrices a nivel macroeconómico que deben ser coherentes entre sí y con las políticas sectoriales.

b) La viabilidad a largo o mediano plazo de un modelo está directamente relacionada con el consenso (concertación) social logrado lo que implica reunir las condiciones políticas e institucionales para su implementación. Ello nos lleva a recoger la noción de estabilidad de las políticas y su transparencia. No debe confundirse estabilidad con inflexibilidad ya que también debe haber mecanismos para hacer correcciones y afinamientos. Por su parte, transparencia significa el conocimiento de los agentes sobre el contenido y alcance de las políticas.

c) Las opciones presentadas, pese a algunas aparentes similitudes, son incompatibles. La idea, muchas veces presente entre los responsables de las políticas, de tomar "un poco de todo" termina por potenciar los desequilibrios para, a breve plazo, adoptar esquemas de ajuste ortodoxos. En otras palabras, se trata de un desperdicio de oportunidades políticas con efectos sociales negativos y frustrantes.

### **Las políticas macroeconómicas en el Ecuador.**

Hasta los años 70 se insistió que el problema del Ecuador no es el desempleo sino el subempleo. No obstante, no se elaboraron políticas públicas específicas y coherentes para atacar este fenómeno. Mas bien, implícitamente se pensó que, la modernización general y acelerada del país, aprovechando los recursos petroleros iba a aliviar la carga

de subempleo por el dinamismo que se impondría al sector moderno, especialmente la manufactura y los servicios, fundamentalmente, públicos.

Los criterios predominantes en los inicios de los 70 eran de generar un proceso industrializador rápido a partir de los recursos petroleros. El Estado se constituiría en pivote de esta política a través de los diferentes incentivos que se implementaron en esta época. En efecto, la formación bruta del capital fijo aumentó, en términos reales, en 77% entre 1972 y 1975. La participación estatal directa en esta inversión (principalmente construcción) osciló en alrededor del 20% (BCE, varios años) pero, si se considera el crédito la participación estatal fue aun más relevante. En 1970, el 41% del crédito total era concedido por el Banco Central aunque en 1980 esta cifra disminuyó a 29% (Almeida, 1988). Los beneficiarios de este crédito hasta los 60 fueron principalmente los sectores relacionados con el comercio agroexportador que captaban alrededor del 60% de dichos fondos. A fines de los 70 su participación llegaba a poco más del 30% y la manufactura, cuyos promedios históricos de captación se situaban en alrededor de 17% en los 80, se aproxima al 30% (ibid).

En consecuencia, la política deliberada de favorecer el proceso de industrialización fue avalada con créditos abundantes y a tasas de interés negativas durante todo el período (Abril, 1986). A ello se suman las ventajas prioritarias otorgadas a la manufactura establecidas en la Ley de Fomento Industrial. Entre ellas se estipula incentivos como la disposición del sector público para proveerse de productos nacionales y la prohibición de importaciones de productos similares a los nacionales; exenciones tributarias tales como la exoneración de impuestos a la constitución, de tasas arancelarias a la importación de maquinaria y materias primas y subsidios a la exportación como los certificados de abono tributario.

De manera colateral, se mantiene un tipo de cambio fijo durante 10 años y la política salarial puede calificarse de moderada en tanto el salario mínimo vital urbano real creció solo un 14% entre 1970 y 1979 (Almeida, 1988). Considerando el conjunto de medidas implementadas resulta que los costos relativos de capital disminuyeron en relación con la mano de obra. Sin embargo, esta no es la única razón para adoptar estrategias intensivas en el uso de capital. También existen factores relacionados con la legislación laboral (Abril-Urriola, 1988), problemas de competitividad que se resuelven en función de escalas de producción y disponibilidad de tecnologías alternativas en el mercado. No obstante, como se dijo en el Capítulo I, el empleo en la manufactura experimentó en el período una tasa de crecimiento aceptable, centrado principalmente en la gran industria provocando importantes desplazamientos de mano de obra en el sector artesanal.

En una segunda etapa, con el advenimiento de la crisis, los gobiernos de Hurtado y Febres Cordero adoptaron esquemas ortodoxos de ajuste con algunas inconsistencias estimuladas más por factores políticos (períodos preelectorales) que por convencimientos ideológicos. Las devaluaciones constituyeron un recurso recurrente para aliviar las tensiones de la balanza de pagos, provocando un encarecimiento del factor capital, una disminución de las importaciones y efectos inflacionarios de envergadura. Los salarios reales se ajustaron en menor proporción que el índice de precios al consumidor generando disminuciones considerables de la demanda efectiva y un impacto recesivo en el conjunto de la economía. Las tasas de interés intentaron llevarse a un

nivel positivo pero fueron rápidamente sobrepasadas por la inflación. La disminución de las líneas de crédito oficiales (Banco Central y Banco de Fomento) hizo subir las tasas reales de mercado encareciendo los costos financieros e intensificando los impactos inflacionarios, por el deseo de las empresas de aumentar fondos propios y reservas para reposición incrementadas ante las expectativas de mantenerse tendencias devaluatorias progresivas de las divisas. Pese a ello, la tasa de inversión se mantuvo por debajo de los ritmos históricos, generándose ciclos especulativos que se expandieron ante la insólita (y transitoria por la fuerza de los hechos) resolución de dejar las divisas provenientes de la exportación privada en manos de quienes controlan la intermediación financiera. De alguna manera, se sentaron las bases para reactivar la economía a partir de un aumento de las ganancias y un esquema favorable a las exportaciones por las políticas de devaluación. Ni la inversión ni las exportaciones lograron revertir las tendencias generales ya que los factores estructurales, que se mencionaron, no fueron considerados en ningún momento. Mas bien aumentó el desempleo abierto y se intensificaron las actividades informales de subsistencia (INEM, 1988).

El sector empresarial se acomodó con dificultades frente a la nueva situación. Existen indicios de que las grandes empresas han mejorado su gestión, aprovechando un potencial de productividad entre sus cuadros técnicos, modificando líneas de producción y utilizando una mayor proporción de su capacidad instalada. Asimismo, el manejo financiero es actualmente objeto de reflexiones más precisas y las inversiones son realizadas con cálculos más delicados. Todo ello redundaría en un mejoramiento de la productividad y de la competitividad de estas empresas lo que, paradójicamente, aumenta el desconcierto y la inseguridad en la pequeña empresa que, en nuestro medio, tiene menor flexibilidad que en otros países y menor acceso a recursos. Este proceso de aumento de competitividad no va ligado a crecimiento en los puestos de trabajo. Por el contrario, cabe esperar una menor relación entre trabajo y producto.

El actual gobierno recibe al país en una situación crítica. Este trabajo no intenta hacer una evaluación de la gestión de estos cinco meses. De una parte, porque las medidas actuales son estimadas solo como parciales en referencia al proyecto global y, de otra, porque más allá de la coyuntura lo que se intenta es formular líneas generales para atacar el problema del empleo en el Ecuador.

## CAPITULO IV

### Los estudios sobre empleo en el Ecuador.

En este capítulo se hará énfasis en dos aspectos: el estado de los estudios sobre empleo, enfatizando algunos aspectos metodológicos; y la información, evaluación y estudios que son necesarios para formular políticas de empleo. Por razones de espacio se ha omitido la exposición completa de los modelos tratados, por lo que los lectores a menudo se verán obligados a remitirse a los textos de referencia para obtener una comprensión cabal de las propuestas o rectificaciones que se presentan. Lo que nos interesa es someter a discusión reflexiones y tareas (a largo o corto plazo) que propicien un fructífero intercambio de ideas entre quienes trabajamos en el tema.

En la primera parte se enfoca los escasos modelos econométricos referidos al empleo

que existen en el Ecuador y las posibilidades de emprender estudios similares realizados en otros países. La segunda parte, trata, en un marco muy general, las políticas concretas de empleo.

Un esfuerzo de sistematización en cuanto a los componentes básicos de la oferta/demanda (mercado) de trabajo en el Ecuador ha sido realizado por A. Gutiérrez (1984). Este modelo que se enmarca en el trabajo general de ISS-PREALC resulta importante porque, además de su carácter pionero, entrega criterios econométricos para la evaluación de las tendencias en el mercado de trabajo. En cuanto a oferta las variables centrales son el crecimiento demográfico, las tasas de participación, la migración rural/urbana y los niveles educacionales. Si bien, el crecimiento demográfico aparece diferenciado según áreas (rurales y urbanas) pareciera importante en este aspecto incluir específicamente la variable educación. En efecto, las encuestas realizadas en Quito, dieron una correlación muy neta entre aumentos en los niveles de educación y descenso de la fecundidad (IEE, 1982; IIE, 1987).

Un aspecto que sobresale en el modelo de Gutiérrez es la aseveración de que la tasa de participación (relación de la PEA con la población total) mostraría una tendencia descendente lo cual obedecería a la migración rural/urbana, a la cobertura educacional y a la mayor cobertura de la Seguridad Social. Sin embargo, la encuesta de INEM de 1987 demuestra exactamente lo contrario (INEM, 1988). Aunque cabe la posibilidad de discutir sobre aspectos muestrales y de definición conceptual<sup>8</sup>, que pueden ser decisivos, también pareciera importante destacar que, la variación de los ingresos promedios<sup>9</sup> y la caída del poder de compra de las remuneraciones, pueden ejercer presión sobre el mercado laboral a través de una integración -exitosa o no- más temprana de otros miembros de la familia. Esa tendencia, de reducción en la tasa de participación, que "se observa en otros países en desarrollo y en los países industriales" puede atravesar por fases cíclicas que exigen precisiones posibles de incorporar en el modelo.

Una conclusión interesante es la diferencia entre la tasa de participación femenina rural de los censos y la que arroja la encuesta MAG-ORSTOM (9% y 79% respectivamente). Esta tendencia ha sido ratificada por los estudios de CEPLAES de 1988 (Albán, 1988) y debe tomarse en cuenta, sobre todo por los cambios en las estrategias de sobrevivencia en sectores campesinos y por el impacto sobre las migraciones.

En cuanto a migraciones el modelo plantea como variables básicas la desocupación, la diferencia de ingresos urbano/rural y el analfabetismo como indicador del grado de educación. Las evaluaciones estadísticas presentadas en el texto de Gutiérrez, fueron más significativas sobre el factor diferencial de ingresos. Como no hay estudios confiables sobre ingresos tuvo que realizar estimaciones muy agregadas entre "lo ur-

8 La tasa de participación medida sobre mayores de 12 años no tiene por qué mantener la tendencia de ésta si se la mide sobre el conjunto de la población puesto que hay un período en el que influye con mayor fuerza los cambios en las tasas de natalidad. Así también, pueden crearse diferencias significativas si se incluye a todos los activos o solo a quienes trabajan efectivamente.

9 En el modelo de Gutiérrez el factor ingreso solo se incluye en los cálculos de tasa de participación masculina lo que implícitamente descarta el carácter más bien familiar de las decisiones que definen la división del trabajo en el núcleo familiar.



bano” y “lo rural” lo que desconoce otra hipótesis que plantea Gutiérrez, a saber la segmentación de mercados. En ese sentido la idea de migraciones escalonadas puede dar cuenta con más realidad de los espacios que cubren las migraciones. Así también, el factor oportunidad que es susceptible de ser medido a través de la desocupación urbana pareciera influir en las decisiones de migrar. En efecto, los estudios recientes (ibid) parecen indicar un proceso decreciente de la migración campesina.

Por el lado de la demanda de mano de obra el modelo citado empieza reconociendo la heterogeneidad del mercado de trabajo dividido entre sector moderno y tradicional. Luego se introducen diversas variables como inversión, proporción de los salarios sobre el valor agregado, etc. para conformar una función general de demanda. A nuestro juicio las funciones de demanda de mano de obra más útiles para la planificación y diseño de políticas resultan de un manejo -probablemente más desagregado- de las matrices de insumo producto (Ver por ejemplo, Kouwenaar, 1987). Hay experiencias y un abundante trabajo metodológico para avanzar en este campo, por ejemplo, García y Marfan (1987). De hecho los intentos de desagregación de las ramas según niveles tecnológicos (Sepúlveda, 1983; Vos, 1988) permitirían hacer proyecciones para las políticas públicas.

Por otra parte la inversión de las matrices insumo-producto para detectar efectos empleos -ejercicio que hemos realizado en Abril Urriola (1988)- sigue teniendo deficiencias marcadas. En primer lugar, las series de empleo, en especial para la agricultura y los servicios, son extrapolaciones de los datos censales, mientras que las series manufactureras tienen como base las encuestas anuales de manufactura, donde solo están consideradas las empresas con al menos 7 69 ocupados dependiendo de los años. Es decir, la diferencia (sector fabril versus sector artesanal) sigue realizándose en función de las extrapolaciones ya señaladas.

En segundo lugar, el trabajo con estas matrices tiende a suponer que las relaciones tecnológicas son estáticas<sup>10</sup>: el empleo que genera una unidad de producción adicional, no tiene efectos de escala ni implicaría cambios en los patrones de inversión. En otros términos, su uso más real es a corto plazo -y en las inmediaciones de la situación inicial- puesto que si se produjeran variaciones exógenas importantes en la demanda, probablemente se introducirán en el espacio de rentabilidad tecnologías que, actualmente, son desechadas por razones de escala. Un ejemplo son los laboratorios de larvas de camarón. No obstante, es posible pensar en esquemas de simulación de introducción de tecnología que pueden dar pistas en cuanto a las dimensiones más reales de la generación de empleos.

En tercer lugar, el subempleo, especialmente en la agricultura y en el sector informal, abultan los efectos de empleo ante variaciones en la producción y, por el contrario, es más probable que dinámicas de crecimiento tiendan a provocar situaciones de reestructuración en los sectores de tal modo que, la modernización en un sector, disminuya la relación trabajo-producto pero, que por causa de este fenómeno aumente en otro.

---

10 Este aspecto de incorporar coeficientes dinámicos se está intentando en el proyecto de política e incentivos de fomento industrial que realiza actualmente CEPLAES.

Por ejemplo, los antecedentes entregados en el Capítulo I sección 2, muestran que éste es el fenómeno acaecido entre agricultura y sector informal urbano vía migraciones. Es decir, en los modelos típicos de Leontieff pueden mejorarse las estimaciones si se introduce un factor de corrección que incorpore las variaciones de la productividad del trabajo o la disminución del subempleo.

En cuarto lugar, hay algunas limitaciones metodológicas que han sido también discutidas como la duplicación de efectos cuando se intenta hacer evaluaciones "hacia atrás" o "hacia adelante". Asimismo, en algunos textos se sugiere considerar la gravitación de cada rama para obtener resultados ponderados (PREALC-OIT, 1979).

En este sentido el trabajo de Sepúlveda (1983) es muy estimulante. La búsqueda de ramas, simultáneamente, generadoras de empleo y con altos eslabonamientos de empleo (utilizando los índices de Rasmusen) también es un indicador relevante para efectos de políticas públicas. Sin embargo, al no existir desgloses para importaciones esto también puede ser engañoso. En efecto, las ramas con mayores encadenamientos de producción y empleo en el sector industrial son carnes, molinos, textiles, confecciones y otros minerales no metálicos. Pero, por ejemplo, molinos supone un gran efecto de empleo "hacia atrás" que se esfuma al verificar que el 97% del trigo es importado. Igualmente podría opinarse de la rama textil que ha intensificado el uso de fibras sintéticas importadas. En el texto de Sepúlveda se calcula el valor bruto de la producción cuando podría ser más adecuado considerar el valor agregado. En este caso podría perder importancia la rama cárnica que tiene un alto valor de la producción pero un bajo componente de valor agregado.

Rob Vos utiliza en diversos documentos que se sintetizan en "Industrialización, empleo y necesidades básicas en el Ecuador" la misma metodología que Sepúlveda. Dos aspectos parece importante recalcar en estos estudios. De una parte, se introduce la idea de productividad que en alguna medida da cuenta de los efectos de la modernización de manera diferenciada entre ramas de la producción y también según los niveles de tecnología. Los cuadros del capítulo II evidencian el tipo de transformaciones que pueden esperarse de las tendencias de la inversión en la manufactura.

Una conclusión importante es que ahora, las variaciones en la producción probablemente tengan menores efectos sobre el empleo que en situaciones anteriores. Es decir, volvemos a encontrar la necesidad de incorporar factores de corrección como reflejo de la incorporación tecnológica y el aumento medio de las plantas en la industria.

Por otra parte, el segundo aspecto señalado, Vos señala una aseveración de gran importancia "En la industria manufacturera existen tendencias hacia una desarticulación sectorial y social: la gran industria tiende a concentrar la dinámica en términos de crecimiento de producción con baja absorción de empleo, mientras que la artesanía tiene un alto grado (directo o indirecto) de absorción de empleo pero bajos coeficientes multiplicadores de producción<sup>11</sup>. La pequeña industria tiene una posición intermedia, tanto en términos de generación de producción como en términos de absorción de

---

11 En el original dice empleo en lugar de producción. Suponemos que se trata de un error tipográfico.

empleo" (Vos, 1987, p. 70). De hecho, las tendencias más sobresalientes del capitalismo, señaladas por los clásicos en el siglo pasado, parecen manifestarse con claridad en el país: concentración y/o centralización de la producción en pocas unidades y aumentos en la composición orgánica del capital; es decir, desarrollo del capitalismo y empleo productivo aparecen como inversamente proporcionales, por lo que los mecanismos que han permitido amortiguar las crisis de cesantía, resultan en alguna medida, exógenos a la iniciativa privada de la empresa. En efecto, la ampliación de mercados vía exportaciones y articulación interramas no es suficiente para generar empleo si no se incorpora la intervención estatal y los efectos distributivos a través de la ampliación de la cobertura de servicios. De manera cuantitativa, el mismo Vos señala que "el coeficiente de Spearman para los efectos de empleo y distribución del valor agregado, confirma nuevamente el aparente conflicto que existe entre el crecimiento de la producción y la absorción de empleo en la industria manufacturera" (ibid, p. 71).

Hay diversos temas que no han sido abordados en los estudios de empleo en el país y que merecen atención especial. Salvo en el esquema de ISS-PREALC (1985) hay una tendencia a pensar en el empleo como variable independiente. Sin embargo, los estudios de PREALC (1988) incorporan un conjunto de variables macroeconómicas que van a ser decisivas en las posibilidades de generar empleo. El artículo de A. Solimano en el estudio de Modelos de empleo y políticas económicas de PREALC es importante para diferenciar empleo estructural de desempleo cíclico. El primero puede entenderse, como en la perspectiva neoclásica, a partir de la brecha de salarios. Si bien hay muchas limitaciones teóricas en este enfoque hay elementos que pueden ser útiles para analizar las migraciones rurales-urbanas. De hecho los modelos de Todaro y Minami basan su análisis en esta aproximación metodológica (Gaude, 1972). También hay una interpretación del desempleo a partir de la insuficiencia de capital lo que lleva a relacionar empleo con inversión. Esta situación supone rigidez tecnológica de corto plazo, es decir, capital y trabajo resultan complementarios más que sustitutivos. Esta hipótesis y la necesidad de observar el fenómeno de manera conjunta parece muy adecuado para la realidad de países como el Ecuador. También se vincula a esta línea central el problema de divisas que, aunque es un aspecto de lo que genéricamente puede llamarse insuficiencia de capital, constituye en la actualidad una restricción primordial al crecimiento. En este sentido, la actualización de matrices insumo-producto entre bienes nacionales e importados da cuenta de los límites del crecimiento y, por lo tanto, permitiría adoptar resoluciones maximizadoras de los recursos escasos (divisas) y del empleo<sup>12</sup>.

Otro aspecto débilmente abordado en los estudios nacionales es el empleo público que de partida no está necesariamente regido por criterios de mercado. Sin embargo, empleo público no debe entenderse solo como la absorción de empleos por parte del Estado sino, simultáneamente (y quizá primordialmente) como el efecto empleo del gasto público. Un estudio de PREALC de 1982 es muy elocuente al respecto. Se gastaba más en provecho del sector moderno que del tradicional. Solo los subsidios hacia el sector urbano son superiores al total del gasto público en áreas rurales. Los

12 Este trabajo ha sido emprendido por CEPLAES, teniéndose en la actualidad una asignación preliminar de partidos según los anuarios de comercio exterior en relación a la matriz de insumo-producto.

subsidios al sector moderno son 100 veces más altos que los subsidios a la agricultura tradicional (PREALC, 1982). Las posibilidades de orientar la dinámica económica en un contexto de generación de empleos requiere establecer los mecanismos institucionales para identificar proyectos prioritarios. Estos estudios son insuficientes en la actualidad.

Salarios, ingresos y productividad también constituyen un ángulo para abordar la problemática del empleo. Otro trabajo de Gutiérrez (1984) arriba a conclusiones interesantes para la elaboración de políticas. Por ejemplo, la variación (baja) de los salarios reales no influye negativamente en la generación de empleos; mas bien aumenta a través de la variación de la demanda agregada. Por otra parte, las remuneraciones constituyen menos del 20% de los costos en la manufactura (y alrededor de 10% en el sector exportador) por lo que el impacto inflacionario es bastante más reducido que, por ejemplo, las devaluaciones. En este sentido políticas tendientes a mejorar los ingresos reales pueden tener efectos positivos de empleo sin generar necesariamente altas tasas de inflación. En cuanto a productividad, se tiende a confundir remuneraciones y productividad marginal como en los esquemas clásicos lo cual adolece de serios defectos. Pareciera necesario establecer mediciones más depuradas que intenten medir simultáneamente los ingresos del capital y del trabajo lo que probablemente entregará visiones diferentes sobre la productividad. Este tipo de ejercicios pueden ser muy útiles para la política fiscal en sus aspectos impositivos.

Como resultado de lo anterior se puede definir las líneas fundamentales de las políticas concretas de empleo.

### **1. Las políticas que involucran efectos redistributivos.**

En este aspecto es crucial las líneas de empleo mínimo. En la actualidad tanto el Ministerio de Bienestar Social (ver por ejemplo, un documento de M.M. Placencia, 1988) cómo el Ministerio de Trabajo está realizando esfuerzos para implementar un programa de esta naturaleza que privilegiaría el mejoramiento de carreteras, construcción de infraestructura y forestación. Paralelamente, los programas de apoyo al sector informal, especialmente aquellos relacionados con el acceso al crédito, en la medida que permitirían una reducción de los costos financieros puede provocar efectos redistributivos que sostienen o generan empleos.

### **2. Las políticas que tienden a diversificar la base productiva.**

El punto esencial es la conformación de un proyecto tecnológico nacional que apunte a la sustitución de importaciones, la adaptación tecnológica de procesos internacionales a la disponibilidad nacional de recursos, y el fomento a las exportaciones. Por cierto, la política arancelaria y cambiaria serán decisivas para favorecer o perjudicar estos objetivos.

### **3. La política fiscal (gasto público y tributación).**

De una parte, la posibilidad de vincular impuestos con eficiencia, con reinversión o con generación de empleos puede ampliar el margen de maniobra del aparato público. Pero, además, el tipo de gasto es decisivo en cuanto a los efectos sobre el empleo. Por

lo tanto, aquí se incluye la necesidad de crear mecanismos institucionales para priorizar proyectos. La idea fundamental no es, simplemente, generar empleos directos en la administración sino priorizar proyectos con efectos multiplicadores del empleo.

#### **4. Las políticas que tienden a amplificar la demanda interna.**

Si bien ello está presente en los acápite anteriores, es necesario agregar la necesidad de mantener políticas salariales que limiten el deterioro del poder de compra y establecer mecanismos coercitivos extra-mercados para reducir la inflación. Por ejemplo, las empresas oligopólicas tienen mayor acceso al crédito. Parte de estos créditos son entregados por el Banco Central quien podría condicionar esos fondos a un comportamiento racional frente a los precios.

El diseño específico de estas líneas y de propuestas con un mayor nivel de desagregación han sido explicitadas en múltiples oportunidades, especialmente por PREALC. Para estas precisiones recomendamos la bibliografía de este organismo especializado. También en el Ecuador se ha planteado una gran cantidad de propuestas que nos parece ocioso citar en este trabajo. Algunas de ellas incluso pueden parecer extrañas, marginales o superficiales. Sin embargo, un proyecto de esta envergadura se caracteriza por el carácter multidisciplinario, por la convergencia de opiniones y aportes desde todos los sectores sociales y disciplinas. Como siempre tendremos recursos escasos estamos obligados a priorizar alternativas las cuales, además de ser coherentes entre sí, deben insertarse en el marco global de la estrategia adoptada.

## Bibliografía

Abril, G.; Urriola, R. *Eficiencia de los incentivos de fomento industrial en el Ecuador (1972-1986)*. Quito, CEPLAES. Documento de trabajo, 1988.

Abril, G. *Política monetaria y desarrollo industrial en el Ecuador (1970-1983)*. Quito, Banco Central del Ecuador, 1985.

Albán, J. *Empleo rural: una propuesta metodológica*. Quito, CEPLAES, 1989. (Documento de trabajo en preparación).

Altimir, O. *La encrucijada de la industrialización en América Latina. En Políticas de industrialización en América Latina*. Quito, CEPLAES-ILDIS, 1988.

Almeida, P. y Almeida, R., *Estadísticas económicas históricas 1948-1983*. Quito, Banco Central del Ecuador, 1988.

Banco Central del Ecuador. *Cuentas Nacionales*. Quito, varios años.

Bitar, S. *Neoestructuralismo versus neoliberalismo en América Latina*. Santiago, CLEPI, Serie Estudios N° 3, 1987.

Consejo Nacional de Desarrollo. *Estadísticas Industriales (1980-1986)*. Quito, 1987.

Consejo Nacional de Desarrollo. *Estadísticas industriales (1970-1980)*. Quito, 1981.

Cortázar, R. (ed). *Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*. Santiago, CIEPLAN, 1986.

Figuerola, A. *Transformaciones en la agricultura de América Latina: capitalismo con campesinado*. Seminario GIA-CLACSO, 1988.

Foxley, A. *Experimentos neoliberales en América Latina*. Santiago, Estudios CIEPLAN, N° 7, 1982.

García, N y Marfan, M. *Estructuras industriales y eslabonamientos de empleo*. México, FCE/Economía Latinoamericana, 1987.

Gaude, J. *Emploi agricole et migrations dans une economie dualiste*. Paris, Librairie Droz, 1972.

Gutiérrez, A. *Modelos del mercado de trabajo para la planificación de las necesidades básicas en Ecuador*. Quito, ISS-PREALC, Documento de trabajo N° 9, 1984.

Gutiérrez, A. *Ecuador: salarios, empleo e ingresos 1970-1982*. Quito-Santiago, ISS-PREALC, Documento de trabajo Q/8415, 1984.

ILDIS. *Estadísticas del Ecuador*. Quito, ILDIS, 1987.

Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central. *Empleo, desempleo y subempleo en Quito*. Quito, IIE-UC (mimeo), 1982.

Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central. *La fuerza de trabajo en Quito*. Quito, IIE-UC, 1987.

Instituto Nacional de Empleo. *Encuesta permanente sobre empleo, desempleo y subempleo*. Quito, INEM, 1988.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuesta de manufactura y minería*. Quito, INEC, 1985.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *IV Censo de población y vivienda*. Quito, INEC, 1982.

Instituto Nacional de Estadística y Censos 1975. *Encuesta de manufactura y minería*. Quito, INEC, 1975.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *III Censo de Población y Vivienda*. Quito, INEC, 1974.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *II Censo agropecuario 1974*. Quito, INEC, 1974.

Inigo y Podestá. *La situación de la población agrícola en la Argentina actual*. Chile, Seminario GIA-CLACSO, 1988.

Junta Nacional de Planificación. *II Censo de población y I Censo de vivienda*. Quito, JUNAPLA, 1962.

Kouwenaar, A. Líneas generales de un modelo de simulación de políticas para las necesidades básicas. En *"Ecuador. Teoría y diseño de políticas para la satisfacción de las necesidades básicas"*. Santiago, OIT-ISS, 1987.

Larrea, C. et. al. *El banano en el Ecuador*. Quito, FLACSO-CEN, 1987.

Martínez, L. *Empleo rural en economías campesinas*. Quito, CONUEP (resumen de proyecto), 1988.

Ominami, C. *Desindustrialización y reestructuración industrial en América Latina*. Santiago, Estudios CIEPLAN, N° 23, 1988.

Placencia, M. *Programa Nacional y masivo de promoción al sector informal urbano del Ecuador*. Quito (mimeo), 1988.

PREALC. *Modelos de empleo y política económica*. Santiago, PREALC, 1988.

PREALC. *Ajuste y empleo: los desafíos del presente*. Santiago, PREALC (documento de trabajo), 1986.

PREALC. *Creación de empleo y efecto redistributivo del gasto e inversión pública: Ecuador 1980-1984*. Santiago, PREALC, 1982.

PREALC-OIT. *Política económica y actores sociales*. Santiago, PREALC-OIT, 1988.

PREALC-OIT. *Sectores claves para la generación del empleo: metodología alternativa*. Santiago, PREALC-CIEPLAN, Investigaciones sobre el empleo, N° 15, 1979.

Rivera, R. *La transición agraria en Chile. Cambios en la estructura social*. Santiago, Seminario GIA-CLACSO, 1988.

Sepúlveda, C. et. al. *El proceso de industrialización ecuatoriano*. Quito, IIE-PUCE, 1983.

Urriola, R. *Alimentación, agro y agroindustria*. Ponencia presentada en el Seminario "La agricultura latinoamericana: crisis, transformaciones y perspectivas". Chile, 1988.

Urriola, R. *Estudios de la zona de influencia de la Unión Provincial de Comunas y Cooperativas de Cañar, UPCCC*. Cañar (mimeo), 1988.

Urriola, R. *La politique économique de l'Unité Populaire Chili: 1970-1973*. París, Borrador para discusión (inédito), 1978.

Urriola, R. *Efectos del crecimiento de la agroindustria sobre el empleo agrícola*. En Políticas agrarias y empleo en América Latina, IIE-ILDIS-CLACSO. Quito, 1987.

Vos, R. *Industrialización, empleo y necesidades básicas en el Ecuador*. Quito, FLACSO-Corporación Editora Nacional, 1987.

Waters, W. *El impacto de la expansión urbana en Quito sobre las áreas rurales periféricas*. Quito, CEPLAES (mimeo), 1985.

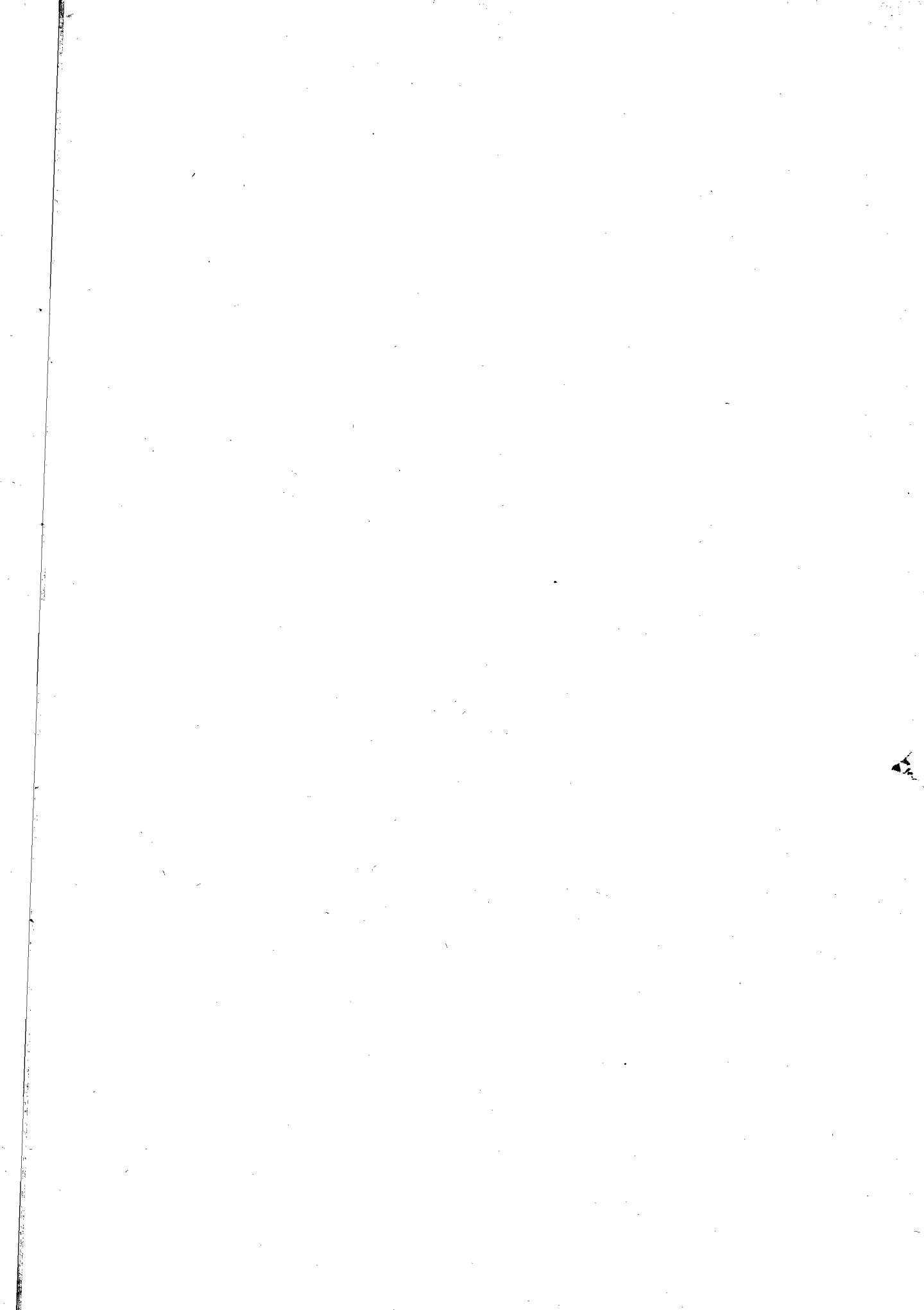
Wells, J. *Empleo en América Latina: una búsqueda de opciones*. Santiago, PREALC-OIT, 1987.



MEDICION DEL SUBEMPLEO  
Y SEGMENTACION MODERNO INFORMAL  
DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO

**Xavier Dávalos\***

\* Economista, Investigador-Jefe del INEM.



## **Introducción.**

El presente documento tiene por finalidad, exponer y comentar el documento de Gilda Farrel, Consultora de la OIT, que trabajó en el análisis de la información, en el marco del Proyecto ECU/86/009, diseñado para el establecimiento del "Sistema Permanente de Encuesta de Hogares". El documento al que hago referencia lleva por título "Medición del Subempleo y Segmentación Moderno-Informal del Mercado de Trabajo Urbano", resultados de la Encuesta de Hogares en las principales áreas urbanas del Ecuador del mes de noviembre de 1987.

Los objetivos planteados por Gilda Farrel apuntan a analizar los aspectos que a continuación se detallan:

El objetivo general es el de realizar el estudio del mercado de trabajo a través del criterio de segmentación laboral, afinando de esta manera el análisis del problema ocupacional, tomando como unidad de análisis la encuesta a los hogares, aplicadas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca en noviembre de 1987.

Los objetivos específicos son: primero, introducirse en la problemática de la utilización del recurso fuerza de trabajo desde los distintos enfoques sobre el mercado de trabajo; segundo, establecer las diferencias en las características de la Población Económicamente Activa ocupada en el Sector Informal y en el Sector Moderno; y, tercero, determinar la organización interna de la actividad en el sector moderno y en el Sector Informal Urbano.

La presente ponencia extracta los aspectos principales del documento de Gilda Farrel, encontrándose a lo largo de la exposición, comentarios al tratamiento de la información. Cabe indicar que este documento ha sido discutido y aportado por los investigadores del INEM.

### **I. El mercado de trabajo desde distintos enfoques.**

1. El desempleo, abierto componente del sector formal o moderno. Iniciamos este acápite, partiendo de la definición de tasa de desempleo abierto establecido como la relación entre los desocupados y la Población Económicamente Activa; los desocupados que son aquellas personas que habiendo o no trabajado antes, han buscado trabajo en las cinco semanas anteriores a la fecha de la aplicación de la encuesta. La persona que busca trabajo lo hace en el sector moderno, puesto que para implementar una unidad informal no se requiere sino decidir hacerlo.

La tasa de desocupación (desocupados / PEA) alcanzó un 9.1 por ciento en Quito, 6.4 por ciento en Cuenca y 5.9 por ciento en Guayaquil; siendo la tasa ponderada para las tres ciudades de un 7.2 por ciento.

Si desagregamos este indicador según el nivel de instrucción y jefatura del hogar (ver cuadro I.1) observamos que el desempleo recae fundamentalmente sobre aquellas personas que se encuentran en un nivel de "Secundaria Completa" o "Universidad Incompleta". A más de esta información se establece que la relación entre desempleados según la jefatura del hogar es la siguiente:

Por cada 5 jefes que se encuentran en calidad de desocupados, existe 1 que es jefe del hogar. En referencia a estos datos, Gilda Farrel sostiene que el desempleo abierto puede ser calificado como "selectivo" en el sentido que afecta primordialmente a la faja de población que exhibe instrucción secundaria o algún nivel inicial de educación universitaria y que además no responde principalmente por la subsistencia de la familia.

**Cuadro I.1**  
**Tasas de desempleo por nivel de instrucción y jefatura del hogar**  
(tres ciudades)

Instrucción	Tasa	Jefatura del hogar	Tasa
Ninguna	0.9		
Primaria Incompleta	3.7	Jefes del hogar	2.2
Primaria Completa	4.7	No jefes	11.3
Secundaria Incompleta	8.3		
Secundaria Completa	12.0		
Universidad Incompleta	12.0	TOTAL	7.2
Universidad Completa	3.2		
TOTAL	7.2		

Fuente: INEM. Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo, Ecuador, noviembre de 1987.

2. El subempleo desde una perspectiva de mercado homogéneo. En el mercado de trabajo, el subempleo se presenta determinándose la tasa de subempleo (ver cuadro I.2), definida por la división entre la suma de subempleo visible y el invisible<sup>1</sup>, y la Población Económicamente Activa, en la siguiente proporción: para Quito la tasa de subempleo es de 24%, para la ciudad de Cuenca del 35%, la tasa ponderada para las tres ciudades es del 27% y para Guayaquil del 28%.

1 Farrel Gilda: "Medición de Subempleo y segmentación Moderno/Informal del Mercado de Trabajo Urbano", mimeo, Quito, noviembre, 1988. p. 4: "En la categoría subempleados visibles (sv) se ubican aquellos trabajadores que, independientemente del ingreso que obtengan, laboran menos de 40 horas y desearían trabajar más. Subempleados invisibles son los trabajadores que a pesar de trabajar al menos 40 horas en la semana, obtiene ingresos inferiores al mínimo legal".

**Cuadro I.2**  
**Población ocupada según la condición de actividad**  
 (valores absolutos y porcentuales)

Condición de actividad	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Adecuadamente ocupados	322.961	72	418.738	68	46.876	60
Subempleados invisibles	99.221	22	146.483	24	24.856	32
Subempleados visibles	18.575	4	36.358	6	4.142	5
Ignorados	10.321	2	16.958	2	2.021	3
TOTAL*	451.078	100	618.537	100	77.895	100

Fuente: INEM. Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo, Ecuador, noviembre de 1987.

\* La diferencia con el total de la PEA corresponde a los desocupados es decir 89.510 personas en las tres ciudades.

A continuación vamos a realizar el análisis del mercado de trabajo, desde una perspectiva de mercado de trabajo heterogéneo en donde se experimentará la gran diferencia del subempleo al considerar el subempleo por productividad.

3. El subempleo desde una perspectiva de mercado heterogéneo. El reconocimiento de que la estructura productiva es en el Ecuador heterogénea, ha planteado la necesidad de realizar el análisis del mercado laboral en la Encuesta de Hogares desde un criterio de segmentación.

Dado que la unidad de análisis es la familia y que el carácter de informalidad<sup>2</sup> va atribuido a las unidades productivas y no a las personas, el instrumento más idóneo a relevar información sobre el sector informal es una encuesta de establecimientos, en consecuencia, de la Encuesta de Hogares se puede obtener solamente una aproximación al análisis de la informalidad.

Al introducir este corte metodológico el subempleo varía significativamente en relación al obtenido desde la perspectiva de mercado homogéneo, ya que se incorpora el subempleo por productividad, que llevada a términos de productividad media por ocupado<sup>3</sup> (P/L) mientras para el sector moderno es de 100 unidades, para el sector informal es de 20 unidades.

2. IBID. P. 3

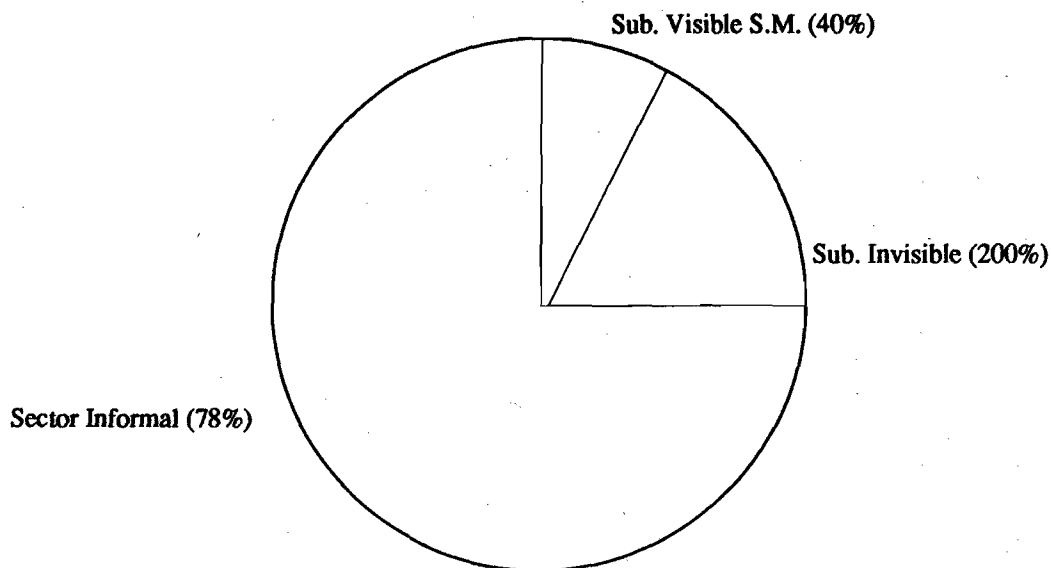
Las características ocupacionales del sector informal serían:

- a. Los trabajadores por cuenta propia, menos los profesionales en tal categoría;
- b. Los trabajadores familiares y aprendices no remunerados;
- c. Los patrones de micro establecimientos; y,
- d. Los asalariados de micro establecimientos.

3. IBID p. 8

Al analizar la relación entre sector informal urbano y subempleo se presenta lo que a continuación vemos en el siguiente gráfico:

**Gráfico I.1**  
**Subempleo según segmento de inserción de los trabajadores ocupados**  
(Porcentaje global para Quito, Guayaquil y Cuenca)



---

Fuente: INEM. Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo, Ecuador, noviembre de 1987.

Según el gráfico adjunto se establece que el subempleo<sup>4</sup> alcanza el 60% de la PEA.

La Población Económicamente Activa que ha sido absorbida por las micro-unidades, es del 29% en Quito, y de 38 y 36% para Guayaquil y Cuenca respectivamente (Cuadro I. 3), destacando una diferencia sustancial de estas dos últimas ciudades con Quito que determinará situaciones a reseñar más adelante.

---

4. Pisoni, Rodolfo: "La situación del empleo urbano en el Ecuador" mimeo, Instituto Nacional de Empleo, Quito, 1988.

**Cuadro I.3**  
**Población económicamente activa por sector de ocupación y sexo**  
(en valores absolutos)

Sexo	Quito			Guayaquil			Cuenca		
	SIU	SM*	Otros**	SIU	SM	Otros*	SIU	SM	Otros*
Mujeres	68.660	112.002	27.710	83.934	108.943	42.851	12.806	15.460	7.130
Hombres	77.687	200.993	9.121	167.601	238.785	15.529	17.429	29.063	1.316
TOTAL	146.347	312.995	36.831	251.535	347.728	58.380	30.235	44.523	8.446

Fuente: INEM. Encuesta de Hogares sobre Empleo y Desempleo, Ecuador, noviembre de 1987.

\* Incluye la población desocupada.

\*\* Ocupados en actividades agrícolas y servicio doméstico.

Es importante considerar, que mientras en Quito por cada 2 ocupados en el sector moderno hay una persona en el sector informal, en Guayaquil mientras tanto de cada 7 ocupados en el sector moderno existen 3 personas ocupadas en el sector informal, y en Cuenca de cada 3 ocupados en el sector moderno hay 2 en el sector informal.

Una vez definidas las características fundamentales de los dos mercados laborales, moderno e informal, se analizarán comparativamente variables e indicadores fundamentales que diferencian a los dos mercados en cuestión.

## II. Diferencias en las características de la Población Económicamente Activa, ocupada en el Sector Informal y en el Sector Moderno:

### 1. Diferenciación por edad y sexo.

Al considerarse la distribución de la ocupación en el sector moderno y en el sector informal urbano, según la edad del personal ocupado, esta variable refleja la existencia de una correspondencia entre los dos segmentos, a saber, el dato más destacado es el que muestra a los ocupados en el sector moderno ubicados en el intervalo de 25 a 49 años de edad es del 55% para las personas que se encuentran ocupadas en el sector informal y se ubican en este mismo intervalo de edad, siendo el intervalo cuyas edades son las más productivas, se alcanza un porcentaje del 51%; del estudio de estos datos, Gilda Farrel afirma que la variable edad, si bien es importante para determinar las edades fundamentales de inserción en el mercado de trabajo, no constituyen un parámetro determinante de diferenciación entre los segmentos del mercado analizados.

Sin embargo, esta información estaría relativizando la hipótesis en la cual se sostiene que el sector informal urbano estaría constituido principalmente por población secundaria<sup>5</sup>, es decir personas que no tienen la responsabilidad directa de mantener un hogar, elemento que será corroborado cuando se analice la participación de los jefes de hogar.

5. Carbonetto, Detal: "El Sector Informal Urbano en los países andinos; ILDIS, CEPESIU, Quito, 1985 p. 221.

Al analizar la edad conjuntamente con el sexo, notamos que si bien hay una mayor participación masculina, en términos absolutos, en el mercado de trabajo en los sectores informal y moderno, sin embargo para la ciudad de Quito la proporción de mujeres ocupadas alcanzaban al 47% en el SIU y al 36% en el sector moderno, siendo en ambos casos significativamente más alto que Guayaquil donde los porcentajes eran del 33 y el 31%, respectivamente, la diferenciación -señala Gilda Farrel- puede ser indicativa de un mercado de trabajo más fluido en Quito, donde una parte importante de espacios productivos era todavía ocupada por mujeres con lo cual la inserción laboral femenina estaría condicionada a la estructura local del mercado de trabajo, como se observa anteriormente.

## 2. Diferenciación por el nivel de instrucción.

La distribución de los ocupados según el nivel de instrucción formal, nos revela la siguiente información: en el sector informal urbano se ubican aquellas personas que tienen primaria completa y secundaria incompleta con un 61%, para el caso de los que se ocupan en el sector moderno, en este nivel de formación se encuentra el 40%, esto explica la alta correlación existente entre la importante presencia de las ramas del comercio y servicios y los bajos niveles de instrucción, esto es aplicable tanto en el sector moderno y sobre todo en el sector informal, donde no se requiere calificación alguna.

Es necesario considerar, que la ocupación de los grupos con mayor calificación, es absorbida sobre todo por el sector moderno y las cifras en este sentido son elocuentes, puesto que mientras el sector moderno absorbe el 33% para aquellos grupos de población que han logrado la universidad incompleta y la universidad completa, para este mismo nivel de instrucción, en el sector informal urbano apenas alcanzó el 9%.

De la misma forma resulta interesante combinar la variable instrucción, con el sexo, mientras para los hombres la proporción de trabajadores que había cursado al menos secundaria completa era del 46%, para el caso de las trabajadoras, el 73% de las ocupadas en el sector moderno exhibía un nivel de educación igual o superior a secundaria completa, mientras en el 75% de casos de empleadas en el SIU, el nivel máximo de instrucción era secundaria incompleta. Esto muestra, afirma Gilda Farrel, "que la puerta de acceso de las mujeres al mercado de trabajo moderno se ha ensanchado con la elevación de los niveles de instrucción".

## 3. Diferenciación por categoría de ocupación.

Según la categoría de ocupación la participación de ambos sexos en el sector moderno rebasa el 90% para el caso de los asalariados; en el sector informal para esta misma categoría, es decir asalariados, es 18% en las mujeres y 27% en los hombres, por el contrario en el caso de cuenta propia para el sector moderno en ambos sexos no alcanza el 5% (como se ve en el cuadro II.2) para el sector informal rebasa el 50%, existiendo además una mayor presencia relativa de los patronos, ya que mientras en el sector informal resulta un 12% de los que se encuentran en esta categoría, en el sector moderno es de un 3.5%, si le aumentamos a los cuenta propias, para el caso del sector informal, resulta un dato relevante para el diseño de políticas hacia las unidades informales.

Para las mujeres el porcentaje de ocupados por cuenta propia y de familiar sin remu-



neración asciende a un 70% en el SIU, este comportamiento se explica -afirma Gilda Farrel- en función del rol que asumen en el ámbito doméstico y que requiere una combinación flexible en términos organizativos con el ejercicio de actividades productivas.

**Cuadro II.1**  
**Ocupados por sexo y categoría ocupacional**  
**en el sector moderno y en el sector informal urbano**  
**(porcentajes sobre ocupados en las tres ciudades)**

Categorías de ocupación	Sector moderno		Sector informal	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Asalariados	94.7	90.8	18	27
Cuenta propia	3	4	57	49
Patronos	2	5	9	18
Familiares sin remun.	0.3	0.2	16	6
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INEM. Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo. Ecuador, noviembre de 1987.

#### 4. Diferenciación por ingresos de trabajo.

El 12% de ocupados en el sector moderno, percibe ingresos por debajo de los S/14.500, valor que correspondía al mínimo oficial, excluido los sobresueldos y beneficios adicionales; en el sector informal urbano el porcentaje alcanzaba al 31%, más aún, el 15% de trabajadores del SIU registraba ingresos por debajo de 9.500 sucres, es decir por debajo del mínimo oficial establecido para la artesanía.

La distribución determina que el 43% de ocupados (ver cuadro II.2) en el sector moderno obtenía ingresos superiores a 30.000 sucres, mientras en el SIU solo el 19% se encontraba en tal posición.

**Cuadro II. 2**  
**Ingreso de los ocupados en**  
**el sector moderno y en el sector informal urbano**  
**(Porcentajes sobre ocupados en las tres ciudades)**

Ingresos	Sector moderno	Sector informal
Menos de s/ 9.499	4.0	15.0
s/9.500 a s/ 14.499	8.0	16.0
s/14.500 a s/ 19.999	9.0	21.0
s/20.000 a s/ 29.999	34.0	18.0
s/30.000 a s/ 49.999	25.0	12.0
s/50.000 y más	19.0	7.0

Fuente: INEM. Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo, Ecuador, noviembre de 1987.

Existen ingresos diferenciales al interior de cada sector según el sexo, esto se puede ilustrar a través de la determinación de la moda<sup>6</sup>, así es, mientras la moda o el modo en el sector moderno para los hombres se ubica en el intervalo entre 30.000 y 50.000 sucres, la femenina se ubica en el intervalo de 25.000 a 30.000 sucres, en oposición, para el sector informal la moda en los hombres se ubica en el intervalo comprendido entre 14.500 y 20.000 sucres y en el caso de las mujeres ubicado entre el intervalo 9.500 y 14.500 sucres.

### 5. Diferenciación por horas trabajadas.

Al establecer diferenciación moderno-informal entre variables como las "horas trabajadas" y "categoría de ocupación", se logra ubicar correspondencia aun cuando sea únicamente en términos de tendencia, correspondencia que pierde "fuerza" por la gran diferencia que existe en valores absolutos entre el sector moderno y el sector informal urbano en lo que a las "categorías de ocupación" se refiere.

La diferenciación es acentuada cuando el sector moderno se ajusta mayoritariamente a la norma oficial, es decir, el 67% de ocupados trabajaba en horarios comprendidos entre 40 y 49 horas por semana, en cambio en el SIU el peso de los extremos es más acentuado.

Mientras los asalariados que trabajan más de 40 horas en el sector moderno es el 20% y en el SIU esta misma categoría es de un 83%, es notorio que entre 40 y 49 horas tiene mayor incidencia el sector moderno, donde el menor porcentaje (ver cuadro II. 3) se ubica en la rama "otros servicios" con 63%.

**Cuadro II. 3**  
**Ocupados según rama de actividad y horas trabajadas**  
(en porcentajes sobre ocupados en las tres ciudades)

	Horas trabajadas			Total
	Menos de 39	40-49	Más de 50	
Sector Moderno				
Industria	5	75	20	100
Construcción	6	70	24	100
Comercio	6	68	26	100
Servicios y Transp.*	10	65	25	100
Otros servicios	18	63	18	100
TOTAL	11	67	21	100

6. La moda se define como el valor de la variable que aparece más frecuentemente.

### Horas trabajadas

	Menos de 39	40-49	Más de 50	Total
<b>Sector Informal</b>				
Industria	33	36	30	100
Construcción	8	65	26	100
Comercio	31	31	38	100
Servicios y Transportes**	19	37	44	100
Otros servicios	24	46	30	100
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>100</b>

Fuente: INEM. Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo, Ecuador, noviembre de 1987.

\* Incluye servicios básicos, servicios financieros y transporte.

\*\* Incluye publicidad, servicios a las empresas y algunas subramas de transporte.

En lo que tiene que ver al ingreso promedio percibido, según el total de horas semanales trabajadas, destaca el hecho de que no existe una relación directa entre las horas trabajadas y el nivel de ingresos en el SIU excepto en la ciudad de Quito, lo cual permite señalar -como lo anota Gilda Farrel- que el SIU está menos saturado en la ciudad de Quito, situación que se confirma porque el número de informales es menor en términos relativos de las ciudades de Cuenca y Guayaquil y en esto la absorción de empleo por parte del sector público, ha oxigenado la oferta de fuerza de trabajo, permitiendo que hasta el momento exista cierta "fluidez" en el mercado de Quito.

6. Diferenciación por afiliación al sistema de seguridad social y jefatura del hogar. Respecto al indicador de afiliación al sistema de seguridad social, se establece una notable diferencia entre los dos segmentos del mercado de trabajo, puesto que para el SIU el porcentaje de afiliados es de 14% y menor aún para el caso de los hombres, debido a que desciende al 10%, contrariamente al caso de mujeres y hombres del sector moderno, que tienen acceso en un 74 y 67% respectivamente.

Según la rama de actividad y prescindiendo de la segmentación moderno informal, quienes tienen acceso al seguro social presentan en el comercio el porcentaje más bajo de afiliación (25%) seguidos por aquellos que trabajan en la construcción (28%), y manufactura (44%), servicios y transporte (58%) y otros servicios (67%).

En relación a la jefatura del hogar, la proporción tanto en el SIU como en el sector moderno significativa, correspondiendo el 68% de los trabajadores del sexo masculino y 66% respectivamente, en cuanto a mujeres jefes del hogar era 13% para el sector moderno y 17% para el sector informal urbano se destaca con estos datos el carácter estructural del SIU, puesto que asciende a 40% del total de jefes del hogar ocupados, constituyéndose la forma principal de obtener ingresos para la subsistencia del núcleo familiar.

Una vez establecidas las diferencias principales como fruto del análisis comparativo de las variables más significativas entre los segmentos laborales moderno-informal, pasaremos a estudiar las especificidades de tipo organizativas de cada uno de éstos.

### III. Organización interna de la actividad en el sector moderno y en el SIU.

#### 1. Calificación Técnica de los ocupados.

Como se veía en el acápite correspondiente a la instrucción de los ocupados es marcada la diferenciación entre los segmentos laborales, la misma que se refleja en el análisis de la calificación técnica.

Así es, mientras en el sector moderno el 49% corresponde a una calificación técnica de profesionales, técnicos, directivos, administrativos, existe apenas un 7% en calidad de comerciantes y vendedores; por el contrario en el SIU asciende al 45% de "comerciantes y vendedores" y los técnicos y directivos es un 6%.

#### 2. Ubicación por ramas de actividad.

La expansión de las actividades terciarias como son el comercio y los servicios ha sido el común denominador tanto en el sector moderno como en el sector informal urbano.

En términos absolutos, las cifras nos demuestran que en el sector informal urbano existe una presencia significativa de ocupados en la rama del comercio, esta cifra casi alcanza el 50% (ver cuadro III. 1) de los ocupados en el SIU, esto se debe a que el nivel de calificación, la infraestructura requerida para instalarse, y la versatilidad<sup>7</sup> que ofrece, les permite insertarse en esta rama de facilidad, sin descartar la alta diferenciación existente al interior de la rama del comercio.

**Cuadro III. 2**  
**Ocupados según rama de actividad en el sector moderno y en el SIU**  
(Valores absolutos de ocupados en las tres ciudades)

Rama de actividad	Sector moderno	Sector informal
Industria	142.378	101.053
Construcción	52.122	39.690
Comercio	72.459	210.183
Servicios y transp.	110.924	28.048
Otros servicios	237.853	49.145
TOTAL	615.736*	428.117

\* La diferencia con el total de la PEA en el Sector Moderno, corresponde a los desocupados.  
Fuente: INEM. Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo, Ecuador, noviembre de 1987.

7. Dávalos, Xavier: *El sector informal urbano*, Tesis, Facultad de Economía PUCE, Quito, Ecuador, junio de 1988. p. 159.

Continuando con el análisis de las ramas de actividad según el sexo, observamos que existe una gran presencia de los hombres en cada sector, ubicándose de manera más evidente en la “construcción” y en “servicios y transporte”.

La mujer en el SIU es más significativo su peso relativo en la manufactura y el comercio, esto nos permite señalar la importancia del SIU por la inserción de la mujer en actividades de producción, función que ha perdido progresivamente importancia en el sector moderno donde las actividades ligadas a los servicios son las que mayormente demandan fuerza de trabajo.

Los ingresos más altos se dan en el sector “servicios financieros” ubicándose el más bajo en la industria; en el sector informal urbano los ingresos más altos se dan en “servicios y transporte”; y “otros servicios” es el promedio de ingresos más bajos.

### 3. Por tamaño de las unidades productivas.

La encuesta de hogares indica que las 2/3 partes de los ocupados en el sector moderno, se ubican en unidades con más de 20 ocupados y un 11% se encuentra en unidades que absorbe de 1 a 5 ocupados. En el caso del sector informal, el 45% se encuentra en unidades individuales y el restante 55% de los ocupados se encontraban en aquellas que absorben de 2 a 5 ocupados. En el sector moderno se evidencia una brecha según el número de establecimientos con una concentración en los extremos, ya que las unidades de 1 a 5 representa el 53%; de 6 a 19 el 11%; y más de 20 al 35%.

## IV. Conclusiones y comentarios finales.

a. El análisis del sector informal a través de una Encuesta de hogares presenta limitaciones que derivan de la modalidad misma de la recolección de la información. Es importante establecer una Encuesta periódica de establecimientos, destinada exclusivamente a las ciudades del sector informal, dada la importancia de este sector en el marco del empleo, donde se pueda profundizar en lo que atañe a niveles de acumulación y a la doble característica del establecimiento, por ser unidad de consumo y unidad productiva.

b. La dimensión significativa del sector informal pone en evidencia que la problemática más aguda en términos de ocupación de la población económicamente activa no es el desempleo o desocupación abierta, sino el subempleo. La desocupación sin embargo no puede ser abandonada, debido a que los desempleados, jefes de familia, ubican la forma de completar la reproducción familiar, a través de su inserción en el sector informal, agravando la situación del conjunto por la presencia de unidades en menor nivel de productividad.

c. El sector informal constituye un universo demasiado atomizado, tanto más que cerca de la mitad de los establecimientos que lo conforman son por cuenta propia. Sin embargo una vía posible -afirma Gilda Farrel- parecería existir a través de la combinación de modalidades de asistencia o gestión institucional con otras de autogestión de los interesados.

**La diversificación de la oferta, el mejoramiento de la calidad de la producción y los estudios de mercado debería constituir objetivos específicos de los programas de capacitación profesional del Estado.**

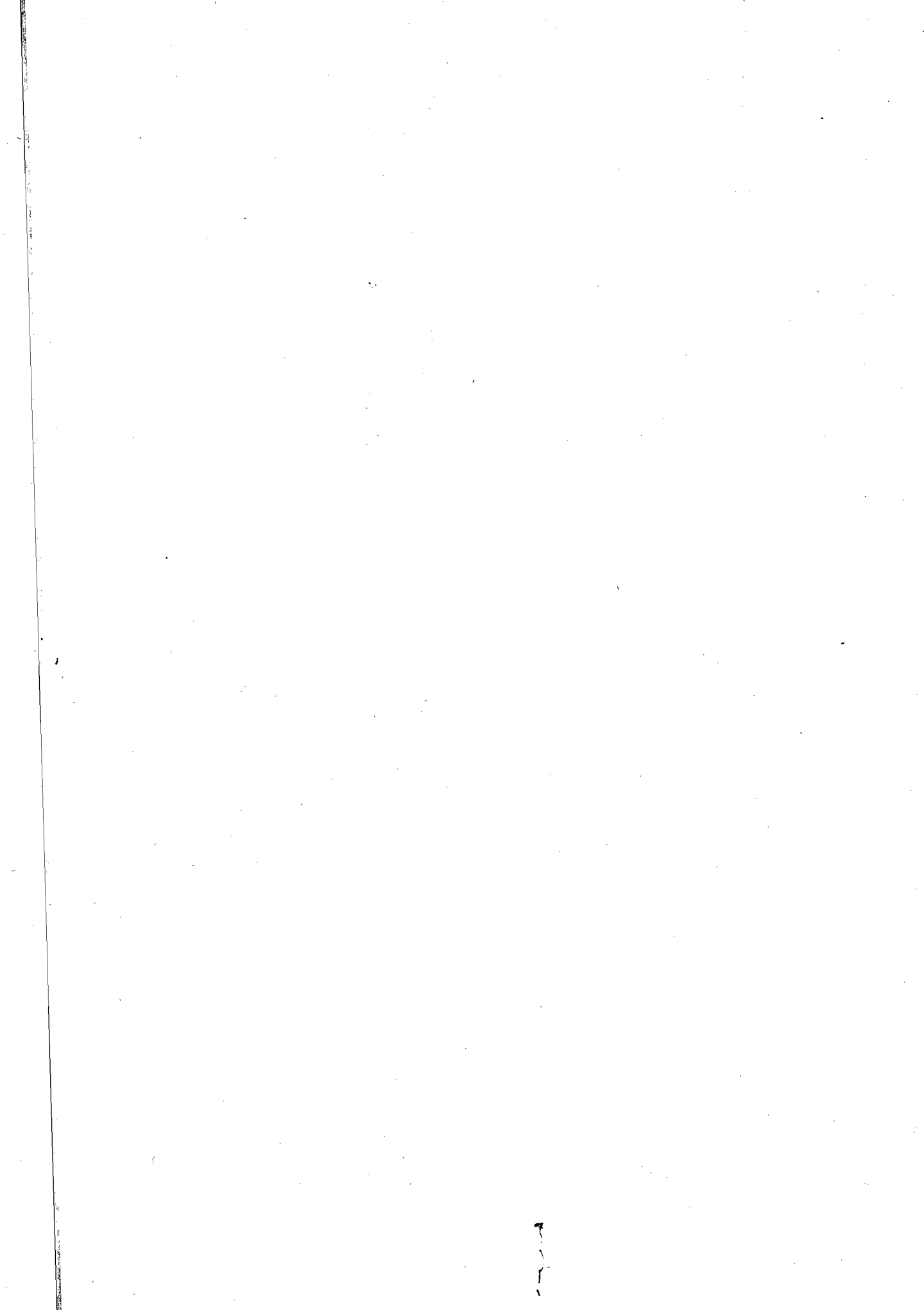
**d. En el SIU a diferencia del sector moderno, el trabajo asalariado tiene una importancia relativamente poco significativa. Esta característica hace que el objetivo principal de una política de apoyo al sector deba centrarse alrededor del mejoramiento y preservación de los puestos de trabajo ya constituidos antes que en la creación de empleo asalariado adicional.**



**PARTICIPACION DE LA MUJER  
EN EL SECTOR INFORMAL:  
DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS  
DE POLITICA**

**Lucía Burbano**





## **1. Introducción.**

Para realizar un diagnóstico y alternativas de política para la participación de la mujer en el Sector Informal; haré mención a algunas corrientes teóricas que ayudan a esclarecer la temática.

La importancia de su análisis radica en que cada uno de los enfoques tiene diferentes implicaciones en la formulación y propuestas de políticas para el sector.

Luego haré un análisis de la estructura del Sector Informal Urbano en el país, y la participación de la mujer, basándome en la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) efectuada por el Ministerio de Trabajo en Noviembre de 1987.

Por último, haré una breve referencia a las políticas alternativas para el sector.

## **2. Marco teórico.**

Algunas de las teorías que aluden a la existencia del Sector Informal, se fundamentan en la explicación de la llamada economía subterránea, que lo analizan como una economía sumergida que se efectúa fuera de la normatividad legal, desvinculada de la tributación fiscal convencional, producto de la excesiva intervención del estado en la actividad de los distintos mercados económicos, que "distorsiona" su libre y eficaz funcionamiento.

Esta concepción nos lleva a concluir que el Sector Informal dejará de serlo en el momento en que el estado elimine las excesivas regulaciones y normas legales (por ejemplo, la "sobrestimación" del salario de equilibrio, ya sea por la fijación del salario mínimo realizado por el estado, o por la acción de los sindicatos).

En algunos países de América Latina, en la década pasada, se aplicaron políticas derivadas de esta concepción, sin que disminuya la tendencia de crecimiento del Sector Informal.

En los países en desarrollo como el nuestro, las actividades económicas informales nacen por razones de sobrevivencia, como resultado de la falta de trabajo en el sector moderno. Si analizamos la falta de recursos característica de este sector (escasa tecnología, no acceso al crédito entre otros), comprobaremos que no se trata solamente -ni principalmente- de un problema de legalidad.

La concepción del PREALC se basa fundamentalmente en dos nociones: excedente de oferta de trabajo, y escasez de recursos productivos, complementarios del trabajo.

Es decir, que la población que trabaja en el Sector Informal de la economía, lo hace porque no hay oportunidades de trabajo en el sector moderno. La falta de fuentes de trabajo se debe a imperfecciones estructurales que parten del mercado de bienes, con la presencia de oligopolios que controlan los precios y los salarios.

PREALC sugiere el reconocimiento de mercados segmentados en los que se divide la demanda por trabajo. Parte de esta demanda "se asigna en las empresas oligopólicas del sector moderno, que establece y mantiene barreras al acceso de la competencia, y luego comparten con sus trabajadores las rentas originadas por tales barreras; la otra proviene de unidades productivas informales, cuya lógica de funcionamiento privilegia la subsistencia de sus miembros, en lugar de la acumulación capitalista. (\*)

Este enfoque teórico es digno de considerarse como importante, dado que sostiene que parte del trabajo informal es funcional a las estrategias de funcionamiento del sector moderno en épocas de crisis. De acuerdo a este criterio, las empresas modernas resolverían sus problemas de relación laboral, confiando parte de sus procesos productivos o de realización de sus productos a las actividades del Sector Informal.

Se reconoce al Sector Informal como un conjunto heterogéneo de actividades productivas que tienen un escaso acceso a factores de producción complementarios, siendo el más significativo la baja relación capital/trabajo, y como consecuencia, la baja productividad de la mano de obra y los bajos ingresos.

### **3. Participación de la mujer en la composición y estructura del Sector Informal Urbano.**

Para un mejor dimensionamiento de la participación de la mujer en el Sector Informal Urbano, reseñaré brevemente algunas cifras relacionadas con la participación de la mujer en la población total y la PEA.

#### **3.1. Mujer, población total y PEA**

De acuerdo a las estimaciones y proyecciones de la población realizadas por el INEC, los porcentajes de participación masculina y femenina en la población total, son prácticamente iguales para el año 1988.

Sin embargo, si analizamos la PEA por sexo, verificaremos que para el mismo año, la participación de la población masculina es más del doble de la femenina.

Esto se debe a que las metodologías para realizar las proyecciones y estimaciones de la PEA femenina, son sesgadas, porque muchas mujeres que desempeñan alguna actividad productiva desde su propio hogar, declaran como ocupación "quehaceres domésticos".

---

(\*) Mezzera, Jaime. Excedente de oferta de trabajo. Artículo de "La mujer en el sector informal". ILDIS, Quito, Editorial Nueva Sociedad, 1988.

Si comparamos las tasas de crecimiento de la PEA urbana y rural, veremos que la primera tuvo una tasa de crecimiento entre 4.6% y 6.6% en los últimos cuatro años, en tanto que la PEA rural estuvo entre -0.1% y 1.6%.

**Cuadro No. 1**  
**Población total según sexo**  
(miles de habitantes)

Año	Total	Hombres		Mujeres	
		absoluto	%	absoluto	%
1988	10,204	5,133	50.30	5,071	49.70

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población. INEC - 1984.

**Cuadro No. 2**  
**Población económicamente activa total según sexo**  
(miles de habitantes)

Año	Total	Hombres		Mujeres	
		absoluto	%	absoluto	%
1988	3,444	2,409	69.95	1,035	30.05

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población. INEC - 1984.

**Cuadro No. 3**  
**Tasas de crecimiento de la PEA urbana y rural**

Años	Urbano	Rural
1985	-	-
1986	6.6	-0.1
1987	4.8	1.5
1988	4.6	1.6

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población INEC 1984.

**Cuadro No. 4**  
**Tasas de crecimiento de la PEA urbana por sexo**

Años	Hombres	Mujeres
1985	-	-
1986	6.8	6.6
1987	4.8	4.6
1988	4.6	4.6

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población INEC 1984.

**Cuadro No. 5**  
**Tasas de crecimiento de la PEA rural por sexo**

Años	Hombres	Mujeres
1985	-	-
1986	-0.9	-0.9
1987	1.5	1.7
1988	1.6	1.6

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población INEC 1984.

Las tasas anuales de crecimiento de la PEA por sexo, mantienen comportamiento igual en términos generales, para el área urbana y rural.

La participación en términos relativos de la PEA en el sector rural es de 47.6% para hombres y 53.6% para mujeres, lo cual confirma una migración de hombres hacia el sector urbano, y el desempeño de la mujer en el campo como jefe de hogar, que de hecho asume además la ejecución de actividades económicas propias del medio rural: agricultura, artesanía, pequeño comercio, etc.

**Cuadro No. 6**  
**Población económicamente activa urbana y rural por sexo**  
**(miles de habitantes - año 1988)**

Sexo	Total		Urbana		Rural	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
HOMBRES	2,409	69.95	1,263	52.43	1,146	47.57
MUJERES	1,035	30.05	480	46.38	555	53.62
TOTAL	3,444	100.00	1,743	50.61	1,701	49.39

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población.  
INEC - 1984.

### 3.2. Peso relativo de la participación de la mujer del Sector Informal en el mercado de trabajo.

Tomando como referente a la encuesta del INEM, del total de la PEA en Quito, el 29% trabaja en el Sector Informal; en Guayaquil y Cuenca los porcentajes son mayores: 38% y 36% respectivamente.

Del total de ocupados, el 69.5% estuvieron en el Sector Informal, siendo en Guayaquil y Cuenca (81.5% y 77.1%) la tasa de ocupación mayor que en Quito (54.6%).

**Cuadro No. 7**  
Empleo del sector Informal de la economía por ciudad y sexo

	Quito			Guayaquil			Cuenca		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Tasa específica de participación	27.00	33.00	29.50	39.70	35.60	38.20	36.50	36.20	38.20
Tasa de ocupación	54.60	42.80	54.60	75.80	95.90	81.50	65.70	101.00	81.50

Tasa específica de participación: SIU/PEA x 100

Tasa de ocupación: SIU/ocupados x 100

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares - INEM 1985

Si analizamos comparativamente al sector moderno e informal en lo que respecta a la categoría ocupacional, es decir población asalariada, cuenta propia, patronos, familiares en relación de dependencia, observaremos que en el sector moderno los asalariados alcanzan al 91% del total, en tanto en el sector informal solamente el 24%. Al interior del Sector Informal, los patronos representan el 15% y los trabajadores por cuenta propia el 52%. Estas mismas categorías en el sector moderno son relativamente más pequeñas.

Estos porcentajes, si bien discriminan los roles de los sectores moderno e informal, no permiten esclarecer al interior de este último, las diferencias ocupacionales entre las distintas unidades económicas que lo constituyen. No es posible, con esta información, determinar quiénes realizan sus actividades en un nivel empresarial, cuyo objetivo sea acumular capital, o cuyos ingresos estén por encima, en términos cuantitativos y cualitativos, del de los otros sujetos del Sector Informal.

Alternativamente, podría aplicarse en el futuro una clasificación más desagregada, utilizando un clasificador ocupacional que permita establecer diferencias importantes.

Una experiencia a este respecto, la realizó el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, en el estudio "Reproducción de la Fuerza de Trabajo en Quito".

La variable "ingresos" nos permite distinguir las diferencias en el sector moderno e informal.

De manera global, los ingresos del sector informal representan en casi todos los casos, alrededor del 50% de los ingresos percibidos en el sector moderno.

Si consideramos que en el sector informal no se ha diferenciado los ingresos que perciben los patronos de microempresas, de los ingresos de los asalariados, no podemos hacernos una idea de cuán deprimido es el ingreso de estos últimos. Se calcula que alrededor del 55% de unidades informales no son unipersonales, lo que permite presumir que existen en estas unidades trabajadores en relación de dependencia.

Tomando como punto de partida los tramos de ingresos establecidos en la Encuesta Permanente de Hogares, el 34% de ocupados del sector moderno percibían ingresos entre S/.20.000,00 y S/.29.000,00, en tanto que en el sector informal percibían un 17% ingresos entre S/. 9.500,00 y S/. 14.000,00.

Igualmente, si como jefes de unidad económica informal, mayoritariamente figuran hombres, y si, complementariamente como trabajadores en relación familiar concurren la mujer o los hijos, sus remuneraciones o ingresos no pueden de momento ser establecidos, y el trabajo femenino queda nuevamente oculto. Sin embargo, a través del INEM y del UNEPROM podría efectuarse una investigación que permita verificar los ingresos reales de los asalariados del sector informal, y establecer al interior de éstos, una diferenciación por sexos. (ver cuadro No. 8).

Habría que aludir también, al hecho que hay mercados de trabajo informal más permeables o accesibles para mujeres, en razón de que la fuerza de trabajo masculina aún puede ser absorbida por el sector moderno por su aceptable productividad. Esto se deduce al comparar la estructura por sexos del sector informal por sexos en Quito y Guayaquil. En esta última ciudad hay la presencia de un mayor número de hombres en el sector informal (66.6%) que en Quito (53.1%) (ver cuadros en páginas siguientes).

Cuando en los mercados de trabajo hay mayor competitividad, las mujeres son desplazadas de las actividades productivas. Cuando la crisis se agudiza, no solo las mujeres activas desplazadas, sino también mujeres inactivas, crean ocupaciones en el sector informal para procurarse aunque fueran mínimos ingresos.

Es notable, que en el sector informal la población ocupada, tanto masculina como femenina, esté entre los rangos de 24 a 44 años. Estas edades coinciden con aquellas en que la mujer debe asumir mayores responsabilidades en el hogar, por el nacimiento y crianza de los hijos, incorporando ocupaciones que contribuyan a que sus actividades económicas le ocasionen jornadas de trabajo más largas e intensas. Cabe destacar que en anteriores hipótesis respecto al sector informal, se incluían, como parte de éste, a la PEA menor de 20 años y a los que se habían retirado o jubilado del trabajo formal, hipótesis que con la información actual ha sido descartada.

De otras variables analizadas en la encuesta del INEM, es importante destacar las relacionadas con niveles de instrucción y de afiliación al Seguro Social.

Se destaca que la mayoría de participación porcentual de la mujer en actividades del Sector Informal, se da entre aquellas que han acabado la instrucción primaria, y las que no han terminado la educación secundaria.

En otras categorías de instrucción (primaria, secundaria o universitaria), el porcentaje de participación es menor.

En lo referente a la Seguridad Social, se evidencia que el porcentaje trabajadores del Sector Informal no afiliados, es alto tanto para los hombres como para las mujeres.

Entre la categoría asalariada, para el caso de las mujeres, no son afiliadas el 70% de ellas, y entre las trabajadoras por cuenta propia no lo son el 94%.

Cabe hacer mención especial a la clasificación de la fuerza de trabajo por rama de actividad. Las mujeres del Sector Informal se ocupan con más frecuencia en el comercio y en la industria. Este comportamiento puede explicarse por el fácil abastecimiento diario (puede realizarse con baja disponibilidad de capital de giro) y de infraestructura que la actividad comercial requiere. Adicionalmente, la gestión y administración de un establecimiento de comercio es relativamente más sencillo que las otras ramas de actividad.

#### **4. Alternativas de política.**

En los últimos años, cuando la agudización de la crisis ha afectado los ingresos familiares por la desocupación abierta o por el subempleo del padre de familia, para complementar los ingresos del hogar, y en casos frecuentes para atenderlos completamente, el trabajo femenino ha sido un factor fundamental. La mujer, con ingresos menores, a pesar de jornadas más prolongadas, se ha constituido en el soporte de la crisis. Ha estado presente la mujer en multiplicidad de actividades de tipo comunitario, donde su trabajo se hace presente como un aporte gratuito para el mantenimiento y la reproducción social (concurrencia a mingas, participación en organizaciones, etc.).

Esta participación femenina en el trabajo, como elemento productor de ingresos, o el trabajo comunitario, ha hecho posible revalorar sus capacidades. Los trabajos comunitarios, allí donde han tenido tradición -especialmente en el área rural- han permitido potenciar el funcionamiento de redes de solidaridad.

Por otra parte, han sido las mismas mujeres, en este caso en el ámbito urbano, las que se han organizado para crear instituciones que privilegien la investigación de la problemática femenina, y para propiciar la ejecución de acciones que atiendan aspectos relacionados con la salud, la capacitación técnica, la asistencia legal, el impulso de la organización y el acceso a formas características de comunicación y difusión. Entre estas instituciones cabe destacar al CEPAM y al CAM, en Quito, así como al CECIM en Guayaquil (\*).

En lo estrictamente relacionado con los sectores productivos cabe destacar que existe en la mujer la disposición a efectuar actividades que a la vez que le faciliten el acceso a ingresos que le son necesarios, les permita resolver o paliar algunos problemas relacionados con la salud, la nutrición o la atención a menores.

---

(\*) CEPAM: Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer.  
CECIM: Comité Ecuatoriano de Cooperación Internacional de la Mujer.  
CAM: Centro de Acción de la Mujer.



**CUADRO No. 8**  
**Población económicamente activa por sector de ocupación y sexo (%)**

Sexo	Quito			Guayaquil			Cuenca			Total 3 ciudades		
	SIU %	SM (*) %	OTROS(**) %	SIU %	SM %	OTROS %	SIU %	SM %	OTROS %	SIU %	SM %	OTROS %
Hombres	53.08	64.22	24.76	66.63	68.67	26.60	57.65	65.28	15.58	61.37	66.48	25.05
Mujeres	46.92	35.78	75.24	33.37	31.33	73.40	42.35	34.72	84.42	38.63	33.52	74.95
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuesta de hogares sobre empleo y desempleo. INEM-Nov. 1987.

(\*) Incluye la población desocupada.

(\*\*) Ocupados en actividades agrícolas y servicio doméstico.

**Cuadro No. 9**  
**Población económicamente activa por sector, sexo y jefatura de hogar (%)**

		SECTOR MODERNO		SIU		OTROS		TOTAL PEA	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
		%	%	%	%	%	%	%	%
Q U I T O	Jefe	68.32	13.00	72.30	16.77	72.63	15.69	69.53	14.60
	No jefe	31.68	87.00	27.70	83.23	27.37	84.31	30.47	85.40
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
G Y Q L	Jefe	59.91	11.35	62.69	17.81	65.74	13.42	61.23	14.03
	No jefe	40.09	88.65	37.31	82.19	34.26	86.58	38.77	85.97
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
C U E N C A	Jefe	62.61	10.47	71.02	18.50	84.57	9.92	66.28	13.26
	No jefe	37.39	89.53	28.98	81.50	15.43	90.08	33.72	86.74
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
T O T A L	Jefe	63.68	12.08	66.09	17.43	69.11	13.91	64.70	14.22
	No jefe	36.32	87.92	33.91	82.57	30.89	86.09	35.30	85.78
	Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INEM, 1987.

**Cuadro No. 10**  
**Población ocupada por categoría ocupacional y sexo (%)**

	SECTOR MODERNO		SIU		OTROS		TOTAL PEA		
	Hombres %	Mujeres %	Hombres %	Mujeres %	Hombres %	Mujeres %	Hombres %	Mujeres %	
Q U I T O	Asalariado	89.88	94.47	25.32	19.94	57.18	3.53	70.07	52.70
	Cuenta propia	3.83	2.13	45.17	53.81	13.10	1.17	16.12	21.39
	Patronos	5.51	2.39	23.62	11.38	19.02	0.39	11.22	5.46
	T.F.N.R.	0.18	0.38	5.88	14.87	3.56	0.00	1.95	5.76
	Servicio doméstico	0.60	0.63	0.00	0.00	7.14	94.91	0.65	14.68
	TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
G Y Q L	Asalariado	89.92	92.61	28.22	15.59	69.44	5.03	63.55	44.93
	Cuenta propia	3.97	3.94	50.94	59.25	5.55	1.68	23.50	25.15
	Patronos	5.01	2.30	14.93	8.22	13.90	0.67	9.46	4.29
	T.F.N.R.	0.07	0.16	5.92	16.94	0.93	0.00	2.53	6.70
	Servicio doméstico	1.04	0.99	0.00	0.00	10.19	92.62	0.96	18.92
	TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
C U E N C A	Asalariado	87.62	96.80	28.38	20.87	11.55	1.43	62.61	46.13
	Cuenta propia	5.90	2.00	44.40	57.13	42.33	2.85	21.78	23.83
	Patronos	5.33	1.19	23.18	9.43	46.12	2.15	13.39	4.63
	T.F.N.R.	0.58	0.00	4.04	12.58	0.00	0.72	1.89	5.10
	Servicio doméstico	0.57	0.00	0.00	0.00	0.00	92.86	0.34	20.30
	TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INEM, 1987.

Es evidente, en la atención de unidades de pequeña producción, de comercio y de servicios (talleres de costura, tiendas comunales, panaderías, hogares comunales, etc.), encontrar espacios de trabajo femenino que asocien las actividades laborales y la obtención de ingresos, con el mejoramiento de la nutrición, el abastecimiento de productos de consumo básico y la orientación infantil.

En las áreas rurales marginales y en los barrios populares urbanos, se desarrollan y pueden observarse estas actividades solidarias, aplicables a la ejecución de políticas de empleo, de financiamiento crediticio o de asistencia social.

Las alternativas de política para el trabajo femenino en el Sector Informal deberían tomar en consideración no sólo el rol de la mujer frente a las actividades laborales y el ingreso, sino en la complejidad de roles que la mujer confronta al atender simultáneamente otras exigencias familiares. Lo justo sería que esta complejidad de roles le retribuya a la mujer de igual o mejor manera que al hombre, pero, en la práctica, sucede lo contrario. Mujeres suficientemente capacitadas son discriminadas al tratar de incorporarse al mercado laboral si están gestando o están deseando tener hijos. Muchas mujeres, incluidas profesionales, son desplazadas, o no son recibidas, en trabajos del sector moderno, por su condición de ser madres. Por supuesto las que precisan ingresos para su propia subsistencia o las de sus familias, se dedican a realizar actividades de baja productividad, de menores ingresos y de horarios más difíciles dentro del Sector Informal.

Estas situaciones ameritan que las investigaciones relacionadas con el empleo, de algún modo, enfoquen esas características que agravan las condiciones de desventaja de la mujer frente al empleo.

## **5. Conclusiones y recomendaciones.**

Todos los aspectos cuantitativos y cualitativos señalados respecto a las condiciones y características de la participación de la mujer en el mercado laboral, y más concretamente en el Sector Informal, permiten apuntar las siguientes conclusiones y recomendaciones, a juicio de la autora:

a) Contrastando las distintas propuestas teóricas enunciadas, y con los resultados de la encuesta del INEM, se pueden hacer algunas reflexiones: en términos generales, si bien la Encuesta de Hogares nos ha permitido conocer la estructura y composición del Sector Informal Urbano en las tres principales ciudades del país, estos resultados podrían haberse mejorado en sus aspectos informativos si, consecutivamente, se hubiera realizado una investigación mixta. Es decir, una encuesta de hogares en la que los potenciales jefes de empresas informales declaren la ubicación física de su establecimiento, para luego realizar la investigación directa de éstos, lo que permitiría obtener indicadores del sector, más precisos.

b) Es necesario resaltar también que, en la encuesta del INEM, no está explicitada la relación entre la cobertura de la muestra y el universo de la PEA nacional, o de la PEA de cada una de las ciudades. Convendría que se explique qué posibilidades de expansión tienen los resultados, para poder dar mayor consistencia a los análisis.

c) Es necesario recomendar que haya una coordinación metodológica suficiente entre el INEM y el INEC, para que los resultados de las investigaciones que uno y otro realicen, puedan ser contrastados entre sí, y mutuamente complementados.

d) Como ya ha sido señalado en este Seminario, existe una gran superposición entre Sector Informal, pobreza e indigencia y subempleo. Ello conlleva una implicación directa respecto al aspecto de los ingresos, por lo cual sería de suma utilidad que el INEM procese -en caso no se lo haya hecho- o publique, una mayor cantidad de información que cruce esta variable con las demás variables de la EPH, sobre todo las referidas al Sector Informal.

e) A fin de evidenciar con mayor precisión el rol económico de la mujer, sería importante que se acentúe el relevamiento de información respecto a las actividades económicas (productivas, de servicios, etc.) que las mujeres realizan complementariamente a los quehaceres domésticos, y que muchas veces quedan excluidas de las cuantificaciones estadísticas.

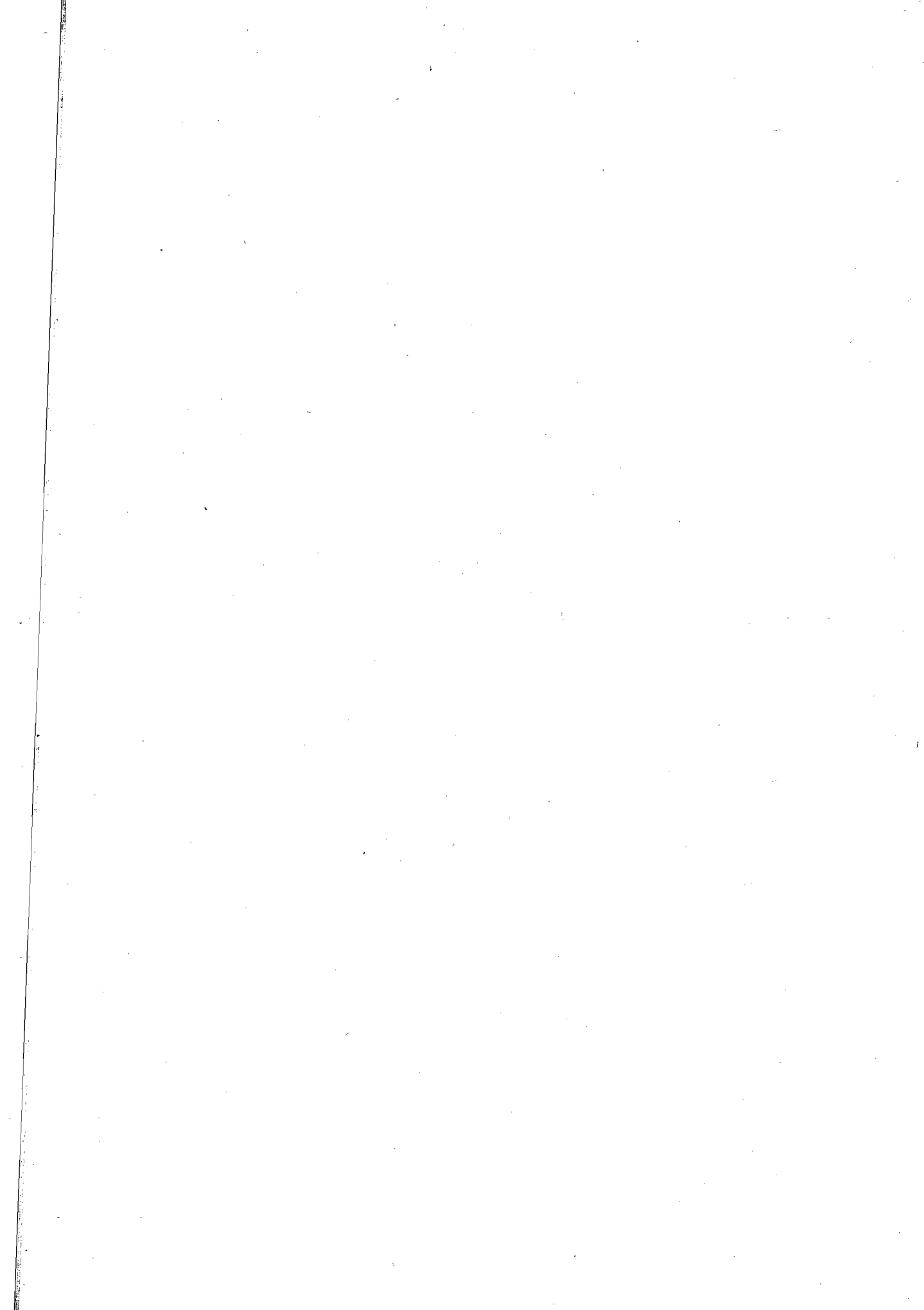
f) En lo referido a políticas de promoción de la mujer trabajadora, particularmente del Sector Informal, es recomendable que los organismos del Estado encargados de diseñarlas, proponerlas e implementarlas, coordinen estrechamente con los organismos no gubernamentales que han desarrollado una rica y vasta experiencia al respecto, con el objeto de dotar de mayor eficacia a dichas políticas.



LINEAMIENTOS DE UNA POLITICA  
DE DESARROLLO INDUSTRIAL CON  
ENFASIS EN LA GENERACION  
DE EMPLEO

**Galo Abril**

**Rafael Urríola**





## **Introducción.**

Este documento esboza los lineamientos de una política de reactivación industrial con énfasis en la problemática del empleo. Los autores, G. Abril y R. Urriola, hemos estado trabajando en el tema de industrialización, política e incentivos de fomento industrial en un convenio CEPLAES-IDRC (Canadá) que durará hasta mediados de 1990. Por estas circunstancias parecía innecesario y redundante realizar nuevamente un diagnóstico del desarrollo industrial ecuatoriano por lo que se resolvió referir al lector a los capítulos relevantes (preliminares e inéditos) de los informes de la primera etapa de la investigación que se encuentra a disposición en CEPLAES. Ese material es, a la vez, el sustento teórico-académico de la sección aquí publicada. Por lo tanto, el lector no debe extrañarse que en esta publicación se evite el uso extensivo de cifras, detalles y explicaciones que forman parte del contenido del estudio.

De todos modos el presente documento: "Lineamientos de una política de desarrollo industrial con énfasis en la generación de empleo", empieza con una breve síntesis de la evolución del sector industrial y los efectos globales de la política e incentivos económicos aplicados especialmente en el tercer subperíodo de análisis (1982-1987). A partir de esta contextualización, se inicia una segunda sección basada fundamentalmente en algunas interpretaciones econométricas preliminares que permiten evaluar a nivel de cada rama (de las 34 que cubren las Cuentas Nacionales) su capacidad de generar empleo de manera indirecta y directa. Esta jerarquización permite identificar proyectos prioritarios en cuanto a efectos multiplicadores de empleo y baja densidad de capital. En una tercera sección se identifican políticas complementarias de tipo macroeconómico que enfrentan situaciones estructurales de la economía ecuatoriana. En este caso; aunque fuera del alcance central del informe, por su carácter de indispensable, se revisan lineamientos de una política de desarrollo tecnológico, de distribución de ingresos y de articulación socio-económica. En fin, en la cuarta sección se revisa, también en términos generales, el instrumental disponible por el aparato público (políticas monetarias, fiscal, arancelaria, etc.) y se plantean algunos mecanismos que requiere la coherencia con los objetivos de empleo aquí expresados. La quinta sección contiene un resumen simplificado de las proposiciones que surgieron del análisis del estudio global sobre industrialización y de la sección principal de este documento.

Por otra parte, es necesario especificar algunas limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza. En primer lugar, la información en cuanto a empleo es aproximativa por las deficiencias en las estadísticas oficiales disponibles y por la insuficiencia en las elaboraciones econométricas existentes en el país. En segundo lugar, las estimaciones de los efectos reales en generación de empleo de los proyectos propuestos

deben ser afinados mediante estudios de prefactibilidad específicos que, además, deben considerar efectos y condiciones complementarias a los proyectos. Por ejemplo, disponibilidad de recursos, desplazamiento de producción actual, efectos sobre importaciones, existencia de insumos, etc. En tercer lugar, el conjunto de proposiciones, de una u otra manera, implican reordenamiento del uso de recursos fiscales y líneas de apoyo de recursos privados. Lo primero enfrenta el problema de la capacidad de reasignar fondos públicos y de captar nuevos fondos y lo segundo, la voluntad política y económica de los agentes privados para colaborar en los programas gubernamentales. Ambos problemas escapan a los objetivos de este documento.

## **1. Síntesis de diagnóstico y evaluación de la economía ecuatoriana (1970-1986).**

La industrialización ecuatoriana ha sido analizada desde la década de los 70, a partir de una subdivisión en tres períodos: el primero (1972-1976) marcado por los efectos globales de crecimiento que impulsó la explotación petrolera; el segundo (1977-1981) en que el dinamismo interno se vió sostenido por los flujos externos y abundantes de divisas y, el tercero (1982-1988) en que se eliminan estos factores dibujándose una situación de crisis (Abril-Urriola, 1988).

Los efectos externos provenientes de la reversión del flujo de fondos en que el Ecuador se convierte en proveedor neto de recursos hacia los países centrales provocó un déficit creciente de Balanza de Pagos; alzas sucesivas de tipo de cambio y por lo tanto, encarecimiento de los bienes importados que recayeron rápidamente sobre los coeficientes de inversión, alterando a la vez los precios relativos internos.

Así descrita la situación, en relación a los efectos del contexto internacional, cabe notar que los problemas globales de la economía tienen, ciertamente, componentes endógenos, manejables a través de la política económica nacional.

Con la promoción de la manufactura en base a la Ley de Fomento Industrial, en sus versiones de 1971 y 1973, se definió que el pivote del desarrollo económico del país, sería el sector industrial para lo cual se establece una amplia gama de incentivos como: exoneraciones a la instalación y los impuestos en los primeros años de funcionamiento de las empresas; exenciones arancelarias a la importación de materias primas y maquinarias no producidas internamente; protección frente a la competencia externa vía prohibición de importaciones de productos similares a los producidos en el país; créditos a tasas de interés real negativas; líneas de crédito especiales a los productos industriales para exportación, etc.

Se confió en que la política de incentivos ayudaría a la generación de empleos, a la reducción del déficit en divisas del sector industrial como producto de la sustitución de importaciones y a una mayor integración-diversificación de la producción reduciendo en un mayor uso de recursos nacionales. Los resultados, en cuanto a estos objetivos, fueron modestos. La tasa de crecimiento del empleo manufacturero no fue mayor que la PEA en general; los incentivos privilegiaron una política de inversión intensiva en maquinarias e insumos importados y no en el uso de mano de obra y recursos nacionales, incluyendo un sobredimensionamiento de la capacidad instalada lo que, en último término, encareció los precios al consumidor. El proceso sustitutivo

se detuvo rápidamente en la llamada sustitución "fácil" compuesta esencialmente por bienes de consumo final (alimentos y textiles fundamentalmente) y la industria de bienes intermedios y de capital, por el contrario, aumentó su déficit comercial externo.

Desde otro ángulo, la concentración de la producción y el capital se intensifica a lo largo del período. Un reducido número de empresas en cada subrama controla altas proporciones del mercado; la descentralización geográfica no ha podido lograrse y las zonas centrales, alrededor de Quito, Guayaquil y Cuenca absorben prácticamente el conjunto de la producción industrial nacional.

La integración de procesos productivos ha sido exigua alcanzando escasamente a algunos productos de la rama agroindustrial (aceites, alimentos balanceados para animales y productos del mar). Gran parte de estos procesos, a menudo considerados contradictorios, adquieren lógica ante la ausencia de coherencia entre la política de desarrollo económico, los objetivos centrales del Fomento Industrial y los instrumentos utilizados para lograrlos. Si a ello se agrega la inexistencia de una política de desarrollo tecnológico se explica la sostenida falta de competitividad internacional que se refleja en la incapacidad del sector industrial para diversificar exportaciones. Los elaborados de productos primarios propios del país (petróleo, café y cacao) así como de productos del mar dan cuenta de más del 90 por ciento de las ventas en el exterior de bienes industriales.

Por otra parte, el mismo fenómeno de la concentración productiva tiende a anular la conformación de perfiles tecnológicos apropiados para cada escala de producción. Las pequeñas unidades con mayor intensidad empleo/producto sacrifican forzosamente rentabilidad y productividad debatiéndose permanentemente en un rango de inestabilidad que les impide consolidar una franja productiva con la necesaria autonomía relativa con respecto a otras empresas o con el capital financiero.

Las correcciones a la política de incentivos implementadas antes de y durante el gobierno del ingeniero Febres Cordero se inscriben en el marco de las políticas de ajuste y estabilización que han propugnado organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional. Mayor acción de mercados a través de un libre juego de oferta y demanda, así como reducción de la ingerencia del aparato estatal en la vida económica constituyeron los pilares estratégicos de la política económica, principalmente, en estos últimos cuatro años. Así, la flotación de las tasas de interés, la desincautación del mercado de divisas, la reducción y tendencia a unificación de las tasas arancelarias, la suspensión de items diversos en las listas preferenciales a la importación y el descarte de políticas de fijación de precios o "política de precios reales" fueron los hitos que marcaron la etapa última. Los resultados de este período son de difícil evaluación en la medida que el panorama económico se vio entorpecido por factores naturales no predecibles como las sequías e inundaciones y el sismo de marzo de 1987, y por factores exógenos con un gran peso en la vulnerable economía nacional como es la ostensible baja de los precios del petróleo.

No obstante, hay efectos directos atribuibles a la política económica y que merecen ser destacados. La demanda interna se mantuvo estancada como producto de la política restrictiva. Asimismo, la disminución de importaciones, que alivió el déficit de balanza comercial, se hizo a costa de una severa reducción de inversiones públicas

y privadas. Hay indicios suficientes para argumentar una tendencia regresiva en la distribución de ingresos lo que se verifica en dos indicadores básicos: la mayor proporción de la relación excedente bruto de explotación/remuneraciones de los empleados y las ganancias extraordinarias de los exportadores ocasionadas por las constantes alzas del tipo de cambio. El desempleo supera la barrera de los dos dígitos, el subempleo sigue siendo un problema sustancial en la economía ecuatoriana. En resumen, el reordenamiento estructural de la economía ha tenido éxitos relativos en materia de ajuste pero sacrificando gran parte de las metas de equidad y desarrollo; por lo menos, según lo observado hasta aquí.

## **2. Política industrial y generación de empleo.**

En esta sección se trata de enfatizar el aspecto industrial en relación al empleo. Sin embargo, diferentes opiniones autorizadas coinciden en la necesidad de exigir una mayor articulación entre las políticas económicas sectoriales, coyunturales y de desarrollo (1). En términos generales, en los últimos años en el Ecuador se han esbozado tres líneas analíticas sobre políticas económicas. La primera que llamaremos estrategia de necesidades básicas y que reúne un buen número de documentos e información elaborada por un equipo de ISS-PREALC entre los que destacan R. Vos, A. Alarcon, A. Gutiérrez, E. Delabastida, etc. Estos lineamientos parten de un análisis profundo de la situación de los grupos de menores ingresos, luego se califican un grupo de necesidades básicas de esta población y finalmente, mediante un imaginativo instrumental analítico y metodológico entre lo que destaca la desagregación de la matriz insumo producto por unidades de diferente tipo tecnológico, se hace un análisis de las posibilidades de la oferta de estos bienes básicos. Por otra parte, el análisis de un grupo de investigadores de la Universidad de Boston (D. Schydrowsky, S. Levy, R. Parot, M. Rodríguez, etc.) plantea el análisis partiendo de los costos domésticos de la divisa, es decir, analizando comparativamente las posibilidades de producir internamente un bien en términos competitivos sociales con los productos externos. Este análisis permite diferenciar ramas o subramas competitivas y además las políticas e instrumentos a disposición del aparato público para orientar la competitividad. Por su lado, el análisis que realiza el equipo de CEPLAES, en primer lugar, intenta evaluar la correlación entre incentivos (políticas) y objetivos en el desarrollo industrial, para terminar con proposiciones que adecuen los incentivos a priorizaciones de corto o largo plazo en términos generales. La importancia de estos enfoques es que, finalmente, no son incompatibles y que el esfuerzo de unificación y afinamiento de criterios puede ser de gran utilidad en un futuro cercano.

### **a) Generación de empleo a nivel sectorial.**

La información obtenida para los sectores productivos considerados indica que en promedio anual, entre 1972 y 1985, el sector Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (ramas 1-5) mantiene un primer lugar, con más o menos 53 empleos generados directamente y menos de 1 indirectamente (cerca de 54 en total) por millón de sucres

1 Ver las diferentes ponencias presentadas en el Seminario Internacional sobre Políticas e Incentivos de Fomento Industrial organizado por CEPLAES-ILDIS. Quito, octubre 1987. (Hay un libro en preparación).

(constantes de 1975) de producción adicional en su propia actividad. En segundo lugar se encuentra el sector manufacturero (ramas 09 a la 21) que en promedio por año y por rama genera cerca de 4 empleos directamente y 16 indirectamente (20 en total). Luego está el grupo Electricidad, Gas y Agua, y Comercio (ramas 22 y 24 ) con 11.5 directamente y 2.5 indirectamente en promedio (14 en total); le sigue el sector de la Construcción con 7.5 empleos directos y 6 indirectos (13.5 en total) y por último, Petróleo y Otras minas (ramas 6-8) con menos de 1/2 empleo directo y uno y medio indirecto (aproximadamente 2 en total ). Esto y los datos presentados en los párrafos b) y c) siguientes han sido tomados de Abril-Urriola (1988).

Es importante resaltar que aunque particularmente la industria manufacturera tenga una menor capacidad para en forma directa (en sus propias actividades) generar empleo, por sus vínculos con el resto de actividades productivas, cuando se considera solamente la generación indirecta de empleo el sector se coloca en un primer lugar (antes de la Construcción). Además, como veremos luego, existen ramas de la industria, en especial las vinculadas con el sector agropecuario, que aunque generen un mínimo de empleo directo poseen un elevado poder expansivo, generando un empleo indirecto significativamente superior al promedio para el conjunto de todas las actividades productivas (20 empleos en promedio para tales ramas contra 4.5 para el conjunto). De esta observación y la anterior, sobre que el sector agropecuario tiene un poder expansivo insignificante, se puede establecer un primer criterio sobre prioridades a determinar en cuanto a favorecer una reactivación económica con objetivos de empleo, a través de una reactivación industrial en general y de las industrias vinculadas con el sector agropecuario en particular. A la inversa, lo observado pone en duda lo apropiado de un restablecimiento indiscriminado del sector agropecuario (que tiene una capacidad mínima de empleo indirecto), a costa de una paralización del proceso industrial, como muchos en la actualidad propugnan.

#### b) Empleo a nivel de ramas de la actividad.

A nivel de ramas de la actividad productiva se observa que las más importantes generadoras de empleo *directo* son la Agricultura (ramas 1-5) con 53 empleos en promedio para los años observados; Electricidad, Gas y Agua y Comercio (ramas 22 y 24 ) con 11.5 en promedio; Madera (ramas 16) con 8.5; la Construcción (rama 23) con 7.5; y Textiles, prendas de vestir e industria del cuero, con cerca de 7 empleos, por millón de sucres de incremento en producción. Entre las menos eficientes en este sentido se hallan Carnes y Pescado elaborado (rama 09), Cereales y Panadería (rama 10) y Productos Alimenticios diversos (rama 12) que como máximo generan 2 empleos directos por cada incremento señalado.

Empero, al considerar la generación total de empleo (indirecto incluido) se halla que las ramas últimamente mencionadas mantienen un primer puesto. Carnes y Pescado elaborado, induce en promedio para los años considerados cerca de 41 empleos en total, Cereales y Panadería más o menos 40, Productos alimenticios diversos 33, Madera 31, Azúcar 20 empleos y Construcción y Obras Públicas 13.5. Como se observó anteriormente, todas estas ramas tienen una vinculación directa con el sector primario (Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca) lo que les da una propiedad importante a considerar cuando se trate de programas selectivos de reactivación económica. Sin embargo, en este contexto, debe considerarse que los promedios anuales referidos

hasta aquí son válidos para el período en su conjunto y superiores al coeficiente empleo-producto que las ramas poseen actualmente ya que, como veremos a continuación ha existido una tendencia general significativa hacia una menor intensidad en el uso de mano de obra en la economía.

c. Variaciones de la intensidad en el uso de mano de obra.

Al observar la tendencia de la variación en el efecto global de empleo (reflejado por un coeficiente de 328 empleos en promedio anual para el período, por millón de sucres producido por cada una de las actividades de la economía tomadas en las corridas) se encuentra un deterioro correspondiente al -21 por ciento, si se considera la capacidad que existía en 1972 y la que existió en 1985. Esto quiere decir que la economía ecuatoriana tiende marcadamente hacia una menor intensidad de uso de mano de obra -menos empleo por unidad de producto-.

En esta tendencia, el mayor peso corresponde a la industria, ramas 09 y 19, cuyo coeficiente empleo total-producto se reduce en un 41 por ciento y el empleo indirecto en un 29 por ciento. En este sentido, le sigue el sector Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (rama 1 a 5) que en promedio reducen su generación de empleo tanto total como directo en un 15.7 por ciento; situación compatible con los procesos migratorios del campo a la ciudad actualizados en el país durante la última década. Dada la capacidad de producción agrícola creciente, en términos de oferta de bienes y valor agregado se podría concluir también que existe un cierto proceso de modernización del agro.

Por esta vía, a nivel de ramas de la actividad manufacturera, se reduce también el efecto empleo total en Carnes y Pescado elaborado (09), Cereales y Panadería (10) y Tabaco elaborado (14) de la industria vinculada estrechamente al sector primario. Una ligera tendencia a disminuir el total de empleos se presenta para el resto de ramas, excepto azúcar (que se mantiene más o menos constante); aunque debe considerarse que el deterioro significativo que se observa en 1982 para esta última rama y en general para aquellas vinculadas al sector agropecuario, con certeza, se vio influenciado por una cosecha insuficiente, efecto de las lluvias que afectaron al país entre 1982 y 1983.

Para la rama 13 (Bebidas) se observa una tendencia creciente en el efecto de empleo directo; es decir, un crecimiento que no proviene del sector primario (efecto indirecto) sino de su propia actividad (mayor uso de mano de obra en la misma rama). La rama Papel e Imprentas (17) presenta una tendencia creciente en el efecto global a partir de 1981 que proviene tanto de un aumento en la demanda de las ramas 1 a 8 como de un aumento de empleo en su propia actividad; sin embargo, de este crecimiento a partir de 1981, la rama no logra recuperar el coeficiente que mantenía a inicios del período (cerca de 12 empleos en 1972, contra 8 en 1985).

Como tendencia, es algo significativo el incremento de empleo generado a partir de 1981 por las ramas 20 y 21: Industrias Química y del caucho; Minerales básicos, metálicos y no metálicos; Maquinaria, equipo y material de transporte; y otras industrias manufactureras, respectivamente. En estos casos el incremento proviene principalmente también como efecto directo, de un incremento en empleo por unidad producida en sus propias actividades.

La industria de la Construcción (rama 23) también aumenta el empleo generado directamente (16 por ciento entre 1972-85; aunque superior al 20 por ciento a partir de 1981). Este incremento podría estar asociado a un mayor volumen de producción en construcciones de menor escala (vivienda), intensivas en el uso de mano de obra no calificada, que caracterizó al sector a partir de 1981; cuando el mercado para edificaciones de gran tamaño, oficinas y similares, se satura (Abril Ojeda, 1984).

En síntesis, en cuanto a la tendencia creciente en la intensidad de utilización directa de mano de obra para ciertas ramas (13, 17, 20, 21) de la economía, podría decirse que, ésta tiene un cierto grado de correlación con la disminución de nuevas inversiones intensivas en el uso de bienes de capital con un alto componente importado; que se han encarecido por depreciación de la moneda y endurecimiento de las condiciones crediticias; fenómeno característico de los años 81 al 85 cuando la tendencia se actualiza. Sin embargo, dado el escaso margen sustitutivo de capital y trabajo, por las rigideces en el uso de plantas, hay diversas ramas que no aumentan el uso de mano de obra pese a la reducción de su precio relativo.

#### d) Síntesis de priorización de proyectos.

En cuanto, al analizar industria-empleo se está planteando que el objetivo es priorizar la generación de puestos de trabajo, en un contexto de reactivación de la economía a través del sector industrial. De manera estática y a la luz de lo expresado en las secciones precedentes sobre efectos directos e indirectos de empleo se establece una primera aproximación válida para priorizar ciertas ramas de la economía. Desde el punto de vista de generación directa de empleo son la agricultura y la construcción las actividades que parecen ofrecer mayores ventajas. Al interior de la manufactura son las ramas de madera y textil que logran la mayor capacidad de generación de empleos directos ante aumentos determinados de la producción final de cada rama. Si bien los servicios tienen también un componente significativo en la relación empleo-producto desde el punto de vista de proposiciones no parece significativo insistir en fomentar estas actividades porque buena parte de esta relación proviene de un microcomercio que, además de tener escasas posibilidades de mejorar la productividad (aumentar las ventas por unidad) los ingresos reales promedios por ocupado en esta actividad son bastante inferiores aun al mínimo vital (IIE-UC, 1985). La situación de la agricultura es similar. De las estadísticas disponibles sobre empleo en la rama hay que pensar que el efecto empleo está fuertemente influenciado por una contabilidad ligera de la subocupación que es notoria por el carácter temporario de esa producción. En alguna medida, la dinámica del desarrollo agropecuario de los últimos años, como se verifica en los Censos nacionales, tiende inexorablemente a desplazar mano de obra, al mismo tiempo que a intensificar el uso de la misma en unidades de tipo empresarial con mayor componente de capital que, mayoritariamente, se relacionan con actividades agroindustriales (Urriola, 1987). Sin embargo, existen formas alternativas de generación de empleos a través de programas prioritarios de reemplazo de importaciones de bienes agrícolas insumos de la agroindustria.

El caso del trigo es ejemplificador. Actualmente se importan alrededor de 350.000 tm. anuales que equivalen a un precio promedio CIF de alrededor de 61 millones de dólares. Además del ahorro de divisas la producción nacional podría ocupar más de 200.000 ha. (en el supuesto de rendimientos promedios bajos internacionalmente de

1.5 Tm/ha.) y el empleo que se generaría podría alcanzar a 8 millones de jornadas de trabajo, es decir, unas 40.000 plazas (2). Por lo demás, por el aumento de precio de las divisas se podría evitar la situación anterior en que cultivos como trigo y cebada no resultaban rentables. En el caso de la cebada, haciendo cálculos similares a los del trigo, la sustitución de importaciones para la demanda por la industria cervecera sería de 30.000 TM con 30.000 ha. y un uso de aproximadamente 1.200.000 jornales, es decir, unos 6.000 empleos anuales permanentes. Con estos dos ejemplos se quiere mostrar el potencial de generación de empleo en procesos sustitutivos poco complejos técnicamente. No obstante, en la implementación de estas políticas (como en cualquier otra) aparecen dificultades que será necesario sobrepasar. Un botón de muestra es que no es simple encontrar nada menos que 230.000 ha. disponibles para estos proyectos. Hay ejemplos adicionales en la importación de leche en polvo (solucionable principalmente a través de manejos adecuados en el hato ganadero) o de soya (que bastaría con diversificar el uso del residuo llamado torta) etc. En conclusión, una política de empleo en el sector agropecuario difícilmente puede lograr intensificar numéricamente el uso de mano de obra actual en los cultivos actuales ya que manifiesta en general, una escasa productividad pero, en cambio, puede hacerlo a través del trabajo adicional que requeriría la sustitución de importaciones y una preparación gradual para asumir los aumentos de producción compatibles con las variaciones de la demanda interna que deban generar políticas redistributivas en favor de los grupos de menores ingresos.

En el caso de la construcción, con alto nivel de empleo directo por producto adicional, se verifica un sector clave de dinamismo estructural. De una parte, porque, en una política de satisfacción de necesidades básicas en el Ecuador es imposible desdeñar el asunto vivienda que constituye una reivindicación sentida en los sectores mayoritarios de la población. De acuerdo a sondeos preliminares con empresas constructoras la oferta de vivienda actualmente está limitada a sectores de altos ingresos. Entre las principales trabas para plantear soluciones habitacionales de menor costo es que los potenciales demandantes de este tipo de viviendas no son sujetos de crédito de ningún organismo público o privado. En consecuencia, un programa de crédito selectivo y una línea de incentivos a empresas que se inscriban en un programa de vivienda de este tipo (exoneración fiscales correlativas al número de soluciones aportadas, descuentos arancelarios a importaciones en relación al mismo criterio, etc.) podría crear efectos de envergadura en cuanto a generación de empleos. Si ésta fuese una línea prioritaria es menester reaccionar simultáneamente sobre la demanda de insumos requerida por la construcción. Ello obliga a establecer criterios de selectividad encadenados con empresas proveedoras y, por otra parte, a establecer evaluaciones detalladas en términos del uso de los materiales más convenientes para la situación del país. Por ejemplo, el uso de madera, relativamente abundante, (casualmente también esta industria presenta un gran efecto empleo en su crecimiento) podría sustituir parcialmente algunos componentes metálicos (de importación) que se usan actualmente en la construcción nacional. El proceso sustitutivo como efecto de la expansión de la construcción ya se ha verificado en la industria del vidrio (minerales no metálicos) y otras industrias vinculadas al sector (Abril, 1984).

---

2 Estos datos son aproximaciones extraídas de Urriola-Cuvi. La agroindustria alimentaria en el Ecuador en los años 80. CEPLAES-ILDIS. 1986 y de Urriola, op. cit.



El carácter relativamente intensivo en uso de mano de obra de la industria de la madera está explicado por la multiplicidad de pequeños talleres que componen la actividad. Por otra parte, es necesario considerar y evaluar la estructura de la demanda del Estado. Es inevitable ligar las prácticas cotidianas a las políticas globales. Esto significa que también en las demandas rutinarias del aparato público deberán tomarse en cuenta los objetivos generales. ¿Por qué insistir en muebles, escritorios, pupitres metálicos si se estimara conveniente fomentar la industria maderera?

#### e) Pequeña industria y empleo.

La situación de la pequeña industria (PI) en términos de la problemática del empleo es necesario analizarla separadamente. En 1980, según el Censo Económico, el 25% del empleo directo en la manufactura lo otorga la PI y el 30% el sector artesanal; en cuanto a producción aportan el 20.5% y el 7.6% respectivamente; y las relaciones en cuanto a proporción en la formación bruta de capital fijo es de 18.1% para la PI y 2.2% para la artesanía (INSOTEC, 1987). Es decir, no cabe duda que estos dos estratos son decisivos en generación de empleos.

Por otra parte, como podía esperarse, la concentración regional es menor en la PI. De una encuesta reciente (1985) de CENAPIA se advierte que el 31% de estas empresas se localizan en Guayas, 28% en Pichincha, 11% en Azuay, 8% en Tungurahua y 7% en Manabí (Luna, 1987). Cabe notar que los principales problemas que expresaron los industriales entrevistados son falta de crédito, tamaño reducido del mercado, insuficiencia de capital propio y altos intereses del crédito. En cuanto a problemas estrictamente productivos se señaló escasez de materia prima, falta de mano de obra, tipo de tecnología de la maquinaria y calidad de la materia prima.

Considerando estos antecedentes creemos necesario partir de dos hipótesis esenciales que justifican programas de apoyo específicos para la PI en una estrategia de empleo productivo. Primero, que hay correlación positiva y significativa entre la tasa de cambio relativa de la productividad de la mano de obra y la tasa de cambio relativa de los márgenes brutos de ganancia de la pequeña industria. En segundo lugar, que en las ramas en que las relaciones medias capital/trabajo y capital/producto son inferiores a los de la gran industria se verifica que la tasa de acumulación en la PI es compatible con tasas de aumento de la productividad y del empleo superiores a los que se hubiese logrado si el mismo aumento absoluto de capital se hubiese destinado a la gran industria (PREALC, 1979).

Estas hipótesis verificadas en este estudio sobre la realidad mexicana parecen absolutamente pertinentes en la situación ecuatoriana y concitan inmediatamente algunos criterios de apoyo a la PI. Muchas de las acciones que tienden a apoyar al sector informal están orientadas más bien a su consolidación, es decir, a repetir o sostener procesos de muy baja productividad, en circunstancias que los ingresos que resultan de estas actividades son insuficientes siquiera para mantener el consumo en las franjas mínimas de subsistencia. Se podría argumentar, como contraparte, que el cambio tecnológico ha elevado más la productividad del trabajo que la del capital, lo que ocasiona, finalmente, ahorro de mano de obra. Sin embargo, balanceando ambos efectos, parece decisivo y estructuralmente dinamizador los efectos multiplicadores de los aumentos de ingreso de la mano de obra involucrada en aumentos de produc-

tividad antes que la generación (quizá solo mantenimiento) de empleos de muy baja productividad. En efecto, el problema fundamental no se encuentra en la generación de empleos planteados unilateralmente sino en la relación capital/trabajo que permita mayor uso de esta última en condiciones de productividad dadas. En términos más concretos, una empresa que arroje una rentabilidad mínima (suficiente para encontrar alguien dispuesto a asumir el negocio) y salarios mínimos (por ejemplo, equivalentes a salarios legales mínimos) será más interesante, en el sentido de capacidad de continuidad y permanencia en el mercado que otra empresa que requiera un mismo volumen de capital pero otorgue más empleos a salarios inferiores y/o rentabilidad nula o escasa. Esta última empresa no resuelve los problemas fundamentales de estabilidad productiva y de empleo.

Este criterio de selección de apoyo a la PI puede conjugarse con el grado de interrelación con otras empresas; con el mercado disponible para la venta de sus productos y con la capacidad actual o futura de mantener la competitividad.

Sin embargo, tanto de las hipótesis como de los problemas expresados por los propios industriales se verifica que las líneas fundamentales de apoyo se deciden en asistencia crediticia que se plantea más específicamente en la sección siguiente; en asistencia técnica que incluye principalmente, los criterios que aparecen en la necesidad de una política de desarrollo tecnológico; en capacitación de la mano de obra que consolida e impulsa los aumentos de productividad de la misma y en la apertura de canales de comercialización que permitan evitar situaciones oligopsonicas (3), así como en la posibilidad de que el propio aparato público mediante su demanda natural garantice o promueva compras en pequeñas unidades que merezcan carácter prioritario. En fin, cuando se plantea la creación de un programa adecuado de producción de bienes incluidos en necesidades básicas la PI puede desempeñar un rol importante en esta línea a cambio de usufructuar de las líneas de apoyo mencionadas aquí o de exenciones fiscales como se insinúa en la siguiente sección.

### **3. Políticas complementarias al desarrollo de la industrialización y el empleo.**

En la sección anterior se analizó el aspecto de generación de empleo a través de incentivos y/o proyectos específicos en ciertas ramas productivas. Empero, hay elementos globales de la política económica que influyen decisivamente en la reactivación y que son los factores estructurales de la articulación actual de la economía y los instrumentos de política que dispone el aparato público para orientar las actividades de los agentes económicos.

#### **3.1 Factores (restricciones) estructurales de la economía ecuatoriana.**

La economía ecuatoriana enfrenta dos restricciones externas básicas y tres restricciones internas fundamentales. En el plano externo, el conjunto de aspectos que se relacionan con los compromisos contraídos para pagar la deuda externa y la imposi-

---

3 El relato de la historia de una microempresa guayaquileña próspera y dinámica para la recuperación de tambores termina de manera dramática con la negativa de compra de la única empresa cliente de esta microempresa. Ver Mezzera J: Crédito y capacitación para el sector informal, PREALC, Santiago, 1987.

bilidad de crear en el corto plazo un proceso sustitutivo de importaciones capaz de hacer variar sustancialmente los coeficientes de bienes importados del exterior, o de fomentar las exportaciones de productos no tradicionales para aliviar el déficit de la balanza de pagos.

En lo interno, la ausencia de políticas de desarrollo tecnológico que adopten criterios acordes con la realidad nacional en los procesos de innovación y adaptación tecnológica. En segundo lugar, los sesgos en la estructura global de distribución de los ingresos que implica severas restricciones al tamaño real del mercado interno en relación a criterios de medición de demanda efectiva.

Finalmente, la enorme desarticulación social y productiva, calificada por algunos de "dualismo", por otros, sector formal v/s sector informal, etc., pero que margina estructuralmente de los beneficios del desarrollo a un importante sector poblacional.

Estas condiciones estructurales han sido definidas como restricciones en tanto las "soluciones" a estos problemas se visualizan como perspectivas de largo plazo a las que deben converger las políticas de corto plazo, la voluntad política del aparato público, de sectores empresariales, los organismos internacionales y las organizaciones populares. Con todo, de estos lineamientos aparecen algunas proposiciones que pueden ser consideradas de manera inmediata.

#### a) Política tecnológica.

Los escasos estudios sobre la mecánica del cambio técnico en el país se han centrado en el ámbito de lo agrario. Las poco alentadoras conclusiones muestran que el Estado ha abandonado la mayor parte de las veces su propia investigación cediendo terreno a la introducción de paquetes tecnológicos probados en países de mayor desarrollo relativo, este es el caso de palma y soya, insumos de la industria de aceite que descartan el uso de higuerilla o maní que son productos naturales del Ecuador. (4)

En el plano de maquinaria de uso industrial la investigación y la preparación de infraestructura para la elaboración de bienes en el plano nacional es aún más insuficiente. El financiamiento de investigación en universidades y escuelas politécnicas no está motivado por una política coherente y articulada con ciertos objetivos básicos. Sin duda, será extremadamente difícil competir tecnológicamente con países de mayor industrialización relativa pero es posible plantear innovaciones en política de desarrollo tecnológico para artesanos y pequeños industriales, que aunque, a veces, más costosas (socialmente) a corto plazo, generen una base de desarrollo con mayor grado de autosuficiencia en un futuro mediato. Es necesaria una estrecha vinculación entre producción e investigación científica así como entre innovación tecnológica y capacitación de mano de obra.

Esta línea de acción deberá encontrar recursos internos para su financiamiento pero no hay que descartar los múltiples organismos externos con recursos de sus propios

---

4 Nada indica que los productos nacionales den mejores resultados que los implantados sobre la base de tecnología externa, pero, no hubo estudios que provocaran esta decisión; o probaran las ventajas y desventajas, en cuanto al uso de recursos internos, de la misma.

gobiernos que tienen programas de apoyo en el área tecnológica. A menudo hay confusión entre ayuda externa y autonomía. Ella nace de la idea obsoleta de asociar autonomía con autarquía la que, además de desconocer la insuficiencia de ahorro interno para financiar el desarrollo crea situaciones incomprensibles como no usar recursos externos prácticamente gratuitos. Por ejemplo, el fondo de préstamos con componentes significativos no reembolsables para asistencia técnica (desarrollo tecnológico) del BID.

La autonomía, en este caso, está definida por la posibilidad de elección entre alternativas tecnológicas diversas que generen un mayor grado de autosuficiencia nacional. Los criterios básicos serán la generación de empleos, el ahorro de divisas y la capacidad paulatina de transferencia tecnológica.

La relación entre innovación tecnológica y generación de empleo es directa. En efecto, los procesos de sustitución de importaciones y desarrollo de exportaciones que puedan acusar el desarrollo tecnológico crean nuevos puestos de trabajo, dinamizan la producción y eventualmente, amplifican la demanda a través de la mayor productividad siempre y cuando los aumentos de ingresos sean distribuidos con mayor equidad.

#### a.1. Las políticas de desarrollo tecnológico y mejoras en productividad.

Ya se ha insistido en el rol decisivo de la política de desarrollo tecnológico. Un programa de esta naturaleza que no contemple mecanismos de difusión de la investigación está también destinado a fracasar puesto que la adopción del cambio técnico enfrenta reticencias además de las ventajas que siempre existirán en lo tradicional. Por otra parte, en este plano, hay medidas de corto plazo que pueden surtir efectos inmediatos como son ofrecer garantías o exoneraciones fiscales en el trabajo en turnos.

En todo caso, de acuerdo a la disposición relativa de recursos en que el capital aparece como el factor escaso será necesario priorizar los esfuerzos dirigidos a mejorar la productividad que provengan del uso más intensivo del recurso relativamente abundante (mano de obra). No se niega que, obviamente, los mayores rendimientos resultan de combinaciones variantes de capital y trabajo; empero, de lo que se trata es de lograr una combinación óptima en función de las proporciones de recursos existentes. La existencia de un programa regulador de proyectos que instrumentalice incentivos decrecientes en razón inversa al uso de capital adicional puede ser útil para estos efectos. En los hechos el FONAPRE puede constituirse en el organismo rector de la precisión de criterios para este tipo de proyectos.

#### b. Política de distribución de ingresos.

En países como el Ecuador asociar unilateralmente la distribución de ingresos con el monto de los salarios mínimos reales es poco realista, tanto porque la fracción de trabajadores sujetos a estas reglas difícilmente alcanza al 25 por ciento de la PEA y, porque la experiencia demuestra que el empresariado (aunque no necesariamente en condiciones de monopolio u oligopolio) tiende a responder casi automáticamente con un traspaso de costos a precios. En consecuencia, la política redistributiva debe plantearse en términos de una integración mayor de personas al aparato productivo, de un

abaratamiento relativo de los precios al consumidor de bienes esenciales y de un aumento de la productividad del trabajo. De manera complementaria pueden implementarse políticas redistributivas de tipo impositivo que al mejorar los ingresos fiscales puedan redistribuirse directa o indirectamente a los grupos de menores ingresos o tiendan a reinvertirse en los objetivos generales de distribución señalados en el párrafo anterior. Asimismo, deben mantenerse políticas de salarios referenciales que corten al menos, la disminución del poder de compra de los ingresos de los asalariados.

#### b.1. Las políticas de abaratamiento de precios de bienes esenciales.

Tradicionalmente, se ha optado por la fijación de precios de bienes esenciales lo que ha recaído en la agricultura y más específicamente en los productores de este tipo de bienes, creando involuntariamente una exacerbación de las desigualdades de ingresos en perjuicio de los mismos que en el país se caracterizan por situarse en las explotaciones más pequeñas y, posteriormente una situación de mayor escasez de los productos controlados. El traspaso de recursos hacia sectores urbanos influye en el abandono de tareas agropecuarias, en el flujo de corrientes migratorias que desestructuran el crecimiento de las ciudades; y más tarde, en el crecimiento de los precios como resultado de la disminución de la oferta. Por consiguiente, una política redistributiva que evite los fenómenos adversos descritos no puede actuar de manera fundamental sobre los precios sino sobre la productividad y los canales de comercialización. Ello implica que la política del gasto fiscal debe priorizar inversiones en infraestructura e integración de mercados financieros y la tecnológica, la investigación en estos bienes esenciales.

Concretamente, políticas selectivas que faciliten el acceso al crédito, capacitación y asistencia técnica, e infraestructura de apoyo a la producción y su distribución permiten lograr los objetivos de productividad.

En cuanto a los canales de comercialización, un elemento esencial en la cadena redistributiva es el rol cumplido por los intermediarios. A menudo se remarca el diferencial de precios entre productores y consumidores. Sin embargo, se menosprecia los múltiples vínculos que atan al productor con los intermediarios. Estos, generalmente, constituyen el único canal de crédito para el productor; entregan abonos, plaguicidas, etc. como parte de pago de la futura cosecha; ayudan en caso de desgracias y colaboran en ocasiones con las fiestas especiales; tienen una relación clientelar estable y, por último, son el canal natural de información del pequeño productor con respecto al mercado o aun con respecto al medio externo en general. Estas consideraciones logran explicar las dificultades para romper las redes sociales que envuelven el proceso de comercialización y que tienden a reducir los ingresos reales del productor. No obstante, el crédito preferencial; compromisos de compra en redes de abastecimiento mayorista similares a las que actualmente realiza ENPROVIT; mejoramiento de la infraestructura vial y servicios de transporte regulares para mercancías pueden ser mecanismos que rompan ataduras no comerciales que, finalmente, influyen en la conformación de los precios de mercado.

#### c. Políticas de articulación social y económica.

En esta sección cabría incursionar en el aspecto cultural, ideológico, educacional, etc.,

pero nos remitiremos solamente a aspectos económicos y dentro de ellos a los efectos de empleo.

La desarticulación de la madeja social a menudo llamada heterogeneidad estructural nace de la desigualdad en el acceso a oportunidades (salud, educación, alimentación, empleo, etc.). El primer factor que conspira contra la articulación es el excesivo centralismo del país en las dos ciudades de mayor población (Guayaquil y Quito). Las políticas de descentralización y sus respectivos incentivos estipulados en la Ley de Fomento Industrial no han tenido éxito tanto por la ausencia de infraestructura como por la lejanía de los mercados. Sin embargo, hay experiencias de interés que se han desarrollado de manera, más bien, espontánea en algunas partes del país. El rol que actualmente están jugando algunos pueblos intermedios en la provincia de Tungurahua debiera ser analizado en profundidad para evaluar su aplicación en otras regiones del país. Ciertamente, allí hay circunstancias excepcionales como una red vial que prácticamente copa el territorio provincial que a su vez es de los más pequeños del país; una flota de transporte de gran envergadura en relación a la población; una cierta especialización en productos agrícolas que se acomodan a la situación climática y que tienen alta rentabilidad relativa. Empero, el aspecto definitivamente especial es la existencia de todo un sector de producción manufacturera que en la modalidad del trabajo a destajo se ha consolidado en los pueblos que rodean la capital provincial. Más allá de la discusión sobre los grados de explotación que adquiere esta modalidad (otro argumento para realizar un análisis de mayor profundidad) hay elementos que podrían avalar este tipo de experiencias. De una parte, se generan ingresos adicionales a los que provienen de la explotación agrícola con lo cual se mantienen un nivel de liquidez superior al que tendría en ese trabajo; de otra parte, se mejora el ingreso familiar global con lo cual aumenta la demanda real incentivando la creación de empleos en la zona en servicios u otras actividades productivas complementarias. En definitiva, se limita la transferencia de excedentes de una región a otra que es la característica fundamental del centralismo y se diversifican mercados que, esta vez, se articulan de manera mas amplia con los mercados urbanos tradicionales.

Sería ilusorio suponer que la situación de la confección -que predomina en Tungurahua- pueda repetirse mecánicamente en otras ramas con igual facilidad aunque cabe recuperar con este fin algunos experimentos agroindustriales. Resulta curioso observar que cuando se analizan situaciones internacionales se insiste en la necesidad de exportar productos que incorporen mayor valor agregado, en cambio, al analizar el intercambio interregional se diluye con rapidez este principio en circunstancias que los efectos de atraso relativo son similares.

Un debate adicional en la articulación de la estructura social aparece de las nociones de sector informal versus sector formal. En diversas oportunidades se ha explicitado la ambigüedad de estas definiciones. Postergando el debate teórico hay consenso en que el sector informal aparece marginado de algunas ventajas que debiera ofrecer la formalidad. En una visión casi simplista, se relaciona la informalidad con una cierta ilegalidad relativamente tolerada y que fomenta relaciones de sobreexplotación de la fuerza de trabajo en la medida que no hay relaciones contractuales que protejan a los trabajadores. Los patrones eventuales de estas microempresas, en cambio, plantean que el pago de beneficios sociales y especialmente de sueldos complementarios los enfrentaría a la incapacidad de continuar en la producción. En esta disyuntiva solu-

ciones simplistas externas como "desinformalizar" la economía o la opción represiva no hacen más que desconocer los elementos fundamentales que condicionan esta situación. En efecto, un aspecto de la formalidad lo constituye la responsabilidad que asume el Estado en necesidades básicas de la población, especialmente salud, vivienda, educación, prevención de accidentes o jubilación. Además, de las labores que cumplen los ministerios respectivos, teóricamente, los trabajadores debieran tener mayor seguridad en estos rubros. Sin embargo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), resulta ineficiente para asumir este rol, no tan solo porque hay una administración deficiente o burocrática sino porque los fondos que debieran destinarse a estos objetivos son empleados de manera diferente. En efecto según la memoria Institucional del IESS de 1983 (última edición pública) solo el 11 por ciento de los egresos se destinaron a prestaciones médicas; el 36 por ciento a préstamos quirografarios e hipotecarios que tienen una escasa cobertura y que favorecen principalmente a los grupos de ingresos medios y altos. Sin embargo, no existe ningún plan de apoyo a viviendas populares. Tampoco se ha reflexionado en que la Seguridad Social presenta especial atractivo por las prestaciones de salud a los otros miembros de la familia (esposa e hijos) y que, en definitiva, las prestaciones de servicios médicos razonables podrían crear una voluntad de afiliación al IESS que permitiría, paulatinamente, al conjunto de la población interesarse en un sistema que le aporte beneficios reales. En esta dinámica la presión relativa sobre las pequeñas unidades, que hoy eluden algunos pagos de afiliación, obligará a mejorar productividad e ingresos lo que además será apoyado por otros mecanismos que se han esbozado en este documento. Con estas prácticas y criterios distributivos más equitativos se crean fuentes de dinamismo para la demanda interna y consecuentemente, sobre el empleo.

### 3.2. Consideraciones generales sobre las políticas públicas.

En esta sección se plantea, principalmente, el rol del Estado en el conjunto de proposiciones que aparecen en este trabajo. En términos generales, si bien, se ha argumentado sobre la necesidad de avanzar en una línea de cambios estructurales ello no significa que la participación del Estado debe hacerse de manera directa o que se proponga la estatización de la economía. Eludiendo expresamente la discusión ideológica subyacente en este debate solo retenemos algunas ideas básicas que se resumen en la escasa maduración del sentimiento democrático necesario para una mayor ingerencia estatal en la situación actual. En otras palabras, el Estado debe jugar un rol de regulación de la actividad económica; de redistribución en el sentido de facilitar las acciones tendientes a dinamizar a los grupos de bajos ingresos; orientador en el sentido de explicar y buscar consenso en la definición de las prioridades nacionales expresadas en los lineamientos generales de la política económica.

En términos de regulación, el Estado dispone de la política crediticia que se ha caracterizado en los últimos años por una gran dispersión de objetivos y un alto nivel de concentración del crédito. El sector privado más que proveedor de fondos se ha convertido en administrador de recursos del Banco Central. Ello permite al aparato público fijar criterios de priorización en los fondos de inversión. La apertura de líneas especiales, agropecuarias, de construcción y de fomento a la pequeña empresa y la artesanía deben resultar de una mayor transparencia de los mecanismos de asignación de crédito y de una reducción de los trámites para lograrlo. Las actuales instituciones de intermediación (bancos, financieras y cooperativas) deben homogeneizar criterios

con las entidades estatales. Para ello, se recomienda mas bien, la composición de comisiones especiales que regulen los criterios de asignación de recursos y realicen la difusión de los mismos entre los potenciales usuarios.

Por otro lado, ligado a los problemas de eficiencia en la asignación de recursos, la fijación de múltiples tasas de interés concita dificultades burocráticas de administración y control en el uso de fondos subsidiados. La política de incentivos no parece eficiente si se centra en tasas de interés diferenciada. Sin embargo, en ciertos planes coyunturales (como el programa de vivienda) valdría reflexionar en establecer criterios más flexibles por el carácter del impacto sobre el empleo y satisfacción de necesidades básicas.

Otro instrumento de envergadura en manos del aparato público para ejercer funciones de regulaciones es la política arancelaria, cambiaria y de manejo de divisas que permite coordinar el comercio internacional con las prioridades internas.

En política arancelaria, los criterios de protección de la producción interna, que tienen justificación desde el ángulo de permitir la maduración de empresas nuevas en el país, son rebatidos por quienes demuestran que esta protección tiende a prolongarse mucho mas allá del período necesario para madurar y; en consecuencia, enfrentar la competitividad internacional. La solución es compleja y diversa (no es casualidad que en este rubro haya el máximo de situaciones "excepcionales") y el cálculo del arancel correcto y adecuado es difícil tanto porque en el plano internacional hay diferentes mecanismos de dumping o subsidios que favorecen a las empresas exportadoras como porque los componentes de la producción nacional tienen insumos importados que, al pagar aranceles, implican costos adicionales. Sin siquiera intentar una evaluación cuantitativa del monto adecuado de arancel por producto o rama se podría insinuar una tasa arancelaria baja para productos que han estado bajo protección durante muchos años; una tasa arancelaria media para productos claves en la sustitución de importaciones actual o futura y una tasa arancelaria alta para productos suntuarios, entendiéndose ésto como de consumo tipo de los grupos de altos ingresos. El argumento de que la tasa arancelaria media, que tocaría a insumos y maquinaria para la industria, la agricultura y otros, encarece los costos de producción es válido en una perspectiva estática ya que, quizás, si parte de esos fondos es destinado a una eficaz política de innovación tecnológica, a mediano plazo se podría gozar de efectos sustitutivos importantes y, por tanto, una capacidad mayor de ofrecer en el mercado bienes más baratos que en el exterior. Por su parte, los sectores que se enfrentarían a una mayor desprotección relativa (agroindustria, textil, agropecuaria, etc.) aparecen con mayor capacidad de respuesta a esta competencia como se confirmó en la encuesta realizada por CEPLAES en 1987. Además los costos de producción internos de los insumos básicos son generalmente inferiores a los de los mercados externos.

La política cambiaria regida por la desincautación total de divisas provenientes de las transacciones internacionales privadas ha sido un factor decisivo en el carácter del alza del precio de la misma en solo 45 días (60% entre el 15 de enero y el 28 de febrero de 1988), lo que, de ninguna manera puede ser atribuido a las variaciones de precios relativos entre los países involucrados. Si se analiza las exportaciones e importaciones nacionales (solo permisos concedidos no necesariamente realizados) el saldo de la balanza comercial sería positivo en alrededor de 100 millones de dólares. Puesto



que los ingresos del petróleo están destinados a pagar la deuda externa, existiría un déficit de divisas de aproximadamente 500 millones de dólares (BCE, 1988). En consecuencia por la gran inelasticidad de las importaciones (el 90% son combustibles, materias primas y bienes de capital para los sectores productivos) si el gobierno decide asumir el pago de la deuda externa acarreará efectos impredecibles en el plano de la tasa de cambio y consecuentemente en la esfera productiva. Pese a todo, el déficit no proviene fundamentalmente de esta situación porque se han negociado los plazos de pago y los ingresos petroleros están empleándose momentáneamente en el mercado interno. En realidad, lo que está influyendo en el carácter del alza es la capacidad especulativa de ciertos grupos económicos principalmente vinculados a la exportación. En efecto, estos grupos están recibiendo ingresos adicionales que no emergen de aumentos de productividad ni de variaciones en los precios externos lo que les otorga una gran capacidad de liquidez que motiva la compra de divisas con fines de ahorro en el exterior. A menudo se confunde estatización del comercio exterior con el control de divisas. Esta última puede ser muy flexible en términos de fijación de tasas de cambio, no obstante, puede ejercer un rol regulador en el sentido de que el uso de estas divisas (provenientes de exportaciones) sean dedicadas a importaciones, es decir, simplemente, corten fuga de capitales. Por lo tanto, el control de mercado es bastante relativo en términos de precio, pero, excluyente para efectos especulativos o de fuga de divisas.

Por su parte la política fiscal es más significativa en sus aspectos redistributivos. En 1985, solo el 7.2 por ciento de los ingresos del Presupuesto General del Estado provienen de la renta y patrimonio, más del 60 por ciento corresponde a ingresos vinculados a la explotación petrolera y 13.6 por ciento a impuestos cargados a las importaciones. La concepción neoclásica de que los impuestos restringen el ahorro privado y luego, las inversiones no parece adecuada para la realidad nacional. Si bien, entre 1981 y 1985 ha disminuído el aporte del sector interno al presupuesto estatal (el Producto Interno es casi similar), las inversiones han llegado a los límites mínimos históricos de los últimos 20 años. En consecuencia, de una parte, parece necesario mejorar el control de pago de impuestos y atacar la corrupción administrativa, y por otro lado, relacionar los excedentes fiscales con estímulos a las prioridades establecidas en la política general. Por ejemplo, se podría establecer un listado de bienes tipos de satisfacción de necesidades básicas a precios que permitan un acceso más cómodo en la población de bajos ingresos. Las empresas que se acojan a estos programas podrían resultar beneficiarias de incentivos fiscales.

En fin, el gasto público, tanto en las prioridades como en una redefinición de su estructuración (tipos de bienes, estandarización de la demanda, articulación de programas entre las diversas instituciones, etc.) debe organizar lineamientos coherentes a nivel nacional. La descentralización de la administración que ha sido reclamada por entidades públicas y privadas es necesaria, pero no debe olvidarse que la mayoría de las proposiciones planteadas en este documento concierne también al aparato público en términos financieros, es decir, al presupuesto gubernamental.

#### **4. Resumen de resultados y conclusiones.**

Indudablemente, se evidencia una crisis económica determinada por una inflación galopante (37 por ciento a febrero de 1988), un deterioro de la capacidad de crecimiento

económico (tasa negativa del crecimiento del PIB, inferior al -5 por ciento para 1987), déficit creciente de la Balanza de Pagos, tanto en su componente comercial como de capitales y, en lo fundamental para este estudio, tasas de desempleo y subempleo, que según las estimaciones más conservadoras bordearían el 14 y 50 por ciento respectivamente. De los sectores económicos, el más afectado es la industria; para el que se calcula márgenes de subutilización de la capacidad de producción instalada superiores al 30 por ciento, en promedio para las diferentes ramas.

Respecto de empleo, el cálculo matricial de efectos directos e indirectos señala que la mayor capacidad generadora de empleo total corresponde al sector agrícola, seguido por los sectores de servicios y finalmente la industria. Sin embargo, a los dos primeros sectores les corresponde el índice de productividad más bajo de la economía, que incide en niveles de subempleo elevados. Es decir, en el caso de la agricultura, políticas diseñadas a mejorar la productividad podrían incidir en una reducción del empleo en las unidades agrícolas con métodos de producción tradicionales. Pero, se verifica que en cultivos vinculados a la agroindustria se emplea más mano de obra por hectárea lo que limita las corrientes migratorias y mejora los ingresos relativos. Por otro lado, se considera, que el uso más eficiente de superficies potencialmente productivas, por ejemplo, en una estrategia de sustitución de importaciones de productos, como trigo y cebada, tendría efectos considerables de incremento en empleo.

No obstante, el sector industrial es el más importante generador de empleo indirecto, tanto a través de la demanda de insumos para su propia producción (café, maíz, palma africana, entre otros) como por las maquinarias, equipos insumos que ofrece a los otros sectores. En consecuencia, las políticas de reactivación económica implican una expansión más que proporcional de la industria.

Al interior de la industria se encuentra ramas que en forma directa utilizan más mano de obra por unidad de producción: Madera, Textiles, prendas de vestir e industria del cuero. Las actividades con tecnología más avanzada, "menor uso de mano de obra" son: Cereales y Panadería (molinos) y Productos alimenticios diversos (lácteos, aceites, alimentos balanceados y elaborados del café y cacao). De todas formas este criterio no es suficiente para una política de empleo, porque las ramas vinculadas al agro tienen mayor efecto de generación indirecta de empleo. En efecto, salvo Cereales y Panadería y la industria cervecera, que utilizan una elevada proporción de insumos importados, el resto de actividades agroindustriales tienen el mayor efecto global de generación de empleo, especialmente, Carnes y pescados elaborados y Productos alimenticios diversos; que por lo demás responden por más del 90 por ciento de las exportaciones manufactureras.

Se observa, que principalmente el sector agropecuario y las ramas agroindustriales tienden a un menor uso de mano de obra por unidad de producción. Fundamentalmente, éste es el resultado de una modernización de procesos productivos. Los excedentes generados por este proceso podrían implicar aumentos del volumen de ocupación, directamente a través de su reinversión (incremento en producción) y/o por incrementos de demanda resultantes de aumentos de ingresos de la masa salarial.

Al margen de los efectos de empleo que puedan generar las empresas industriales, se observa que el déficit de balanza comercial del sector es tan significativo (solo la rama

Maquinaria, equipo y material de transporte ocupa alrededor de un 70 por ciento de las exportaciones totales del país) que es necesario priorizar procesos sustitutivos de importaciones. Si ello permite ahorro de divisas se pueden visualizar proyectos de reactivación económica sostenida.

La pequeña industria y artesanía generan el 55 por ciento del empleo de la manufactura. A diferencia de lo que comúnmente se espera, hay evidencias de que los incrementos de productividad e ingresos de la masa salarial incrementan la tasa de ganancia de las unidades productivas. Este hecho justifica programas de apoyo al sector como, asistencia técnica, capacitación de la mano de obra, facilidades de financiamiento y estímulo a la inversión y acceso a mercados. Además, montos similares de inversión, conllevan incrementos de productividad y empleo mayores en la pequeña industria que en la gran industria; lo que justifica programas de crédito selectivo de apoyo a estas actividades.

Factores estructurales, característicos de la economía ecuatoriana, exigen la implementación simultánea de políticas de desarrollo tecnológico, distribución de ingresos y articulación social. La investigación y desarrollo tecnológico debe orientarse a resolver los problemas de: productividad, uso eficiente de recursos internos, sustitución de importaciones y fomento de exportaciones. Cada una de estas líneas tiene considerables efectos en aumentar el volumen o calidad del empleo.

Las políticas de distribución del ingreso, a parte de la generación de ingresos como resultado del aumento del empleo, deben orientarse a mejorar los salarios reales de los trabajadores, no solamente a través de mejoras en la productividad (que reduce costos de producción de bienes y servicios) sino actuando sobre los canales de comercialización, las redes de infraestructura y por tanto, la orientación del Gasto Público. Además, el aumento de salarios reales mínimos es condición necesaria para iniciar la reactivación, por sus efectos sobre demanda, producción y empleo.

Las políticas de articulación social requieren resolver el problema de integración de zonas deprimidas, enfrentando el excesivo centralismo, mediante la retención y reciclaje de excedentes en actividades productivas en las mismas zonas. Adicionalmente, la satisfacción de necesidades básicas es una de las condiciones de ruptura de la heterogeneidad estructural. Los programas de vivienda, educación, salud y abastecimiento de luz y agua, tienen relevancia en la generación de empleo, especialmente, en lo que respecta a vivienda popular.

Las políticas públicas juegan un papel preponderante en la realización de los objetivos enumerados. El rol regulador del Estado se ejerce a través de la selectividad de la política crediticia y cambiaria que favorece a las empresas, ramas y sectores identificados como prioritarios en la estrategia de reactivación y empleo. El rol redistributivo, se ejerce por intermedio de la política fiscal, especialmente en el diseño de la estructura impositiva y orientación del Gasto Público.

## ***Bibliografía***

Abril, Galo, 1984, El desarrollo y la importancia de la industria de la construcción en el Ecuador. 1969-1983. En: La industria de la construcción en el Ecuador. Quito: Cámara de la construcción de Quito.

Abril, G. y Urriola R., 1988, Política e incentivos de fomento industrial en el Ecuador (1972-1986). Quito: CEPLAES (mimeo).

Banco Central del Ecuador. 1988, Información Estadística N° 1611. Quito: BCE.

1987-1980, Cuentas Nacionales N° 2 al N° 9. Quito: BCE.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) 1983, Memoria 1983. Quito: IESS.

Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Central (IIE-UC), 1984, Reproducción de la fuerza de trabajo en Quito. Quito: IIE-UC (mimeo).

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y tecnológicas (INSOTEC) 1987, Análisis de la situación de la pequeña industria a 1987. Quito: INSOTEC (Mimeo).

Luna, L., 1987, La situación de la pequeña industria en 1985. Quito: CONADE.

Mezzer, J., 1987 Crédito y capacitación para el sector informal. Santiago: PREALC.

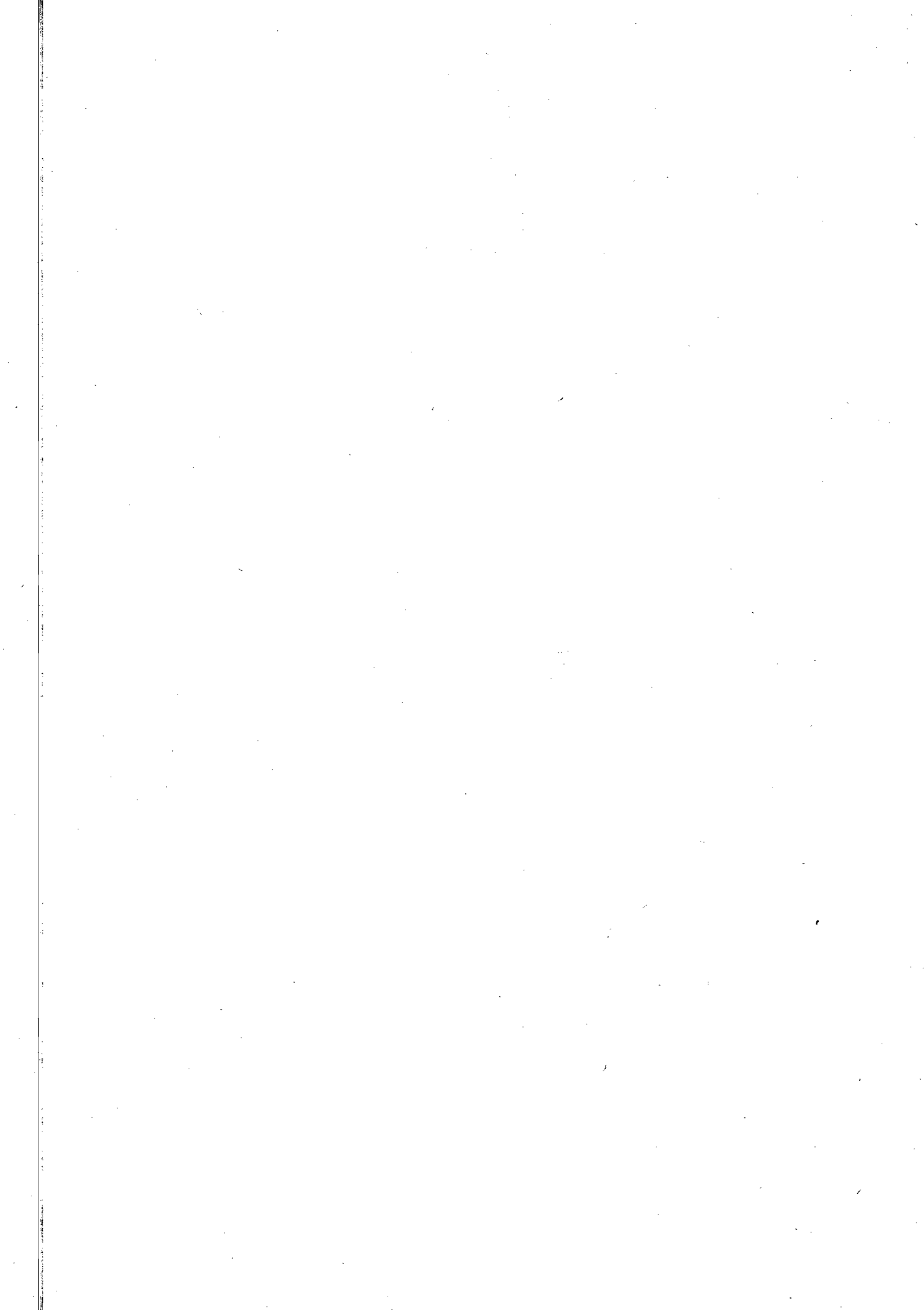
Programa de Empleo para América Latina, 1979, México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productiva. Santiago: PREALC.

Urriola, R., 1987, Los efectos del crecimiento de la agroindustria sobre el empleo agrícola. En: Políticas agrarias y empleo en América Latina. Quito: IIE-ILDIS-CLACSO.

Urriola, R. y Cuví, M., 1986, La agroindustria alimentaria en el Ecuador en los años 80. Quito: CEPLAES-ILDIS.

LA CONSTRUCCION Y SUS IMPACTOS  
EN EL EMPLEO

**Carlos Sandoval**



## 1. Consideraciones generales.

El sector de la construcción ha tenido en el Ecuador post-petrolero un comportamiento muy variable, en el cual se pueden señalar dos períodos claramente definidos: el primero que se inicia en 1973 con el comienzo de las exportaciones de hidrocarburos en el país, y que en una forma paralela al del resto de la economía se caracteriza por un acelerado crecimiento, el cual se mantiene durante 10 años, hasta 1982; y el segundo período, a partir de dicho año y hasta el presente, en que, también en una forma similar al del conjunto de la economía, la actividad constructora entra en un período de crisis del cual aún no ha podido recuperarse.

Durante la década de auge de la economía ecuatoriana, los 10 años inmediatamente posteriores al inicio de la llamada bonanza petrolera, el PIB creció a una tasa promedio anual de 5.2% en términos reales, la producción sectorial del sector construcción por su parte lo hizo en 4.6% promedio anual, lo que implicó una expansión del 50% en el período. Ver cuadro N° 1.

En los 4 años posteriores, hasta 1986, el período de crisis de la economía, el PIB de la construcción descendió en cerca de un 13% en términos reales; en 1987, a pesar de registrarse un crecimiento del 2.5%, su monto en términos reales apenas iguala al valor alcanzado en 1987, una década atrás. El Conade para 1988 predice una nueva contracción del PIB sectorial, cercana al 2%, lo cual agrava aún más la situación de la actividad constructora llevándola casi a los niveles que se tenían al inicio de la era petrolera.

La construcción en la mayoría de los países del tercer mundo se ha caracterizado por su alta capacidad generadora de empleos, y la experiencia ecuatoriana durante los años de auge del sector confirman este hecho; en efecto, durante el período intercensal 1974-1982, a pesar de que el PIB de la construcción tuvo un crecimiento inferior al del total de la economía, 3.4% promedio anual frente a 5.4%, la población económicamente activa en el sector se incrementó en el 7.9% promedio anual, más de tres veces el ritmo de expansión de la PEA total en igual período. Ver Cuadro N° 2.

Este acelerado crecimiento hizo que la participación de la PEA del sector construcción en la PEA total, pase del 4.4% en 1974, al 6.7% en 1982. Desafortunadamente en el Ecuador no se llevan registros sobre ocupación y no es posible determinar el efecto agregado de la crisis de la construcción durante los últimos años, sobre el nivel de empleo.

Otra característica importante del empleo directo generado en el sector construcción, es el hecho de que la gran mayoría de la oferta se dirige hacia trabajadores no califi-

cados. De un trabajo recientemente terminado por SERES<sup>1</sup> se detecta que, en una muestra de cerca de 100 empresas constructoras de Quito y Guayaquil, el 64% de los empleados son obreros no calificados.

**CUADRO N° 1**  
**PIB total y del sector construcción**  
**Millones de sucres de 1975**

<b>Año</b>	<b>PIB Total</b>	<b>PIB sector construcción</b>
1973	95867	4856
1974	102046	5585
1975	107740	5988
1976	117679	6415
1977	125369	6573
1978	133632	6903
1979	140718	6853
1980	147622	6906
1981	153443	7239
1982	155265	7285
1983	150885	6728
1984	157226	6583
1985	164258	6710
1986	168995	6378

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco Central.  
Varios Números.

**CUADRO N° 2**  
**Población económicamente activa - total y del sector construcción**  
**Miles de personas**

<b>Año</b>	<b>PEA Total</b>	<b>PEA construcción</b>
1974	1941	86
1982	2346	158

Fuente: III y IV Censos de Población, resultados definitivos. INEC.

1 Diagnóstico y Perspectivas del Sector Construcción en Ecuador. Convenio SERES-ILLDIS, Quito, 1988.



De estas empresas, se destacan las firmas de construcciones urbanas, principalmente vivienda, en las cuales el 74% de los trabajadores no tienen especialización alguna; en el caso de las empresas de construcción vial y de obras de infraestructura, este porcentaje se reduce a algo más del 50%.

La causa principal de la crisis de la actividad constructora en Ecuador a partir de 1983 es la recesión general que afecta a toda la economía a partir de dicho año; como causas específicas se pueden señalar básicamente la reducción del monto de los créditos dirigidos al sector, el acelerado crecimiento de la tasa de interés de dichos créditos, la contracción de la demanda agregada de construcciones y el elevado incremento de los precios de los materiales de construcción.

## **2. Los efectos sobre el nivel de empleo.**

No todos los proyectos dentro del sector construcción tienen el mismo efecto directo sobre el empleo; la actividad edificadora es muy compleja y la relación capital/trabajo tiene una gran dispersión según se trate de proyectos que requieren de tecnologías simples o complejas en su implementación.

Cuatro efectos sobre el empleo se pueden diferenciar como derivados de la ejecución de proyectos en el sector:

El primero de ellos es el empleo directo transitorio, generado por la construcción del mismo. Por definición es transitorio pues finaliza al concluirse la obra.

El segundo efecto es la generación de empleo indirecto transitorio, básicamente éste se da en actividades relacionadas con la provisión de materiales de construcción, transporte y comercialización de los mismos; también este efecto cesa con la finalización del proyecto.

El Empleo directo permanente es el tercer efecto de un proyecto de construcción; una vez finalizada la obra se pueden requerir empleados para operar el mismo, o el proyecto puede generar ocupaciones derivadas de su utilización, en muchas de las obras públicas este efecto es el más importante. Por último el cuarto efecto está dado por la generación de empleos indirectos permanentes; en forma similar a la del segundo efecto, la operación de un proyecto puede requerir de empleados en actividades indirectas relacionadas con la misma.)

Prealc en 1982<sup>2</sup> determinó para Ecuador el beneficio esperado en estos cuatro tipos de efectos sobre el empleo, de los principales proyectos que en el Plan de Desarrollo del Gobierno de la época se proyectaba desarrollar; los resultados son interesantes: hay una variación superior a 800% entre los proyectos de obras públicas con mayores y menores efectos sobre el empleo.

2 Prealc, Creación de empleo y efecto redistributivo del gasto e inversión pública. Ecuador 1980-1984. Santiago de Chile, 1982.

Según Prealc, los proyectos de riego en pequeña escala, (Jubones, Tahuín y Carrizal - Chone), son los que mayor impacto tienen en cuanto a generación de empleo, seguidos de los proyectos de caminos vecinales; el indicador utilizado para esta determinación fue el del costo por hombre-año ocupado en los proyectos analizados. Ver cuadro N° 3.

**CUADRO N° 3**  
**Costo por persona ocupada en los proyectos analizados**  
**(Suces de 1979)**

Nombre del Proyecto	Costo por hombre/año
Camino vecinales	29.400
Red troncal del Oriente	99.970
Red Costa Norte	92.490
Red troncal Sierra Sur	159.800
Electrificación Rural	99.130
Programa de Vivienda	83.520
Riego Tahuín	22.710
Riego Carrizal - Chone	24.620
Riego Jubones	21.520
Riego Daule - Peripa	50.900
Forestación	45.390
Desarrollo Rural Integrado	81.260
Agua potable	172.150
Alcantarillado	177.040

Fuente: Prealc. Creación de Empleo y Efecto Redistributivo del gasto e inversión pública. Ecuador 1980-1984, Santiago de Chile. 1982.

Con un costo casi del doble de lo señalado para los dos primeros tipos de proyectos, se ubicaron los programas de forestación y de riego en gran escala (Daule - Peripa).

El Programa de Vivienda adelantado en la época en que Prealc realizó sus estimaciones, requería aproximadamente de una inversión equivalente a 4 veces la necesaria en los proyectos de riego en pequeña escala para generar un puesto de trabajo; conjuntamente con éste se ubicaron los programas de carreteras troncales, telecomunicaciones rurales, electrificación rural y de desarrollo rural integrado, como proyectos de impacto intermedio en la generación de empleos. En el extremo de menor impacto de la inversión sobre el empleo, se ubicaron los proyectos de agua potable y de alcantarillado.

Si bien estas cifras de Prealc son las más recientes de que se dispone actualmente en el país, se deben utilizar con cautela; la elasticidad de sustitución de factores en la mayoría de los proyectos del sector construcción es muy alta, y consecuentemente la inversión necesaria por persona ocupada en los mismos puede variar significativamente.

Antes que valores absolutos el trabajo de Prealc permite conocer el grado relativo de generación de empleos, entre los diferentes proyectos posibles de desarrollar en el sector.

De las consideraciones previas, se concluye que los proyectos rurales de caminos vecinales y de riego en mediana y pequeña escala, son los más interesantes en términos de impacto de la construcción sobre el empleo, y su inclusión en un programa de reactivación sectorial es altamente recomendable.

En el área urbana, los programas de vivienda popular aparecen como los más importantes frente a la expansión de la oferta de trabajo; este tipo de proyectos además cumplen con la función básica de dotar de un bien necesario a la sociedad, por lo que es igualmente recomendable su implementación en una política de apoyo a la construcción. En los acápites siguientes se hacen análisis más detallados de los efectos sobre el empleo, de estos tres tipos de programas.

Los programas de forestación, también altamente generadores de empleo, los de carreteras troncales y los de prestación de servicios públicos a zonas rurales, deben ser ejecutados en la medida en que satisfagan otros requerimientos de la política económica y social del país; frente a la variable empleo, a pesar de que su efecto no se debe despreciar, ocupan una segunda prioridad.

### **3. Los proyectos de riego.**

Los proyectos de riego en escalas pequeña o mediana son, de acuerdo a las conclusiones del estudio de Prealc ya citado, las construcciones de obras públicas que tienen el mayor impacto sobre el empleo (directo e indirecto, temporal y permanente), entre todas las posibilidades estudiadas.

La muestra de Prealc incluyó tres proyectos que a la fecha de ejecución del estudio se consideraban como prioritarios: Tahuín, Carrizal-Chone y Jubones. Sin embargo la coincidencia de los resultados obtenidos en la parte referente a efectos sobre el empleo en los tres proyectos, permite generalizar las conclusiones derivadas de su análisis.

El efecto principal sobre el empleo de los proyectos de riego se da en las ocupaciones permanentes indirectas; éstas son básicamente los trabajos rurales que se derivan del aprovechamiento de la tierra regada por el proyecto.

El primero de los tres proyectos estudiados se espera que beneficie a 7000 hectáreas adicionales, el segundo lo hace con 18.000 hectáreas y el de Jubones con 25.000 hectáreas. La generación de empleo indirecto permanente es de 43 puestos por hectárea en el primero, 35 puestos por hectárea en el segundo y 32 en el tercero. Los supuestos sobre índices de utilización efectiva de la tierra, cultivos que se desarrollarían etc., se hicieron siguiendo una misma metodología y las cifras son comparables entre sí.

El empleo directo permanente de este tipo de proyectos se da básicamente en la operación y mantenimiento de las instalaciones de las presas, diques y de los sistemas de riego, y en el asesoramiento a los campesinos que se prestaría por parte de los ejecu-

tores de los programas; su importancia es muy escasa y solamente representa el 38% del empleo permanente total en el proyecto más relevante y 2.2% en el menos importante.

El efecto sobre el empleo transitorio tiene una importancia menor en los proyectos de riego; con pequeñas variaciones, el promedio de trabajadores vinculados en la fase de construcción de los mismos es de 23 por hectárea beneficiada; esto implica que con relación al empleo permanente generado por el proyecto, el transitorio supera ligeramente el 60%. Varios proyectos de riego existen en el país, la revisión y priorización de éstos deben ser tarea inmediata del ente planificador que se proponga su ejecución como medio de generar empleo en el país.

Desafortunadamente la mayoría de estos proyectos no tienen estudios terminados; tanto la factibilidad como los diseños y la ingeniería de la mayoría de éstos está incompleta o está hecha en base a supuestos discutibles. El ejemplo del proyecto Tahuín es elocuente e ilustra suficientemente este punto; dependiendo de la posibilidad de utilizar el caudal del río Puyango, el área beneficiada podría incrementarse hasta en 10 veces con respecto al diseño original de la entidad ejecutora.

La forma de tenencia de la tierra es un aspecto fundamental que se debe considerar en la evaluación de los reales efectos derivados de un proyecto; en el caso ya señalado de Tahuín, el 43% de la superficie total que se beneficiaría del proyecto comprende únicamente el 3% del total de predios. En realidad estos son grandes latifundios de baja productividad y de una muy limitada intensidad en el uso del factor trabajo. Se debería inclusive pensar en la necesidad de redistribuir la propiedad, en base a la formación de unidades de producción de tamaño medio, que maximicen la utilización del suelo.

El proyecto Daule-Peripa está diseñado como un proyecto de propósito múltiple destinado a regar 100.000 hectáreas en el Valle de Daule y la Península de Santa Elena; su desventaja con respecto a los proyectos menores se centra en el alto costo del trasvase a Santa Elena y la alta inversión requerida para habilitar las tierras que se benefician con el mismo. Una estimación de Prealc señala que tal trasvase encarece el proyecto en 2.5 veces y genera 1/7 del empleo de lo logrado en la parte del proyecto destinado al Valle del Daule. Adicionalmente el impacto en el empleo se reduce dado que la zona beneficiaria es una de las más mecanizadas del país y por consiguiente su capacidad de oferta de puestos de trabajo es reducida.

#### **4. Proyectos de caminos vecinales.**

Los proyectos de caminos vecinales además de su gran impacto en la generación de empleo, ofrecen varios efectos positivos adicionales; luego de la construcción de los caminos, el efecto sobre el empleo rural permanente y el desarrollo de la producción agropecuaria es significativo, al incorporarse nuevas zonas a la oferta del sector primario.

Un programa masivo de caminos vecinales permite descentralizar la acción y contar con recursos disponibles tanto a nivel de gobiernos seccionales como de los propios moradores de las zonas de influencia de los proyectos. Precisamente en este campo de

la actividad constructora es en donde se cuenta con mayor número de posibles obras a construirse y se requiere de un trabajo previo de priorización de los diferentes tramos proyectados.

Si bien es muy positivo el que exista una descentralización y una consecuente participación local en la ejecución de los proyectos de caminos vecinales, es necesario que haya una coordinación central de los esfuerzos de los gobiernos seccionales; el MOP y Conade deben realizar la labor de priorización de proyectos y de coordinación de esfuerzos, y deben delegar en las instancias locales la ejecución de los proyectos una vez aprobados.

Una directriz fundamental en la implementación de un programa de caminos vecinales, es la de contratar las obras con compañías pequeñas y medianas, preferentemente del lugar o el área de influencia de cada proyecto; actualmente la mayoría de los proyectos de obras públicas se concentran en pocas grandes firmas de Quito y Guayaquil, que poseen equipos camineros en una cantidad y de unas características tales, que les permite realizar carreteras y caminos con cantidades relativamente pequeñas de mano de obra. En programas de caminos vecinales es preferible contar con compañías de menor envergadura, que generen un mayor efecto directo en los niveles de empleo y que al ser de las zonas en que se realiza los proyectos, propendan por una mayor participación de la gente que luego se beneficiará con los caminos.

Dentro de la larga lista de proyectos de caminos vecinales que existen tanto a nivel de autoridades centrales como de gobiernos seccionales, algunos se refieren a readecuación o mejoramiento de caminos, y otros a la construcción de nuevas vías. Dentro de los criterios de priorización de estos proyectos se debe considerar el hecho de que en cuanto a empleo, el mayor efecto de los caminos vecinales se da después de la culminación de los mismos, y debido a la utilización posterior de dichas vías. Mientras más rápidamente se concluyan los proyectos, más pronto se dará el mayor efecto sobre el empleo; en este orden de ideas y dentro de una política de reactivación de corto plazo, el completar rápidamente caminos ya en construcción o en proceso de adecuación puede resultar prioritario, antes que la iniciación de obras nuevas.

El efecto derivado de la ejecución del programa de caminos vecinales en el empleo temporal es bajo aunque no despreciable; de todas maneras el empleo permanente derivado de la utilización de los mismos es sustantivamente mayor; debido a que en la estructura actual de la PEA, especialmente en el sector rural, el subempleo es muy alto, es de esperarse que una porción significativa del efecto temporal y permanente sobre el empleo, derivado de la construcción y utilización de los caminos vecinales, sea el de ocupar apropiadamente a trabajadores en la actualidad subempleados.

Dependiendo de la tecnología utilizada, la relación capital/ trabajo puede variar significativamente; Prealc en su trabajo ya reseñado señala que pese a que sus estimativos se realizaron en base a las tecnologías prototipo utilizadas en el país, el costo total de mano de obra frente al costo total de un proyecto, puede fluctuar entre el 10% y el 50%.

No es posible recomendar un tipo específico de tecnología para un programa de caminos vecinales, cada proyecto deberá escoger su tecnología en base a diferentes consideraciones, entre las principales las condiciones del suelo en el lugar, los costos

alternativos y la comparación de la conveniencia de utilizar sistemas intensivos en mano de obra o sistemas rápidos intensivos en capital que permita obtener más pronto los efectos permanentes en el empleo.

Prealc estima que en promedio para todo el país, un kilómetro de camino vecinal afecta a un área de 500 hectáreas; si solamente el 50% de este área de influencia se incorpora efectivamente a la producción, se puede esperar una generación de empleo permanente (directo e indirecto) de 6.1 puestos/kilómetro. Si se alcanza el 70% del área de influencia efectivamente beneficiada, la anterior cifra alcanzaría a 8.6 puestos/kilómetro.

## 5. Programas de vivienda

La construcción de viviendas populares, es también una actividad que tiene altos efectos sobre el empleo, aunque no en la magnitud de los dos tipos de proyectos previamente analizados. (Riego y CAMIM 25)

La importancia de esta actividad dentro del área de la construcción se da no solamente en cuanto a su efecto global sobre el empleo, sino por el hecho de que genera puestos de trabajo en las ciudades y principalmente para mano de obra no calificada; adicionalmente su implementación apunta a la satisfacción de la necesidad básica de vivienda para la población más necesitada.

La elasticidad de sustitución de trabajo por capital en la construcción de viviendas es muy alta; un programa de construcción de casas basado en la fabricación previa y en serie de los principales componentes de las mismas, y con equipos pesados para tratamiento y movilización de los materiales en la obra, puede reducir sus requerimientos de trabajadores hasta en un 60% con respecto a uno similar que utilice tecnologías tradicionales. Prealc estimó que, para construir una casa popular de 60m<sup>2</sup>, en serie, con pocas terminaciones y con los sistemas de construcción usualmente utilizados por el BEV, se requieren 1.66 hombres/año; de éstos, el 81.3% corresponde a mano de obra no calificada y el 18.7% restante a trabajadores calificados. Si se comparan estas cifras con las del trabajo de Seres ya reseñado, se tiene que la construcción de viviendas populares utiliza cerca del 8% más de mano de obra sin especialización, en comparación con el promedio de las firmas de construcción urbana de Quito y Guayaquil.

El empleo generado por los programas de vivienda es casi totalmente transitorio y cesa con la terminación de las casas. El empleo permanente derivado del uso y conservación de las construcciones no es significativo.

En adición al empleo temporal directo generado por la construcción de viviendas, el empleo indirecto relacionado con la provisión y movilización de materiales de construcción, es apreciable. El trabajo de Prealc para la vivienda popular tipo señalada, estima que éste varía entre el 18% y el 19% del monto del empleo directo. Un impacto adicional sobre el empleo se encuentra en el efecto multiplicador generado por el incremento de la capacidad de compra de los primeros trabajadores vinculados al proyecto. Para Prealc este efecto puede representar un 6.4% adicional sobre el nivel del empleo directo.

Los principales obstáculos que se deben considerar para ejecutar programas de vivienda popular, son la escasez de recursos financieros, las limitaciones de oferta de materiales, y la poca capacidad del Estado en manejar eficientemente proyectos masivos de esta naturaleza.

Pese a los esfuerzos que se ha hecho hasta el presente en términos de abaratar los costos de las viviendas, es un hecho en el Ecuador de hoy que una solución de vivienda popular no está al alcance de vastos sectores de la población que se ubican en los estratos inferiores de ingresos. Se requiere de la estandarización de materiales y de su producción en gran escala y de la utilización generalizada de elementos propios de cada región en que se desarrollan programas de vivienda (madera, caña, ciertos tipos de tierra, etc.), como una forma eficaz de bajar costo. No se deben reducir ni los requerimientos actuales de calidad ni las áreas mínimas, ya bastante deprimidas.

Finalmente se debe evitar la excesiva mecanización, si se desea efectos significativos sobre el empleo, en adición a la satisfacción de los requerimientos de vivienda de los sectores más pobres de la población. Los sistemas de autoconstrucción y vivienda progresiva, que integran activamente a los beneficiarios de las viviendas durante el proceso de construcción de las mismas, presentan interesantes posibilidades que se deben estudiar a profundidad.

Los programas de mejoramiento y rehabilitación de viviendas existentes son altamente generadores de empleo y simultáneamente pueden resolver algunas de las necesidades de techo de un segmento de la población, a costos muy bajos, disminuyendo los requerimientos de nuevas soluciones.

El Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el principal ente Estatal ejecutor de programas de vivienda popular, tiene sistemas muy rígidos para la planificación, ejecución y fiscalización de proyectos en su ámbito de competencia. Para lograr eficiencia en un programa de vivienda se requiere modernizar institucionalmente al BEV y reorientar su acción, hay que dotarlo de los recursos necesarios para que pueda realizar a cabalidad su trabajo; especial atención se debe dar a las áreas de arquitectura e ingeniería encargadas de la planificación y diseño de programas; a la investigación de nuevas técnicas y sistemas de construcción más eficientes, y a los sistemas de seguimiento y fiscalización de la ejecución de proyectos.

Por último en este aspecto es importante maximizar la coordinación de acciones entre BEV, la Junta Nacional de la Vivienda, el Conade, y los diferentes organismos tanto nacionales como seccionales que en alguna forma participan en los programas de vivienda, (IESS, Sistema Mutualista, IEOS, Municipios y Consejos provinciales, entre otros).

La limitada oferta de materiales de construcción es otra variable que debe ser manejada con cuidado en la implementación de programas de vivienda popular; es bien conocida la situación de la industria del cemento, que con dificultades apenas cubre la demanda actual del producto; la producción nacional de hierro también es muy limitada y en gran parte la construcción depende de las importaciones de este producto. En otros insumos del sector también se encuentran situaciones parecidas y una política de expansión de la construcción que no impulse paralelamente la oferta de insumos po-

dría tener serias limitaciones en su ejecución; además de provocar una escasez de dichos materiales para construcción, podría desatarse una especulación y encarecimiento de los mismos que afectaría no solo a las metas de los nuevos proyectos, sino que agudizaría en general los problemas de un sector ya de por sí altamente deprimido.

## 6. Conclusiones.

El trabajo precedente muestra, dentro de las limitaciones de un país en que no se llevan cifras sobre empleo, el impacto que posibles proyectos de un programa de apoyo al sector construcción, tendría en la oferta de puestos de trabajo.

Las cifras intercensales sobre ocupación en el sector muestran que ésta creció en una forma mucho más dinámica que la del conjunto de la economía, durante el período 1974 - 1982; mientras en el primer año del período la actividad constructora ocupaba al 4.4% de la PEA total, ocho años después, esta participación se incrementó hasta el 6.7%.

Comparando las cifras anteriores de empleo, con el crecimiento del PIB, el de la construcción menos dinámico que el del promedio de la economía, se tiene que en dichos años de auge petrolero, el sector bajo análisis, generó más del doble de puestos de trabajo por unidad de incremento de su producto interno en relación al PIB y el empleo total del país.

De un conjunto de proyectos posibles de incentivar dentro de la actividad constructora, se determinó que dos de ellos en el sector rural, caminos vecinales y riego, y vivienda popular en las áreas urbanas, son los que pueden ofrecer mayores efectos positivos sobre el nivel de empleo. No necesariamente esto implica el que estos tres tipos de proyectos deban ser los que definan una política de reactivación de la construcción; otras variables de tipo económico y social también deben ser consideradas en una tarea de este tipo; sin embargo, y de una forma exclusiva frente al efecto esperado en el nivel de ocupación, los proyectos citados de riego, caminos vecinales y vivienda popular, sí aparecen como los más indicados.

La información básica disponible para realizar este trabajo fue estimada hace cinco años. A pesar de que las tecnologías comúnmente usadas en el país en el sector construcción no han evolucionado significativamente en el último quinquenio, se deben tomar estos resultados con reserva; antes que valores absolutos, las conclusiones aquí expuestas deben ser consideradas en términos comparativos de los efectos en el empleo, de las distintas posibilidades de reactivación del sector, a fin de realizar las primeras priorizaciones. Para cada tipo de acción que se estime importante se debe profundizar y actualizar la medición cuantitativa de sus efectos sobre la oferta de trabajo.

El problema de la tecnología que se escoja para ejecutar los proyectos seleccionados también debe ser objeto de estudios a profundidad. La elasticidad de sustitución de los principales factores de producción, capital y trabajo, es muy alta, especialmente en los casos de caminos vecinales y vivienda popular.

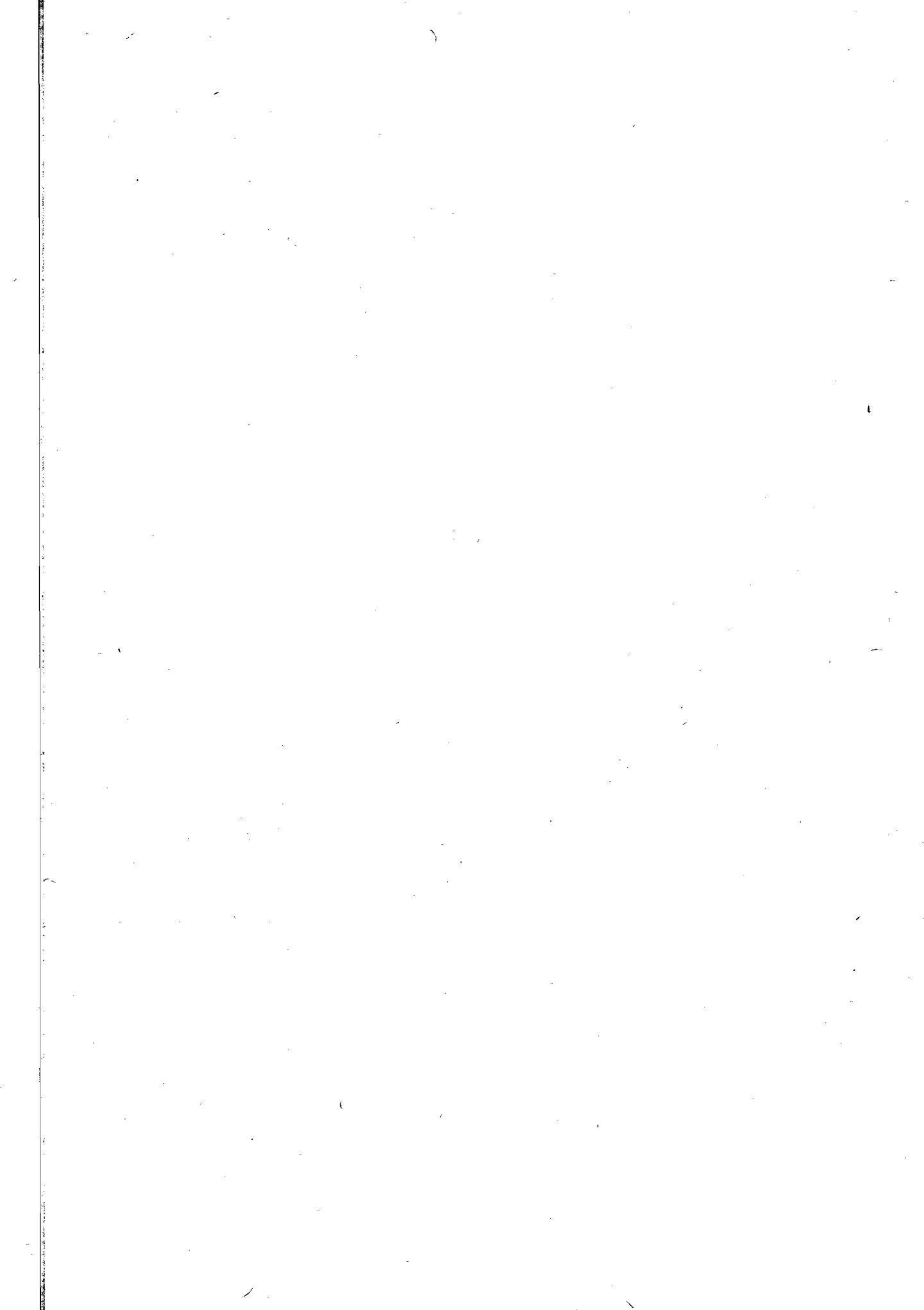
En adición al tipo de proyectos enunciados previamente, existen varias actividades no



tradicionales dentro de la actividad constructora, que pueden tener impactos positivos en el nivel de empleo y que se pueden implementar a costos muy bajos y aun nulos para el Estado. Como ejemplo se puede citar el de conservación de carreteras, el cual se puede confiar a empresas constructoras del sector privado.

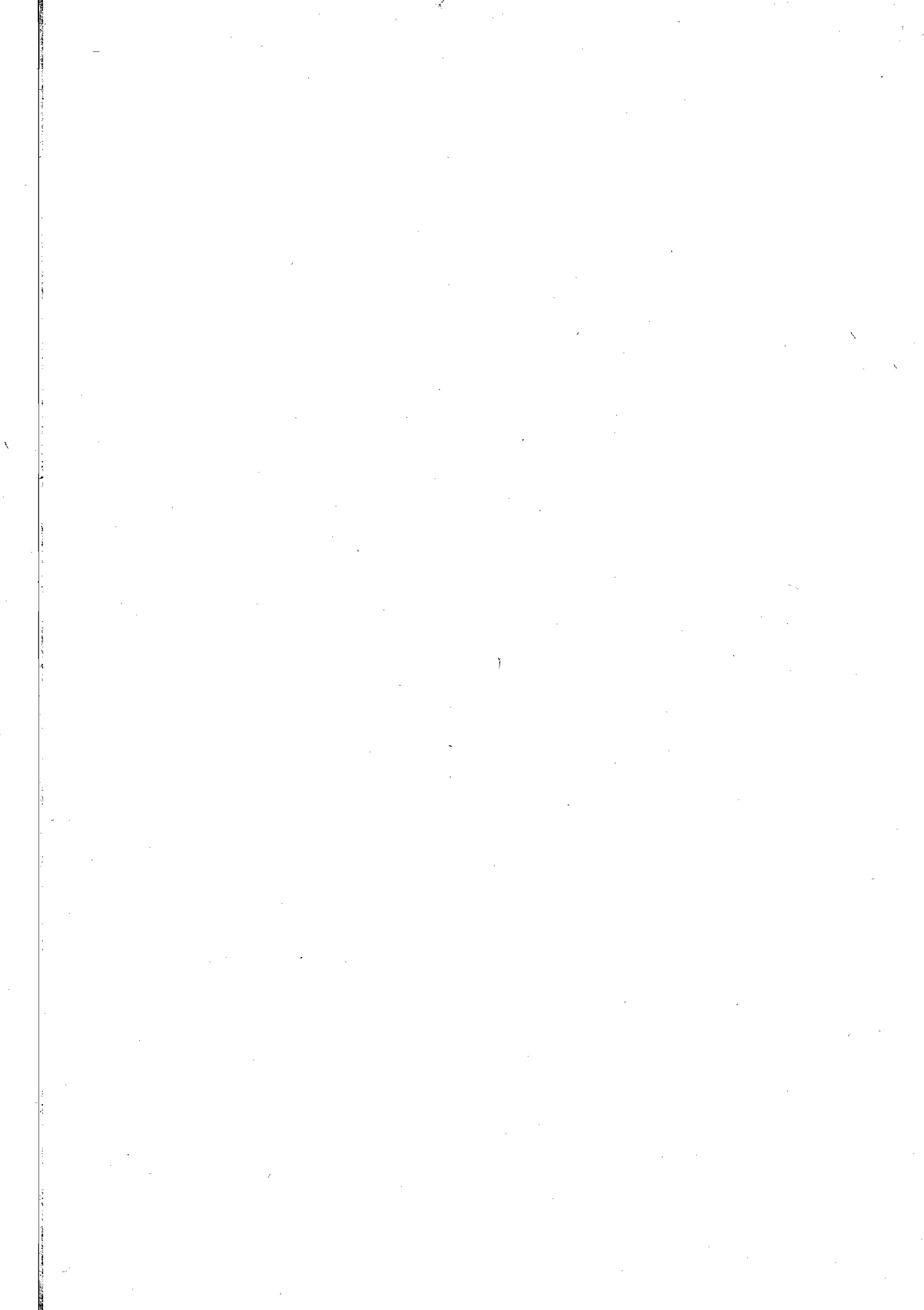
Este mecanismo, ya probado con éxito en otros países latinoamericanos, consiste en entregar a empresas constructoras, en preferencia aunque no necesariamente de obras de infraestructura vial, la responsabilidad del mantenimiento de la red de carreteras del país; paralelamente a estas empresas se les obliga a generar para esta tarea un determinado número de puestos de trabajo y a cambio se les concede el cobro de peaje, con tarifas previamente definidas de común acuerdo con el Estado, durante cierto período de tiempo.

Hay otros campos específicos en los que se pueden buscar efectos positivos en el empleo a través de las obras públicas: conservación de edificios Estatales, empedrado o adoquinamiento de calles y caminos en cantones y parroquias pequeñas, reconstrucción de la vía férrea, entre otros; definitivamente se debe continuar con estudios específicos de estas alternativas, es posible llegar a la formulación de propuestas concretas que pueden lograr altos incrementos en la oferta de trabajo, con claras ventajas comparativas frente a otros sectores de la economía.



# MINERIA Y EMPLEO

**Rodrigo Tirado**  
**Raúl Núñez**  
**Patricio Ruiz**  
**Rafael Loachamín**  
**Galo Montalvo**



## **1. Introducción**

El mayor beneficio con el que puede contar un país es la paz social. Esto se puede conseguir mediante la creación de fuentes de trabajo, entre otros factores, consolidando actividades económicas como la minería y permitiendo que el efecto multiplicador que entra en juego, active otras ramas de la industria y el comercio.

La búsqueda y posterior utilización de los recursos naturales renovables y no renovables permitirá al país generar divisas, pero sobre todo absorberá mano de obra y por lo tanto proporcionará empleo a un gran número de ecuatorianos.

No cabe duda que el empleo, no solo constituye la ocupación de mano de obra desde el punto de vista economicista, sino que existen otros objetivos fundamentales que sumados, pueden ofrecer al hombre como sujeto de la sociedad, una mejor condición de vida.

La tesis clásica de que la estabilidad y la paga son las valencias fundamentales de la relación laboral, ha sido superada por la sociedad moderna ya que el empleo tiene básicamente los siguientes aspectos:

Las políticas de empleo que necesariamente deben tender a mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos. Esto implica no solamente que se ocupe al trabajador, sino que se cree las condiciones más adecuadas para que el trabajo sea más eficiente y proporcione una mejor condición de vida para el obrero ecuatoriano.

En el campo de la minería, el desarrollo de esta actividad debe estar vinculado con las necesidades sociales del país. Debe promoverse la producción minera con miras a disminuir la influencia externa; sin embargo, esto no obsta para que se garantice la inversión extranjera en este área económica, siempre y cuando se sujete a las leyes del país. Tiene que haber una amplia participación nacional en el desarrollo de la minería, tanto de pequeñas, y medianas como de grandes industrias mineras; pero sobre todo, debe darse especial atención y motivar el desarrollo de la pequeña minería, no de manera individualizada y aislada, sino en forma coordinada y con mentalidad colectiva.

El desarrollo de este sector, implica incrementar la participación de la minería en el PIB del país, fortalecer la reserva monetaria con la producción aurífera, abastecer de los insumos mínimos requeridos para el desarrollo del área, dotar al recurso humano de capacitación y tecnología adecuadas, abastecer los insumos mineros requeridos por el país y canalizar los excedentes para la exportación.

Todo este conjunto de objetivos nos lleva a uno central, que es el obtener un beneficio

óptimo para el país, mediante el aprovechamiento de los recursos mineros, como fuente alterna generadora de empleo.

Si se logra lo indicado, el Ecuador dará un gran salto en su desarrollo, y sobre todo ofrecerá a sus habitantes la paz social que necesitamos a toda costa.

## **2. Antecedentes históricos**

La información que proporciona la Historia, nos induce a considerar que las etapas por las que ha atravesado nuestra minería son las del período pre-incásico e incásico, en el que por los indicios y obras existentes, se constata la presencia de una gran actividad minera en nuestra nación, a la que sigue el período de la conquista hispánica caracterizado por una explotación inmisericorde de nuestro recurso aurífero, con el fin de satisfacer las necesidades de la corona, explotación ésta que en cierto modo decrece en las luchas por la independencia y se mantiene así en la época de la formación de la Gran Colombia, acrecentándose en el período Republicano con el ingreso a nuestro país de la South American Development Company –SADCO–; empresa que explota inmisericordemente los recursos mineros de Portovelo, Zaruma y Macuchi, hasta que con su salida, disminuye la explotación y se mantiene en una especie de letargo alterado en momentos especiales, por reacciones que se dan con la participación de la Dirección General de Geología y Minas, contemplada luego en la Ley de Fomento Minero y los intentos de esa Entidad, por investigar en forma directa y a través de convenios internacionales, pero que se frustra a causa de la falta de recursos y la desatención del Poder Central. Es en esta época última y concretamente en el año de 1981 que ocurre el redescubrimiento de las minas de Nambija, ubicadas en la provincia de Zamora Chinchipe, hecho que constituye el punto de partida de un “boom minero” que abarca sectores cada vez más amplios en la zona subandina amazónica y en las estribaciones de la Cordillera Occidental.

Desafortunadamente este despegue violento, desarticulado y mal aprovechado, no tiene eco en los programas de gobierno, dejando a la iniciativa privada huérfana de todo apoyo y control por parte del Estado.

El caos se incrementa con noticias sobre supuestos descubrimientos y promociones inconsistentes, propios más bien del entusiasmo, que de una concepción clara del potencial real minero del país, que induce a las autoridades del actual Gobierno a elaborar y promulgar una Ley de Minería que trata de atraer la inversión foránea en forma indiscriminada.

El Estado en medio de este marasmo, se siente incapaz de poner orden en las actividades mineras que proliferan al azar, sin asegurar los derechos provenientes de contratos legalmente suscritos y que únicamente han desenfrenado el cuestionable negocio de cesión y transferencia de derechos sobre áreas mineras a favor de la especulación, pues toda esa amplia publicidad realizada por el actual Gobierno, no pasa de ser una simple propaganda.

### 3. Diagnóstico del sector

#### 3.1 Situación jurídica legal.

Mediante Decreto Ley N° 06, promulgado en el Registro Oficial, de conformidad con el Art. 65 de la Constitución Política de la República del Ecuador, se expide la Ley de Minería, que desde su proceso de elaboración, se orientó a satisfacer las apetencias particulares del Gobierno actual, antes que a racionalizar el aprovechamiento de los recursos mineros, en guarda de un justo desarrollo económico social del país, de ahí que se encuentra explicable el por qué, el citado cuerpo legal hiciera un esguince a los pronunciamientos del Congreso Nacional.

Bajo este contexto se concibe la Ley de Minería con Capítulos que se remiten a: Disposiciones Fundamentales; Formulación y Ejecución de la Política Minera; Instituto Ecuatoriano de Minería; Clasificación y Bases de la Actividad Minera; Permisos y Formas Contractuales, Participación del Estado; Exoneración e Incentivos; Expropiaciones y Servidumbres; Controversias Judiciales; y, Disposiciones Generales.

Es preciso señalar que en el capítulo primeramente citado, es decir, "Disposiciones Fundamentales", cuando en su articulado se remite a la actividad minera, señalando que sus fases constituyen áreas de explotación económica reservada al Estado, establece la participación directa del mismo, como norma; y, prácticamente, como excepción, el ejercicio de la actividad minera, a través de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, beneficiarias de permisos y contratos; mas en la realidad, ocurre que el Estado, prácticamente, a través del INEMIN, se ha constituido en mero tramitador de tales permisos y contratos, consecuentemente debe entenderse que es, a través de este esquema de la actividad privada, que se darían las fuentes de empleo en el sector minero.

Lo expresado no pasa de ser una mera declaración de la Ley, toda vez, que en las actuales circunstancias, el factor ocupacional se sustrae al esquema normativo vigente, habida cuenta de que el ejercicio de la actividad minera "lícita" en un porcentaje mínimo ofrece plazas de trabajo, en tanto que en su mayor parte quienes se ocupan del quehacer minero son considerados como mineros "ilegales".

No puede escapar de este diagnóstico, el hecho de que, la Ley de Minería, en su Art. 35, Literal D), como estipulación de los contratos, establece "la obligación de capacitar y emplear al mayor número posible de personal ecuatoriano"; y, que en su Art. 68 señala que, "en todas las fases de la actividad minera, *solo el contratista tendrá el carácter de empleador* frente a sus trabajadores; lo que corrobora las expresiones anteriores y demuestra la existencia de un limitante legal en materia de minería que atribuye únicamente a los contratistas la facultad de ofrecer puestos de trabajo.

Claro está, que del texto de la Ley de Minería, no aparece norma alguna que aluda a la denominada "pequeña minería" que es en verdad la clase de minería que ofrece el mayor número de plazas de trabajo al minero ecuatoriano. En consecuencia, la Ley, desestima el contemplar disposiciones que frontalmente permitan un mayor índice ocupacional.

### 3.2. Situación Administrativa.

El aparato burocrático creado para la tramitación, control y desarrollo de la minería en el Ecuador, es extenso, pues abarca a través de algunas oficinas regionales ubicadas en los centros de mayor actividad minera, una gran extensión del país. Sin embargo, la presencia de los funcionarios estatales es inocua para ventilar litigios, o ejercer acciones efectivas de control. El diseño de la estructura administrativa y las limitaciones legales, reducen a estas oficinas a simples agencias de correo.

El retaceo del mapa físico del país en una serie de concesiones mineras, responde en gran porcentaje de casos, a un afán especulativo; alentado por una política de promoción desmesurada y fantasiosa.

El INEMIN en sujeción a la Ley, no puede hacer otra cosa que tramitar toda solicitud presentada; tratando de ignorar que en el campo, la "minería de hecho" es una realidad social presente y lacerante.

El enfrentamiento desigual que no hace mucho protagonizaron concesionarios mineros de la Tigrera y una cooperativa, es un llamado a la atención de este tratamiento discriminatorio, que no nace necesariamente de una actitud parcializada del Estado, cuanto de vacíos legales fácilmente solucionables.

El mecanismo adoptado por la "minería de salón", consagrado por la Ley y las costumbres, consiste en obtener un "retazo" del mapa físico, establecer el contacto con los promotores mineros extranjeros y posteriormente efectuar la cesión de derecho, sin conocer otros ambientes que no sean los de las oficinas elegantes de los "técnicos extranjeros", representantes de los "capitales de riesgo".

Mientras se efectúan las negociaciones de traspaso, el verdadero trabajador minero se ha asentado en el campo, ha empezado a carcomer la montaña, ha llevado a su familia, ha organizado su trabajo seguramente con personas que tienen relación de parentesco o amistad muy estrecha; en fin, ha empezado una minería "de hecho".

Un día descubre que todo su esfuerzo por descubrir los ricos filones, no ha servido más que para que el área sea más atractiva y que se mejore los términos de negociación. El área ha pasado legalmente a manos foráneas, sin escándalo ni premura.

Surge entonces el conflicto. Si el grupo de mineros se ha organizado presenta rechazo. El concesionario acude al derecho y a la fuerza, el cheque ocurre.

Si el esquema se repite a lo largo y ancho del territorio nacional, el problema alcanza ribetes que involucran la Seguridad Nacional, de la que eventualmente se aprovecharían ideologías políticas extremas, para crear inseguridad en el país.

La vulnerabilidad detectada debe ser neutralizada a tiempo, con reformas administrativas y legales, que no pretendan rechazar la inversión extranjera en el sector minero, sino obligar a que las reglas de juego se den claras y que la participación del pequeño minero no sea excluyente sino complementaria.



### 3.3. Situación Técnica.

Las investigaciones Geológicas realizadas hasta la fecha, han dado como resultado un conocimiento parcial del potencial minero del país, esto debido a la falta de una planificación adecuada derivada de la ausencia de una política orientada a conocer la riqueza de los recursos mineros.

Generalmente, las investigaciones llevadas a cabo, tanto de misiones internacionales de asistencia técnica, como de los organismos estatales, se han realizado con criterios que respondían a políticas de provisión de materias primas mineras, a los centros industriales del exterior.

Las características geológicas del país, permiten suponer que posee una rica y variada mineralización, tanto metálica como no metálica, que es necesario identificarla, evaluarla y explotarla.

Como consecuencia de los graves problemas económicos surgidos a partir del año 1981, debido a factores internos y externos que afectaron a la economía del país, se intensificaron las investigaciones por parte de grupos mineros; logrando descubrir áreas mineralizadas ricas en oro, las que inmediatamente entraron en la fase de explotación, sin que el estado pueda intervenir ni establecer normas técnicas para una explotación racional del mineral y su correcto aprovechamiento.

Es así como espontáneamente surge la minería del oro, que en este momento da ocupación a millares de personas en todo el país. Desafortunadamente, esta actividad se la está llevando casi sin ningún criterio técnico, provocando la destrucción de los yacimientos. Se realiza en definitiva, una verdadera depredación de la riqueza aurífera, perjudicando al Estado en su calidad de dueño de los recursos mineros por su ninguna participación en los beneficios de la explotación aurífera.

En el caso de los minerales metálicos no auríferos, debido a la depresión mundial de los precios de los minerales, la intensificación de investigaciones tales como del Cu, Pb, Zn, Sn, no se justifica por el momento.

En el caso de los minerales no metálicos, el país posee un excelente potencial. Parte de ello está siendo aprovechado por el parque industrial nacional; pero existe la posibilidad de crear nuevas industrias orientando la utilización de ciertos minerales no metálicos a las industrias de la construcción, agrícola, química, cerámica artesanal, etc.

### 4. Características socio - económicas de empleo

El minero ecuatoriano de ancestro, retorna al ejercicio de la actividad, antes que amparado por la política estatal, obligado por la carencia de fuentes de trabajo y es éste el momento en el que se convierte en víctima del financista, del proveedor de insumos y equipos, que a la postre y basándose en una falsa relación de asociación se convierten en sus explotadores a vista y paciencia de quienes han dirigido los Organismos Mineros Estatales.

El trabajador minero independiente se ve marginado de todas las conquistas laborales y sociales, tornándose en sujeto susceptible de afecciones, tales como el abandono de su familia o el traslado de la misma a los yacimientos en condiciones infrahumanas, del envenenamiento mercurial, de la silicosis, de los riesgos del trabajo y de las enfermedades venéreas, parasitosis, mal nutrición y de las catástrofes ocurridas a consecuencia de la inobservancia de las más elementales normas de seguridad minera que aconseja la técnica.

El aspecto económico no puede sustraerse del entorno social en que se desenvuelve el minero ecuatoriano, salvo muy contadas excepciones, de ahí que a las claras se observan una casi nula participación estatal en concepto de derechos superficarios o de las denominadas regalías, a lo que se suma una incertidumbre o desconocimiento total de hacia dónde va la producción minera, especialmente de oro.

Como aspecto particular no se encuentran siquiera informaciones referenciales de las fuentes de financiamiento privado, excepto de las pocas empresas legalmente constituidas o domiciliadas, dándose margen a presumir que el sector minero podría llegar a ser el medio de lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas.

A lo expuesto con anterioridad y, visto el proceso inflacionario tan elevado, cabe expresar que existe el grave riesgo de un decrecimiento de la actividad minera, sino se toma correctivos inmediatos a corto plazo.

Esto sin soslayar la situación de la minería no metálica que amerita una atención especial por las implicaciones relacionadas a la industria de la construcción y producción de bienes requeridos por otras industrias.

La promiscuidad que caracteriza a los centros mineros que espontáneamente han surgido, produce situaciones de conflicto social cada vez más difíciles de resolver por parte de los Organismos Estatales, creándose centros que se sustraen al marco jurídico legal vigente. En base a lo expuesto, las observaciones realizadas en los centros mineros de mayor actividad, como son las provincias de El Oro, Zamora Chinchipe y el Azuay; entre otras, permiten reportar los siguientes datos:

#### **Incidencia de la edad en la ocupación**

Entre 12 y 5 años de edad	40%
Entre 5 y 45 años de edad	30%
Más de 45 años de edad	30%
	100%

En atención a sondeos de opinión, estos trabajadores mineros cuentan con una formación educacional en el siguiente porcentaje:

- 40% analfabetos
- 40% con tres años de educación primaria
- 20% terminados la educación primaria

No se considera en el porcentaje anterior, la presencia esporádica de profesionales vinculados a la minería, porque no incide en la actividad productiva en forma directa, puesto que la prospección, exploración, explotación y comercialización de los minerales, son actividades propias de estos obreros mineros.

Estos factores determinan que la actividad minera en todo el territorio nacional, está dada más por la demanda de empleo que por la productividad de la misma.

En segundo lugar, también puede señalarse que hay una tendencia a transmitir los conocimientos y habilidades de los padres hacia sus hijos.

Por otra parte, el grado de conocimiento científico es deficiente, pues ello se colige el desperdicio en la explotación aurífera que alcanza a un 60% en la mayoría de los casos donde se explota oro.

El Departamento de Planificación de la Universidad Técnica de Machala realizó un estudio tendiente a conocer la población minera económicamente activa a nivel de la Región Sur del país, como se observa en el cuadro No. 1.

En dicho estudio realizado en el año 1985, se cuantifica una población que asciende a 32.400 obreros mineros, los cuales a nivel nacional, al momento, podrían oscilar en 45.000 personas, para lo cual es necesario desarrollar una verificación urgente a fin de determinar su ubicación en el universo del país, así como también su habilidad de conocimientos tecnológicos y su cultura general.

**Cuadro No. 1**  
**Población dedicada a la minería**  
**a nivel de la región sur del Ecuador**

Asentamientos	Personas dedicadas	Grupos organizados	Frontones o pozos
Portovelo	1.500	(—)	(—)
Zaruma	2.000	220 *	300
Atahualpa	500	40	70
Santa Rosa-Birón			
Valle Hermoso	1.000	95	190
Piñas-Marcabellí	400	100	(—)
El Guabo - San Miguel de Brasil	1.000	100	200
Ponce Enríquez **	1.500	(—)	(—)
Nambija**	25.000	(—)	(—)
<b>TOTALES</b>	<b>32.400</b>	<b>555</b>	<b>760</b>

(\*) Incluye los grupos de Portovelo.

(\*\*)Pertenece a otra provincia, pero son lugar adyacente a la Provincia de El Oro.

## **5. Elementos generales de la Política de desarrollo minero y su utilización como fuente de empleo**

Una política de promoción de fuentes de trabajo en el área, es factible de ponerla en ejecución bajo programas a corto y mediano plazo.

El programa a corto plazo involucraría una movilización de tipo organizativo, en que Ministerios y Organismos estatales vinculados con el sector, bajo un Convenio tripartito se comprometerían a aunar esfuerzos para llevar a cabo un proyecto de tipo experimental. Los objetivos, alcances y metas del Proyecto, involucra una asistencia técnica del exterior. Se espera poner en movilización no menos de 25.000 plazas de trabajo, considerando el efecto multiplicador de las actividades mineras.

El programa a mediano plazo requiere reformas legales, administrativas y financieras. Solo activando las bases mismas de la población minera podría darse los ingredientes necesarios para que se fortalezca y se desarrolle el sector.

### **5.1 Políticas sobre el aspecto legal minero.**

Es indispensable dejar por sentado, que las políticas relativas al asunto legal minero no pueden limitarse a un aspecto particular, sino que deben plantearse en un contexto global, por tanto suponen la práctica de estudios concluyentes al establecimiento de un nuevo marco jurídico legal que abarque inclusive el aspecto reglamentario. Sin embargo, visto lo particular del enfoque que se orienta al aspecto ocupacional, se insinúa el establecimiento de normas que tiendan a favorecer la creación de nuevas plazas de trabajo por vía del fomento y desarrollo inmediato de la pequeña minería.

### **5.2 Reforma Administrativa.**

El Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN), organismo creado por el Gobierno del Ing. León Febres Cordero, al expedirse la nueva Ley de Minería mediante Decreto Ley No. 06, no tuvo como finalidad sino el conseguir la autonomía administrativa de la que carecía la Dirección General de Geología y Minas (DGGM), a la cual reemplazó legalmente.

Sus facultades siguen siendo las mismas del anterior organismo y abarcan las gestiones administrativas, técnicas y científicas; las que deben ampliarse en condiciones económicas cada vez más restrictivas.

La autonomía administrativa significó el incremento desproporcionado del personal para la atención de servicios, con un evidente deterioro de la gestión técnica. Se sacrificó uno de los objetivos permanentes de la DGGM, como fue el cartografiado geológico del país. Los pocos mapas publicados recogieron la información recopilada en años anteriores y los avances en la investigación científica quedaron restringidos a los estudios que realiza la Misión Británica bajo el Proyecto Cordillera Real.

La intención de ejercer una gestión empresarial en el campo minero, y controlar la irracional explotación del oro en Nambija, llevaron a las autoridades del Gobierno a crear una suigéneris empresa de economía mixta.

En la realidad y como consecuencia de la distribución del capital social en la Empresa, el papel que juega el Estado es de mero espectador.

Estas y otras circunstancias permiten llegar a la conclusión de que el cúmulo de atribuciones asignadas al INEMIN, no pueden ser llevadas con solvencia, por parte de un organismo cuyo financiamiento se apoya principalmente en la distribución de lo recaudado por los derechos superficiales y las regalías provenientes de la explotación de minas y canteras. En la práctica, se ha visto que los ingresos son insuficientes para mantener el aparato burocrático, a más de que el gravar las actividades de riesgo, como son la prospección y la exploración con impuestos cada vez mayores, se obliga al minero a reducir la calidad de los estudios por premura de tiempo y a crear una serie de mecanismos tendientes a evadir los tributos.

Las razones invocadas, permiten plantear una reforma administrativa del sector minero, separando nítidamente las funciones del INEMIN en lo relativo al manejo legal y administrativo, a la investigación científica y tecnológica y a la gestión empresarial.

El esquema propuesto, conlleva a la sustitución del INEMIN con una DIRECCION NACIONAL DE MINERIA, entidad dependiente del Ministerio de Energía y Minas y a cuyo cargo estarían exclusivamente las tareas de control y fiscalización de la actividad minera.

Las labores científicas serían desarrolladas por un INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GEOLOGICAS, adscrito al Ministerio de Energía y Minas, el que contaría con toda la infraestructura técnica de la que dispone actualmente el INEMIN.

La congestión empresarial y al que se hace énfasis en el esquema, estaría a cargo de un CENTRO DE DESARROLLO Y PROMOCION MINERA, el que sería manejado por el sector privado con el apoyo estatal bajo un esquema de economía mixta y a cuyo cargo estaría el asesoramiento de la pequeña y mediana minería, mediante servicios que tiendan a obtener diseños más eficientes de las operaciones extractivas, selección de la maquinaria adecuada, arriendo de equipos, certificación de la aptitud del minero para ser considerado como sujeto de crédito. Además podría intervenir como agente en las actividades de comercialización del oro y otros metales. Además su papel sería el promover proyectos de inversión en el sector minero y promocionar en el país y en el exterior la inversión en los campos considerados como prioritarios.

Se insiste en la conveniencia de que el Centro se adecúe al sector privado, pues de otra forma quedaría imposibilitado de utilizar su infraestructura, bajo el cúmulo de disposiciones legales que vuelve lenta e ineficiente toda gestión burocrática.

El esquema aquí propuesto solo pretende conformar un cuadro tentativo, bajo el cual se establecerían los mecanismos administrativos legales y económicos para su sustentación.

### 5.3. Comercialización estatal del oro.

A partir del Acuerdo de Bretton Woods, en 1944, el oro comenzó a tener gran im-

portancia en el sistema monetario internacional. Las reservas de los países se constituyeron con el oro y algunas monedas de reserva o monedas claves (principalmente dólares y libras esterlinas).

Posteriormente, la vulnerabilidad del sistema, entre otros motivos ocasionada por la insuficiencia de las reservas de oro o dólares de las naciones y aun del Fondo Monetario Internacional, hizo que el Acuerdo fracasara.

Pese a que desde 1968 se creó el mercado "libre" del oro, para que las naciones puedan venderlo de acuerdo a las fuerzas de la oferta y la demanda, se continúa aceptando a este metal como un activo internacional de primer orden.

El carácter de estabilidad que se daba al patrón oro en el Acuerdo de Bretton Woods ha desaparecido, frente a una economía mundial en crisis y a unas relaciones cada vez más conflictivas entre las naciones deudoras y acreedoras. Sin embargo, y pese a todas las crisis, el precio del oro con algunas fluctuaciones sigue una tendencia hacia lo alto, ver Gráfico No. 1.

La decisión de que el Banco Central intervenga en la comercialización del oro producido en el país, es una medida apropiada y conveniente.

Las reservas auríferas que pueda acumular el Banco Central, aumentan de hecho la reserva monetaria del país y dota al Gobierno de herramientas para su desarrollo.

Los dos centros de acopios de oro, instalados por el Banco Central en Nambija y Zaruma, no son suficientes para captar la producción libre en lavaderos y placeres primarios.

Se recomienda modificar el diseño de comercialización, el mismo que tendría una amplia cobertura, si como agente actúa el Centro de Desarrollo y Promoción Minera expuesto anteriormente.

A pesar de no contarse con estadísticas serias sobre la producción de oro por parte de la pequeña minería aurífera, se estima que en el año 1987 hubo un volumen de explotación de 5.8 toneladas métricas de oro, equivalente a 81.2 millones de dólares al precio actual y se ocupó en estas actividades alrededor de 35.000 puestos de trabajo.

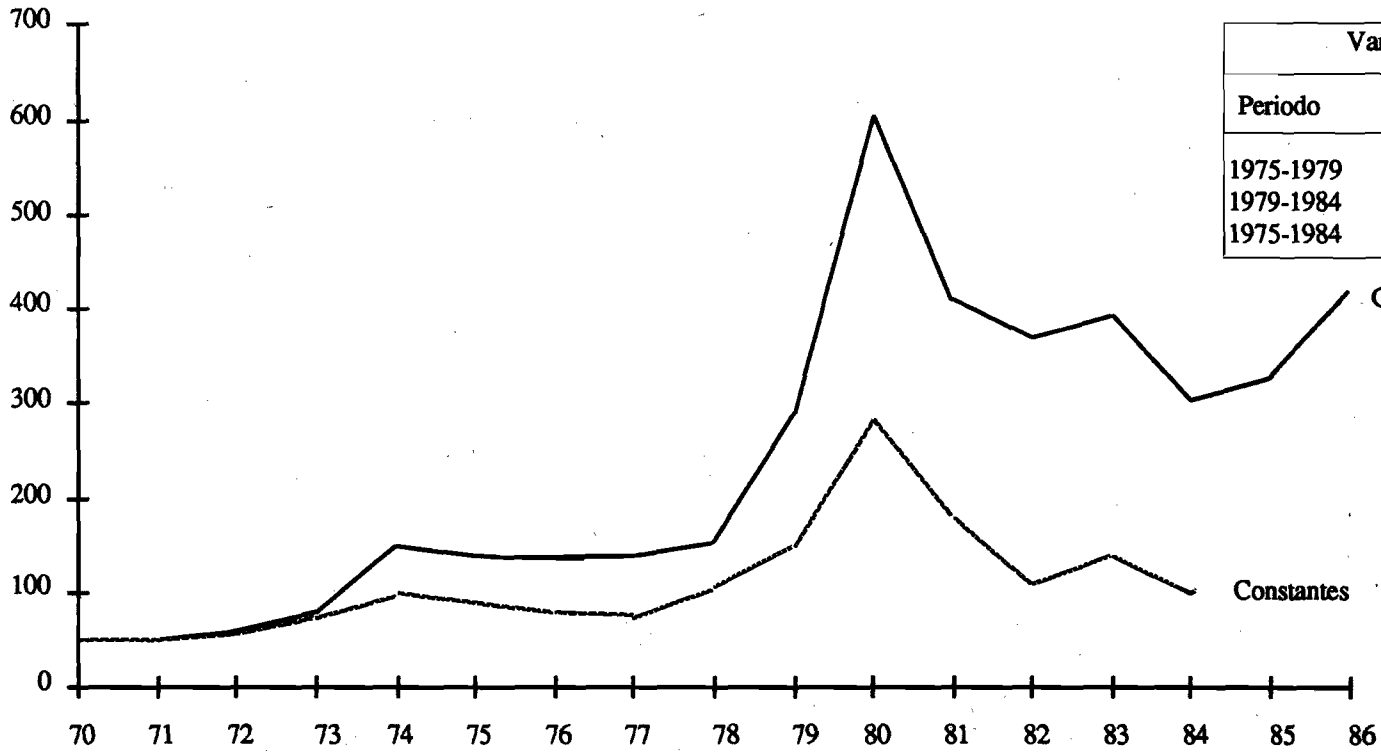
#### 5.4. Líneas de crédito, provisión de insumos y equipos.

Considerando que las facilidades crediticias deben dirigirse al pequeño y mediano minero, los que por lo común no son considerados sujetos de crédito por las entidades financieras, hace falta crear una entidad que tome en cuenta las particularidades del sector y trabaje en una armónica correlación.

El caso es similar a lo que acontece con el Banco de Fomento en el sector agrícola y pecuario. La compenetración de la problemática por parte de la entidad bancaria, facilita las relaciones con el cliente porque conoce de antemano el riesgo en la inversión, pero también las posibilidades de éxito.

**Gráfico 1**  
**Comportamiento del precio internacional del oro**  
**1970-1987**

US \$ ONZA



Variaciones		
Periodo	Corrientes	Constantes
1975-1979	90,8	41,5
1979-1984	17,3	18,0
1975-1984	123,8	15,9

Corrientes

Constantes

Fuentes: Tomado de Geomimet-México 1986. Datos adicionales: metal week.  
 Compilado: Ing. Jorge Velasco.

El Banco de Fomento Minero, con capital social distribuido en los siguientes porcentajes; 51% por parte del Estado y 49% en acciones para el sector privado, puede ser una alternativa viable para activar al sector de la pequeña y mediana minería.

La vinculación de este Banco con el Centro de Desarrollo y Promoción Minera, es de fundamental importancia.

Para la provisión de insumos y equipos, este Centro sería el promotor, el proveedor y el suministrador de la asistencia técnica, requeridos. Además es necesario que se tome en cuenta otros proyectos como los expuestos en el numeral seis.

## **6. Proyectos de reactivación minera a corto plazo y generación de empleo.**

### **6.1 Industrialización de materiales de construcción.**

El Ecuador es un país que por sus características geológicas, posee gran cantidad y variedad de yacimientos de minerales no metálicos y rocas industriales que pueden ser utilizados en la Industria de la Construcción.

El país que en los actuales momentos atraviesa una grave crisis habitacional derivada de diferentes factores, siendo uno de ellos, los altos costos de los materiales para la construcción de vivienda.

El Sector Minero mediante una planificación adecuada puede colaborar en la solución de este problema, si se ejecuta un proyecto orientado a la industrialización de cierto tipo de materiales existentes en el país que pueden reemplazar satisfactoriamente a los tradicionales, altamente costosos.

Con este criterio se plantea la realización de un proyecto orientado a la industrialización de las siguientes materias primas:

#### **6.1.1 Industrialización del Yeso y la Caliza para obtener un aglomerante que reemplace al cemento.**

En el país existe la materia prima, y la capacidad tecnológica para la fabricación de la maquinaria necesaria para su industrialización.

#### **6.1.2 Industrialización de los grandes depósitos de pómez, perlita, puzolanas y arcillas.**

Estos dos factores permitirán obtener las materias primas adecuadas para la programación y ejecución de plantas constructoras de viviendas en serie, que utilizarían materia prima barata y estarían en capacidad de fabricar viviendas a bajo costo debido a la ventaja que ofrece la producción en serie y la utilización de materiales no tradicionales de bajo costo.

La ejecución de estos proyectos generaría fuentes de trabajo y podría ser parte de la solución al déficit habitacional actual.



## **6.2 Explotación e industrialización de la fosforita de la región oriental.**

Estudios de exploración realizados en la Región Oriental, dirigidos hacia la evaluación de depósitos de Fosforita determinaron la existencia de un mineral de muy buena calidad y en cantidad suficiente como para explotarlo. Las reservas probables existentes alcanzaron a 500'000.000 de toneladas solo en el área del Reventador y las reservas explotables llegan a 50'000.000 de toneladas.

Es conveniente reactivar este proyecto que ya estuvo en ejecución en razón a los siguientes análisis realizados en 1982 como justificativo para la ejecución del estudio:

### **1. El país es deficitario de fertilizantes**

- Para satisfacer parte de sus necesidades el país importa aproximadamente US \$ 100'000.000 anuales.
- La tercera parte del territorio agrícola del país requiere un tratamiento con fertilizantes fosfatados.
- El alto costo que representa la importación de fertilizantes hace que este producto sea utilizado solamente por agricultores que tienen la suficiente capacidad económica, es imposible para los pequeños y medianos agricultores.
- La falta de fertilizantes en terrenos agotados hace que la producción sea muy baja.
- El Ecuador es con relación a otros países del continente, el país con menos consumo de fertilizantes lo que da como consecuencia su baja producción agrícola.

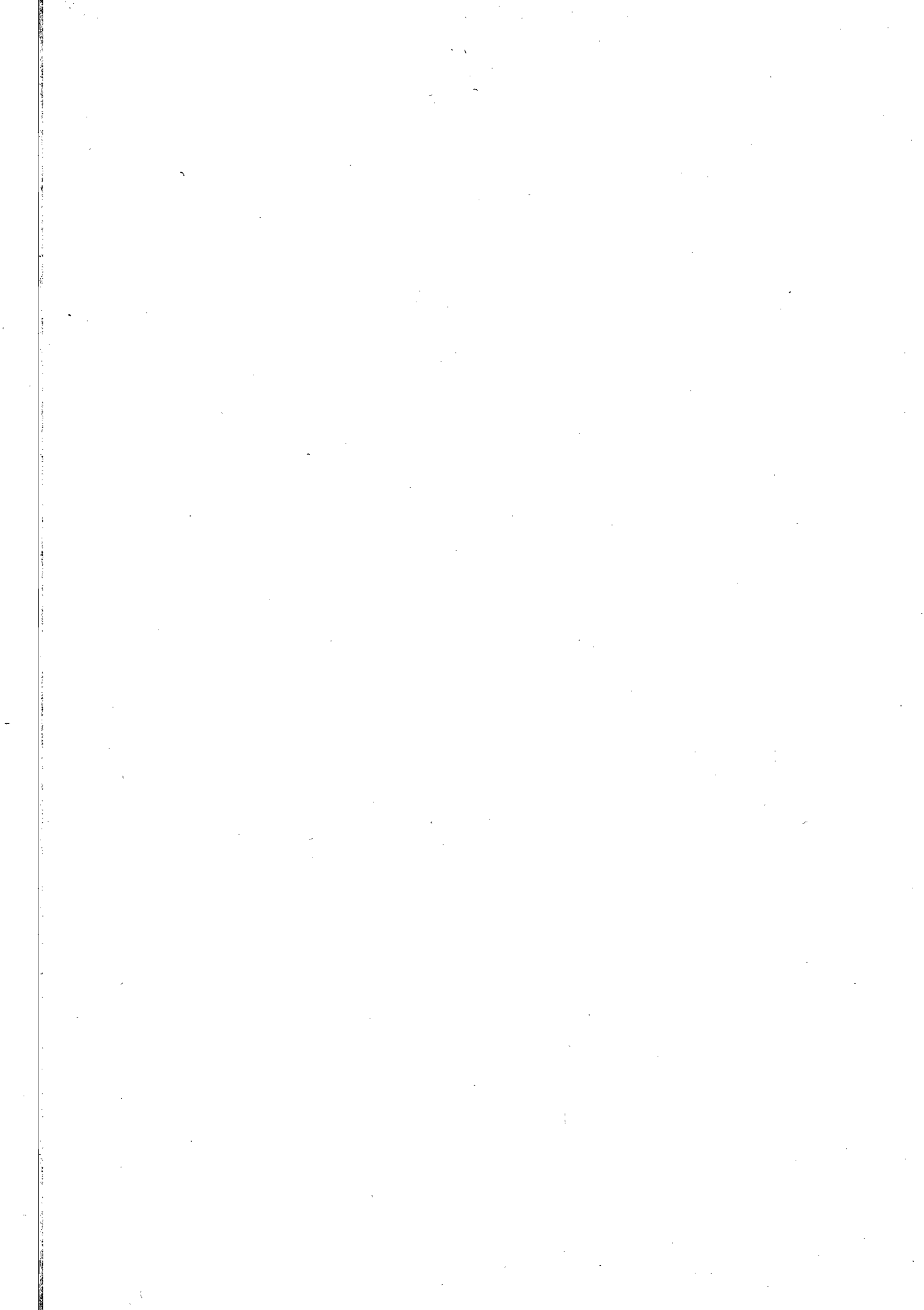
Estos aspectos pueden ser superados en razón a que el país luego de los estudios realizados, geológicos, mineros, económicos demuestren la factibilidad de su ejecución.

La ejecución de ese proyecto favorecería a:

- La creación de fuentes de trabajo derivadas del proceso de explotación de las fosforitas.
- La creación de industrias de fertilizantes que a más de crear fuentes de trabajo directo da la posibilidad de producir fertilizantes a menor costo que los importados.
- Accesibilidad de los agricultores a los fertilizantes a precios razonables lo cual daría como resultado una mayor producción agrícola que iría en beneficio no solo de los agricultores sino de los consumidores.

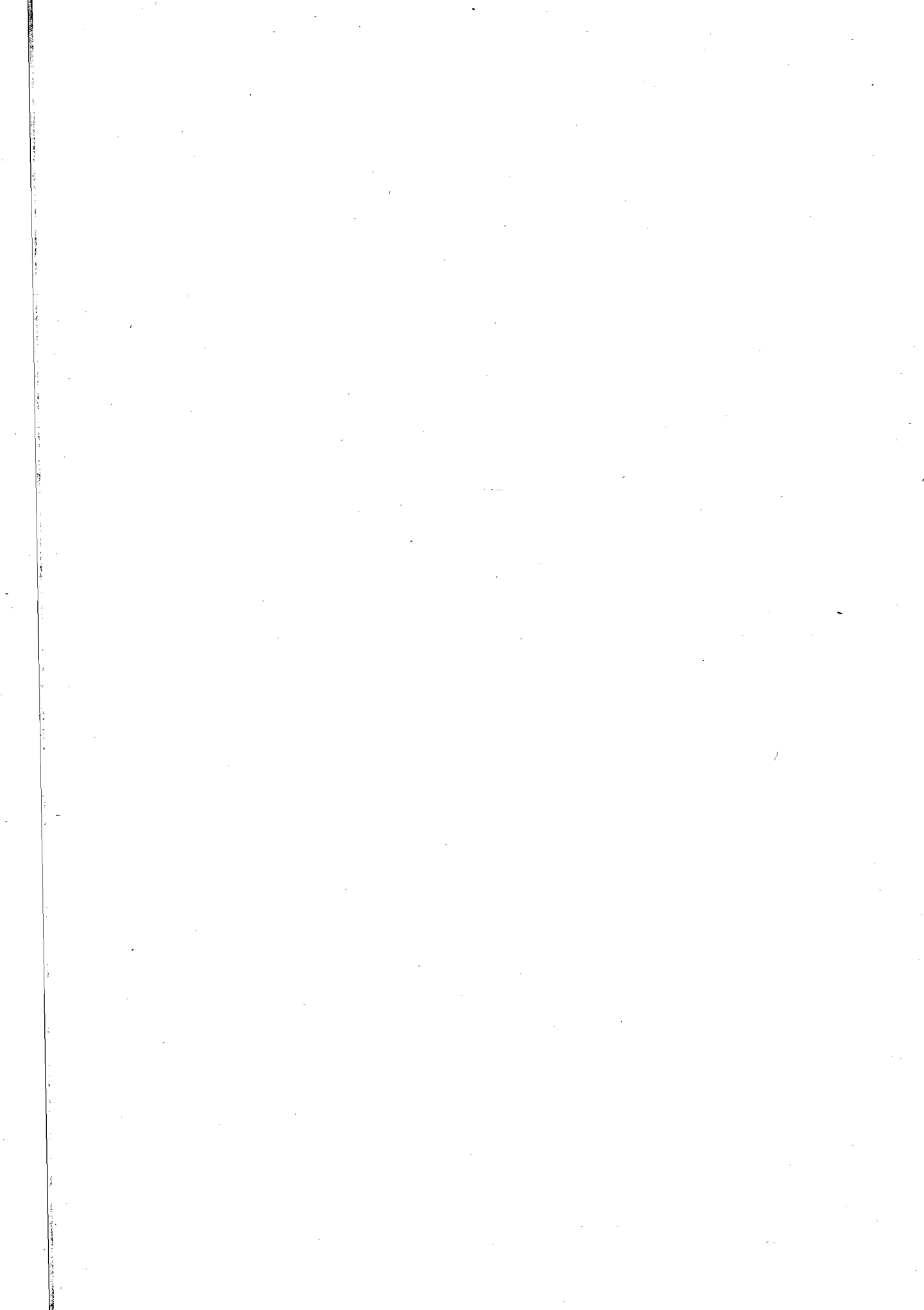
## **7. Conclusión:**

El pueblo ecuatoriano, sobre todo rural, demanda al Partido Izquierda Democrática, que sus anhelos y aspiraciones sean una realidad, para lo cual exigen que la política minera y petrolera sea dirigida y administrada por hombres probados y profesionales en la materia.



ESTRATEGIA  
DE DESARROLLO ARTESANAL

**Edgar Pita**



En el capitalismo clásico el dinámico desarrollo de la ciencia y la tecnología aplicados a la producción, dieron como resultado un extraordinario avance de la industrialización y la paulatina superación de las formas productivas más rezagadas. En otros términos, las actividades artesanales y manufactureras, fundamentadas ante todo en el trabajo manual y en el uso de instrumentos y técnicas rudimentarias de producción, fueron aniquiladas casi por completo por la arrolladora expansión del proceso de industrialización. La revolución industrial fue, en unos casos lenta y en otros velozmente, desplazando del mercado a aquellas actividades articuladas por atrasadas formas de producción, siendo estas últimas incapaces de poder resistir la agresividad de la competencia en el mercado.

Si la modernización capitalista ocurriera en todo lugar siguiendo las mismas pautas y provocando efectos económicos y sociales más o menos similares, cabía suponer que las formas de producción atrasadas también iban a desaparecer en las economías periféricas.

Sin embargo, en los países de capitalismo tardío, o de menor desarrollo relativo, como es el caso del Ecuador, el desarrollo de la industrialización, la mecanización de la agricultura y la urbanización, se producen sin que paralelamente se eliminen del todo las formas productivas tradicionales como son, por ejemplo, las artesanías. Es así como en nuestra realidad más bien se constata, la coexistencia de diferentes modalidades de trabajo y producción, que responden a diferentes niveles de desarrollo, donde un modo de producción predominante es el que impone el ritmo de los cambios y transformaciones al conjunto de la sociedad. Pero la coexistencia de las formas de producción atrasadas y modernas, al interior de la formación social ecuatoriana, constituye un proceso contradictorio, sujeto a un permanente cambio, donde están en juego relaciones de subordinación (explotación), autonomía y complementariedad. Es dentro de este contexto que debe entenderse la supervivencia de los talleres artesanales, a pesar del notable dinamismo de la industria observado, sobre todo, en los años que duró la bonanza petrolera.

En Ecuador, país de escaso desarrollo industrial, las unidades productivas manufactureras más rezagadas y tradicionales, como son las artesanías de carácter familiar y los pequeños talleres semiempresariales, todavía constituyen el grueso de los establecimientos del sector secundario y los que absorben el mayor caudal de mano de obra.

A pesar de la aguda crisis en la que se halla sumida la economía nacional, los talleres artesanales y las denominadas microempresas siguen sobreviviendo y hasta han crecido, habiéndose convertido en una importante alternativa de ocupación y fuente de

ingresos para un considerable segmento de población, que avizora escasas posibilidades de ser incorporada a las actividades modernas.

Si consideramos a los artesanos urbanos: maestros de taller, artesanos autónomos, operarios, aprendices, trabajadores familiares y a domicilio; a más de los artesanos-campesinos de las zonas rurales, se estima que en la actualidad existen alrededor de 300.000 artesanos, distribuidos entre la artesanía de producción y artística.

La llamada artesanía de servicios, por su lado, abarca a unos 70.000 trabajadores y la abrumadora mayoría de ellos están en las zonas urbanas.

Por lo visto, las artesanías no solo que no han desaparecido, sino que ciertas ramas o líneas de producción han experimentado un crecimiento y hasta han surgido talleres que proveen de artículos y servicios artesanales que antes no existían. Empero, esto no quiere decir que en el desarrollo histórico del conjunto del estrato no haya ocurrido una notable reestructuración y reacomodo. La expansión de la industrialización y el proceso de modernización de la economía, no ha repercutido con la misma intensidad en todas las ramas de la artesanía, ni tampoco ha provocado consecuencias socio-económicas homogéneas en todos los grupos sociales que constituyen el artesanado. Para unos, el avance tecnológico aplicado a los procesos productivos industriales ha implicado la proletarianización de muchos pequeños productores independientes (artesanos autónomos), que antes vivían del trabajo en sus propios talleres. Pues, es innegable que una parte considerable de la producción artesanal se ha visto duramente afectada, ya sea por la competencia entre los propios artesanos o con la producción industrializada interna, por las importaciones y el contrabando. Otra parte del artesanado, en cambio, ha logrado mantenerse a duras penas en un estado de constante postración estancamiento. Finalmente, un pequeño subestrato artesanal que preferentemente utiliza mano de obra asalariada, luego de haber alcanzado cierto grado de mecanización, ha evolucionado exitosamente hasta el nivel de pequeña industria.

Por lo visto, entonces, el sector artesanal no constituye un todo homogéneo que camine en una sola dirección, sino que al contrario su característica básica es su gran heterogeneidad interna. El desarrollo de la artesanía es complejo y dinámico, pues cada día va sufriendo nuevas transformaciones, a partir de las cuales es difícil extraer tendencias de desarrollo permanentes y conclusiones válidas a nivel general. No por casualidad han fracasado muchos programas y proyectos destinados a atender al sector, al no partir de un análisis exhaustivo de la problemática real del artesanado.

Por las razones anotadas es que para elaborar una estrategia de fomento artesanal se vuelve necesario diseñar una prolija selección de las ramas y subramas artesanales, que tienen una capacidad potencial de crecimiento, distinguiendo de aquellas que están en una fase de estancamiento o en proceso de desaparición. Prever una estrategia de trabajo diferenciada para los casos de artesanía rural, donde el artesano por lo regular complementa sus exiguos ingresos con el trabajo temporal en una pequeña parcela de tierras (campesinos artesanos); y, para la artesanía urbana, donde el pequeño productor depende únicamente de los ingresos y la suerte de dicha actividad. Tampoco se puede conferir similar tratamiento a la artesanía de servicios, la artesanía utilitaria y la que se ha especializado en la elaboración de productos artísticos y de arte popular.

Diseñar una política de atención especial para los artesanos considerados en sentido estricto -sean éstos dependientes o independientes- y los que laboran en las actividades artesanales, pero únicamente cubriendo la esfera de la comercialización.

Las políticas de fomento a la artesanía que constan en el presente documento, entonces, deben ser entendidas como un conjunto de directrices que servirán de orientación básica en la toma de decisiones y de guía en la formulación de programas y proyectos de apoyo a las artesanías.

¿Cómo saber distinguir, entonces, dentro del amplio y complejo espectro de las artesanías, a aquellas actividades que requieren una atención prioritaria? ¿Qué factores y elementos se deben tener en consideración para establecer una jerarquización?

En una política de fomento al sector preferentemente deben ser atendidas las actividades artesanales que evidencien: a) una especial aptitud para generar empleo e ingresos para los sectores populares; b) impliquen al aprovechamiento racional de los recursos naturales, insumos y materias primas de origen nacional; c) contribuyan a satisfacer las necesidades básicas de la población; y/o d) tengan posibilidades exportables; e) coadyuven a incentivar el turismo (nacional y extranjero), revitalizando las manifestaciones artísticas y de arte popular; f) ayuden a retener productivamente a la mano de obra rural en sus lugares de origen, evitando así el incremento del éxodo del campesinado hacia las grandes urbes.

A continuación se señalan de manera detallada los objetivos que persigue la estrategia artesanal del Gobierno Izquierda Democrática:

#### **Objetivos de carácter económico:**

Incrementar la productividad y la eficiencia de los talleres artesanales con el fin de mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los artesanos y los trabajadores vinculados a este estrato manufacturero.

Ampliar las oportunidades de generación de empleo productivo tanto en las áreas urbanas, en las que se vive un complejo problema de desocupación y subempleo, como en las áreas rurales donde las posibilidades de subsistencia en base a la sola agricultura son muy limitadas.

Aumentar las exportaciones de productos artesanales generando divisas adicionales al país y elevando los ingresos de los artesanos.

Procurar que todo el conjunto del artesanado, inclusive los más aislados y económicamente menos favorecidos (como los del área rural), tengan acceso a créditos oportunos, cuenten con una apropiada asistencia técnica y capacitación y reciban eficiente apoyo en las fases de comercialización y mercadeo de sus productos.

Utilizar preferentemente los recursos naturales, los insumos y las materias primas de origen nacional, pues con ello se está ahorrando divisas, aprovechando óptimamente los recursos internos y generando empleo indirecto.

Descentralizar las actividades económicas hacia áreas y regiones de menor desarrollo relativo, contribuyendo de esta manera a una redistribución de los ingresos en favor de los estratos sociales más pobres, y atenuar en algo el éxodo rural.

Conferir especial atención a los programas y proyectos artesanales dentro de la política general de desarrollo y la planificación nacional.

#### **Objetivos de carácter social:**

Atenuar la dependencia externa del proceso de industrialización, fomentando la expansión de aquellas unidades productivas -como las artesanías y microempresas- que tienen la virtud de no requerir para su funcionamiento de mayores inversiones de capital, además de que desarrollan tecnologías apropiadas que están acordes con las limitaciones de nuestra realidad y dan cabida a una cantidad de mano de obra.

Contribuir a la capacitación de la mano de obra, tomando en cuenta que la división específica del trabajo artesanal implica que esa fuerza de trabajo podrá ser, posteriormente, absorbida por la industria.

Aumentar la participación de los artesanos en la vida económica, social, política y cultural del país, reconociendo así su papel en la sociedad contemporánea.

Procurar que se desarrolle y consolide la organización y solidaridad de los artesanos, se fortalezcan los gremios que actualmente existen y participen más dinámicamente en la toma de decisiones que les afecta.

Hacer que los artesanos, considerados de manera general, logren un mejor conocimiento de su realidad, estén enterados de los mecanismos de fomento que ha creado el Estado para estimular su desarrollo y mejore su capacidad de organización y participación.

#### **Objetivos de carácter cultural:**

Revalorizar y reivindicar a la artesanía ecuatoriana como parte importante de nuestro patrimonio cultural y expresión artística de los sectores populares.

Revitalizar las distintas manifestaciones y valores propios del arte popular, partiendo de sus bases auténticas, contando con la participación activa de las organizaciones del artesano.

Robustecer a la artesanía artística y al arte popular, como parte del acervo cultural autóctono y como elemento de cohesión interna.

#### **Asistencia técnica y capacitación.**

El contexto en el que se han desarrollado las actividades artesanales, tradicionalmente ha sido considerado como un refugio secundario y complementario donde desemboca un importante contingente de fuerza de trabajo que se ve desplazado del sector moderno de la economía. En otros términos, las artesanías comúnmente han sido consi-



deradas como una más de las alternativas precarias de trabajo, donde tiende a ocultarse el desempleo abierto y se reproduce un complejo problema de subocupación.

Buscando reducir las distorsiones del mercado de trabajo y atenuar los conflictos sociales, algunas entidades del sector público (y también ciertas organizaciones privadas) han desarrollado acciones y puesto en práctica proyectos de asistencia técnica en favor del artesano, pero que a la postre han arrojado pobres resultados. Igualmente, se han impartido cursos improvisados y mediocres de capacitación de la fuerza de trabajo, especialmente joven, bajo el supuesto de que esas personas más tarde se convertirán en maestros artesanos. De esta manera, consciente o inconscientemente, se ha subestimado a esta clase de actividad al conferirle una atención de carácter marginal y transitoria, pues la mayoría de veces se ha estimulado la proliferación de oficios artesanales que tienen escasas o nulas perspectivas de mejoramiento o se ha fomentado la casi saturación del mercado con artículos de baja calidad o poca utilidad que generan ingresos irrisorios para quienes los elaboran.

Por otra parte, la aguda depresión económica que afecta a todos los sectores económicos y la ausencia de una atención efectiva al artesanado de parte de las entidades estatales y privadas encargadas del sector, las condiciones de pobreza en las que tradicionalmente se ha desenvuelto el pequeño productor manufacturero, han impedido que se pueda modernizar y lograr un mayor beneficio de su esfuerzo. La gran mayoría del artesanado continúa conservando las antiguas técnicas de producción y rudimentarios instrumentos de trabajo. Este fenómeno es notoriamente más grave en las zonas rurales del país. Son pocos los casos de talleres que han logrado una mayor mecanización, evolucionando hasta el nivel de pequeñas industrias.

El artesano común carece de la información apropiada acerca de las máquinas y herramientas de las que podría (al menos en teoría) hacer uso para mejorar el rendimiento de su trabajo. Desconoce, por tanto, las alternativas tecnológicas existentes. Y, en ciertos casos, con la introducción de pequeñas innovaciones técnicas, que no implicarían de mayor gasto, se podría incrementar sustancialmente la productividad, mejorando la calidad de los productos y aumentando sus ingresos. Y es aquí, justamente, cuando el trabajo de asistencia técnica y capacitación puede jugar un importante papel; pues una asistencia técnica bien concebida y adecuadamente ejecutada puede contribuir notablemente a cambiar el panorama del artesanado.

No basta enseñarle al artesano cómo obtener un crédito para adquirir máquinas, necesita saber cómo utilizarlas y mantenerlas, cómo y a quiénes vender los nuevos productos y cómo adquirir mayores volúmenes de materia prima a precios más bajos. En síntesis, la ayuda que necesitan los artesanos no es una ayuda puntual, sino una asistencia técnica y capacitación integral, adaptada a las necesidades reales de cada rama en particular.

Para alcanzar mejores resultados y que el beneficio de la asistencia técnica llegue al mayor número de pequeños productores, ésta no puede darse a unidades individualmente consideradas, sino que debe otorgarse a grupos de artesanos; es decir, por intermedio de los gremios, asociaciones, cooperativas y federaciones artesanales, cuya activa participación y apoyo es fundamental para que tenga éxito cualquier programa de fomento al sector. Además, es necesario abarcar un aspecto que hasta el momento

ha sido descuidado o pobremente atendido y es el que tiene relación con la capacitación al artesano acerca del conocimiento de su realidad. El artesano debe concientizar claramente su pasado histórico, su situación social, económica y cultural presente, para que pueda traslucir en sus obras y en la innovación incesante de sus diseños, ese conocimiento, reivindicando y desarrollando nuestra cultura autóctona.

### **Campos específicos que debe abarcar la asistencia técnica y la capacitación.**

En lo que tiene que ver con la producción, se estudiarán los métodos de cómo obtener un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada de los talleres, con el fin de lograr un incremento de la productividad, elevando la calidad de los productos. Se debe, también, orientar al artesano en la forma de adquirir la materia prima apropiada, en calidad, volumen y precio. Guiar al artesano en la forma de cómo debe aprovechar de mejor manera los materiales y materias primas que utiliza, disminuyendo los desperdicios.

Poner en vigencia un sistema simple de control de calidad de los productos artesanales, con el fin de motivar y concientizar en el artesano acerca de la importancia que tiene esta fase del trabajo en la ampliación del mercado y en el mejoramiento de sus ingresos.

Enseñar cómo se puede mejorar la calidad de los productos, acabado y presentación de los mismos.

Instruir cómo es posible alcanzar una apropiada utilización y mantenimiento de equipos y herramientas de trabajo. Cómo seleccionar la maquinaria y equipos nuevos, acondicionar mejor el taller y las instalaciones.

Cómo se puede producir disminuyendo el riesgo de accidentes y en mejores condiciones ambientales de trabajo.

Para el caso de la artesanía urbana, se debe incluir los aspectos financiero y contables. Instruir a los artesanos sobre la forma de cómo pueden acceder a fuentes y líneas crediticias que existen en favor del sector. También se debe impartir conocimientos básicos de aritmética y determinación de costos de producción para que el artesano pueda fijar un precio adecuado para sus productos.

En el campo político y legal es importante que el artesano conozca el rol que desempeña en la sociedad y la cultura nacional. Que conozca a qué leyes de fomento y seguridad social se puede acoger, con el fin de desarrollar sus actividades.

### **En el campo de la CAPACITACION:**

Dar énfasis a la formación y perfeccionamiento de técnicos en los diferentes campos (generales y específicos) que comprende la artesanía. En el primer nivel debería prepararse a los recursos humanos encargados de diseñar, planificar, organizar y supervisar los programas y proyectos destinados al fomento de las artesanías. A nivel más específico, se requiere contar con especialistas en las diferentes manifestaciones del trabajo artesanal: producción, diseño, tecnología, comercialización, crédito, etc.

Se debe inculcar en el artesano actitudes que estimulen su creatividad, orientada a la solución de los problemas y necesidades de la comunidad.

Las acciones de capacitación deben partir del entendimiento y el respeto del entorno cultural de los grupos humanos con quienes se va a trabajar. Solamente así se puede responder apropiadamente a las demandas de los artesanos, sin alterar las condiciones socio-culturales vigentes.

Los cursos de capacitación a artesanos deben conferir prioridad al aprovechamiento de los recursos y materias primas de la propia región, buscando una mejor armonía en la relación del hombre con la naturaleza, entre los recursos tecnológicos disponibles y la ecología. De esta manera también se puede avanzar en el desarrollo de tecnologías apropiadas que guarden coherencia con nuestras limitaciones y necesidades.

De lo expuesto, se desprende que las tareas de asistencia técnica y capacitación al artesano son más complejas de lo que parecen. Que se requiere de estudios rigurosos de los problemas, características y comportamiento de cada una de las diferentes ramas y líneas de producción artesanal para poder encontrar las salidas adecuadas. Igualmente, es necesario contar con personal altamente adiestrado y capacitado para poder desarrollar acciones y aplicar medidas que beneficien objetivamente al artesano.

### **Estudios e investigaciones**

A pesar de los importantes avances que se han hecho en el campo de la investigación y estudios sobre el comportamiento y la dinámica de las actividades artesanales, todavía se puede afirmar que resta mucho camino por recorrer. Los esfuerzos investigativos hasta el momento realizados se circunscriben a universos muy restringidos (estudios de caso) y los estudios de mayor envergadura constituyen todavía una aproximación bastante general de la realidad artesanal. Para remediar este problema se propone:

Crear un espacio institucional donde se realicen estudios e investigaciones y se elaboren programas y proyectos que contribuyan a un mejor conocimiento, promoción y difusión del trabajo artesanal y, a la vez, orienten las diferentes acciones de apoyo y fomento al sector.

Ampliación y profundización de conocimientos acerca de la situación actual, dinámica y perspectivas del trabajo artesanal, en especial de aquellos aspectos que tienen que ver con:

- El proceso de trabajo, la productividad, los costos de producción.
- Las cuestiones tecnológicas.
- El abastecimiento y uso de las materias primas.
- El empleo y los ingresos.

- Las dificultades de la comercialización y mercadeo.
- El comportamiento del mercado consumidor.
- El financiamiento y el acceso al crédito.
- La asistencia técnica y la capacitación.
- Los aspectos históricos, artísticos, turísticos y culturales de las artesanías.
- El rescate de técnicas y diseños tradicionales.

Además es necesario realizar estudios acerca de la localización espacial de las artesanías; por regiones, provincias y localidades, concentrando la atención en aquellos lugares que han logrado prestigio por su vocación artesanal. Realizar un censo artesanal por provincias, mapas y guías de turismo artesanal.

Investigar las causas y efectos socio-económicos de la desaparición de algunas ramas de actividad artesanales, del desinterés y apatía de los artesanos por determinados tipos de trabajo.

Establecimiento de un sistema de información y documentación sobre todos los aspectos relacionados con la vida del artesano.

Promover la creación de una línea de publicaciones y monografías que engloben las cuestiones socio-económicas, culturales e históricas sobre las actividades artesanales.

### **Asistencia financiera**

El artesanado también está sufriendo los efectos de la iliquidez de la economía debido, prácticamente, a la paralización de las actividades crediticias. Las líneas preferenciales de crédito que existían para apoyar a los pequeños productores (como los fondos financieros del Banco Central y el Crédito de Capacitación del Banco de Fomento) prácticamente han desaparecido o se han reducido a la mínima expresión. El FONADIA (Fondo de Inversiones Artesanales) tampoco ha entrado en funcionamiento y no ha pasado de ser un simple enunciado demagógico. A lo anterior se añade el incremento de las tasas de interés que bordean el 60/anual, y la flotación y desincautación de divisas que en conjunto golpean duramente a la endeble economía de los sectores populares, incluyendo por cierto a los artesanos.

Los pocos préstamos que se han concedido al estrato han sido distribuidos de manera muy desigual, siendo los maestros artesanos relativamente más grandes, localizados en los centros urbanos, los más beneficiados y las artesanías de las regiones rurales, las menos favorecidas.

Tratando de puntualizar en forma más precisa los principales obstáculos que enfrentan tanto las entidades financieras encargadas de conceder créditos a los artesanos, como las limitaciones que afectan al artesanado, se pueden distinguir:

## 1. Problemas detectados por el lado de la OFERTA de crédito:

Disminución de los recursos correspondientes al mecanismo de Fondos Financieros en el Banco Central. A esto se añade la dificultad de conseguir empréstitos extranjeros en condiciones benignas por el problema del riesgo cambiario.

Elevadas tasas de interés que desestiman las solicitudes de crédito por parte del artesano. Los bajos niveles de productividad y baja eficacia con la que operan la mayoría de los talleres artesanales, incide desfavorablemente en su rentabilidad. Obtener un crédito con intereses altos, entonces, resulta para el artesano demasiado oneroso.

La mayoría de entidades financieras, sobre todo privadas, tienen poco o ningún interés en realizar operaciones por pequeñas cantidades de dinero, debido a los altos costos de operación, administración y control que implican y, consecuentemente, la escasa rentabilidad que ofrecen.

Largos trámites burocráticos y requisitos complejos que deben cumplir los artesanos para ser merecedores de un crédito. Plazos prolongados que transcurren entre la solicitud y el otorgamiento del préstamo, que muchas veces hacen perder la oportunidad de inversión.

Escasez de recursos humanos capacitados en la problemática artesanal que impiden una apropiada evaluación de los proyectos.

Solamente se confiere importancia a la garantía real que ofrece el artesano, mas no a la bondad y viabilidad del proyecto presentado y a las perspectivas de expansión futura de la rama de producción artesanal de que se trate.

Falta de una adecuada promoción y difusión de los programas y mecanismos de crédito existentes para el fomento de las artesanías.

## 2. Dificultades encontradas por el lado de la demanda de crédito artesanal:

Desconocimiento de los artesanos de los mecanismos y programas de crédito existentes de los que podrían hacer uso para el mejoramiento de sus talleres.

Inadecuada organización y administración interna de los talleres artesanales que hacen difícil el que los artesanos puedan ser considerados, por parte de las instituciones financieras, como sujetos de crédito idóneos. Así, por ejemplo, el artesano común carece de un sistema de contabilidad, planificación y administración de los recursos, tornando difícil el que pueda cumplir a cabalidad con los compromisos de entregar a tiempo sus obras y atender sus obligaciones bancarias. Los bajos montos de capital invertidos en los talleres, también imposibilitan el que pueda satisfacer los requisitos de garantías exigidos por los bancos. Además, la mayoría del artesanado no cuenta con antecedentes bancarios y crediticios y, por lo regular, incurren en errores el momento de llenar los formularios de solicitudes de un préstamo.

Continuos cambios de dirección de los talleres artesanales o de domicilio de los artesanos beneficiarios de créditos, que dificultan la labor de seguimiento y control

del uso de los recursos. A esto se añade, el alto grado de dispersión y aislamiento geográfico de los artesanos y los no pocos casos de desvío del crédito hacia fines ajenos a la actividad artesanal.

Una posible salida a la difícil situación financiera por la que atraviesa la artesanía sería la de:

Impulsar la revitalización y consolidación de los mecanismos financieros que en la actualidad otorgan crédito artesanal, en especial los Fondos Financieros del Banco Central; FOPINAR, de la C.F.N.; el crédito de Capacitación y el Fondo de Inversiones artesanales al interior del B.N.F.

Realizar las gestiones pertinentes ante instituciones y organismos internacionales (como el Banco Mundial, BID, USAID, Comunidad Económica Europea, Corporación Andina de Fomento, etc.) con el fin de conseguir préstamos en condiciones benignas para la artesanía y una vez que se obtengan dichos recursos sean canalizados y administrados por el BNF a través del Fondo de Inversiones Artesanales o también a través de FOPINAR de la CFN.

Estudiar la viabilidad de crear un Fondo de Garantía Crediticia con el fin de resolver el complejo problema de carencia de respaldo económico y garantías que afectan a la mayoría del artesanado.

Con el fin de simplificar y estimular el acceso al crédito del mayor número de artesanos se recomienda además:

Que las tasas de interés sean más bajas, adecuándose a las necesidades y limitaciones de la estructura socio-económica del sector.

Que el Banco Central y otras entidades financieras canalicen recursos hacia el sector artesanal, utilizando los servicios de entidades de desarrollo sin fines lucrativos como Cooperativas o Centros de Promoción Social y Desarrollo y los Centros Artesanales que estarán localizados en las zonas rurales.

Que en coordinación con las principales entidades financieras que prestan servicios, ya sea de manera directa o indirecta a los artesanos, se elabore un programa de promoción y divulgación de los mecanismos crediticios existentes de los que pueden hacer uso los artesanos. La campaña de promoción debe incluir la elaboración de manuales y folletos didácticos con amplia circulación.

Simplificar los trámites y requisitos actualmente vigentes para obtener un crédito artesanal.

Coordinar los trabajos de asistencia crediticia con las acciones de capacitación y asistencia técnica al artesano.

Desarrollar un adecuado sistema de evaluación, seguimiento y control de los recursos financieros canalizados a la artesanía para que no se distraigan en fines ajenos a la actividad productiva.

## **Comercialización y mercadeo**

Aparte de los conocidos obstáculos que afectan al proceso de producción de las actividades artesanales por cuenta propia y de los talleres microempresariales, como la baja productividad del trabajo, la tecnología anticuada o rudimentaria utilizada, la carencia de una adecuada asistencia técnica y capacitación, la difícil o nula accesibilidad al crédito, el volumen restringido de su producción, etc., estos pequeños productores enfrentan los mayores problemas en el momento que se vinculan al mercado, tanto para adquirir los insumos y materias primas que requieren para trabajar, como al vender los resultados de su trabajo.

El pequeño productor independiente, llámese artesano o microempresario, comúnmente no puede diferir o alargar la venta de sus artículos porque de ellos depende, en mayor o menor grado, la mantención de su familia. Es la apremiante necesidad la que muchas veces condiciona al trabajador por cuenta propia a aceptar precios reducidos por sus productos, que apenas arrojan un magro excedente económico. Además, el trabajador autónomo normalmente produce en cantidades restringidas y con una calidad variable, lo que hace difícil que la demanda también sea estable o experimente un crecimiento.

El artesano común prefiere vender los resultados de su trabajo a los agentes comerciales más cercanos de su taller o comunidad, llámese estos: contratistas, intermediarios, rescatadores, comisionistas, etc., quienes por lo regular reconocen precios muy exigüos.

Y son de preferencia, estos últimos los que se encargan de distribuir los productos a los principales mercados, ferias y comercios nacionales, inclusive algunos se han especializado en las actividades de exportación.

Este aislamiento que sufre el artesano y el pequeño productor directo, respecto a sus clientes o consumidores reales y potenciales (aparte de facilitar el abuso y la explotación del intermediario) torna difícil la adecuación y el ajuste del producto para responder apropiadamente a las exigencias cambiantes de la demanda.

El atraso económico y social, hace que el artesano conserve un estilo de vida, con hábitos culturales y costumbres, que difieren considerablemente de la de los consumidores de artesanías, cuestión que dificulta la adaptación de los productos artesanales a los requerimientos del consumo. Por cierto que el pequeño substrato que integra a la artesanía de lujo escapa a estos comentarios.

Las innovaciones y adaptaciones en la producción cotidiana que realizan los artesanos son la mayoría de veces sugeridas por los agentes de la comercialización, muchos de los cuales carecen de una formación técnica y capacitación, preocupados ante todo de cómo pagar menos al pequeño productor directo, para así mejorar sus ganancias.

A ello se añade la existencia de notables diferencias en la calidad y precios entre los productos elaborados por los artesanos calificados, con experiencia, tradición de trabajo y vocación, y los artículos hechos por los trabajadores autónomos y artesanos

de "última hora", obligados a asumir la nueva "profesión" por la presión de las circunstancias de la crisis. Dicho fenómeno también contribuye a degradar el prestigio de muchas artesanías, comprimiendo su mercado.

La alternativa de diversificación de la producción, combinada con innovaciones de modelos y diseños y una mejor presentación de los productos que eventualmente podría constituir una salida para la difícil situación por la que atraviesa el estrato, no está al alcance de la gran mayoría de los pequeños productores por la falta de calificación de la fuerza de trabajo, las técnicas rudimentarias utilizadas, la insuficiencia de capital, el abandono y marginamiento en que se hallan.

La abundante oferta de ciertos productos artesanales (como tejidos, textiles, confecciones, calzado, muebles, etc.) y la exacerbada competencia que impera entre los propios artesanos influyen en la caída de las ventas, especialmente de los productos artesanales utilitarios. A lo anterior se suma, la enorme afluencia de productos industriales de origen extranjero, ingresados al país por la vía del contrabando, o a través de las importaciones legales, en virtud a las facilidades que ofrece la apertura a las importaciones por la política neoliberal vigente, que restan espacio en el mercado a los productos manufacturados nacionales.

Por último, la inflación y el encarecimiento de la vida obliga a los sectores medios y populares a asumir costumbres aún más austeras, que conllevan una limitación en el consumo, sobre todo de aquellos bienes y servicios considerados no indispensables, donde estarían incluidos algunos productos artesanales (como los provenientes de la artesanía artística) y destinar un porcentaje cada vez mayor de sus ingresos para la adquisición de los artículos estrictamente necesarios.

La aguda recesión y la elevación arbitraria y desmedida de los precios de los artículos de primera necesidad, incluyendo también los insumos y las materias primas que requiere la artesanía para su funcionamiento, ha provocado una notable restricción del mercado para productos no esenciales, donde estarían incluidos muchos artículos de origen artesanal, especialmente de aquellos bienes con cualidades artísticas.

De otro lado, la preferencia de la población, especialmente de aquellos estratos de la sociedad que tienen una importante capacidad de compra, por los artículos extranjeros. Los consumidores que pueden darse el lujo de pagar un precio relativamente alto por un artículo, tienen una notable inclinación por lo importado, mientras los sectores populares no pueden adquirir ni los productos nacionales.

En lo que tiene relación con las exportaciones de productos artesanales, casi nunca han representado un rubro importante de ingresos para el país, a excepción de las décadas del 20 y 30 del presente siglo, cuando las ventas externas de sombreros de paja toquilla contribuyeron notablemente a soportar el prolongado período de crisis. En los últimos años, las exportaciones directas de artesanía han oscilado cerca de los diez millones de sucres y el producto artesanal más representativo ha continuado siendo el sombrero de paja toquilla. Ello refleja, en buena medida, la debilidad de nuestra artesanía que no ha conseguido mayor espacio y aceptación en el mercado mundial y la pobre política de fomento a las exportaciones con la que ha contado el sector.



Por lo expuesto, en el nuevo gobierno será necesario impulsar una política de comercialización y mercadeo tendiente a promover los productos artesanales, pero buscando a la vez la satisfacción de los consumidores. Para cumplir adecuadamente con este objetivo se debe desarrollar las siguientes acciones:

En primer término, reactivar la economía mediante el fortalecimiento de los sectores productivos, especialmente el manufacturero y agrícola, orientados a satisfacer con prioridad las necesidades básicas de la población, dando especial atención a los pequeños productores y mejorando la capacidad de consumo (o demanda agregada) de las grandes masas de población.

Apoyar decididamente a los artesanos de las áreas urbanas y rurales para que se organicen en centros artesanales, cooperativas de comercialización y mercadeo y otras formas asociativas que permitan mejorar los mecanismos de venta de productos artesanales.

Establecimiento de mercados populares artesanales en lugares estratégicos, donde el artesano pueda vender sus productos directamente al consumidor. Este trabajo se puede hacer en forma coordinada con la celebración de aniversarios, fiestas patrias o religiosas importantes.

Promocionar la realización de ferias locales y regionales de artesanos, en especial en aquellos pueblos y comunidades con reconocida vocación artesanal donde los pequeños productores entren en contacto directo con los consumidores.

Establecimiento de centros de acopio para permitir que los artesanos puedan entregar sus productos sin que, necesariamente, tengan que realizar largos viajes para llegar a la ciudad, ni ser víctimas de la explotación de parte de intermediarios (acopiadores o comisionistas).

Elaborar estudios de mercadeo con el fin de adecuar y planificar la producción acorde con el comportamiento de la demanda.

Crear servicios de información comercial para la artesanía, a fin de facilitar el que los artesanos puedan conocer la situación de los mercados y las posibilidades de colocación de sus productos. Elaborar catálogos de artesanías del Ecuador y mantenerlos actualizados.

Luchar por todos los medios en contra de la importación legal y el contrabando de artículos extranjeros industriales o artesanales que hacen abierta competencia a la producción artesanal interna.

Elaboración de libros, folletos, posters, programas impresos y radiales, audiovisuales, video-tapes y otros materiales culturales de apoyo, que servirán para promover las obras artísticas y artesanales populares en el país y en el exterior y permitir una cabal comprensión de las mismas. Se procurará especialmente con ellos sensibilizar a la población sobre la relevancia de estos valores como parte de nuestra identidad nacional.

Organización de exposiciones de arte popular y artesanías artísticas y utilitarias, en

galerías y centros culturales concurridos, en los que se exhibirán y venderán productos con un nivel representativo de calidad.

Realización de catálogos ilustrados de las artesanías que produce cada región y provincia, que servirán para estimular el turismo externo e interno.

Concientizar a los organismos estatales y privados que en sus adquisiciones den preferencia a los productos de fabricación nacional, y en especial a los elaborados por artesanía nacional.

### **Estímulos a la exportación**

Creación de estímulos para la exportación de artesanías, a través del establecimiento de un tipo de cambio preferencial, el aumento del abono tributario, la provisión de créditos para "stocks" de exportación, etc..

Recomendar al Ministerio de Relaciones Exteriores que revise, actualice y haga conocer al sector artesanal sobre los tratados internacionales, su vigencia y facilidades arancelarias con otros países.

Pedir a las instituciones que tienen que ver con la exportaciones (FOPEX, OCEPA) que propicien cursos de capacitación sobre exportaciones.

### **Insumos y materias primas**

Las artesanías utilizan predominantemente materias primas, insumos y otros materiales auxiliares de origen nacional y por esta misma razón generan importantes encadenamientos hacia atrás, en términos de generación de empleo indirecto e ingresos para un importante segmento de la población económicamente activa del país. Gran parte de los insumos utilizados por las actividades artesanales provienen del sector agropecuario. Otras materias primas como hilos, tela, cueros, metales, etc., además de herramientas, máquinas y otros instrumentos de trabajo, en cambio, son producidos por la grande y pequeña industria nacional, pero son demandados por las artesanías. De esta manera, los talleres artesanales no solamente que proveen a los consumidores (en especial de los estratos sociales menos favorecidos) de una amplia gama de artículos manufacturados y servicios, sino también constituyen un importante factor de producción y demanda en la economía interna.

Sin embargo, el artesano individual enfrenta serios problemas en el abastecimiento de insumos y materias primas. Al consumir cantidades de materias primas relativamente pequeñas, no contar con posibilidades de crédito, desconociendo los mecanismos de distribución comercial de los insumos, los artesanos pasan a depender de los intermediarios (sean mayoristas o minoristas) y la mayoría de veces están obligados a pagar precios excesivamente altos.

Los problemas en el aprovisionamiento de materias primas que afectan al artesano también están relacionados con los anticuados sistemas de pesas y medidas aun vigentes, la ausencia de control de calidad y la especulación, que en conjunto facilitan el abuso y la explotación por parte de los intermediarios. Además, en determinadas

circunstancias se ha dejado desabastecido el mercado interno de ciertos insumos que son indispensables para el funcionamiento de los talleres artesanales, porque se ha preferido exportar, lícitamente o ilícitamente, aprovechando mejores precios vigentes en el exterior o usufructuar de las ventajas del cambio de divisas.

Con el fin de remediar, al menos en parte, esta situación se propone:

Impulsar la organización de los artesanos para comprar materias primas al por mayor; e instalar en los mayores centros de producción artesanal, almacenes especializados de materias primas y herramientas, a través de las organizaciones gremiales del artesanado, y/o por intermedio de las instituciones estatales y privadas, encargadas del fomento artesanal.

Fijar cupos de exportación para materias primas escasas que son indispensables para la artesanía nacional.

Controlar los sistemas de pesas y medidas y la calidad de las materias primas adquiridas por los artesanos (este control se debería coordinar con el (INEN).

Establecer contactos directos entre estas organizaciones para facilitar el que se realicen transacciones directas y evitar la intervención de los intermediarios. (Así por ejemplo, se podrían establecer contactos directos entre cooperativas que producen paja toquilla o lana de borrego con otras que elaboran sombreros de paja toquilla e hilo de lana, etc.).

Implementar acciones y medidas tendientes a la preservación de zonas ecológicas y recursos naturales que constituyan reductos de materias primas básicas para el abastecimiento de las artesanías.

Se requiere otorgar, a través del BNF y FOPINAR, créditos especiales para la adquisición de materia prima al por mayor, de parte de cooperativas o uniones de artesanos.

### **Organizaciones gremiales**

El alto grado de atomización (dispersión geográfica), aislamiento y pobreza crítica imposibilitan la organización gremial de los trabajadores artesanos o al menos ésta es muy débil. Es de advertir, sin embargo, que son los artesanos de las áreas rurales los que tradicionalmente han permanecido en una situación de mayor marginamiento y abandono.

En la actualidad, existen en las zonas urbanas una infinidad de organizaciones: Federaciones, cámaras, confederación, asociaciones, uniones, y otros gremios artesanales. Dichas organizaciones formalmente aglutinan a un considerable número de artesanos. Se podría decir, entonces, que la mayoría de artesanos urbanos pertenece a alguna forma de organización. Sin embargo, se trata de entidades gremiales que han ido perdiendo con el tiempo su capacidad de convocatoria y su fuerza aglutinadora. La apatía de las bases artesanales es bastante generalizada, ya sea porque las organizaciones existentes no brindan mayor ayuda y servicio a sus afiliados, o porque sus tradicionales dirigencias cuentan con una precaria legitimidad.

Por las razones anotadas, es imprescindible que se desarrollen los mecanismos apropiados que permitan el fortalecimiento de las organizaciones artesanales en los lugares en donde ya existen y se creen nuevas formas de organización ahí donde todavía ese campo es virgen.

Que se impulse el fortalecimiento y la consolidación de las formas de trabajo artesanal asociativo o comunitario-cooperativas de producción y/o comercializaciones, asociaciones, uniones de artesanos, cámaras, federaciones, etc. estimulando el ejercicio creciente de autogestión.

Que se facilite e incentive la incorporación de nuevos socios, eliminando las trabas burocráticas, buscando resolver los conflictos, rencillas internas que aquejan a las organizaciones.

Además es importante que se otorgue una adecuada capacitación a los dirigentes artesanales para que puedan mejorar su capacidad de negociación y regateo ante las diferentes instancias políticas del estado.

Finalmente, conviene puntualizar que la superación socio-económica y la reivindicación política del artesanado, aparte del estímulo que debe brindar del Estado, dependen ante todo de su propio esfuerzo, de la capacidad organizativa y movilizadora de sus propios actores.

### **Integración y coordinación institucional**

Si la eficiencia del fomento y apoyo que confiere el Estado a los diferentes sectores productivos dependiera del número de organismos, instituciones y leyes que se han creado para atender a sus necesidades, sería lícito afirmar que el estrato artesanal, constituye un sector social verdaderamente privilegiado. Pues, no menos de unas veinte entidades estatales y privadas, nacionales y extranjeras, que actualmente se hallan funcionando en el país, están relacionadas de múltiples maneras con la legislación, la defensa y el fomento de las actividades artesanales. Sin embargo, en la realidad no hay correspondencia adecuada entre el número de organismos, en teoría encargados de cubrir las demandas de un sector productivo y, por otro lado, una apropiada cobertura y eficacia en sus acciones. Según lo que se ha podido detectar en los estudios realizados, las entidades relacionadas con la artesanía funcionan de una manera dispersa y aislada, con escasa coordinación y ayuda mutua. Además, es notoria la carencia de una política global coherente de fomento a las artesanías. Tampoco se ha puesto en vigencia un programa de atención y apoyo que tenga una cobertura nacional. No existe un acuerdo en los criterios en base a los cuales se debe funcionar y en la forma cómo se debe encarar la problemática artesanal. Cada instituto, ministerio u organismo regional o nacional, tiene su propia política con objetivos, funciones y metas no siempre bien determinadas y que no se insertan en una estrategia general de desarrollo.

Cabía esperar que con la creación de la Subsecretaría de Artesanías, al interior del Ministerio de Industrias, la situación que ha sido descrita logre algún correctivo. Pero, lastimosamente, es muy poco lo que se ha conseguido. Primero, la nueva entidad especializada en cubrir básicamente los aspectos económicos del estrato artesanal, ha

carecido del respaldo político necesario como para realizar acciones de envergadura. No ha tenido la capacidad de coordinar y racionalizar los trabajos que se vienen haciendo en el campo artesanal, por parte de las distintas instituciones estatales y privadas que de diferentes maneras están con el sector.

Aparte de organizar (o auspiciar) algunos seminarios recurriendo básicamente a ayudas de instituciones externas (como el ILDIS) y de participar esporádicamente en algunas ferias artesanales, la Subsecretaría de Artesanías ha circunscrito su ámbito de trabajo a administrar la Ley de Fomento Artesanal.

El otorgamiento de los amplios beneficios que confiere la mencionada Ley se viene haciendo a la ligera; es decir, sin un conocimiento exhaustivo de los artesanos interesados. Así por ejemplo, no se verifica o controla la información que contienen las respectivas solicitudes.

Es posible, entonces, que entre los nuevos beneficiarios de este instrumento jurídico, estén constando algunos pequeños empresarios, que rebasan los límites de activos fijos permitidos por la Ley. O también pueden estar incluidos comerciantes o propietarios de tiendas y almacenes de artículos artesanales, que han abandonado la actividad productiva para concentrarse en las faenas más rentables que comprende a la comercialización, y que sin embargo gozan del amparo de la mencionada Ley.

Comunmente, a los artesanos también se los encasilla dentro del amplio abanico de componentes que integran al llamado sector informal urbano donde se crean y reproducen actividades que -según algunos se caracterizan por estar fuera del ámbito legal. Pero resulta que, en el caso ecuatoriano, existen artesanos que están acogidos simultáneamente a la Ley de Defensa y a la Ley de Fomento Artesanal. Es decir que son pequeños productores doblemente formalizados.

La vigencia de dos leyes que regulan al mismo núcleo de actividades genera confusión entre los artesanos, aparte de que da origen a conflictos interinstitucionales, como los que se ha observado entre los personeros de la Subsecretaría de Artesanías y la Junta de Defensa del Artesano. Además se atomizan y duplican funciones y por ende se provoca un dispendio de recursos.

En el actual gobierno, a la cuestión artesanal nunca se le confirió mayor atención e importancia dentro de las políticas macroeconómicas. Ello de alguna manera explica la precaria situación económica y técnica en la que se ha desenvuelto la Subsecretaría de Artesanías.

Los planes operativos anuales, donde constaban una serie de trabajos que se intentaban llevar a cabo desde esta dependencia estatal, no fueron nunca tomados en consideración, ni por el propio Ministro de Industrias de turno y peor aún por el Ministerio de Finanzas. El Orgánico Funcional de la Subsecretaría, a pesar de haber sido aprobado en el papel, tampoco pudo entrar en vigencia. Se carece entonces de personal técnico necesario y especialmente, es la notoria ausencia de recursos humanos capacitados en la problemática artesanal.

El otro organismo más antiguo y con relevancia en la vida del artesano es la Junta

**Nacional de Defensa del Artesano.** Es una entidad adscrita al Ministerio de Trabajo, cuya función básica consiste en administrar la Ley de Defensa del Artesano (expedida en nov. de 1953).

La Junta de Defensa ha logrado, en 35 años de existencia, una aplicación muy parcial y restringida de la mencionada ley. Primero, se ha circunscrito a lo que tiene relación con la calificación y titulación de los artesanos; también ha cubierto el campo que atañe a la capacitación y enseñanza artesanal, al tener ingerencia (junto con el Ministerio de Educación) en el funcionamiento de las Academias y Centros de Formación Artesanal. Además, algo se ha hecho por la organización gremial del artesanado urbano. Segundo, se decía que la Ley ha tenido una cobertura limitada o aplicabilidad restringida, porque en los 35 años de "vigencia", aún no ha llegado a cubrir ni el 10% de los artesanos existentes en el país.

La capacitación del artesano, tal como viene operando deja mucho que desear, tanto por la deficiente calidad de la enseñanza y el mediocre nivel académico de los centros de capacitación artesanal (privados y públicos), como por la falta de adecuación y correspondencia entre las necesidades de la estructura económica del país y el tipo de especializaciones y oficios que se siguen promoviendo.

Por lo demás, son conocidos los escándalos producidos al interior de la Junta de Defensa del Artesano como consecuencia del manejo poco claro de ciertas especies valoradas, como por ejemplo la venta ilegal de títulos artesanales y de los certificados de calificación de los talleres (estos últimos renovables cada 3 años). La JNDA no cuenta con asignaciones significativas de recursos por parte del Estado, y esta situación de alguna manera induce a que este organismo y de manera especial a sus Oficinas de Delegación Provincial, se financien con los dineros que se logran extraer (legal o ilegalmente) de los artesanos por concepto de títulos y calificaciones. Ello, obviamente, lesiona a la endeble economía del artesanado, en especial de los trabajadores más deprimidos del estrato.

En resumen, el rol que ha desempeñado la Junta en favor del artesano se ha visto desvirtuado y ensombrecido por el manejo poco democrático de sus directivos, quienes no han sabido responder adecuadamente a las crecientes demandas del artesanado.

El Decreto ejecutivo (4055), del 23 de junio (a un mes y medio del cambio de Gobierno) mediante el cual se elimina la Subsecretaría de Artesanías, y en su reemplazo se crea la Subsecretaría de Pequeña Industria y Artesanía, llama la atención. Los argumentos que se han esgrimido: que con tal reforma se logrará descongestionar y racionalizar el trabajo grande de la Subsecretaría de Industrias y que, además, con ello se brindará una atención más eficiente a la pequeña empresa, resultan poco convincentes. Luego de 4 años de haber relegado al olvido a la pequeña industria, el Gobierno recién reconoce que tales actividades tienen una importante incidencia económica, como generadoras de empleo y que por lo tanto requieren especial consideración de parte del Estado. Hay que tener en cuenta que las políticas macroeconómicas que han estado en vigencia: como la reducción de la producción efectiva a la manufacturera, reflejada en la eliminación de subsidios, la apertura a las importaciones, la rebaja de aranceles a productos terminados; la restricción del crédito y las elevadas tasas de

interés, la desincautación de divisas y la eliminación del sistema de control de cambios (entre otras) han afectado duramente a la pequeña industria, al punto en que algunas de ellas se han visto condenadas a desaparecer.

Por consiguiente, no sería de extrañar que detrás de la creación de la flamante Subsecretaría de Pequeña Industria y Artesanía se esconda una intencionalidad política, que buscaría debilitar la base de sustentación de los artesanos que respaldaron públicamente en la Segunda vuelta electoral a la candidatura de Rodrigo Borja. Pues se corre el riesgo que con el cambio administrativo de último momento se neutralicen las posibilidades de atención y fomento a las artesanías, lo que implicaría un retroceso a una situación que ya se había experimentado en el pasado.

Con el fin de corregir el caótico sistema institucional de defensa y fomento a las artesanías, por la carencia de una política global eficiente de atención al sector se torna necesario aplicar las siguientes medidas:

Fortalecer y consolidar a la anterior Subsecretaría de Artesanías por ser el máximo organismo que hasta la fecha ha existido, destinado específicamente a cubrir las demandas y aspiraciones del artesanado. Los recursos económicos, de infraestructura, técnicos y humanos que en la actualidad laboran en el campo artesanal, pero de manera dispersa en varias instituciones estatales (como la Junta Nacional de Defensa del Artesano, CENAPIA, Ministerio de Trabajo, OCEPA, etc.) deberían centralizarse en esa Subsecretaría.

Otra alternativa para que las acciones que se ejecuten en favor del desarrollo y fomento de las artesanías tengan mayor agilidad y eficiencia, deberían ser asumidas por una nueva entidad con mayor grado de autonomía administrativa y con respaldo político y que podría ser una Dirección Nacional de Fomento Artesanal o una Secretaría Nacional de Desarrollo Artesanal. Este nuevo organismo centralizaría y reemplazaría a lo anteriormente existente.

Elaborar una sola Ley de Fomento Artesanal que reúna en un solo cuerpo legal los artículos más rescatables de las leyes hasta ahora vigentes y se corrijan las deficiencias existentes. Sin duda que el tomar una medida de esta naturaleza va a generar oposición, en especial por parte de la burocracia dirigente del artesanado que tradicionalmente ha controlado a la Junta de Defensa.

La otra opción sería la de introducir una serie de reformas en la Ley de Defensa del Artesano, de su Reglamento único de aplicación, con el fin de actualizarlo de conformidad con las exigencias cambiantes del artesanado y de la modernización del país.

Crear instancias institucionales y mecanismos que garanticen la adecuada complementación y coordinación entre las políticas macroeconómicas contenidas en la estrategia general de desarrollo y las propuestas de políticas y acciones para el desarrollo y fomento del sector artesanal.

Conocer y evaluar las diferentes acciones (programas y proyectos) que están llevando a cabo las distintas instituciones estatales, privadas y mixtas que tienen que ver con

la artesanía, con el fin de determinar de mejor manera sus atribuciones y responsabilidades. Solo así se logrará evitar la duplicación de esfuerzos y el dispendio de recursos económicos y humanos, mejorando su eficiencia.

Realizar una clara delimitación de funciones, competencia y jurisdicción de los organismos y entidades que de múltiples maneras están relacionadas con la esfera del artesanado, a nivel local, municipal, provincial, regional y nacional.

Estimular un mayor compromiso y alentar una atención más eficiente de parte de las distintas instituciones estatales que tienen que ver con el apoyo a las artesanías y microempresas.

Estimular que en las entidades estatales encargadas del apoyo y fomento a las artesanías, se desarrolle una actitud crítica hacia su propio desempeño y democrática en sus relaciones con los artesanos ya sea que éstos sean considerados de manera individual o a través de sus organizaciones.

Intensificar las labores de cooperación técnica con los organismos internacionales que brindan asistencia crediticia, asistencia técnica y ayuda a los pequeños productores y artesanos. Aprovechar más y mejor de las experiencias de otros países en el campo artesanal.

Establecimiento de sistemas de acuerdos y convenios entre instituciones nacionales y también con organismos extranjeros, con el fin de aunar esfuerzos y conseguir recursos para la capacitación de personal, para el otorgamiento de asistencia técnica y crediticia a los artesanos y para la formulación y ejecución de proyectos que demanden considerables recursos económicos.

Determinar las normas y procedimientos que aseguren la adecuada integración y la eficiente cooperación entre las instituciones estatales y privadas que están relacionadas con el fomento artesanal y las organizaciones representativas del artesanado.

Elaborar criterios para saber a cuáles artesanos hay que apoyar prioritariamente e implementar formas de ayuda que sean eficientes y lleven al mejoramiento real de las condiciones de vida en que se encuentran los artesanos y sus familias.

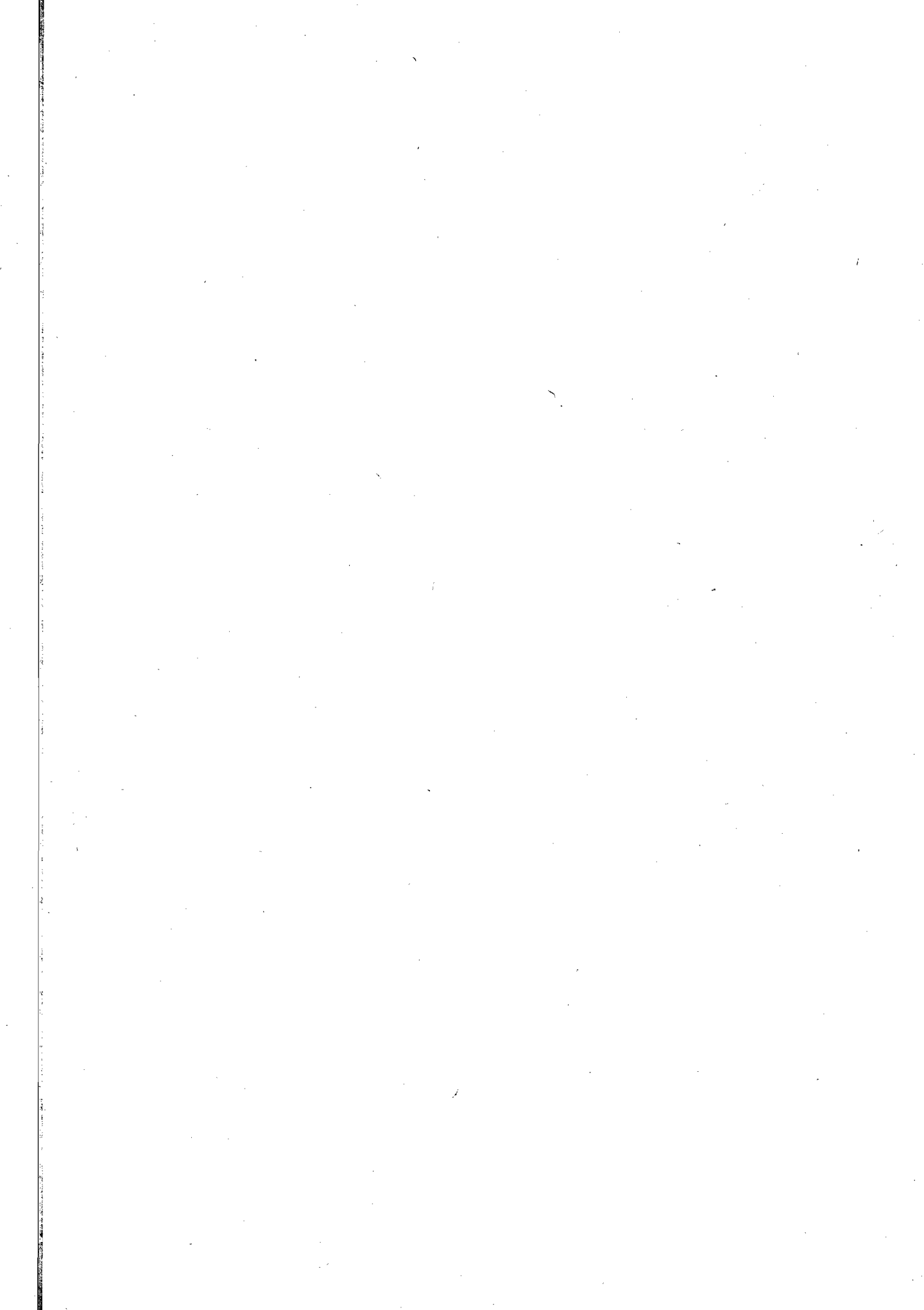
Diseñar mecanismos de fomento a través de los cuales los artesanos puedan aprovechar directamente la ayuda estatal, sin discriminación infundada, ni trámites largos y costosos y, sobre todo, sin que los fondos destinados a los artesanos se consuman en la administración de las instituciones encargadas del fomento y defensa de las artesanías.

Las acciones de atención y fomento a las artesanías, si quieren lograr un mínimo de eficacia, no pueden ser tomadas de manera esporádica y dispersa. Si únicamente se les otorga un amparo legal (como es el caso de la Ley de fomento Artesanal), resulta a todas luces insuficiente para provocar una mejora en la forma de producción y en la calidad de vida del artesano.

La ayuda que reclama y necesita el artesano no es puntual, en uno u otro caso espe-



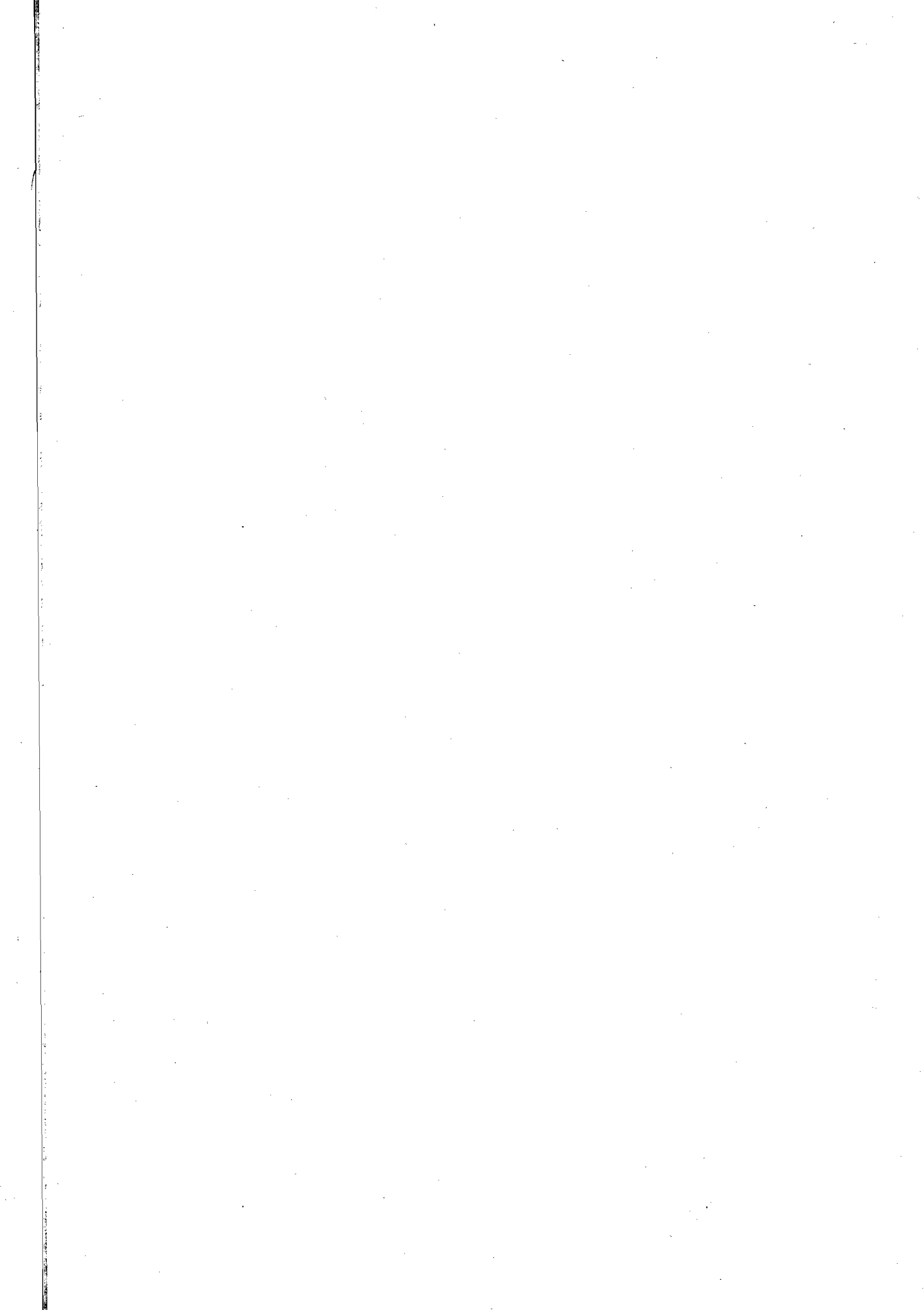
**cífico, sino que el apoyo tiene que ser integral; es decir, que englobe a las variadas demandas y carencias que sufre el artesanado. Además de la estrecha vinculación y complementariedad que debe existir entre crédito y capacitación, entre los aspectos técnico-económicos y la asistencia técnica, las acciones de fomento a las artesanías también deben ejecutarse de manera simultánea y, de ser posible, con perspectivas a largo plazo.**



ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES:  
APORTES PARA LA DEFINICION  
DE UNA POLITICA DE INGRESOS\*

**Ana María Ampuero**

\* Documento preparado para ser presentado en Seminario sobre  
*Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares. INEM-ILDIS.*  
Enero de 1988.



## I. Antecedentes.

El país atraviesa una situación económica altamente recesiva que data de 1980. Al momento la población ecuatoriana se enfrenta a niveles históricos de inflación. Las políticas de estabilización que se han adoptado han incidido severamente en los indicadores de bienestar socioeconómico de la población.

Se ha acumulado una gran deuda social en el país. En el corto plazo ésta se define como el monto de recursos que es necesario transferir a la población que se encuentra bajo la línea de pobreza para que alcancen un nivel de vida aceptable, los costos de inversión para hacer esto posible, y los costos requeridos para corregir los efectos distributivos de las políticas de ajuste o estabilización adoptados<sup>1</sup>.

El Gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos se ha propuesto prestar especial interés al pago de la deuda social. Esto implica que en términos de inversiones el país dará prioridad a la transferencia de recursos a los sectores que están bajo la línea de pobreza para que eleven su nivel de vida.

Son indicadores de la deuda social que le toca enfrentar al país los niveles de indigencia. Se estima que el 61% de las familias urbanas y el 78% de las familias rurales viven en condiciones de pobreza y crítica, es decir que carecen de recursos que les permitan acceder a una canasta de alimentos básicos para una nutrición adecuada. La pobreza en el Ecuador es por lo tanto de carácter masivo, siendo severa en el área rural<sup>2</sup>.

A nivel global, esta década se ha caracterizado por un descenso en el PIB per cápita asociado con una reducción de los ingresos medios reales, los niveles de desempleo como proporción de la población económicamente activa se han prácticamente duplicado entre 1980 y 1987; a ello hay que añadir que para 1984 el subempleo ya se estimaba en un 50% de la PEA de Quito y Guayaquil<sup>3</sup>.

---

1 Deuda Social: *¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*. PREALC-OIT. 1988. 1988, pp. 10-21.

2 Lidia Barreiros. *"Poverty and Household Consumption Patterns in Ecuador"* 199-PREALC working paper No. 5. The Hague, Abril 1985. Citado en *La crisis: efectos en niños y mujeres ecuatorianos*, UNICEF 1988, p.21.

3 Unicef 1988, p. 23.

Es notable además el deterioro de los ingresos reales del sector asalariado, como lo demuestra la Gráfica 1, particularmente a partir de 1981. No es difícil inferir que los ocupados no asalariados, particularmente aquellos ubicados en el sector informal de la economía han sufrido un deterioro de ingresos aún más dramático.

Esta breve introducción de carácter histórico es necesaria para poner en contexto los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares, la misma que hace un corte en el tiempo para mostrarnos la situación de los hogares a nivel urbano, específicamente en tres ciudades; de manera que los resultados solo nos permiten aproximarnos a la situación de los centros urbanos de mayor concentración poblacional y mayor actividad económica del país. En el ámbito de los ingresos el aporte de la Encuesta Nacional de Hogares es particularmente significativo, ya que el país carece de un sistema confiable de estadísticas laborales que faciliten la toma de decisiones y la negociación bien fundamentada.

Es de desear que en este país la política de ingresos responda no solo a presiones políticas, sino también a una sustentación técnica sólida que haga referencia a una realidad histórica y a un análisis de situación profundo. Esto, sumado a la voluntad política y a una concertación social efectiva son los elementos que nos permitirán hacer un viraje significativo en la gestión económica del país, en lo que se refiere a la implementación e instrumentación de una política de ingresos.

## **II. Metodología: Alcance de la información obtenida<sup>4</sup>.**

La encuesta de hogares ha tenido como uno de sus propósitos el investigar los ingresos provenientes del trabajo de todos los ocupados.

Para ello obtuvo de los asalariados información sobre el monto total, líquido de las remuneraciones en dinero o en especies percibidos mensualmente. Por tanto, incluía los ingresos recibidos por concepto de bonificaciones complementarias al sueldo básico y excluía los montos percibidos por concepto de indemnización, aguinaldo y demás pagos no habituales, de única vez.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia, interesaba conocer el ingreso empresarial neto, incluyendo el valor de los productos retirados para su propio consumo. Esta información es de particular importancia para analizar la situación de los microempresarios, los mismos que no tienen una asignación fija por su trabajo en la empresa.

Para la categoría patronos se solicitó la información correspondiente al ingreso asignado por su trabajo en la empresa.

El análisis de los ingresos nos va a permitir analizar algunas situaciones:

**Empleo informal:** Ocupados que se encuentran trabajando en actividades de baja productividad y que deban trabajar más del horario normal para obtener un ingreso capaz de satisfacer sus necesidades.

---

4 Encuesta Nacional de Hogares *Conceptos e Indicadores* Noviembre de 1987.

**Subempleo invisible:** Ocupados que trabajando 40 horas o más perciben un ingreso inferior al salario mínimo legal.

**Pobreza e Indigencia:** Se definen como pobres aquellas personas que obtienen un ingreso que les permite cubrir los costos de entre una y dos canastas nutricionales básicas de acuerdo a cálculos del CONADE, valor a Noviembre de 1987; se definen como indigentes aquellas personas que obtienen un ingreso que les permite cubrir solamente el equivalente a una canasta nutricional básica del CONADE.

El análisis de la información nos permitirá aproximarnos a las respuestas de las siguientes preguntas directrices:

1. ¿Cuál es la cobertura de la legislación laboral que se refiere a garantizar ciertos beneficios sociales mínimos?
2. ¿Cuáles son los grupos sociales más deprimidos en términos de ingresos?
3. ¿Cuáles son los mecanismos de asignación y redistribución de ingresos que tendrían más impacto?

### **III. Instrumentos de una política de ingresos**

Antes de analizar los resultados que arroja la Encuesta Nacional de Hogares en materia de ingresos es necesario introducir algunos conceptos.

Es preciso diferenciar entre una política de ingresos y una política salarial, aunque la primera incluye la segunda.

La política de ingresos parte de una concepción no monetaria de los medios de subsistencia. En términos simplificados tiene que ver con el acceso a medios de producción y a la distribución de los excedentes del capital.

La política salarial parte de una concepción monetaria. Esto es, de los montos de dinero que perciben los ocupados a cambio de su trabajo. Alrededor de este tema en nuestro país se manejan de manera confusa los términos sueldo básico y remuneración. Entendemos por sueldo básico el salario nominal mínimo que percibe el trabajador y la base sobre la cual se calculan los beneficios adicionales a éste. Entendemos por remuneración a la suma del sueldo básico más los beneficios adicionales.

A partir de estas definiciones podemos ver con mayor claridad los instrumentos de definición de ingresos y salarios.

La política de ingresos se instrumenta a nivel macro en primera instancia, esto es, a partir del control de la inflación, de incrementos de salarios nominales, de la provisión de servicios básicos, de amplia cobertura tales como salud, educación, vivienda, transporte etc., todo lo cual implica una mejora de las condiciones de vida y el fortalecimiento de la capacidad adquisitiva del salario.

La política salarial, entendida como el manejo de los salarios en términos monetarios o nominales, se instrumenta en nuestro país por varios mecanismos:

1. El salario mínimo vital (SMV) se establece mediante una ley aprobada por el Congreso Nacional. Esto es particular de nuestro país, en otros países esto es potestad del Poder Ejecutivo. La referencia del SMV distingue el nivel salarial de los trabajadores en general, los de la pequeña industria, los asalariados agrícolas, los operarios en artesanías y los trabajadores del servicio doméstico.

Al SMV, por ley se añaden una serie de beneficios adicionales, entre los que se menciona el décimo tercer sueldo, décimo cuarto, el décimo quinto, la compensación por incremento del costo de la vida, la compensación por transporte, etc. El abanico de beneficios adicionales es mayor en el sector público que en el privado, donde puede llegar a representar el 180% del sueldo básico.

2. Los salarios mínimos sectoriales, los mismos que se negocian por encima del SMV, se establecen al nivel de las distintas ramas de actividad. Este año han funcionado 117 Comisiones Sectoriales. Estas son comisiones de negociación tripartitas constituidas por un delegado del Ministerio de Trabajo, un delegado sindical y otro por los empleadores. Cada comisión tiene definida una estructura de puestos, y se negocia una vez al año el incremento del salario mínimo de dicha estructura, sobre el salario aprobado el año anterior. Los nuevos niveles salariales de este sistema entran en vigencia a partir del 1 de Enero del año que sigue a la negociación. Estos no se ven afectados por los ajustes del SMV, por cuanto éstos se imputan al incremento negociado en las Comisiones.

La fiscalización del cumplimiento de los salarios mínimos está a cargo del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Tanto en el sector público como en el sector privado, los contratos de trabajo pueden resultar de una negociación individual entre empleador y trabajador, o de una negociación colectiva. Sin embargo, la referencia son los salarios mínimos.

#### IV. Resultados.

La información de la Encuesta de Hogares 1987, nos revela lo siguiente con sus respectivas implicaciones en materia de política salarial y de ingresos.

##### A. Aspectos generales.

**Cuadro 1. Indicadores Generales: Quito, Guayaquil y Cuenca**

	Quito	Guayaquil	Cuenca	Total
PEA	496173	657643	83204	1237020
PEA SM	312995	347728	44523	705246
SUBSM	44773	64112	9198	118083



	Quito	Guayaquil	Cuenca	Total
SUBINVSM	38364	8913	1513	48790
DES	45095	39106	5304	89505
PEASIU	146347	251535	30235	428117

Tasas <sup>5</sup>	Quito	Guayaquil	Cuenca	Promedio
TDA <sup>6</sup>	9.1	5.9	6.4	7.1
TSM <sup>7</sup>	63.1	52.9	53.5	56.5
TSIU <sup>8</sup>	29.5	38.2	36.3	34.7
TSSM <sup>9</sup>	9.0	9.7	11.1	9.9
TSEB <sup>10</sup>	38.5	47.9	47.4	44.6

Este cuadro nos señala que el nivel de desempleo abierto es mayor en Quito, que los niveles más altos de informalidad ocupacional se encuentran en Guayaquil, y que el sector moderno concentra más población económicamente activa en términos relativos en Quito, en términos absolutos en Guayaquil. Es interesante observar en Cuenca un alto nivel de subempleo en el sector moderno.

#### B. Empleo informal.

El sector informal representa el 34.6% de la población económicamente activa de las tres ciudades encuestadas.

Este sector se caracteriza por altos niveles de pobreza. Es así como de acuerdo a estimaciones del PREALC, solamente el 43.7% de la población económicamente activa del sector informal se encuentra sobre la línea de pobreza, definida como la capacidad de cubrir el costo de dos canastas nutricionales básicas según definición del CONADE. Del total de la PEA del sector informal se estima que el 21.2% están en niveles de indigencia absoluta.

5 Como % de la PEA total.

6 Tasa de Desempleo Abierta.

7 Porcentaje de la PEA en el Sector Moderno.

8 Porcentaje de la PEA en el Sector Informal Urbano.

9 Tasa de subempleo en el sector moderno.

10 Tasa de Subempleo Bruta. Es la suma de la tasa de subempleo en el sector moderno más el porcentaje de la PEA total que está en el sector informal urbano. Se considera que la PEA informal está globalmente afectada por subempleo debido a la baja productividad de sus actividades.

El sector informal se encuentra concentrado en primera instancia en el sector comercio 49.1% y en segundo lugar en el sector industrial, en un 23.6%. De los ocupados del SIU de la industria, el 54.8% son pobres e indigentes, siendo mayor el porcentaje de pobres. En el sector comercio los pobres e indigentes constituyen el 50%. Es decir, las tareas de proyectos de apoyo al sector informal deben concentrarse en el sector industrial y en el sector comercio. Ver cuadro 2.

Este es un sector poco protegido socialmente. Según análisis de Rama<sup>11</sup>, la Encuesta Nacional de Hogares muestra que el 87.45% de la población ocupada del sector informal urbano de Quito y Guayaquil no está afiliada al Seguro Social; siendo mucho menor el nivel de cumplimiento en Guayaquil, donde 90.34 del total de ocupados del sector informal no están afiliados. Cuenca presenta una situación muy similar a la de Guayaquil. Ver cuadro 2.A.

Los niveles salariales promedio en Quito y Cuenca de los ocupados del sector informal se encuentran por debajo del salario mínimo vital de la fecha de la encuesta, esto es, entre 9.500 y 14.499 sucres. En Guayaquil el promedio está ligeramente superior al mínimo vital legal, en un rango entre 14.500 y 19.999.

La limitada protección laboral y social de los ocupados del sector informal determinan que en las condiciones actuales, no es posible incrementar sus salarios por los mecanismos formales de fijación salarial, esto es, vía incrementos en el salario mínimo vital o a través de las Comisiones Sectoriales de Salarios Mínimos, por cuanto están fuera del sistema. El único mecanismo para incrementar los ingresos de este sector se dan a través de incrementos en la productividad de su trabajo, vía crédito, capacitación, apoyo en comercialización, flexibilización relativa de la contratación laboral entre otros y vía programas masivos de empleo.

Por otro lado, es necesario anotar que la categoría ocupacional de mayor frecuencia en el sector informal urbano es el de ocupados por cuenta propia, y le sigue en importancia el sector de los asalariados.

**Cuadro 3. PEA del sector Informal según Categoría Ocupacional**

	Cuenta propia	Asalariados
QUITO	49.2%	22.7%
GUAYAQUIL	53.7%	24.0%
CUENCA	49.8%	25.1%

11 Ecuador: La Política Salarial y sus Efectos Macroeconómicos Martín Rama. UNICEF-PREALC. Quito, Diciembre de 1983.

### C. Subempleo invisible.

El análisis del subempleo invisible nos permite medir otro aspecto del cumplimiento de la legislación laboral. Se refiere a personas que trabajando 40 horas o más perciben una remuneración inferior al mínimo vital.

Como podemos observar en el cuadro 4, en promedio, entre Quito y Guayaquil un 21.8% de los ocupados están en situación de subempleo invisible. Al analizar a los ocupados asalariados que están en esta condición, confirmamos una vez más la baja cobertura de la protección laboral. En promedio, en el sector moderno, existe un 17% de ocupados asalariados con subempleo invisible, siendo la situación más preocupante en Guayaquil con un 18.8%. En el sector informal urbano, las condiciones son aún más precarias. El 48.2% de los asalariados de estas dos ciudades trabajan más de 40 horas y perciben un salario inferior al mínimo vital.

Un análisis más cuidadoso de la situación de los asalariados en general (Cuadros 5a y 5b) muestra que el 61% están sobre la línea de pobreza y el 85.6% se encuentran en el sector moderno de la economía. Sobre ellos sí podemos incidir a través de los mecanismos de política salarial, a través de la definición de la referencia del salario mínimo vital, y principalmente a través de las negociaciones de las Comisiones Sectoriales de Salarios Mínimos. Pero como vemos, la cobertura real es limitada.

La baja cobertura de la protección social a los trabajadores implica que una política de ingresos y de salarios debe considerar el fortalecimiento de la capacidad del Estado, a través del Ministerio de Trabajo de vigilar el cumplimiento de las normas legales, y sobre todo, la creación y uso de mecanismos ágiles de apelación en caso de violaciones al Código del Trabajo y no cumplimiento de los salarios mínimos.

Sin embargo, vemos que la deuda social la debemos a aquellos que están fuera del sistema formal, a aquellos que son sobreexplotados y mal remunerados.

### D. Pobreza e indigencia.

Al analizar pobreza e indigencia por categoría de ocupación encontramos que el 59.3% de los pobres son asalariados (Cuadro 5b y 5c) y el 55% están ubicados en el sector moderno. La relación se modifica con los indigentes. Aunque el 46.7% son asalariados, el 54% de éstos se encuentra ubicado en el sector informal de la economía. Como mencionamos anteriormente, la siguiente categoría que concentra más pobres e indigentes es la categoría de trabajadores por cuenta propia.

Esto implica que es necesario trabajar en dos frentes, elevar salarios en el sector moderno a través de los mecanismos tripartitos de negociación salarial, y apoyar al sector informal de la economía a través de programas masivos de empleo y apoyo a la microempresa.

En todo caso, es notorio que la elevación del salario mínimo vital como mecanismo para elevar salarios tendría un escaso impacto debido al bajo cumplimiento de la legislación laboral.

Los mayores niveles de indigencia se encuentran en el Sector Informal y desocupados. Estos son precisamente los que se quedan fuera de los mecanismos de fijación de los salarios mínimos.

#### E. Análisis comparativo de ingresos por grupos de asalariados y tipos de ocupación<sup>12</sup>.

Es importante hacer un análisis comparativo de la situación salarial del sector público, frente al sector privado, por las implicaciones que tiene en términos de los mecanismos de fijación salarial.

Los salarios de los servidores públicos superan en promedio a los de la actividad privada. A Noviembre de 1987, la remuneración mensual de los servidores públicos duplicaba los salarios promedio de la economía (incluyendo los propios servidores del Estado). Esta información es fundamental, por cuanto demitifica la creencia popular de que los salarios de sector público son altamente deprimidos. Lo que sí caracteriza a los salarios del sector público es su poca homogeneidad entre instituciones<sup>13</sup>. Por otro lado, el salario del sector público está altamente fragmentado, de manera que el factor de cálculo sobre el sueldo básico de un servidor público debe ser multiplicado por un factor de 2.8, para obtener la remuneración global. Esto se debe a la variedad de bonificaciones complementarias existentes.

Al analizar los niveles de ingreso per cápita por categoría e inserción del jefe de hogar<sup>14</sup>, (cuadro 6), encontramos que los ingresos más bajos de entre todos los hogares corresponden a aquellos donde el jefe de hogar está ocupado en el SIU; los hogares encabezados por trabajadores de las empresas pequeñas del sector formal tienen ingresos per cápita de alrededor de 25% más, los encabezados por trabajadores en empresas grandes (más de diez trabajadores) ganan casi 50% más y los hogares donde el jefe está ocupado en el sector público disponen de 60% más en promedio<sup>15</sup>.

En términos absolutos, en Noviembre de 1987, mientras que un servidor público recibía en promedio 45.015 sucres por mes, frente a 34.165 para un asalariado del sector moderno de la economía, y 19.200 para un asalariado del sector informal urbano. Esto se ilustra gráficamente. Ver gráfica 2.

El mismo informe PREALC-OIT en su procesamiento de algunos datos de la Encuesta Nacional de Hogares, encuentra que "El sector público ubica en familias no pobres a

12 Conclusiones a partir de los resultados de la Encuesta de Hogares en tres ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca (INEM, 1987) RAMA, Cuadros 1 y 2.

13 Existen instituciones autónomas o con rentas propias del Estado que tienen niveles salariales conquistados vía contratación colectiva que llegan hasta a quintuplicar los niveles salariales de instituciones de Gobierno Central.

14 Informe "Punteo de Conclusiones Preliminares sobre Deuda Social". Jaime Mezzer y Rodolfo Pizoni. Noviembre de 1988. Poligrafiado. 10.

15 Idem. p. 9.

casi tres cuartas partes de todos los jefes que ocupa; esta proporción es del orden de 57% por ciento en el sector formal privado y de apenas 44% en el informal. Aproximadamente tres cuartos de los ocupados en el sector público están sobre la línea de pobreza. En el caso del sector público, más de la mitad están bajo la línea de pobreza”<sup>16</sup>.

Una vez más, los datos nos muestran que en términos del pago de la deuda social, es de mayor prioridad y urgencia el buscar aumentar los salarios del sector informal (vía productividad y del sector industrial (vía salarios comisiones sectoriales); así como también mejorar el sistema de supervisión estatal para propender a un cumplimiento efectivo de la ley y la defensa de los derechos laborales de los trabajadores.

#### V. Aportes de la encuesta de hogares a la definición de una política salarial.

La Encuesta Nacional de Hogares nos provee de valiosísima información sobre los niveles de ingresos y los sectores más marginados de los mecanismos formales de fijación salarial. Sin embargo, aún nos queda un largo camino por andar. Es necesario conocer con precisión, por ejemplo, el nivel de cumplimiento de los acuerdos salariales del sector privado vía Comisiones Sectoriales de Salarios Mínimos, para conocer su impacto real.

La información hasta aquí analizada nos permite llegar a las siguientes conclusiones generales:

1. La cobertura de la legislación laboral es muy limitada. Existe un alto nivel de informalidad en la economía. Esto implica los ajustes salariales por vía de los mecanismos formales de fijación salarial tienen un impacto relativamente reducido, especialmente en aquella población que se encuentra en niveles de pobreza crítica, donde están los principales acreedores de la deuda social acumulada en el período reciente.
2. Esto implica una significativa transferencia de recursos hacia este sector a través de mecanismos monetarios y no monetarios.
3. Vemos que los sectores más deprimidos en términos de ingresos en el sector informal de la economía son los asalariados, y en el sector formal los asalariados de la industria, específicamente pequeña industria.
4. Las características de la pobreza e indigencia de nuestro país nos llevan a concluir que los principales mecanismos de redistribución del ingreso deberían partir de las siguientes estrategias:
  - a. Incremento de los niveles de productividad y empleo en el sector informal de la economía.
  - b. Elevar los salarios del sector privado a través de las Comisiones Sectoriales de Salario Mínimo. Esto implica fortalecer este mecanismo de negociación, princi-

---

16 Idem.

palmente al sector laboral. Estas alzas tienen como piso el salario mínimo vital, de manera que los niveles están determinados por la capacidad de negociación de las partes.

c. La fiscalización del cumplimiento de los salarios mínimos es probablemente la vía más efectiva para reducir los niveles de indigencia y de pobreza de los hogares de los asalariados del sector moderno. Esto implicaría el fortalecimiento del sistema de Inspección del Trabajo de MTRH y el sistema de resolución de conflictos laborales.

d. Los ajustes salariales nominales deben estar enmarcados dentro de las políticas globales de tipo macroeconómico y social del país, de manera que no tengan un efecto contraproducente, o que sean rápidamente erosionados por efecto de la inflación.

## VI. Política estatal de ingresos.

La Política Salarial del Gobierno Nacional se inscribe en el planteamiento de cumplir con el pago de la deuda social, esto es en el marco de una política redistributiva del ingreso, que a su vez se expresa en la defensa del salario real, control de la inflación, dotación de infraestructura básica y mejoramiento en la prestación de servicios como salud, educación, vivienda y transporte.

La política económica del Gobierno considera al salario como instrumento dinamizador de la demanda interna de la economía, siempre manejado en el marco de la productividad y la situación financiera de la economía ecuatoriana.

Es necesario anotar dos planteamientos generales de la política salarial:

1. No indexación salarial. Aunque el nivel de inflación servirá para el cálculo de los reajustes del salario mínimo vital, puesto que la inflación ecuatoriana está lejos de ser inercial, no será el único criterio, ya que la indexación restaría flexibilidad a la economía frente a los shocks reales. Son claves las políticas antiinflacionarias, cambiaria, de emisión monetaria y de empleo que acompañen a los reajustes salariales para asegurar la efectividad de los mismos.

2. Tratamiento diferenciado a las estructuras salariales del sector público y del sector privado. En la actualidad, los dos sectores hacen referencia directa a los ajustes en el salario mínimo vital. Es necesario implementar mecanismos que los diferencien, de manera que los ajustes respondan a las características particulares de la actividad productiva y de la actividad de servicio civil.

El sector privado deberá gestionar los ajustes salariales principalmente a través de la negociación tripartita de las Comisiones Sectoriales de Salarios Mínimos o los mecanismos de contratación colectiva, siempre por sobre la referencia salarial del Salario Mínimo Vital.

3. Racionalización salarial en el sector público. En el sector público se debe propender a la racionalización salarial y a la consolidación de la remuneración, como salario único y no fragmentado. Los ajustes salariales en este sector deberán hacer referencia a los ajustes en el salario mínimo vital, pero la estructura remunerativa

institucional deberá responder a escalas de remuneración y puestos que unifiquen las remuneraciones por niveles de actividad, especialidad, etc.; provean estímulos a la eficiencia administrativa y recompensen la experiencia. Esto permitiría contrarrestar los desniveles remunerativos, la afloración de nuevas bonificaciones y permitiría superar el tratamiento diferenciado y discriminatorio por entidades que hoy se evidencia.

### **Bibliografía.**

De Labastida, Edgar y Rob Vos. *El Salario y los Niveles de Vida en el Ecuador*. ISS-PREALC- Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Septiembre de 1987.

*Deuda Social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?* PREALC-OIT. 1988.

*Encuesta Nacional de Hogares*. INEM. Noviembre de 1987.

*La Crisis: Efectos en Niños y Mujeres Ecuatorianos*. UNICEF - Ecuador. 1988.

Mezzera, Jaime y Rodolfo Pisoni. *Punteo de Conclusiones Preliminares sobre Deuda Social*. PREALC-OIT. Mimeo. Noviembre de 1988.

Rama, Martín, *Ecuador: La Política Salarial y sus Efectos Macroeconómicos*. UNICEF-PREALC. Diciembre de 1988.

*Seminario sobre Mecanismos de Fijación Salarial*. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. Abril de 1986.

**Cuadro 2**  
**PEA según condición de pobreza por sectores moderno e informal por rama de actividad**

	<b>Total</b>	<b>No pobres</b>	<b>Pobres</b>	<b>Indigentes</b>	<b>Otros</b>
<b>TOTAL</b>	1133363	642809	328409	129104	33041
Agr. y minas	1582	411	650	253	268
Industria	254834	128813	88454	32168	5399
Construcción	95963	38978	36668	16739	3578
Comercio	294275	153327	91789	41115	8044
Serv. básicos	69960	42647	18593	7141	1579
Serv. financieros	76166	55592	13768	3991	2815
Otros servicios	300391	206694	65134	20577	7986
BTPPV	40192	16347	13353	7120	3372
<b>Sector moderno</b>					
<b>TOTAL</b>	705246	443645	179345	59200	23056
Agr. y minas	1582	411	650	253	268
Industria	153781	85287	51183	14040	3271
Construcción	56273	24974	19994	8664	2641
Comercio	84092	51556	23684	6632	2220
Serv. básicos	47062	29364	11261	5305	1132
Serv. financieros	71018	53104	11792	3307	2815
Otros servicios	251246	182602	47428	13879	7337
BTPPV	40192	16347	13353	7120	3372
<b>Sector informal</b>					
<b>TOTAL</b>	428117	199164	149064	69904	9985
Agr. y minas	0				
Industria	101053	43526	37271	18128	2128
Construcción	39690	14004	16674	8075	937
Comercio	210183	101771	68105	34483	5824
Serv. básicos	22898	13283	7332	1836	447
Serv. financieros	5148	2488	1976	684	0
Otros servicios	49145	24092	17706	6698	649

Elaborado por Mezzera-Pisoni "Punteo de conclusiones sobre deuda social. 1988.



**Cuadro 2a**  
**Población ocupada según afiliación al Seguro Social**  
**(En porcentajes)**

	Sector moderno urbano			Sector informal urbano			Total urbano		
	Afiliados	No afiliados	Total	Afiliados	No afiliados	Total	Afiliados	No afiliados	Total
<b>QUITO</b>									
Asalariados	78,73	21,27	100,00	30,60	69,40	100,00	72,96	27,04	100,00
Resto	36,59	63,41	100,00	13,65	86,35	100,00	17,55	82,45	100,00
Total	75,09	24,91	100,00	17,51	82,49	100,00	54,75	45,25	100,00
<b>GUAYAQUIL</b>									
Asalariados	67,95	32,05	100,00	16,20	83,80	100,00	58,77	41,23	100,00
Resto	31,51	68,49	100,00	7,60	92,40	100,00	10,72	89,28	100,00
Total	64,55	35,45	100,00	9,66	90,34	100,00	39,90	60,10	100,00
<b>QUITO + GUAYAQUIL</b>									
Asalariados	72,98	27,02	100,00	21,32	78,68	100,00	65,15	34,85	100,00
Resto	33,77	66,23	100,00	9,84	90,16	100,00	13,33	86,67	100,00
Total	69,45	30,55	100,00	12,55	87,45	100,00	46,22	53,78	100,00

Fuente: En base a información de INEM (Encuesta Nacional de Hogares, Noviembre de 1987).

Elaborado por RAMA 1988 Op. Cit.

**Cuadro 4**  
**Subempleo invisible según categoría de la ocupación**

	Subempleados invisibles (%)		
	Quito	Guayaquil	Quito + Guayaquil
<b>TOTAL URBANO</b>	20,6	22,6	21,8
Asalariados	18,9	24,0	21,7
Cuenta propia	33,2	27,5	29,5
Patronos	18,8	6,7	10,4
Fam. no remun.	-	-	-
Serv. doméstico	33,3	40,9	38,3
<b>SECTOR MODERNO</b>	14,3	17,9	16,2
Asalariados	14,9	18,8	17,0
Cuenta propia	7,4	9,4	8,6
Patronos	5,4	1,1	3,2
Fam. no remun.	-	-	-
Serv. doméstico	33,3	40,9	38,3
<b>SECTOR INFORMAL URBANO</b>	32,2	28,4	29,8
Asalariados	47,9	48,3	48,2
Cuenta propia	36,4	29,2	31,7
Patronos	19,1	9,0	13,6
Fam. no remun.	-	-	-

Fuente: INEM. Encuesta Nacional de Hogares (Noviembre 1987).

Elaborado por RAMA 1988 Op. Cit.

**Cuadro 5b**  
**3 ciudades**  
**PEA según condición de pobreza por sectores y categoría de ocupación**

	Total	No pobres	Pobres	Indigentes	Otros
<b>TOTAL</b>	1133363	642809	328409	129104	33041
Asalariados	703893	429216	194592	60259	19826
Cuenta propia	248044	117777	82589	41774	5904
Patronos	90372	64479	17810	5420	2663
Fam. no remun.	42594	12362	17163	11793	1276
Serv. doméstico	8268	2628	2902	2738	0
BTPPV	40192	16347	13353	7120	3372
<b>SECTOR MODERNO</b>					
<b>TOTAL</b>	705246	443645	179345	59200	23056
Asalariados	602541	384504	154700	46068	17269
Cuenta propia	25846	16404	5255	2745	1442
Patronos	27038	23241	2448	376	973
Fam. no remun.	1361	521	687	153	
Serv. doméstico	8268	2628	2902	2738	
BTPPV	40192	16347	13353	7120	3372
<b>SECTOR INFORMAL</b>					
<b>TOTAL</b>	428117	199164	149064	69904	9985
Asalariados	101352	44712	39892	14191	2557
Cuenta propia	222198	101373	77334	39029	4462
Patronos	63334	41238	15362	5044	1690
Fam. no remun.	41233	11841	16476	11640	1276
<b>SDA</b>					
<b>TOTAL</b>	0	0	0	0	0
Asalariados	0				
Cuenta propia	0				
Patronos	0				
Fam. no remun.	0				
Serv. doméstico	0				

Fuente: INEM. Encuesta Nacional de Hogares, noviembre 1987.

**Cuadro 5a**  
**3 ciudades**  
**PEA según condición de pobreza por sectores y categoría de ocupación**

	Total	No pobres	Pobres	Indigentes	Otros
<b>TOTAL</b>	100	56,7	29,0	11,4	2,9
Asalariados	100	61,0	27,6	8,6	2,8
Cuenta propia	100	47,5	33,3	16,8	2,4
Patronos	100	71,3	19,7	6,0	2,9
Fam. no remun.	100	29,0	40,3	27,7	3,0
Serv. doméstico	100	31,8	35,1	33,1	0,0
PPV	100	40,7	33,2	17,7	8,4
<b>SECTOR MODERNO</b>					
<b>TOTAL</b>	100	62,9	25,4	8,4	3,3
Asalariados	100	63,8	25,7	7,6	2,9
Cuenta propia	100	63,5	20,3	10,6	5,6
Patronos	100	86,0	9,1	1,4	3,6
Fam. no remun.	100	38,3	50,5	11,2	0,0
Serv. doméstico	100	31,8	35,1	33,1	0,0
BTPPV	100	40,7	33,2	17,7	8,4
<b>SECTOR INFORMAL</b>					
<b>TOTAL</b>	100	46,5	34,8	16,3	2,3
Asalariados	100	44,1	39,4	14,0	2,5
Cuenta propia	100	45,6	34,8	17,6	2,0
Patronos	100	65,1	24,3	8,0	2,7
Fam. no remun.	100	28,7	40,0	28,2	3,1

Fuente: INEM. Encuesta Nacional de Hogares, noviembre 1987.

**Cuadro 5c**  
**3 ciudades**  
**PEA según condición de pobreza por sectores y categoría de ocupación**

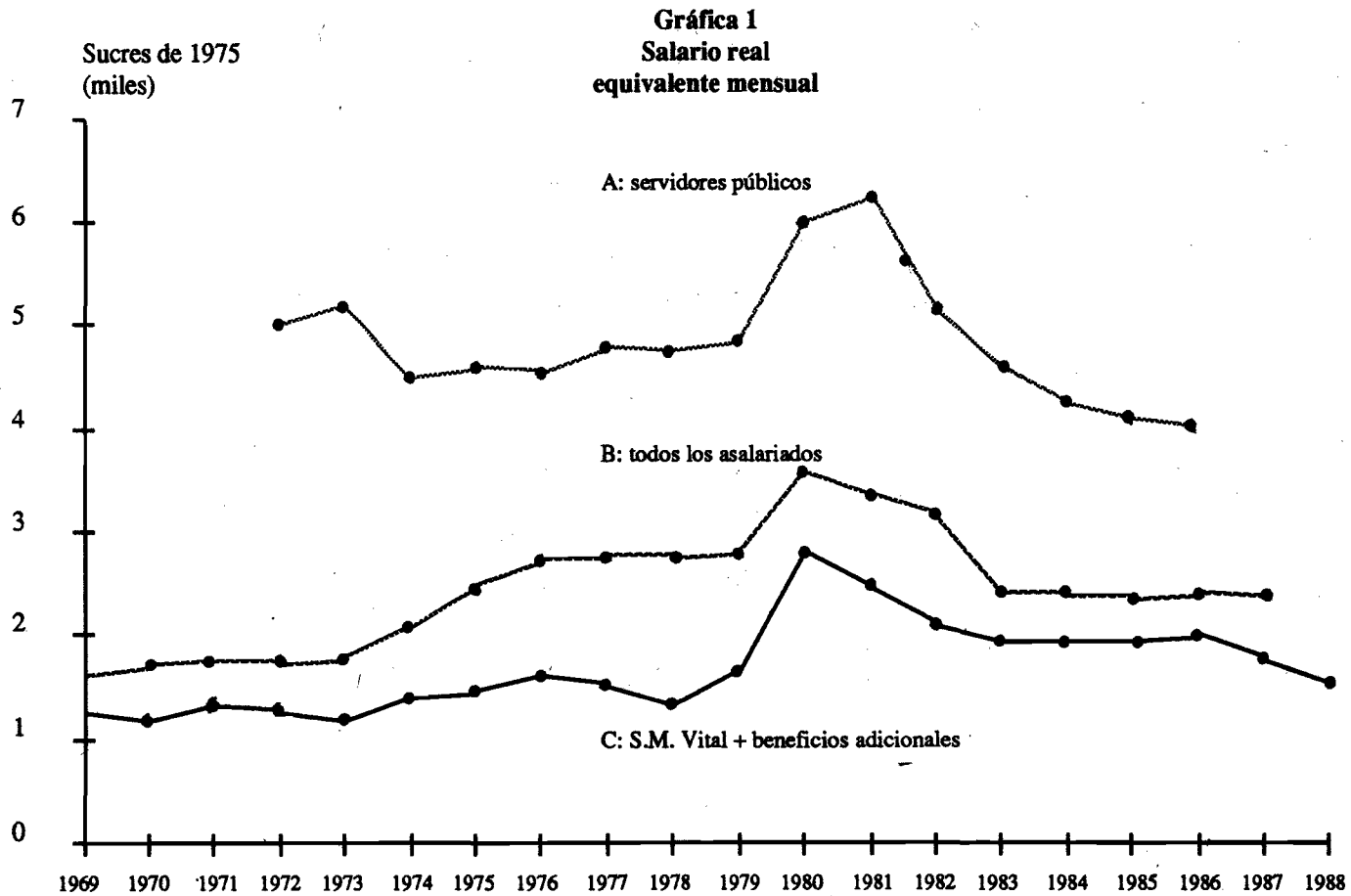
	Total	No pobres	Pobres	Indigentes	Otros
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100
Asalariados	62,1	66,8	59,3	46,7	60,0
Cuenta propia	21,9	18,3	25,1	32,4	17,9
Patronos	8,0	10,0	5,4	4,2	8,1
Fam. no remun.	3,8	1,9	5,2	9,1	3,9
Serv. doméstico	0,7	0,4	0,9	2,1	0,0
BTPPV	3,5	2,5	4,1	5,5	10,2
<b>SECTOR MODERNO</b>					
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100
Asalariados	85,4	86,7	86,3	77,8	74,9
Cuenta propia	3,7	3,7	2,9	4,6	6,3
Patronos	3,8	5,2	1,4	0,6	4,2
Fam. no remun.	0,2	0,1	0,4	0,3	0,0
Serv. doméstico	1,2	0,6	1,6	4,6	0,0
BTPPV	5,7	3,7	7,4	12,0	14,6
<b>SECTOR INFORMAL</b>					
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100
Asalariados	23,7	22,4	26,8	20,3	25,6
Cuenta propia	51,9	50,9	51,9	55,8	44,7
Patronos	14,8	20,7	10,3	7,2	16,9
Fam. no remun.	9,6	5,9	11,1	16,7	12,8

Fuente: INEM. Encuesta Nacional de Hogares, noviembre 1987.

**Cuadro 6**  
**3 ciudades (Promedio no ponderado)**  
**Ingreso per cápita por categoría e inserción del jefe de hogar por sexo**  
**Jefe:**

	TOTAL	DESOC.	SIU	SPUB	SFPP	SFPG	INACT	SDA
<b>TOTAL</b>	12394	3185	10611		12673	15330	5850	9804
No pobre	20491	11091	18600		20202	23253	15799	17284
Pobre	5950	5954	5846		6000	6083	5830	4165
Indigente	2807	2534	2770		2846	3066	2456	1752
Otro	0	0	0		0	0	0	0
5								
<b>MUJERES</b>								
<b>TOTAL</b>	10277	3009	11435	18003	13963	17458	6496	4508
No pobre	19889	8241	20658	20425	22997	24922	16304	9979
Pobre	5944	4032	5947	4971	3931	6166	5854	4255
Indigente	2497	889	2440	2242	2267	1933	2522	1724
Otro	0	0	0	0	0	0	0	0
5								
<b>HOMBRES</b>								
<b>TOTAL</b>	12860	3209	10519	16061	12651	15132	5020	13028
No pobre	20527	10934	18280	19962	19958	23031	14895	18959
Pobre	5951	5979	5834	6196	6022	6079	5802	4094
Indigente	2893	2482	2852	3316	2895	3222	2406	1787
Otro	0	0	0	0	0	0	0	0
5								

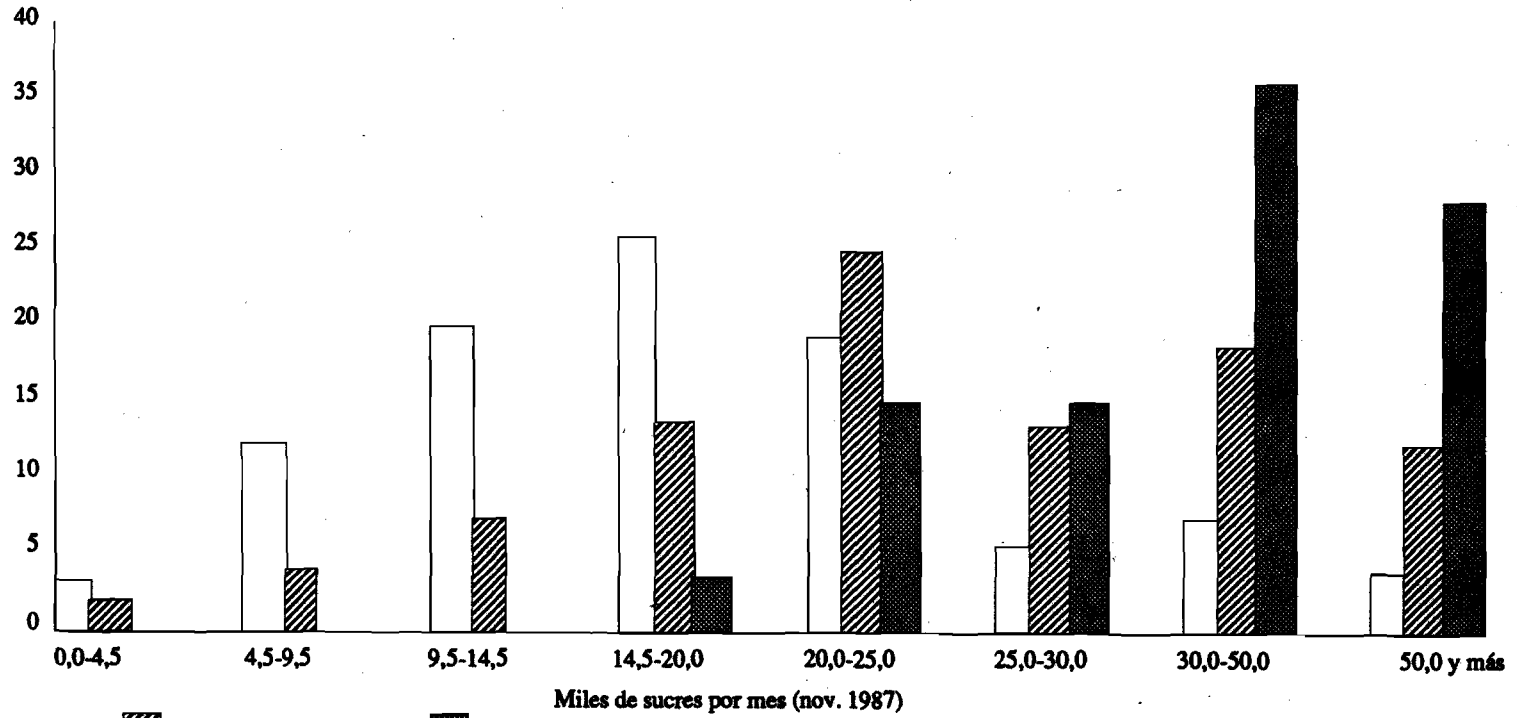
Fuente: INEM. Encuesta Nacional de Hogares. Noviembre 1987.



Fuentes: A: Remuneraciones totales del sector público/(personal x 12). CONADE. B: Remuneraciones de los empleados (Cuentas nacionales, BCE)/Número de asalariados (INEC-CONADE-MTRH) x 12. C: Salario mínimo vital.

**Gráfica 2**  
**Distribución de los asalariados**  
**según nivel de remuneración mensual**

% de los asalariados



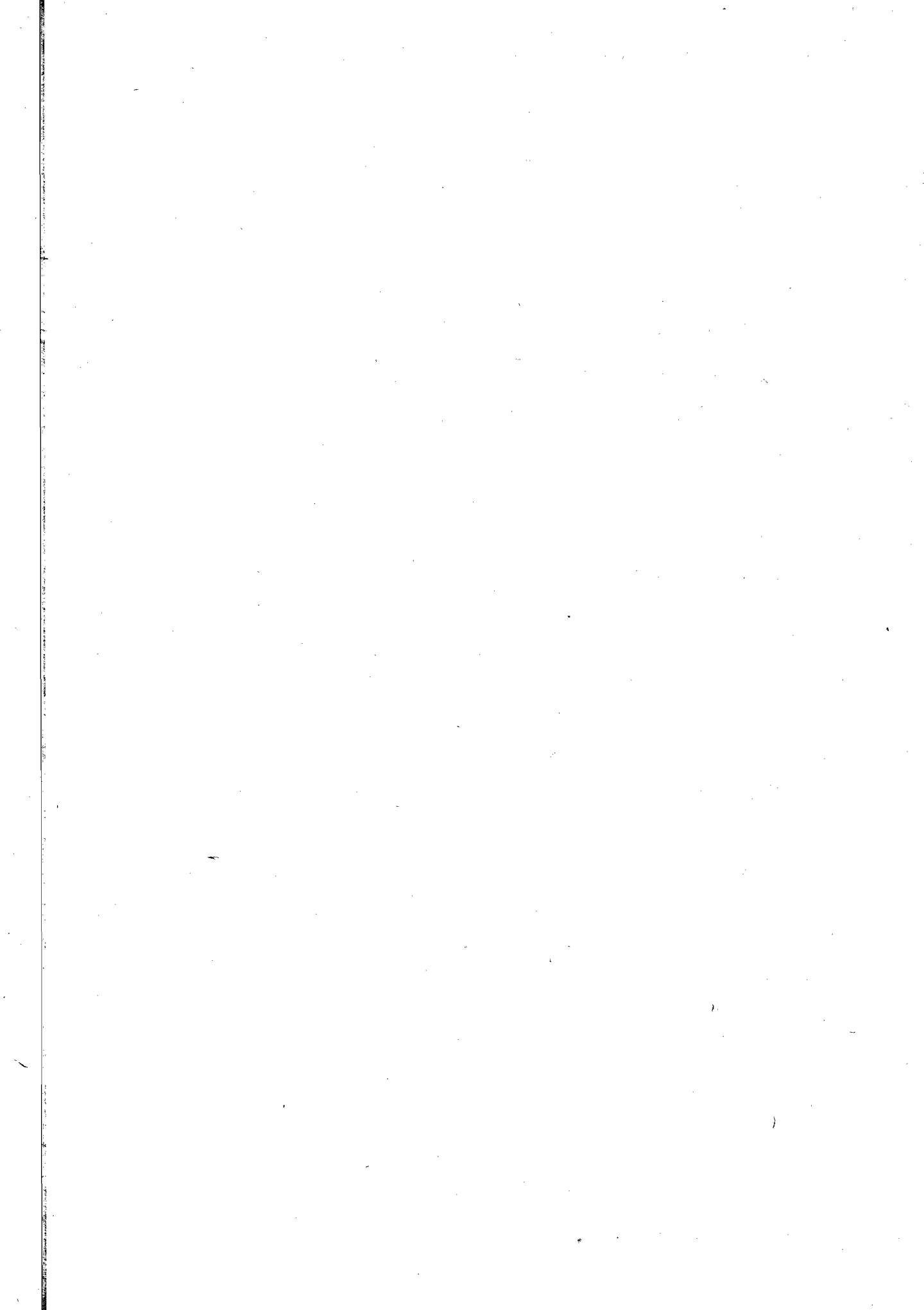
S. Informal
  S. formal privado
  S. público

Nota: corresponde a las ciudades de Quito y Guayaquil.. Fuente: en base a información de INEM (Encuesta Nacional de Hogares).



GUIA PARA IMPLEMENTAR  
UN PROGRAMA ESPECIAL  
DE EMPLEO EN EL ECUADOR

**René Calderón**



## **Introducción.**

Este documento está estructurado para que sirva de guía en la discusión y análisis previos a la implementación de un Programa Especial de Empleo, que formará parte del Plan de Gobierno del Presidente Electo Doctor Rodrigo Borja Cevallos.

Inicialmente se explica el Programa Especial de Empleo como un instrumento de política de corto plazo que cumple una función específica dentro de un determinado contexto macroeconómico y que apoya las políticas orientadas a la reactivación económica y al tratamiento estructural de la pobreza.

Luego se justifica la utilización de este instrumento por una necesidad social y económica de urgente atención y por lo tanto de aplicación y resultados inmediatos. De esta manera se define la población objetivo como la más pobre que se ubica en el desempleo abierto o en el subempleo agudo.

Finalmente se diseñan algunos rasgos de lo que podría ser el Programa Especial de Empleo en el Ecuador, haciendo énfasis principalmente en una propuesta de organización, en el tema de los proyectos que son los que constituirán el fundamento del Programa y en algunos comentarios relacionados con la elaboración presupuestaria. Se puntualiza en que la ejecución de los proyectos requiere grandes esfuerzos de concertación nacional, regional y local, que serán promovidos por el Programa, entre las entidades públicas del gobierno central y de los gobiernos seccionales, las instituciones privadas y las organizaciones populares que puedan participar en las obras a realizarse.

Se acompaña a este documento la Bibliografía consultada para su elaboración y algunos Anexos de utilidad práctica para la preparación del Programa Especial de Empleo en el Ecuador.

### **1. Aspectos Generales.**

#### **1.1 Antecedentes.**

En la presente década se ha agudizado el grave problema de la subutilización de la fuerza laboral dentro de las economías de la región.

En el Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, este problema se observa tanto por los altos y persistentes niveles de subutilización total de la PEA (desempleo

abierto más desempleo equivalente) como porque el sector moderno de la economía ofrece una dinámica de absorción de dicha fuerza de trabajo insuficiente para resolver el problema del corto plazo.

De esta manera se observa que los problemas del desempleo y subempleo, y sus consecuencias sociales y políticas, constituyen una realidad que será adecuadamente tratada por el nuevo gobierno del Ecuador.

Diversos estudios del PREALC OIT demuestran que los problemas del desempleo y subempleo tienen causas estructurales, constituyendo su solución también con medidas de características estructurales.

Los diversos estudios del PREALC han concluido que los factores que determinan la existencia de estos problemas son similares en los diferentes países de América Latina:

- a. La forma de la inserción de las economías de la región en la economía internacional;
- b. Los patrones de inversión;
- c. La estructura de distribución de la propiedad de la tierra y de los medios de producción;
- d. Las estructuras de poder político.

Así se observa que la raíz de estos problemas está en los estilos de desarrollo que se han manejado en las últimas décadas.

Sobre la base de esta concepción general, el Programa Especial de Empleo no representa una solución definitiva para el problema del desempleo y subempleo. Sin embargo el Gobierno electo deberá considerar que la política específica de generación de empleo llamada Programa Especial de Empleo podrá lograr los dos objetivos siguientes:

- a. Neutralizar total o parcialmente el efecto, *no la causa*, de los estilos de desarrollo que han determinado los actuales niveles de desempleo y subempleo;
- b. Ser instrumento que acompañe el paso transformador desde el actual estilo de desarrollo a otro en el que la generación autónoma de empleo pretenda ser un rasgo estructural.

Bajo la guía de estos objetivos se aprecian los siguientes méritos de un Programa Especial de Empleo:

- a. gran amplitud a bajo costo del efecto empleo;
- b. rapidez en lograr los objetivos buscados;
- c. baja vulnerabilidad a las filtraciones;
- d. versatilidad en el contenido de sus actividades y en el ámbito de su aplicación.

Todas las objeciones que se puedan hacer a esta política específica entendida como un instrumento para generación masiva de empleo temporal son irrelevantes si se consi-

dera que la filosofía del Programa Especial de Empleo se basa en una emergente opción ética y política de justicia social, que es anterior a la discusión sobre la eficiencia económica de destinar recursos a la generación de empleo. Sin embargo no se descarta la importancia del criterio de eficiencia en la implementación de esta política que tiene una motivación primordialmente de orden social.

De este modo la meta prioritaria en la generación de empleo será la de satisfacer un derecho y una necesidad de las personas (opción ética) y provocar un efecto político de amplia participación social tanto en la distribución del ingreso como en el paso del actual estilo de desarrollo al propuesto por el Gobierno Electo del Ecuador (opción política).

La eficiencia medida en términos de rentabilidad financiera podría ser una meta secundaria siempre y cuando no sea una restricción en el logro de la meta prioritaria.

Con el más amplio criterio se han conocido previamente programas masivos de empleo en algunos países de América Latina a fin de fortalecer desde un inicio, sobre la base de dichas experiencias, la viabilidad operativa de este programa en Ecuador (Ver Anexo 5.1).

### 1.2 El programa especial de empleo en el Ecuador.

El Programa Especial de Empleo forma parte de la política social del Gobierno Electo del Ecuador. Surge como un instrumento específico con el cual se atenuará el problema de la pobreza extrema sin que se lo considere como una solución estructural. Permite que la población más pobre participe con sus beneficios temporales en el traspaso hacia un nuevo estilo de desarrollo, dentro del que se incluyen otras políticas e instrumentos de carácter estructural con impactos de mediano y largo plazos.

Este programa es un instrumento de ataque inmediato a la pobreza y cuenta con el apoyo del Gobierno Electo para su concreción organizacional y financiera. Además involucrará la contratación directa o indirecta por parte del Estado de la capacidad de trabajo de quienes se adscriban a él.

### 1.3. Dos prerequisites en la funcionalidad del Programa.

El esfuerzo concreto que hará el Gobierno del Ecuador para la creación de Empleo Temporal estará orientado a maximizar el beneficio social de este esfuerzo y a minimizar el costo del mismo. Para estos fines se guiará con los dos siguientes criterios:

- a. Las diferentes facetas del Programa Especial de Empleo se diseñarán y aprobarán con referencia permanente al marco global de la planificación nacional.

De esta manera se identificará y prevendrá de los efectos directos (de otras medidas de estímulo a la contratación de mano de obra, otras medidas de transferencia de ingresos, etc.) e indirectos (oferta y demanda de bienes de consumo esencial, cambios en los precios relativos de los factores, variación de precios, ahorro e inversión, presión sobre divisas, etc.) que acarrearán el Programa Especial de Empleo con su implementación y crecimiento social y territorial.

La vinculación del Programa Especial de Empleo a la Planificación Nacional permitirá disminuir los riesgos y costos que acarree y se fundamentará su racionalidad económica con argumentos sólidos.

- b. El Programa Especial de Empleo será administrado con una estructura ágil y eficiente para poder al mismo tiempo maximizar los beneficios sociales que se logren y minimizar los costos en que se incurrieren.

Una de las causas fundamentales del relativo fracaso que se ha experimentado en programas similares de otros países de América Latina se deben a las deficientes condiciones de agilidad y eficiencia con que se han administrado este tipo de Programas.

Asimilando las experiencias pasadas de algunos países de América Latina, el Gobierno del Ecuador diseñará con extremo cuidado la red de enlaces orgánicos, niveles administrativos, funcionales y facultativos de que dependerá el Programa Especial de Empleo.

En conclusión: El éxito esperado del Programa Especial de Empleo se basa en el cuidado con que se prepara su implementación, tomando en cuenta tanto su inserción dentro del Plan Nacional como su estructuración para administrarlo con proyecciones de agilidad y eficiencia.

#### 1.4. La Racionalidad Económica del Programa.

Si bien se concibe la creación de empleo como fundamentalmente una opción ética y política, no se puede ignorar la necesidad de lograr el máximo efecto con el mínimo costo.

El efecto que se persigue con el Programa Especial de Empleo es la creación de la mayor cantidad posible de empleos. Por otro lado los costos de este Programa están determinados mayoritariamente por los costos de los Proyectos, independientemente de su carácter productivo o improductivo. Pero ciertamente la mayor parte de los beneficios económicos (y buena parte de los beneficios sociales) estará en que las actividades desarrolladas sean de naturaleza productiva. En este caso al Programa se lo mirará como una inversión laboral.

Considerando el volumen de recursos invertibles en el Ecuador y teniendo en cuenta las características estructurales de su economía en la que hay una amplia disponibilidad de la mano de obra, la maximización de la rentabilidad social de la inversión vendrá dada por una distribución adecuadamente equilibrada de dichos recursos entre inversión de gran densidad de mano de obra e inversión de gran densidad de maquinaria. Para el Programa Especial de Empleo, como medida de características no estructurales, la inversión que el Estado destine para proyectos productivos, deberá contener gran densidad de mano de obra sacrificando inversiones de capital en tecnología avanzada que son consideradas dentro de otros programas del plan de gobierno.

#### 1.5. Criterios de identificación y priorización de proyectos específicos.

El Programa Especial de Empleo se desarrollará a través de la ejecución de Proyectos

financiados por el Gobierno Ecuatoriano. Estos Proyectos serán promovidos y evaluados técnica y socialmente partiendo fundamentalmente de los siguientes criterios:

- a. Promoción preferente de aquellos proyectos que ofrezcan oportunidades de empleo a la población identificada como en estado de pobreza absoluta, con amplitud a otros estratos de desempleo y subempleo agudo.
- b. Evaluación de proyectos de alto contenido de mano de obra en donde la relación de costos insumos/mano de obra sea de alrededor de 40/60, es decir que el 40% del costo total del respectivo proyecto sea destinado para Insumos y 60% para la utilización de mano de obra.
- c. Orientación de recursos para financiar proyectos especialmente de características de infraestructura productiva y social que se ejecuten dentro de las mismas zonas de donde proviene la mano de obra a ser utilizada.

## **2. Importancia y justificación del programa especial de empleo en el Ecuador.**

Se considera que la principal riqueza ecuatoriana constituyen sus recursos humanos, los cuales serán suficientemente apoyados por el Estado dentro de la realidad social y económica que vive el País.

El Programa Especial de Empleo se justifica fundamentalmente, por el alto porcentaje de población desempleada y subempleada. Es una medida inmediata para prevenir el problema mayor del desempleo y el subempleo agudo: la pobreza extrema.

No se trata de un programa asistencialista ni de una terapia ocupacional. Tampoco se trata de ofrecer un subsidio a los más pobres.

El Programa Especial de Empleo es generador de empleo temporal, y redistribuye ingresos para que los más pobres participen dentro del mercado, incrementando la demanda agregada y contribuyendo de esta forma a la reactivación económica propiciada por el Gobierno Electo. Al mismo tiempo se potencia la población desempleada para ejecutar proyectos de infraestructura productiva y social en beneficio de las zonas donde se ubica dicha población.

Simultáneamente este Programa apoya a programas diferentes o complementarios del plan de gobierno y potencia el fortalecimiento de algunas entidades y organizaciones populares ejecutoras o beneficiarias de los proyectos que financia.

### **2.1 El desempleo y el subempleo en el contexto de la crisis.**

Las políticas de desarrollo impulsadas en el Ecuador durante las últimas décadas no han logrado superar la situación de profunda crisis estructural que ha soportado el país. A esta crisis se han sumado, desde comienzos de la presente década, los efectos de la recesión económica internacional.

El proceso inflacionario, cuya tasa de inflación actual se estima entre el 35% y 47%

anual, y la política económica neoliberal y monetarista aplicada por el Gobierno de Febres Cordero han agravado aún más las dimensiones de la crisis. Los efectos devastadores de dicha política se observan en todos los indicadores económicos sociales, especialmente en los que se refieren a la situación ocupacional, nutricional, mortalidad infantil y calidad de vida que están muy alejados de ciertos niveles de aceptación mínima.

Las diferentes comisiones sectoriales que están trabajando en función del Plan de gobierno manejan datos estadísticos que permiten analizar con profundidad la situación socio-económica de la población ecuatoriana. Para el presente documento se tomarán aquellos datos globales que hacen énfasis en las temáticas del desempleo y subempleo.

Así se observa que, mientras en 1962, 1974 y 1982 el desempleo tuvo tasas del 4.3%, 3.2% y 4.6% respectivamente, para 1987 se alcanza una tasa estimada de desempleo entre el 12 y el 15%, que correspondería a una población entre 400.000 y 500.000 ecuatorianos. El ascenso de la desocupación de 1982 a 1987 en alrededor de 8 a 10 puntos acaba con un comportamiento histórico de variaciones pequeñas en la tasa de desempleo. Con las tasas de desempleo estimadas para 1987 se llega cerca de las tasas de desempleo más altas de la Región, así para 1986 la tasa de desempleo para el Ecuador fue de 12% mientras las más altas tasas alcanzaron 13.1% en Chile y 13.8% en Colombia. Hasta 1983 el Ecuador se ubica entre los países con desempleo moderado, es decir entre los países que tienen tasas de desocupación inferiores al 7%. A partir de 1984, el Ecuador se ubica entre los países con desempleo alto, es decir con tasas de desocupación del 10.5%, 10.4% y 12% durante los años 1984, 1985 y 1986 respectivamente.

En realidad la desactivación económica ha llevado al descenso en el ritmo de generación de empleo. Al mismo tiempo que se mantiene el continuo crecimiento de la fuerza de trabajo, se observa el aumento de la tasa de desempleo abierto, el incremento del subempleo visible y la reducción de los salarios reales.

Concomitantemente con el crecimiento de las tasas de desocupación a partir de 1982, se observa también el crecimiento de las actividades informales.

Uno de los amortiguadores mayores en la tasa de desocupación ha constituido el Sector Informal Urbano como generador de empleo y receptor de la fuerza de trabajo excedentaria. En este Sector se observan formas de subutilización del recurso humano considerando sus dimensiones de tiempo, intensidad de trabajo y productividad. Los más afectados por el subempleo, en la actual situación de crisis, han sido en primera instancia los trabajadores menos calificados.

Una característica importante del subempleo constituye la creciente urbanización del País. PREALC estima que, dentro de los Países de la Región, en 1950 un 70% del subempleo se concentraba en actividades agrícolas. Para 1980 esta proporción se habría reducido a un 49%. Esta reducción se refleja en el crecimiento de las actividades informales.

Si bien, durante los últimos 30 años el sector industrial creció a una tasa media acu-



mulativa del 3.7%, solo un poco menos que el crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola, este crecimiento no fue suficiente para equilibrar la demanda y la oferta de trabajo productivo en el sector secundario.

En el Ecuador un resultado de este proceso de urbanización ha sido el agrandamiento del Sector Informal Urbano, en donde se articulan y sobreviven los subempleados que en 1950 representaban el 50.1% de la PEA, mientras en 1986 representaban el 57.2% y actualmente el 60% aproximadamente.

El mayor peso del subempleo está en la población rural, especialmente de la sierra con un 68.9% para 1986 y en la población urbano marginal de las Ciudades de Guayaquil y Quito.

En términos generales se puede afirmar que dos de los varios indicadores que muestran los efectos más graves de la crisis en el Ecuador son el desempleo y el subempleo.

## 2.2. Estructura poblacional, desempleo y subempleo.

Se estima una población actual del Ecuador superior a los 10'000.000 de habitantes. Esta población ha crecido a un promedio anual de 2.8, 3.3 y 2.9% de acuerdo a los períodos intercensales 50-62; 62-74 y 74-82 respectivamente.

Mientras para 1982 la PEA representó el 29.1% de la población total del país, para 1987 se estimó en 34.1% el mismo indicador, con lo cual se observa un crecimiento de la fuerza laboral en 5 puntos respecto a la población total dentro del período señalado.

El Ecuador tiene una población eminentemente joven. El grupo de menores de 15 años corresponde al 42% del total. El 54% de la población total está conformado por las personas cuyas edades oscilan entre 15 y 65 años, los cuales teóricamente están aptos para el trabajo. El 4% restante representa a la población de mayores de 65 años.

En términos absolutos se observa una población desempleada cercana al medio millón de ecuatorianos. La distribución espacial de esta población es irregular, siendo muy difícil su precisión estadística.

De acuerdo con los datos de las encuestas de hogares en enero de 1988 se estiman 66.000 desempleados en la ciudad de Guayaquil, y en noviembre de 1987 47.300 desempleados en la ciudad de Quito. Estos datos representarían cerca del 33% de los desempleados a nivel nacional. La diferencia porcentual de desempleados estaría repartida en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales del país.

De 1982 a 1986 la PEA desempleada crece del 9% al 15% en Guayas y del 6% al 9.9% en Pichincha. Sin embargo los datos de desempleo menos alarmantes del País se ubican en las provincias de Guayas y Pichincha. Quizá esto se deba a la concentración de las actividades económicas en estas Provincias que son las más altamente urbanizadas.

El desempleo rural se reparte de una manera más equitativa a nivel nacional. En cam-

bio en las ciudades menores a Guayaquil y Quito se observan características de desempleo no homogéneas. Estas características varían de acuerdo a la especialización productiva y a la estructura agraria y social de cada región.

Respecto al subempleo, de acuerdo con las encuestas de hogares, se encontró que en la ciudad de Guayaquil superan los 146.000 subempleados (24% de la PEA de Guayaquil) y en la Ciudad de Quito existen cerca de 102.000 subempleados (22.7% de la PEA de Quito).

Fuera de las ciudades de Guayaquil y Quito no se dispone de información sobre la magnitud del subempleo ni sobre la distribución social del ingreso, con excepción de algunas estimaciones efectuadas por el INEN en Machala y Cuenca.

### 2.3. Grupos sociales prioritarios del programa.

Hasta que las condiciones generales de la economía ecuatoriana permitan reducir significativamente las altas tasas de desocupación, el Gobierno Electo utilizará, entre otros instrumentos de política, el Programa Especial de Empleo como un generador masivo de empleo temporal.

A primera vista surgirían como beneficiarios directos del Programa los ecuatorianos ubicados en la categoría de desempleados. Pero probablemente para la mayoría de este segmento poblacional, no serán muy atractivos los empleos que genere el Programa ni responderán a todas las expectativas que se tengan sobre empleo.

Sin pretender generalizar a nivel nacional las posibles conclusiones de las encuestas de hogares realizadas en Noviembre de 1987 en la Ciudad de Quito, conviene tener muy en cuenta la distribución observada de las tasas de desempleo según los diferentes estratos de la población.

De los resultados de dichas encuestas de hogares se resumen los siguientes datos:

a. Las tasas de desempleo abierto de la población entre 12 y 14, 15 y 19, y 20 y 24 años de edad, tanto para mujeres con 21.86%, 24.26% y 19.90% respectivamente, como para hombres con 24.06%, 27.02% y 21.93% respectivamente, son más o menos el doble de las tasas promedio de desempleo abierto (9.09% para mujeres y 12.26% para hombres). En cambio las tasas de desempleo de los mayores de 25 años son significativamente menores que las tasas promedio. Colateralmente, las tasas brutas de participación de las mujeres con edades entre 20 y 64 años y de los hombres con edades entre 20 y 54 años, son superiores a las tasas brutas de participación promedio (42.85% para mujeres y 34.42% para hombres respectivamente).

b. Según el nivel de instrucción las tasas de desempleo más altas corresponden a la población que tiene secundaria completa (15.01% para mujeres y 17.09% para hombres), universidad incompleta (12.15% y 14.25% respectivamente) y secundaria incompleta (9.90% y 12.69% respectivamente).

Esta situación contrasta con las tasas más bajas de desempleo para la población con

primaria incompleta (4.10% para mujeres y 4.34% para hombres) y para los hombres sin ningún nivel de instrucción (1.08%).

**Cuadro No. 1**  
**Tasas de participación y desempleo abierto por sexo y grupos de edad**  
**Tasas**

Sexo y edad	Participación bruta	Desempleo abierto
<b>TOTAL MUJERES</b>	42.85%	9.09%
12 a 14 años	8.51%	21.86%
15 a 19 años	29.02%	24.26%
20 a 24 años	61.06%	19.90%
25 a 44 años	77.52%	6.10%
45 a 54 años	71.55%	2.12%
55 a 64 años	57.10%	2.06%
65 años y más	25.95%	0.93%
<b>TOTAL HOMBRES</b>	34.42%	12.26%
12 a 14 años	7.41%	24.06%
15 a 19 años	24.64%	27.02%
20 a 24 años	55.50%	21.93%
25 a 44 años	62.46%	9.10%
45 a 54 años	49.04%	4.41%
55 a 64 años	33.60%	1.13%
65 años y más	10.61%	0.00%

Nota: Las tasas de participación y desempleo abierto representan respectivamente una proporción de la población total o de la PEA de cada grupo específico.

Fuente y elaboración: INEM  
Encuesta periódica de hogares.

c. Con relación al tamaño del hogar las tasas de desempleo abierto superior a la media (9.09%) corresponden a quienes forman parte de los grupos de hogares constituidos por 6 a 7 (10.54%), 8 a 9 (13.62%) y 10 o más (10.60%) miembros.

Las tasas brutas de participación superior a la media (42.85%) corresponden a los desempleados que forman parte de hogares de hasta 3 miembros y de 10 o más miembros. Por lo tanto los desempleados que pertenecen a hogares de 4 a 9 miembros se ubican con una tasa bruta de participación inferior a la promedio.

**Cuadro No. 2**  
**Tasas de participación y desempleo abierto por sexo y nivel de instrucción**  
**Tasas**

<b>Sexo y nivel de instrucción</b>	<b>Participación bruta</b>	<b>Desempleo abierto</b>
<b>TOTAL MUJERES</b>	<b>42.85%</b>	<b>9.09%</b>
Ninguno		
Primaria incompleta	20.04%	4.10%
Primaria completa	59.50%	6.37%
Secundaria incompleta	39.53%	9.90%
Secundaria completa	64.90%	15.01%
Universidad incompleta	62.17%	12.15%
Universidad completa	84.27%	4.71%
<b>TOTAL HOMBRES</b>	<b>34.42%</b>	<b>12.26%</b>
Ninguno	33.46%	1.08%
Primaria incompleta	16.82%	4.34%
Primaria completa	41.79%	11.65%
Secundaria incompleta	28.66%	12.69%
Secundaria completa	56.07%	17.09%
Universidad incompleta	54.94%	14.25%
Universidad completa	76.82%	8.88%

Nota: Las tasas de participación y desempleo abierto representan respectivamente una proporción de la población total o de la PEA de cada grupo específico.

Fuente y elaboración: INEM.  
 Encuesta periódica de hogares.

**Cuadro No. 3**  
**Tasas de participación y desempleo abierto por tamaño de hogar**  
**Tasas**

<b>Sexo y tamaño de hogar</b>	<b>Participación</b>		<b>Ocupación</b>	<b>Desempleo abierto</b>
	<b>bruta</b>	<b>global</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>42.85%</b>	<b>57.51%</b>	<b>52.28%</b>	<b>9.09%</b>
Hasta 3 miembros	55.89%	64.91%	59.55%	8.26%
4 a 5 miembros	40.45%	57.64%	53.17%	7.76%
6 a 7 miembros	38.86%	52.88%	47.31%	10.54%
8 a 9 miembros	41.43%	53.75%	46.43%	13.62%
10 y más miembros	43.16%	57.65%	51.54%	10.60%

Fuente y Elaboración: INEM.  
 Encuesta Periódica de Hogares.

d. Las mujeres Jefes de hogares tienen una tasa de desempleo abierto de 2.17% mientras esta tasa es del 15.10% para las mujeres no jefes de hogar. El mismo índice es del 6.43% para los hombres jefes de hogar y 13.25% para los hombres no jefes de hogar.

Tanto para mujeres como para hombres jefes de hogar se observa una tasa bruta de participación superior en aproximadamente el doble con respecto a la tasa bruta de participación promedio.

A las mayores tasas de desempleo abierto observado en no jefes de hogar corresponden proporcionalmente las menores tasas brutas de participación de este mismo estrato poblacional. Igualmente las menores tasas de desempleo abierto observado en los jefes de hogar se relacionan con las mayores tasas brutas de participación encontradas en ellos.

**Cuadro No. 4**  
**Tasas de participación y desempleo abierto por sexo y jefatura de hogar**  
**Tasas**

Sexo y jefatura de hogar	Participación bruta	Desempleo abierto
<b>TOTAL MUJERES</b>	42.85%	9.09%
Jefes	86.65%	2.17%
No Jefes	29.78%	15.10%
<b>TOTAL HOMBRES</b>	34.42%	12.26%
Jefes	62.65%	6.43%
No Jefes	31.95%	13.25%

Fuente y Elaboración: INEM.  
Encuesta Periódica de Empleo.

La apreciación global de estos datos podrían conducir al planteamiento de las siguientes hipótesis:

a. Los jóvenes entre 12 y 19 años, que forman parte de la PEA son los que más afectan las estadísticas del desempleo abierto, sin embargo son los grupos que tienen la más baja tasa bruta de participación ( $TP=PEA/PT$ ). Adicionalmente este segmento de población tiene mayor probabilidad de pertenecer a hogares con más de un receptor de ingresos.

b. Las tasas brutas de participación de la población con niveles de instrucción universitaria incompleta y secundaria completa están entre las más altas y se correlacionan directamente con las tasas más altas de desempleo abierto determinadas por la población con estos niveles de instrucción. Además complementariamente a esta hipótesis se consideraría la relación inversamente proporcional de que a mayor nivel de instrucción corresponde una probabilidad menor de pobreza y viceversa.

c. Los desocupados pertenecientes a hogares de más de seis miembros determinan tasas de desempleo abierto superiores a la promedio y son, junto con los jóvenes de 12 a 19 años, los que más contribuyen a la fuerza de trabajo secundaria.

Estas hipótesis suponen el hecho de que no toda la población desocupada forma parte de los grupos sociales más pobres del país. En realidad el ámbito de la pobreza es mucho mayor que el de la desocupación. Es decir, que si bien la pobreza y la desocupación se superponen, también se superponen la pobreza con el subempleo en actividades informales de baja productividad o con la inactividad de los miembros de algunos hogares.

Consecuentemente se puede concluir que el Programa Especial de Empleo no debería orientarse exclusivamente a la población desocupada en su totalidad, sino a los más pobres de este estrato y también a los más pobres que se ubican en el desempleo agudo o la inactividad.

Es conveniente que la población más pobre que se adscriba al Programa, sea preferentemente de las áreas en las cuales se efectuarán las obras para que se beneficien con sus efectos posteriores y para evitar las migraciones que pudieran crear situaciones sociales menos favorables que las existentes antes de implementar el Programa. Este efecto migratorio se podría reducir aún más si se ligaren los proyectos del Programa a un esquema más amplio de desarrollo regional o incluso local.

#### 2.4. El programa en función de los objetivos del plan de gobierno de la Izquierda Democrática.

Con el objetivo V del Plan de Gobierno de Izquierda Democrática se propone "orientar la economía y la sociedad hacia la creación y mantenimiento de empleo".

Como parte de este objetivo se exponen algunos lineamientos fundamentales para reducir substancialmente el desempleo y subempleo como forma que permita la reactivación de la economía y el avance hacia el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo.

En el punto 7 de estos lineamientos se plantea la creación de programas de empleo temporal a base de labores útiles y productivas para la sociedad (V, 7).

El Programa Especial de Empleo es el instrumento más concreto para el logro del objetivo V, dentro de su propósito 7 del Plan de Gobierno. Además con la ejecución de los proyectos que forman parte de este Programa se impulsarán la eficiente complementariedad y el logro de los objetivos de otros Programas que forman parte del Plan de Gobierno. Por esta razón se deberán coordinar esfuerzos mancomunados con otras entidades que manejen programas cuyos proyectos específicos pudiesen empatar en algún grado con los del Programa Especial de Empleo.

De esta manera el Programa Especial de Empleo responde a una necesidad inmediata de la sociedad ecuatoriana y es una de las acciones operativas del Plan de Gobierno de la Izquierda Democrática. Por ello la dimensión que se de al Programa estará coherentemente integrada a la Planificación Nacional de Desarrollo.

### **3. El programa especial de empleo en el Ecuador.**

#### **3.1 Objetivos.**

El nuevo estilo de desarrollo que implementará el Gobierno Electo, requiere de un período mínimo para que se pueda apreciar el proceso de reactivación que genere, entre otros resultados, empleo autónomo. Durante ese lapso de tiempo se neutralizará, con el Programa Especial de Empleo, el alto nivel de pobreza existente en el País.

Consecuentemente el Objetivo fundamental del Programa no es la realización de Obras Públicas o de infraestructura Productiva o social, lo cual es propio de otros Programas del Gobierno Central o de los Gobiernos Seccionales. Sin embargo se contribuye al fortalecimiento de estos otros Programas a través del adecuado financiamiento de Proyectos intensivos en la utilización de mano de obra. Por lo tanto el Programa no es una Unidad Ejecutora o algo similar que interfiera con el sector privado, con los gobiernos seccionales o con las organizaciones populares. Es más, el Programa invita a todas estas entidades para realizar un gran esfuerzo de concertación nacional tendiente al logro de los siguientes objetivos:

- a. Generar en forma masiva empleo para los estratos más pobres de la población, con potencial de mano de obra no calificada, para mejorar sus niveles de ingresos.
- b. Contribuir a la reactivación del aparato productivo del País, facilitando la participación en el mercado a los estratos poblacionales más afectados por la crisis económica, mediante la remuneración en torno a los empleos generados.
- c. Movilizar a la misma población beneficiaria del Programa como recurso para el desarrollo, a través de la ejecución de los proyectos intensivos en el uso de la mano de obra.

Con el logro de estos objetivos podrían reducirse las altas tasas de desocupación, pero esto no es tampoco una meta prioritaria del Programa. La razón fundamental para que no lo sea es que en la población objetivo están incluidos sectores poblacionales ocupados en subempleo agudo o simplemente inactivos. De esta manera el Programa podría incidir en el aumento de la tasa de participación (PEA/PT) sin que necesariamente disminuya en la misma proporción la tasa de desocupación, invitándose a que la evaluación del Programa haga énfasis más en la redistribución del ingreso que en la disminución de la tasa de desempleo.

#### **3.2. Población objetivo.**

El Programa Especial de Empleo estará dirigido fundamentalmente a los Jefes de los Hogares más pobres y que se encuentren sin empleo. Luego, se beneficiarán del Programa, otros miembros de estos hogares pobres, especialmente los conformados por más de cinco personas y cuando no tengan más de dos perceptores de ingresos por hogar.

En la práctica se adscribirán al Programa:

- a. Asalariados que ganen una cantidad igual o menor a la que ofrece el Programa y que se encuentren en empleos precarios o inestables.
- b. Trabajadores por cuenta propia con ocupaciones que les proporcionen muy bajos ingresos.
- c. Ciertos desocupados crónicos con escasa calificación o informales que se incorporen por primera vez al mercado de trabajo.
- d. Básicamente inactivos de familias de muy bajos ingresos.

### 3.3. Funciones

El Programa Especial de Empleo recibirá los recursos que provengan de la Tesorería de la Nación de acuerdo con las asignaciones que consten en el presupuesto General del Estado. Para la etapa de Agosto a Diciembre de 1988 el Gobierno Electo deberá decidir los rubros de donde se tomarán recursos para el arranque del Programa.

Captará recursos provenientes de contribuciones no reembolsables, de gobiernos amigos, organismos internacionales y otros donantes internos y externos.

Negociará créditos blandos cuyas condiciones se ajusten a los requerimientos y objetivos del Programa Especial de Empleo y de acuerdo a las políticas establecidas en el Plan Nacional.

En algunos casos aceptará donaciones en especie para cuya distribución podría apoyarse en organismos creados para el efecto y que están actualmente en funcionamiento.

Todos los recursos captados, negociados, aceptados y recibidos por el Programa, deberán ser administrados para financiar Proyectos de corto plazo, de ejecución inmediata y que reúnan las condiciones previamente establecidas.

El Programa deberá integrar personal técnico y administrativo suficientemente necesario para promover, evaluar, financiar, controlar y supervisar (ejecutar si es del caso) aquellos proyectos que forman parte del Programa Especial de Empleo.

Además transferirá mediante convenios a organismos competentes del Estado, a la entidad privada debidamente calificada como beneficiaria, o a determinadas organizaciones populares, todo proyecto ejecutado (obra concluida) para que sea dispuesta, mantenida y/o administrada en forma adecuada.

### 3.4. Organización

El Programa Especial de Empleo se organizará en función de importantes decisiones políticas previas. De ellas sobresalen las tres siguientes:

- a. Permanencia o Temporalidad.

¿El Programa Especial de Empleo será permanente o transitorio? Será permanente en



el sentido de enfrentar el desempleo o subempleo estructural, que presenta la economía ecuatoriana. Será transitorio si se pretende establecerlo para enfrentar una situación de desempleo o subempleo coyuntural, de corto plazo, agudizado por la crisis económica de los últimos años y acentuado por la aplicación de las políticas neoliberales y monetaristas del último Gobierno.

Si se concibe como un Programa Temporal, ¿Qué dimensión se dará a la temporalidad? ¿Cuatro años que durará la gestión constitucional del nuevo gobierno? ¿O se lo programará para un período de 1 o 2 años, luego del cual se prescindirá o fortalecerá para un nuevo período, según los resultados de la respectiva evaluación?

#### b. Centralización o Descentralización

El Programa Especial de Empleo será centralizado institucionalmente o descentralizado.

Centralizado se refiere a que el Programa es dirigido por una entidad pública que promueve, financia, norma y ejecuta proyectos. Se entiende como Programa descentralizado cuando por lo menos la ejecución de los proyectos no son realizados por el mismo Programa.

Posteriormente habrá que precisar el grado de centralización o descentralización que se adopte.

#### c. Dependencia Orgánica

¿El Programa Especial de Empleo dependerá directamente de la Presidencia de la República?

¿Si no va a depender de la Presidencia de la República de cuál Ministerio u otra entidad pública dependerá?

¿Qué características de dependencia se dará al Programa Especial de Empleo? ¿Tendrá autonomía o semiautonomía?

Sean cuales fueren las decisiones políticas que se tomen sobre lo manifestado, el Programa Especial de Empleo deberá organizarse como mínimo con las siguientes cualidades:

a. Organización ágil y eficiente, lo cual solo podrá garantizarse con un manejo propio tanto administrativo como técnico.

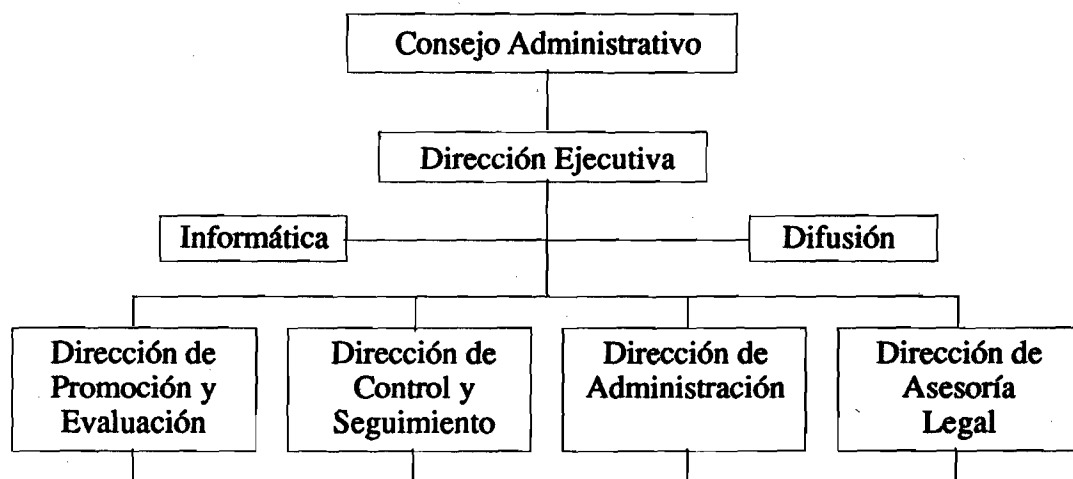
b. Organización con fuerte apoyo político para manejar recursos financieros significativos y para solicitar y recibir cooperación técnica de otras entidades del Estado.

Por otro lado, no está por demás explicitar que, siempre deberá estar presente dentro de la organización, la conciencia técnica de que el Programa genera empleos para todos los ecuatorianos identificados como población objetivo. La vinculación de adscritos no tendrá ninguna orientación partidaria ni electoralista. Tratándose de una

acción del Estado, una desviación en este sentido, desestabilizaría al Programa con situaciones disociativas de enfrentamiento entre los propios beneficiarios.

Bajo las consideraciones expuestas se propone una estructura organizativa autónoma desde el punto de vista administrativo y técnico, que podría ubicarse funcionalmente bajo la dependencia de la entidad pública que se decida, que no va a ser ejecutora de los proyectos específicos, y que tiene un período de duración de cuatro años a partir del 10 de Agosto de 1988. Si se tomase la decisión de que el Programa ejecute los proyectos, lo cual no es aconsejable, habría que añadir en el esquema propuesto una "Dirección Ejecutora" con características propias para ampliar su radio de acción y que dependerá del volumen de proyectos que se manejen.

### ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL PROGRAMA ESPECIAL DE EMPLEO



La organización que se considera adecuada está constituida por una Dirección Ejecutiva que dirige todo el Programa en coordinación y bajo las directrices de un Consejo Administrativo cuyas funciones específicas se podrán observar en el anexo 5.3.

Dependiente de la Dirección Ejecutiva se ubican como mínimo dos Direcciones Técnicas y dos Direcciones de Apoyo.

Además la Dirección Ejecutiva necesitará el apoyo directo de un encargado de la Difusión del Programa (responsable de atender la Publicidad contratada o no, publicaciones, contactos con la Prensa, promoción general y producción) y de un responsable del procesamiento de datos (Banco de datos, informes multidepartamentales, Procesamiento y asesoramiento a usuarios de la información y programación de la informática). Estos responsables tendrán un vínculo permanente con las cuatro Direcciones que dependen de la Dirección Ejecutiva.

a. Direcciones Técnicas.- Están constituidas por la de Promoción y Evaluación y por la de Control y Seguimiento. Las funciones de estas direcciones se podrán consultar

también en el Anexo 5.3. La estructuración interna de cada una de éstas dependerá estrictamente del tipo de proyectos que se Promuevan y Evaluen, y de las áreas geográficas en donde se ejecuten.

El número de técnicos con que deberán contar estas Direcciones dependerá de la meta última del Programa, es decir del número de empleos-mes que se decida generar.

Con el supuesto de que se decida generar 400.000 empleos/mes durante 4 años deberán emplearse un promedio de 8.000 personas en cada uno de los 48 meses que tiene todo el período establecido.

Para generar los 8.000 empleos cada mes y partiendo del dato real, tomado de la experiencia del Fondo Social de Emergencia, que uno de los proyectos que financiará el programa genere en promedio 356 empleos-mes, deberán estar en ejecución alrededor de 23 proyectos mensuales.

Ahora bien, cada proyecto requiere para su promoción y evaluación de alrededor de 5 días-hombre y para su control y seguimiento de 5 días-hombre cada mes mientras esté en ejecución.

Si deben estar en ejecución alrededor de 23 proyectos durante cada mes, se requieren 230 días-hombre por mes. Lo que determina una necesidad de 12 técnicos de planta, que podrían distribuirse 6 para la Dirección de Promoción y Evaluación y 6 para la de Control y Seguimiento.

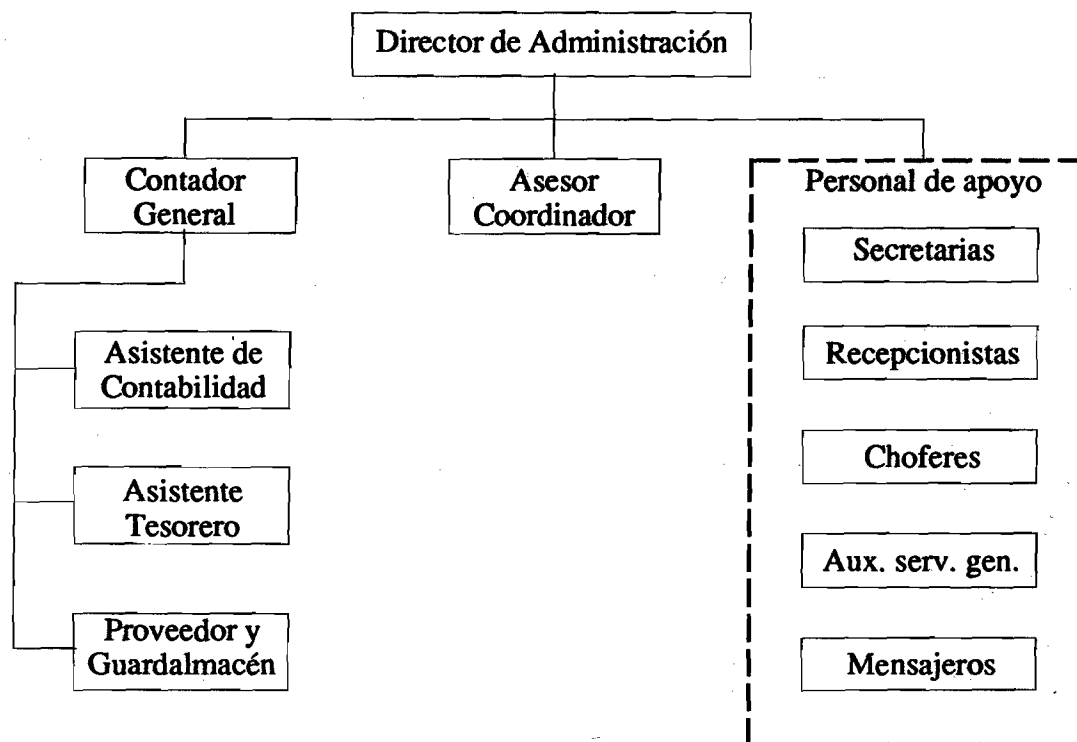
Indudablemente que un proyecto cuya ejecución es, por ejemplo, para 3 meses, solo requiere ser promovido y evaluado una sola vez. Los 5 días-hombre tomados en cuenta, dentro del cálculo, en los meses 2 y 3 se compensan por la dimensión con la que promuevan proyectos X, de los cuales se seleccionan para evaluarlos solamente un número de proyectos Y, de donde pasarán únicamente 23 proyectos A para ser financiados y ejecutados.

La Promoción y Evaluación de los Proyectos X e Y (en donde  $X > Y > A = 23$ ) compensan los 5 días-hombre tomados en cuenta durante los meses 2 y 3 de ejecución de determinado proyecto. Además esta actividad se justifica para asegurar la continuidad del programa en la medida que los Proyectos A van concluyéndose y se debería mantener constante el parámetro A.

b. Direcciones de apoyo.- Están conformadas por la de Administración y la de Asesoría Legal. Como en el caso anterior las funciones están explícitas en el Anexo 5.3.

La estructura ejecutiva lineal de la Dirección de Administración es básicamente la que consta en el gráfico. Para apoyar administrativamente al manejo de aproximadamente 23 proyectos mensuales y a la promoción y evaluación de un paquete de proyectos superior a este número se requiere de 14 funcionarios (incluyendo como mínimo a 2 secretarías, 1 recepcionista, 2 choferes, 1 auxiliar de servicios generales y 2 mensajeros).

## ESTRUCTURA EJECUTIVA-LINEAL DE LA DIRECCION DE ADMINISTRACION



La Dirección de Asesoría Legal estará conformada por su Director y por un asistente legal para el cumplimiento de la meta en referencia e incluso para una meta mayor.

### 3.5. Proyectos

Para beneficiar al mayor número de personas que necesitan trabajo, todos los proyectos que financiará el Programa Especial de Empleo deberán ser intensivos en el uso de mano de obra no calificada y de fácil ejecución con herramientas nacionales y con el menor uso posible de equipo, materiales y herramientas importadas.

A fin de lograr la máxima eficiencia en la utilización de los limitados recursos financieros los proyectos que se financien deberán ser parte de un programa más amplio para concentrar recursos y esfuerzos.

El Programa Especial de Empleo deberá financiar sus proyectos en estrecha coordinación con las autoridades y organismos competentes afines con el tipo de proyecto para propender a la unidad de criterios y estimular mayores esfuerzos de planificación y de programación en las instituciones implicadas.

El Programa dirigirá la promoción de proyectos con un enfoque decididamente participativo que llegue en la forma más directa a la población objetivo.

Se otorgará prioridad a los proyectos de ejecución inmediata.

Para conseguir efectos multiplicadores, el Programa incentivará la participación social y los aportes económicos de los beneficiarios y/o solicitantes.

El Programa favorecerá el financiamiento de proyectos que serán complementarios a proyectos de desarrollo socioeconómico de otros organismos públicos y privados a fin de potenciar y ampliar el impacto de estos últimos.

En el Anexo 5.4 se presenta un listado de posibles proyectos tipo que podrían desarrollarse a partir de la puesta en marcha del Programa Especial de Empleo.

Los proyectos de construcción de obras de carácter básico y de beneficio social son aquellos que emplean más porcentaje de mano de obra. Además son trabajos de vital importancia para el desarrollo del país, tanto por las consecuencias económicas como sociales que se generan con la ejecución de los mismos.

Los rubros más importantes dentro de infraestructura son:

- mejoramiento, conservación y construcción de caminos y puentes
- obras de riego y microriego
- drenaje y conservación del medio ambiente, canalización y embovedados, control de cuencas y reforestación, control de erosión y forestación.
- obras de mejoramiento suburbano, empedrado, adoquinamiento, pavimentación, aceras, arborización, complejos recreativos, etc.

Los Proyectos de infraestructura social incluyen mayormente obras de construcción. Se diferencian de las anteriores porque son obras de menor uso de mano de obra, elevándose el costo por empleo-mes generado, pero tienen un impacto a corto plazo sobre la calidad de vida de los usuarios beneficiarios de las obras.

Entre posibles proyectos de infraestructura social están:

- apoyo habitacional, autoconstrucción de vivienda
- saneamiento básico, alcantarillado sanitario, pluvial o combinado.
- agua potable.

Eventualmente se podrá considerar el financiamiento de proyectos complementarios productivos como fabricación de adoquines, adobes, ladrillos, explotación de canteras, minas de arena, etc.

### 3.6. Presupuesto.

El presupuesto para el funcionamiento del Programa Especial de Empleo se elaborará en la última etapa del proceso previo a su implementación y puesta en marcha.

Para llegar a esta etapa se habrán ya tomado todas las decisiones necesarias que serán la base con la que se traducirá a términos monetarios la respectiva programación operativa.

Con relación al presupuesto en mención se exponen a continuación los siguientes comentarios:

a. Para la elaboración del Presupuesto se podría partir de un monto global asignado para el Programa por parte del Gobierno Nacional. A partir de este monto se podrían establecer metas factibles de operación y resultados.

Pero se podría también partir de la cuantificación de metas concretas que originarían un monto global de egresos, luego de lo cual se estudiarían alternativas de donde vendrían los recursos necesarios para el logro de dichas metas.

b. La meta fundamental y prioritaria que determinará la verdadera dimensión del Programa Especial de Empleo constituye el número de empleos-mes que se decida generar durante el período constitucional del nuevo gobierno. En base a esta meta se estructurará la organización que administre los proyectos específicos del Programa, con el personal directivo, técnico y de apoyo que se requiera. Se determinarán también la magnitud de los proyectos específicos que deberán ser promocionados, evaluados y ejecutados.

c. Si se parte de los costos del programa, sobre la base de metas cuantificadas previamente, se deberán plantear suficientes alternativas para su financiamiento. Si éste responde totalmente a un gran esfuerzo nacional los costos se cargarán al Presupuesto General del Estado, para lo cual, con los responsables de la Programación presupuestaria nacional, se analizará la factibilidad, procedencia y concreción de dicho financiamiento. En todo caso se sugiere guiarse con un criterio de redistribución del ingreso para transferir recursos hacia los sectores más pobres de la población y no con un criterio de emisión por las consecuencias inflacionarias que ésto conllevaría.

d. Si no es posible el financiamiento total del Programa con los recursos provenientes del Tesoro Público habrá que acudir a donaciones de Países amigos que apoyan este tipo de programas como sucede en Bolivia. También puede solicitarse financiamiento no reembolsable para pequeños proyectos y cooperación técnica para el Programa a organismos multi y bilaterales.

Convendría también analizar, a la luz de las políticas del nuevo Gobierno y de la Planificación Nacional, la posibilidad de acudir a préstamos blandos como el realizado por el Banco Mundial al Fondo Social de Emergencia de Bolivia. En este caso necesariamente habría que considerar la promoción de proyectos productivos que mantengan el criterio de la utilización intensiva de mano de obra.

e. El Programa Especial de Empleo deberá promover la ejecución de proyectos específicos con la participación financiero-económica de Consejos Provinciales y Cantonales, Municipios y Organizaciones Populares. En este sentido se recomienda la detección y selección conjunta de proyectos y que, en lo posible, se los diseñe y evalúe también en forma conjunta, independientemente del informe técnico definitivo y de la decisión última a cargo del Programa Especial de Empleo.

f. El contratista privado, a quien se acuda eventualmente, exigirá un margen de ganancia aceptable que deberá prevenirse presupuestariamente.

g. Los gastos corrientes que se determinen para la gestión técnico-administrativa del Programa no debería superar el 2.5% del mismo. Este indicativo servirá de referencia para una utilización óptima, lo menos burocrática, de los recursos que se empleen.

h. La programación presupuestaria debería destinar alrededor del 90% al financiamiento directo de proyectos específicos, teniéndose el cuidado de manejar también desde el presupuesto, su mayor utilización para el pago de mano de obra, de acuerdo con la relación que se establezca según el tipo de proyecto a ser financiado.

i. La necesaria supervisión permanente de obras, por parte de beneficiarios o ejecutores, deberá ser potenciada institucionalmente, con un incentivo que también deberá prevenirse presupuestariamente. Para tener una apreciación muy general de la magnitud del gasto presupuestario, a manera de ejemplo, se ofrece el siguiente estimativo:

**Presupuesto de gastos en millones de sucres para los doce primeros meses de funcionamiento del programa especial de empleo**

Rubros	VALOR	
	Absoluto	Porcentual
A. Salarios (mano de obra en Proyectos).	1.776	54.5
B. Insumos y herramientas.	1.184	36.4
C. Gastos de Personal (Administrativo y Técnico) y de Funcionamiento (Oficinas, útiles, viáticos, pasajes y Difusión del Programa).	74	2.3
D. Inversiones para la instalación del Programa (Equipos, muebles y enseres, vehículos).	74	2.3
E. Varios (Apoyo para supervisión a Entidades Ejecutoras, márgenes de utilidad en caso de contratistas privados e imprevistos).	148	4.5
F. COSTO TOTAL	3.256	100.0

Este presupuesto de Egresos ha sido planteado en base a los siguientes indicadores:

- Período. : 12 meses calendario
- Número de empleos-mes a generarse. : 96.000

- Salario Promedio por empleo-mes (este valor no puede ser un costo alternativo de oportunidad para un empleado estable). : 18.500 sucres
- Insumos y Herramientas. : 40% del Costo de Proyectos
- Manejo Administrativo y Técnico del Programa. : 2.5% del Costo de Proyectos
- Inversiones para la instalación del Programa. : 2.5% del Costo de Proyectos
- Varios. : 5% del Costo de Proyectos

Costo de Proyectos = Costo de Mano de Obra + Costo por Insumos y Herramientas. Dividiendo el Costo Total para el número de Empleo-mes a generarse se obtiene el *costo por empleo-mes*. En el caso del ejemplo este indicador es de 33.917 sucres por empleo-mes a generarse.

El Costo por empleo-mes de cada Proyecto específico debería ser igual o menor al valor antes establecido (33.917 sucres) como el costo por empleo-mes. Utilizando este criterio se garantizará el cumplimiento de las condiciones establecidas por el Programa para el financiamiento de proyectos intensivos en la utilización de la mano de obra.

### 3.7. Programas paralelos.

Los adscritos al Programa Especial de Empleo deberían recibir paralelamente, entre otros, los siguientes beneficios cuyas responsabilidades estarían a cargo de otros programas sociales del Gobierno Electo:

a. Salud: Los adscritos podrían ser atendidos gratuitamente en consultorios ambulantes o ubicados en los lugares donde residen.

b. Capacitación: Especialmente los más jóvenes podrían participar de ciertos cursos de capacitación organizados por el Programa de apoyo al Sector Informal de la Economía. De esta manera se incentivaría la posible incorporación hacia alternativas de empleo más estables y productivas que permitan el mejoramiento de los niveles de ingresos.

c. Guarderías infantiles: Las mujeres que se adscriban al Programa y tengan hijos, podrían acogerse al Programa de cuidados en la nutrición, salud y educación proporcionados por una guardería infantil cercana al lugar de trabajo.

d. Servicio de colocaciones: los beneficiarios podrían inscribirse para utilizar un servicio de colocaciones con la probabilidad de optar por ofertas laborales de los sectores públicos y privados.



## Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "*Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 1987*" Tema Especial: Fuerza de trabajo y Empleo.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO CONADE, INEC y CELADE, "*Ecuador Estimaciones y proyecciones de población 1950-2000*", Diciembre de 1984.

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO CONADE, "*Política de Población de la República del Ecuador*", Enero de 1988.

Cortez Baldassano Hernán, "*Programa de Empleo en Chile*", Agosto de 1987 (\*)

FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA, "*Condiciones sociales en Bolivia: Justificación del Fondo Social de Emergencia* (versión preliminar).

FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA, "*Diagnóstico de la Coyuntura económica y social en Bolivia: Justificación del Fondo Social de Emergencia*", Agosto de 1987 (\*).

FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA, "*Información básica, Programas y Políticas de Financiamiento*", La Paz, Enero de 1988.

Freedman H. David, "*Programas Especiales de Empleo en los Países de la OCDE*", Agosto de 1987 (\*).

Gordillo Montalvo José, "*Evolución y dinámica de la población económicamente activa*", Quito, 1988.

INEM, "*Marco conceptual e indicadores en la medición de empleo y los ingresos*", Taller metodológico sobre encuesta de hogares y medición de empleo, Quito, Abril de 1988.

Infante R., Wurgaft J., "*Medición de los efectos micro y macroeconómicos sobre el empleo del fondo social de emergencia*", La Paz, 23 de Julio de 1987.

Izquierda Democrática, "*Plan de gobierno, Objetivos y lineamientos básicos de gobierno, Documento N° 1*", Quito 1988.

Kappes B. Héctor Rafael, "*Consideraciones y experiencias sobre la implementación de proyectos a través de Programas de Empleo en Chile*", Agosto de 1987 (\*).

Klein Emilio, Wurgaft José, "*La creación de empleo en períodos de crisis*", Investigaciones sobre empleo 24, OIT PREALC, Santiago 1985.

Larrea Maldonado Carlos, "*Urbanización y estructura social en el Ecuador: 1950-1982*" Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, 1987.

Macedo Marle de Oliveira, *"As frentes de trabalho do nordeste do Brasil"*, Agosto de 1987 (\*).

SERPLAC, *"Informe de gestión Departamento de Empleo"*, Santiago, Octubre de 1987.

Martens Joost, y Tomic Blas, *"Los Programas especiales de empleo: Algunas lecciones de la experiencia"*, Santiago, 1985.

Oficina Nacional de Cooperación Popular, Programa Nacional de apoyo al Ingreso Temporal, *"Informe General y propuestas"*, La Molina, 1 de Julio de 1987.

Puntonet Mercedes, *"La política de Empleo en España-Instituto Nacional de Empleo"*, Agosto de 1987 (\*).

Rodríguez Jorge y Wurgaft José, *"La protección social a los desocupados en América Latina"*, Investigaciones sobre empleo 28, OIT, PREALC, Santiago 1987.

Tokman Víctor E., *"El efecto empleo de la Inversión pública"*, investigaciones sobre empleo 23, OIT, PREALC, Santiago 1984.

Tokman Víctor E., *"Crisis de empleo en el grupo andino"*, Documentos de trabajo, OIT, PREALC, Santiago 1987.

Varios autores, *"El Ecuador en la Encrucijada"*. Corporación Editora Nacional, Quito, 1986.

Vigier María Elena, *"El impacto social del PAIT"*, Agosto de 1987 (\*).

Wurgaft José, *"La gerencia de los programas especiales de empleo"*, Buenos Aires 1987.

\* Ponencias presentadas en la Reunión Técnica sobre Programas Especiales de Empleo, Santiago de Chile, 25 al 28 de Agosto de 1987.

## **5. Anexos**

### **5.1 Visitas efectuadas a programas especiales de empleo en vigencia**

Para apoyar la elaboración del presente documento se programó una visita de 10 días (11 al 21 de Abril de 1988) a los Programas Especiales de Empleo en Santiago-Chile, La Paz-Bolivia y Lima-Perú.

A continuación se presenta un informe esquemático general que brinda elementos comparativos de las tres experiencias.

La programación de las visitas se llevó a cabo a través de entrevistas personales con directivos y técnicos operativos dentro de las propias oficinas desde donde se administran los Programas Especiales de Empleo. Se observó in situ el funcionamiento de los procedimientos técnicos y administrativos de los Programas y se realizaron observaciones oculares de algunos proyectos específicos en ejecución y de otros ya concluidos.

Como comentarios generales, fruto de estas visitas y de los documentos estudiados, se podrían manifestar los siguientes:

- a. Por los resultados observados parecería que los Programas Especiales de Empleo son instrumentos válidos de política de empleo y distribución de ingresos. Han servido como un medio inmediato de respuesta con carácter compensatorio con relación a la implementación de políticas globales de desarrollo.
- b. Los Programas Especiales de Empleo han servido para un fin específico, de corto plazo, emergente, "puente", como instrumento de apoyo temporal por igual a diferentes estilos de desarrollo y variados esquemas macroeconómicos, en Gobiernos de distintas tendencias ideológicas.

**Anexo 5.2. Cuadro esquemático comparativo de las experiencias de programas especiales de empleo vigentes en América Latina**

PAIS PROGRAMAS CONCEPTOS	BOLIVIA FSE	CHILE PEM POJH PIMO	PERU PAIT
1. Objetivos.	Crear con rapidez fuentes de trabajo y proveer recursos a familias de bajos ingresos afectadas por el desempleo o subempleo agudizado.		
2. Fecha de iniciación.	Fines de 1986.	1976	Fines de 1985.
3. Resultados relevantes.	A la fecha se han generado más del 50% de los 236.423 empleos previstos a través de 731 proyectos.	En 1983 se llegó a ocupar el 13% de la fuerza de trabajo a nivel nacional.  Durante 1987 se licitaron más de 40 proyectos (2.5 millones US\$) generando alrededor de 20.000 empleos mensuales para pavimentación de más de 500.000 m <sup>2</sup> de calzadas.	En el segundo semestre de 1986 se empleó a 150.000 trabajadores. (80% mujeres).  Solo en la Lima Metropolitana, durante diciembre de 1985 trabajaron 25.000 obreros, en diciembre de 1986 se estimaron 70.500 obreros trabajando.  Movilización total: 374.091 obreros en 6 campañas de trabajo.
4. Duración.	Creado para 3 años, vence el 31 de diciembre de 1989.	El PEM se creó en 1976 como temporal. Posteriormente se lo declaró permanente con nuevas formas especiales de empleo.	Se creó como transitorio. Existe interés de que sea permanente aunque hay dificultades de financiamiento.
5. Grado de descentralización.	Totalmente descentralizado. Ejecución exclusiva de contratistas privados.	Parcialmente descentralizado. Ejecución a cargo de unidades de obra de los Municipios.	Centralizada. Ejecución del PAIT a través de 144 oficinas creadas a nivel nacional.

**Anexo 5.2. Cuadro esquemático comparativo de las experiencias de programas especiales de empleo vigentes en América Latina**

CONCEPTOS	BOLIVIA		CHILE			PERU
	FSE		PEM	POJH	PIMO	PAIT
6. Dependencia orgánica.	Depende directamente de la Presidencia de la República.		El Programa Nacional depende del Ministerio del Interior, los regionales de la respectiva intendencia.			Depende de una entidad pública denominada Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP).
7. Financiamiento.	Tesoro Nacional	11.9 %	Presupuesto del Estado: No se pudo conocer la procedencia específica de estos recursos.			Presupuesto del Estado: Transferencia de recursos asignados al sector agricultura y otros, a través del Fondo Nacional del Ingreso y del Empleo FONAPEM y de la ampliación del Presupuesto de inversión de COOPOP. No se investigó mayores detalles del origen específico de los recursos.
	Banco Mundial (Préstamo blando)	33.7 %				
	Países amigos	40.5 %				
	USAID	7.3 %				
	BID	6.2 %				
	PNUD	0.14 %				
	TOTAL	100.0 %				
8. Organización.	Total autonomía, ágil y eficiente. Personal técnico y de apoyo: 84.		Burocrática con eficiencia técnica y administrativa.			Burocrática; técnicamente eficiente (aunque actualmente el PAIT está en un período de recesión); limitada por algunas presiones partidarias con fines electoralistas; con perspectivas de mayor crecimiento burocrático (si se activa el PAIT).
9. Otros programas en los que participan los adscritos.	Programas de Asistencia Social financiado por el mismo FSE.		Programa Nacional de Capacitación, Proyectos de fomento a microempresas, Programas de salud gratuita, de atención al niño y a las oficinas municipales de colocaciones.			Programas de desarrollo comunal y programas de Bienestar Social a cargo del mismo PAIT (COOPOP).

## **5.2. Detalle de actividades previas a la implementación del Programa Especial de Empleo.**

- a. Elaborar el reglamento orgánico funcional en el que se detallarán la estructura organizativa del Programa Especial de Empleo, las funciones y responsabilidades asignadas a cada unidad y las relaciones que deberán desarrollarse entre las unidades operativas y entre los diferentes niveles de autoridad.
- b. Elaborar el Manual de Funciones en el que se especifican las funciones que desempeñan todos y cada uno de los empleados del Programa Especial de Empleo ubicados a diferentes niveles dentro de las direcciones técnicas y de apoyo. Se distribuye tareas específicas a los puestos técnicos y administrativos.
- c. Elaborar el reglamento de convenios. Se refiere a los proveedores de los recursos con los que se financia la ejecución de los proyectos, con quienes se establecen compromisos contractuales que se expresan en estos convenios. Se los realiza también con las entidades beneficiarias que van a recibir para su utilidad y administración la respectiva obra ejecutada.
- d. Elaborar el reglamento de contratos. Fija las reglas de juego que se establecerán con los contratistas que ejecutarán el proyecto o la obra.
- e. Elaborar el Presupuesto desglosado por períodos. Permitirá tener una visión estimativa de la magnitud del Programa y de la distribución general de los recursos que se utilizarán en el período de cuatro años.
- f. Elaborar la programación presupuestaria inicial, que determinará el monto y la partida que financiará la puesta en marcha del programa referido especialmente para el período Agosto a Diciembre de 1988.
- g. Preparar la logística para el funcionamiento del Programa, de tal manera que pueda instalarse el Programa inmediatamente después de su creación legal, mediante decreto de emergencia.
- h. Proceder a reclutamiento de personal especializado que facilite la pronta selección y nombramiento, con quienes incluso se puede programar un proceso previo de información y adiestramiento.
- i. Planificar la comunicación social. Es importante prepararse con la información que se dará a los medios de comunicación social desde el primer día de la creación del Programa, considerando especialmente la responsabilidad de promoción de proyectos que generen masivamente empleos. El Plan deberá programar toda la difusión social en forma prudente y racional que no generen expectativas que no pudieren cumplirse. Se efectuará un diagnóstico de los Problemas de Comunicación Social.
- j. Diseñar los sistemas de control contable y presupuestario acordes con las normas técnicas generalmente aceptadas y a las regulaciones determinadas por la legislación vigente, de modo que se pueda iniciar con un sistema que asegure la transparencia en el manejo de recursos con información permanente y oportuna.

- k. Elaborar un manual de Proyectos, que precise las condiciones técnicas y sociales que se exigirán tanto para el diseño como para la evaluación de los mismos.
- l. Preparar proyectos tipo y costos unitarios, que puedan ser actualizados permanentemente y que servirán de guía para la evaluación de los costos presentados dentro de los proyectos propuestos para el financiamiento del Programa Especial de Empleo.
- m. Plantear un Directorio de Organizaciones no gubernamentales que podrían participar de las actividades y resultados del Programa. Tanto de posibles entidades beneficiarias como de ejecutoras de proyectos.
- n. Plantear un directorio de entidades públicas que podrían participar en el Programa, como ejecutores, Supervisores, beneficiarios, o solicitantes de Proyectos. En lo posible deberá incluirse una evaluación institucional aunque fuere muy general.
- ñ. Proponer parámetro de evaluación social de proyectos que orienten la toma de decisiones respecto a los proyectos que deberán ser seleccionados prioritariamente desde el punto de vista de rentabilidad social.
- o. Diseñar el sistema de información que se va a utilizar para que se alimente desde un inicio con datos útiles.
- p. Determinar la base de datos requerida para los informes necesarios y permanentes de avance del programa, para la evaluación de sus resultados y para medir oportunamente el impacto macro y microeconómico de los proyectos específicos aprobados y ejecutados.
- q. Proponer una codificación de Proyectos. Para un manejo funcional de archivos y para la mayor agilidad en la operatividad del Programa deben precisarse los criterios con los que se codificarán los proyectos de acuerdo a su magnitud, al costo, a la ubicación geográfica de ejecución, al solicitante, al beneficiario, al ejecutor de la obra, al tipo de proyecto, etc. El código facilitará el desarrollo del sistema de información y la numeración asignada a cada proyecto se mantendrá desde que surja como idea hasta la obra ejecutada y transferida a la entidad beneficiaria respectiva.
- r. Elaborar los formatos que se utilizarán como informes que servirán para la entrada de datos al sistema.
- rr. Diseñar los modelos de informes que podrá entregar el sistema de información de acuerdo a los requerimientos y necesidades de las diferentes instancias del Programa Especial de Empleo.
- s. Investigar a fondo los Proyectos factibles de iniciarlos inmediatamente después de creado el Programa Especial de Empleo, diseñarlos y en lo posible evaluarlos antes del 10 de Agosto de 1988.
- t. Estudiar el Proyecto de Decreto de Creación del Programa Especial de Empleo y estructurar su versión final.

u. diseñar formularios de:

- Identificación y registro de proyectos;
- Solicitud de adscritos;
- Fichas de adscritos;
- Informes de promoción;
- Informes de evaluación;
- Informes de supervisión y avance de obra;
- Solicitud de financiamiento de proyectos;
- Solicitud de reembolsos o desembolsos;
- etc.

v. Elaborar instructivos para llenar determinados formularios.

w. Elaborar manual de procedimientos desde que surge el Proyecto como idea hasta la entrega de la obra concluida.

### **5.3 Proyecto de decreto de emergencia. Rodrigo Borja Cevallos, Presidente Constitucional de la República.**

Considerando:

Que corresponde al Poder Ejecutivo establecer los mecanismos necesarios para crear condiciones de ocupación laboral, que permita aliviar la crisis social reflejada en el elevado índice de desempleo que soporta la población ecuatoriana como consecuencia de los nefastos resultados de las políticas neoliberales implementadas por el anterior gobierno, mientras se logran los resultados previstos en la nueva política económica.

Que es emergente la generación de empleos a través de un Programa Especial de Empleo, con capacidad para utilizar recursos técnicos y administrativos proporcionados por el Estado, para el cumplimiento de actividades propias de captación de recursos y su asignación al financiamiento de proyectos de alta rentabilidad social, máxima ocupación de mano de obra y cuya ejecución total no exceda más allá del 10 de Agosto de 1992.

Que es conveniente crear el Programa Especial de Empleo como entidad de derecho público que promueva, evalúe, controle y supervise el desarrollo de los proyectos que se financien a través de este programa.

**DECRETA:**

**ARTICULO 1º.** Se crea el Programa Especial de Empleo como entidad de derecho público, dependiente, con personalidad jurídica plena, autonomía administrativa, técnica y financiera, con la finalidad de promover, evaluar, controlar y supervisar el desarrollo de Proyectos de alta rentabilidad social y de máxima ocupación de mano de obra.

**ARTICULO 2º.** El Programa tendrá su sede en la capital de la República, y podrá



establecer las Unidades Técnicas y Administrativas que sean necesarias para su mejor operación, concretando su acción a través de entidades especializadas, de modo de circunscribir su acción de promoción, evaluación, financiamiento, control y seguimiento de los proyectos ejecutados por instituciones públicas y privadas. Y propugnará y coordinará la cooperación de organismos nacionales e internacionales para el logro de sus objetivos.

**ARTICULO 3º. Son Funciones del Programa Especial de Empleo:**

- a. Recibir las asignaciones provenientes del Gobierno Nacional con cargo al presupuesto de ..... Inicialmente y en calidad de capital de arranque dicha asignación será de ..... sucres para la gestión de 1988.
- b. Receptar los recursos provenientes del Tesoro Nacional de acuerdo con las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado.
- c. Captar recursos provenientes de contribuciones no reembolsables, de Gobiernos amigos, organismos internacionales y otros donantes internos y externos.
- d. Negociar créditos blandos cuyas condiciones se ajusten a los requerimientos y objetivos del Programa Especial de Empleo y de acuerdo con las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- e. Aceptar y recibir donaciones en especie y distribuirlas con el apoyo de los organismos creados al efecto en actual funcionamiento.
- f. Administrar los recursos referidos en los incisos anteriores asignándoles al financiamiento de proyectos de corto plazo así como de ejecución inmediata y que reúnan las condiciones exigidas por el Programa Especial de Empleo.

Todos los recursos financieros que reciba el Programa Especial de Empleo ingresarán en la Cuenta Corriente del Tesoro Nacional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

**ARTICULO 4º. El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, establecerá las correspondientes partidas presupuestarias a fin de atender los gastos que demande el funcionamiento del Programa Especial de Empleo.**

**ARTICULO 5º. Para el cumplimiento de sus funciones el Programa Especial de Empleo estará dirigido por un Consejo de Administración con los siguientes cinco miembros: Un Presidente, un Director Ejecutivo y tres Vocales. El Presidente de la República (o autoridad competente) nombrará al Presidente del Consejo de Administración; a los tres Vocales y al Director Ejecutivo.**

**ARTICULO 6º. El Consejo de Administración dedicará sus primeras reuniones a la aprobación del reglamento interno al que sujetará sus actuaciones y a los estatutos y reglamentos operativos de cumplimiento obligatorio, para la formulación de proyectos, presentación al Programa Especial de Empleo, ejecución, administración de los**

recursos asignados a cada proyecto, supervisión en la ejecución, reembolsos y evaluaciones previas así como posteriores y cuanto aspecto fuere relevante para el cumplimiento de sus objetivos.

**ARTICULO 7º.** El reglamento interno del Programa Especial de Empleo tendrá en cuenta las siguientes bases:

- a. Sesiones ordinarias del consejo por lo menos dos veces al mes;
- b. El Director Ejecutivo es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Programa Especial de Empleo y trabajará junto a los vocales, todos a tiempo completo y dedicación exclusiva.
- c. El Consejo aprobará la organización interna adecuada del Programa Especial de Empleo para el cumplimiento de sus fines, como institución de vigencia limitada, de coordinación técnica y financiamiento, la cual no será entidad ejecutora de obras.
- d. El Presupuesto de funcionamiento del Programa Especial de Empleo se elaborará sobre recursos provenientes del mismo, sean locales o externos.
- e. El Programa Especial de Empleo podrá requerir, solicitar o aceptar asistencia técnica de cualquier tipo de recursos humanos, sean locales o externos.
- f. El Consejo aprobará trimestralmente el informe de captación y asignación de recursos que será presentado a los Ministros de Estado para su información y difundido posteriormente para conocimiento de la opinión pública;
- g. El personal ejecutivo y operativo del Programa Especial de Empleo ejecutará las determinaciones del Consejo de Administración y realizará los desembolsos aprobados.

**ARTICULO 8º.** Son deberes del Director Ejecutivo del Programa Especial de Empleo:

- a. Rendir cuentas a los organismos proveedores de los recursos según el régimen legal vigente, tratándose de recursos provistos localmente y, en caso de recursos externos, de acuerdo a las cláusulas del pertinente convenio que puede incluir la supervisión del organismo o entidad donante, por sí o por terceros;
- b. Rendir cuentas trimestralmente del origen y destino de cada recurso captado y asignado, mediante publicación por lo menos en tres órganos de prensa nacional;
- c. Publicar anualmente el dictámen de auditoría que deberá practicar la Contraloría General de la Nación dentro de los noventa días de cierre de cada gestión;
- d. Transferir al organismo de Estado competente para ello, o a la entidad privada debidamente calificada como beneficiaria, todo proyecto ejecutado para su administración y disposición;

**ARTICULO 9º.** El Programa Especial de Empleo abrirá una cuenta en el Banco Central del Ecuador bajo la denominación de "Recursos del Programa Especial de Empleo" en la cual se depositarán todas las entregas a cargo del Tesoro Nacional, así como los recursos provenientes de donaciones, empréstitos, fideicomiso y otros. Abrirá subcuentas que identifiquen el origen de cada partida de fondos.

Las cuentas serán manejadas mediante cheques, firmados por el Director Ejecutivo y un vocal del Consejo de Administración, con cargo de rendición de cuentas ante la Contraloría General de la Nación.

**ARTICULO 10º.** Para el cumplimiento operativo de sus funciones el Programa Especial de Empleo contará con las siguientes Direcciones Técnicas y de Apoyo:

- a. Promoción y Evaluación
- b. Control y Seguimiento
- c. Administración
- d. Asesoría Legal

Los responsables de cada una de estas Direcciones conformarán el Consejo Operativo.

Este Consejo se reunirá por lo menos una vez cada semana para alimentar y retroalimentar los informes de avance a las diferentes Direcciones y efectuar correcciones oportunas de acuerdo con las directrices emanadas del Consejo de Administración.

**ARTICULO 11º.** Son funciones del Director de Promoción y Evaluación:

- a. Contactar directa e inicialmente con todos los posibles solicitantes y usuarios de los recursos administrados por el Programa Especial de Empleo;
- b. Programar las actividades de inversión y asignación de recursos en proyectos;
- c. Promover, recibir y revisar toda idea, perfil o proyecto, registrar, contactar al solicitante y si el proyecto es compatible con los objetivos del Programa Especial de Empleo proceder a evaluarlos técnica y socialmente.
- d. Promover por cualquier medio a las instituciones calificadas para la presentación y supervisión de proyectos;
- e. Proveer la información requerida sobre sus actividades.
- f. Formular proyectos completos para solicitantes sin capacidad de hacerlo.
- g. Proponer a la Dirección Ejecutiva las políticas para la asignación de recursos en programas y proyectos sugiriendo los cursos prioritarios de actividades.
- h. Efectuar visitas oculares de los proyectos a ser evaluados.
- i. Establecer contacto con cada solicitante, asegurar que todo Proyecto a presentarse al Consejo de Administración es aceptable al solicitante.

- j. Presentar proyectos viables a aprobación del Consejo de Administración.
- k. Notificar al solicitante cuando su proyecto es aprobado (dentro de la semana siguiente a la aprobación);
- l. Antes o después de su aprobación por el Consejo de Administración, establecer con el solicitante, y ejecutar, todas las condiciones para que el proyecto sea ejecutable y se pueda firmar contrato o convenio.
- m. Sacar fotos de todas las visitas oculares.
- n. Requerir y atender asesorías externas para evaluación.
- ñ. Emitir memo a asesoría legal para elaboración de contrato y/o convenio.

**ARTICULO 12º. Son funciones del Director de Control y Seguimiento:**

- a. Con firma de contrato recibir todos los documentos de cada proyecto.
- b. Registrar y confirmar legajo documental completo.
- c. Programar control y seguimiento de cada proyecto u obra.
- d. Asignar control a los supervisores.
- e. Efectuar primera visita oficial al inicio de obra.
- f. Verificar carteles.
- g. Supervisar la obra antes de cada desembolso.
- h. Controlar la vigencia de las boletas de garantía u otras garantías.
- i. Ratificar solicitud de desembolso y pasar a administración.
- j. Controlar desembolsos.
- k. Controlar avances de obra.
- l. Hacer recepciones preliminares.
- m. Efectuar recepciones definitivas.
- n. Llevar récord fotográfico progresivo.
- ñ. Elevar órdenes de cambio, aprobarlas, o hacerlas aprobar e informar a otras Direcciones.
- o. Llevar récord de todos los proyectos en ejecución y estado.

- p. Proveer toda la información requerida sobre sus actividades.
- q. Coordinar con Asesoría Legal las cancelaciones o cambios de contratos.
- r. Coordinar todas las visitas de propios y extraños a obras en ejecución.
- rr. Coordinar la labor y administración de todos los jefes de zona.
- s. Solicitar y atender asesorías en su área.

**ARTICULO 13º. Son funciones del Director de Administración:**

- a. Elaborar todos los estados financieros del Programa Especial de Empleo.
- b. Elaborar todos los documentos e informes contables para las autoridades internas y externas.
- c. Elaborar y controlar todos los estados a proveedores de fondos.
- d. Solicitar y tramitar desembolsos de cualquier fuente y para cualquier propósito.
- e. Controlar los recursos financieros, cuentas bancarias, depósitos y gastos, cajas chicas y cuentas.
- f. Manejar cuentas y contabilización.
- g. Elaborar presupuestos y programar gastos.
- h. Asignar gastos por fuente de recursos y programar gastos por fuente.
- i. Tramitar y controlar reembolsos y desembolsos.
- j. Pagar inversiones en proyectos.
- k. Controlar pagos por destino específico (Proyectos).
- l. Efectuar control de personal (contratos, seguro social, documentación individual, vacaciones, etc.).
- m. Realizar control de activos fijos-asignación de responsabilidades de uso y mantenimiento. Elaborar manuales de uso.
- n. Proceder a la contratación y control de seguros.
- o. Coordinar las labores del personal de apoyo.
- p. Coordinar las labores con auditoría externa.
- q. Coordinar relaciones con proveedores de recursos para asistencia técnica.

r. Contactar con los proveedores de recursos, tanto internos como externos.

**ARTICULO 14º. Son funciones del Director de Asesoría Legal:**

- a. Mantener toda la relación legal con el Estado.  
- decretos, resoluciones, contraloría, permisos, etc.
- b. Establecer la relación legal con terceros, contratos, convenios, acuerdos, etc.
- c. Manejar la legalidad de los contratos de proyectos hasta su entrega definitiva.
- d. Legalizar rescisión de contratos.
- e. Implementar el soporte legal del Programa Especial de Empleo.
- f. Emitir dictámenes legales de todo tipo.
- g. Elaborar contratos de personal, de asistencia técnica y de provisión de fondos.
- h. Realizar la tramitación de documentos legales.
- i. Enfrentar litigios, juicios y todo tipo de acciones legales por o contra el Programa Especial de Empleo.
- j. Cumplir la función de secretaría del Consejo de Administración y elaborar las actas del Consejo.
- k. Elaborar las resoluciones del Consejo.

**ARTICULO 15º.** El Programa Especial de Empleo podrá solicitar a cualquier organismo del sector público, que no podrá negar su concurso, la asistencia técnica y colaboración necesaria para la preparación de proyectos, supervisión y control de su ejecución. Podrá contratar para el mismo efecto, los servicios de organismos no estatales, siempre y cuando el costo no exceda del 2% del valor total del Proyecto.

**ARTICULO 16º.** El Programa Especial de Empleo podrá fiscalizar en cualquier momento, por sí o por terceros, la ejecución de los trabajos que se realizan con su financiamiento y verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los organismos estatales, a cargo de la parte técnica del Proyecto así como la supervisión y control, de obras, acudiendo, en su caso, a la Contraloría General del Estado.

**ARTICULO 17º.** La ejecución de los proyectos financiados por el Programa Especial de Empleo se contratará directamente al grupo o entidad beneficiaria y al contratista o ejecutor. El Programa Especial de Empleo cuidará que los costos y precios de las obras a contratarse sean correctas y razonables.

**ARTICULO 18º.** El Programa Especial de Empleo tendrá vigencia hasta el 10 de Agosto de 1992 y su liquidación se sujetará a los siguientes lineamientos:

a. A partir del 10 de Agosto de 1992 y hasta el 10 de Noviembre de 1992, la actividad del Programa Especial de Empleo será la estrictamente necesaria para transferir a los entes estatales competentes la responsabilidad de sus actividades pendientes de conclusión.

b. Si existieren recursos excedentes, sin destino específico por no utilización o recuperación, serán transferidos a la Tesorería de la Nación que se responsabilizará de recuperar los que pudiesen encontrarse pendientes de cobro al 10 de Agosto de 1992.

Los fondos con destino específico serán transferidos a las entidades competentes.

c. Al 10 de Noviembre de 1992, el Programa Especial de Empleo presentará el dictamen de auditoría practicado por la Contraloría General de la Nación de sus operaciones de los certificados expedidos por los proveedores de los recursos, sobre su satisfactoria utilización, cuando así se hubiese acordado en los respectivos convenios.

ARTICULO 19º. Encárguense de la ejecución de este Decreto los señores .....

ARTICULO 20º. El presente decreto entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio de Gobierno en la ciudad de Quito, a los .....

#### 5.4 Listado de Posibles proyectos tipo

1. Construcción de caminos vecinales.
2. Construcción de puentes.
3. Construcción de guarderías infantiles (\*).
4. Construcción de postas médicas.
5. Construcción de sistemas de riego
6. Construcción de pequeña irrigación y Rehabilitación de acequias (\*).
7. Construcción de casas comunales.
8. Construcción de complejos recreativos y deportivos.
9. Construcción de aceras.
10. Construcción de tanques de agua potable.
11. Construcción de sistemas de alcantarillado suburbano.
12. Construcción de guarderías.
13. Construcción de letrinas.
14. Mantenimiento de carreteras.
15. Mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales (\*).
16. Autoconstrucción de vivienda.
17. Forestación y reforestación (\*).
18. Mejoramiento de escuelas suburbanas y rurales.
19. Mejoramiento de hospitales.
20. Empedrado de calles suburbanas.
21. Adoquinamiento de calles suburbanas.
22. Habilitación de áreas verdes.
23. Habilitación y desarrollo de balnearios populares.

- 24 Rehabilitación y pintado de fachadas comunales
- 25 Recolección de residuos sólidos
- 26 Refacción y remozamiento de asilos
- 27 Refacción y remozamiento de orfanatos
- 28 Refacción y remozamiento de centros de reclusión
- 29 Rehabilitación de plantas de agua potable
- 30 Explotación de canteras
- 31 Fabricación de adoquines
- 32 etc., etc.....

**NOTA:** Cada título necesita ser desglosado, explicado y contar con un expediente técnico mínimo. Los requisitos básicos de cada Proyecto que financie el Programa Especial de Empleo deben ser: costos en mano de obra no inferiores al 55% del costo total; dirigido a ofrecer trabajo a las familias más pobres de la población y las obras deben ser de interés social o comunal, preferentemente productivas.

(\*) Estos Proyectos se detallan en Anexo 5.5 a manera de ejemplos de Proyectos tipo.

### 5.5 Ejemplos de proyectos tipo

#### a. Forestación y Reforestación

##### Antecedentes y Justificación

El desborde de numerosas torrenteras y ríos en épocas de lluvias, ocasiona la erosión de suelos, pérdidas de zonas de cultivo, y descontrol de las cuencas.

El control biológico equilibra las zonas degradadas y mejora el uso de la tierra.

Se puede planificar el uso de tierras en el área controlada y lograr un mayor incentivo en el cultivo y crianza de especies.

La forestación y reforestación de una hectárea de terreno genera cerca de 2 empleos-mes en la sierra y más de 3 empleos-mes en la costa y oriente. El costo por mano de obra absorbe entre el 5% y 25% del costo total, lo cual demuestra que efectivamente este proyecto es muy útil para generación masiva de empleo y de un beneficio productivo muy alto.

##### Objetivos

Forestar o reforestar una determinada zona como control de procesos de erosión; deteniendo el material suelto que baja a las zonas planas; disminuyendo las inundaciones provocadas en épocas de fuertes lluvias; rehabilitando zonas de cultivo; controlando las aguas en las quebradas y cuencas; y produciendo madera para uso doméstico y construcción.



## Descripción

- instalación de viveros
- acción de forestar
- construcción de caminos
- obras adicionales (diques, fajinas, canales de riego)

## Localización

- zonas erosionadas
- zonas de cultivo aledañas a torrenteras
- zonas afectadas por descontrol de los ríos

## Costos

Entre 35.000 sucres y 45.000 sucres por hectárea forestada en la sierra, y entre 55.000 y 65.000 sucres por hectárea en la costa. En la sierra se foresta en promedio 1100 árboles por hectárea y en la costa entre 400 y 500 árboles. El costo por árbol es actualmente de 8 sucres.

## Tiempo de ejecución

Depende de las dimensiones del área a forestarse. Como referencia se puede utilizar el hecho de que una hectárea foresta un hombre en aproximadamente dos meses en la sierra, y en la costa en más de tres meses.

**NOTA:** La dirección forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene 20 distritos a nivel nacional, uno en cada provincia, con viveros en todas las provincias del país.

Tienen programas de forestación las siguientes entidades:

- Consejos Provinciales con viveros en Pichincha y Cotopaxi
- Adscritas al MAG: CREA, PREDESUR e INERHI (con viveros)
- ENDEFOR: empresa mixta para forestación de Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua y Bolívar con viveros propios.
- PRIVADAS: Fundación Natura, CARE y Alimento para Millones (Guayas).

Los datos fueron proporcionados por los Ings. Marcelo Cadena, Supervisor del Fondo Nacional de Forestación y Luis Santamaría, Supervisor de viveros de la Dirección de Forestación del MAG.

## b. Pequeña irrigación y rehabilitación de acequias

### Antecedentes y Justificación

El uso de la tierra no es planificado y las pérdidas son elevadas por infiltración en los surcos de tierra que sirven de canales de conducción. Así mismo las obras de toma son rudimentarias, destruyéndose en cada incremento del caudal en forma inesperada.

Un sistema de riego superficial con emplazamientos adecuados para conseguir una regulación sustancial del agua, permitirá a las comunidades agrícolas proveer agua adicional a las tierras ya cultivadas y regar tierras actualmente secas.

La provisión de agua, posibilita además la cría de animales, que en su caso pueden ser empleados en actividades productivas como de siembra.

De los datos proporcionados por las Direcciones de construcciones y de Estudios de INERHI, se establece que por cada hectárea que aprovecha el sistema de riego se beneficia por lo general una familia campesina.

Así, para un Programa de 18.884 hectáreas repartidas en la sierra ecuatoriana, para un beneficio de 17.127 familias, la Junta Monetaria destinó la suma de 209'000.000 sucres. Esta inversión utilizaría aproximadamente 2.508 trabajadores (peones, albañiles y ayudantes de albañilería), con un costo por mano de obra de alrededor del 30% del costo total. En términos de empleo-mes, considerando un promedio de 4 meses de ejecución por proyecto, se habrá generado más de 10.000 empleos-mes. Si la misma inversión se hubiese orientado hacia una mayor utilización de mano de obra, por lo menos se podría haber duplicado dicho indicador.

Con una reorientación en el manejo de estos proyectos, que INERHI los hace a través de contratistas privados, podrían estos ser utilizados para una masiva generación de empleo.

### Objetivos

Crear un sistema de pequeña irrigación o de rehabilitación de acequias para apoyar al incremento y diversificación de cultivos y aumento de los rendimientos.

Habilitar nuevas tierras de sembradíos.

Con el riego mejorar también las condiciones de salud y vivienda.

### Descripción

- Obras de toma (presas, muros)
- Obras de derivación (vertederos, desarenadores)
- Obras de conducción (canales principales, revestidos, viaductos, acueductos y canales secundarios).

### Localización

Zonas que cuentan con fuentes seguras de agua de calidad constante y con suelos de cultivo potencialmente fértiles.

### Costos

Según los datos del INERHI los costos de un programa variaron entre 500.000 sucres y 10'000.000 sucres. El costo depende de la capacidad del conducto. Para guía se

podría afirmar que actualmente el costo promedio de un metro lineal de riego es de 2.083 sucres.

### Tiempo de Ejecución

El tiempo de ejecución de los proyectos seleccionados varían entre 3 y 6 meses.

NOTA: Las entidades públicas relacionadas con estos proyectos son: INERHI, FODERUMA y SEDRI.

Entrevistados en INERHI: Ing. Gonzalo Navarrete, Director de Estudios e Ing. Leonardo Miño, Director de Construcciones.

### c. Mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales

#### Antecedentes y Justificación

El desarrollo de la actividad productiva en muchas zonas del país, está postergado por no tener caminos adecuados que permitan a los campesinos transportar sus productos a centros de consumo o de comercialización.

Por esta razón conviene apoyar el mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales que aseguren una transitabilidad permanente.

Según datos proporcionados por el Departamento de operaciones del Ministerio de Obras Públicas, para 1987 se asignó 5.532'010.600 sucres para el mantenimiento de 10.000 kilómetros de la red vial nacional (incluyendo caminos vecinales). La suma mencionada se distribuye en varios rubros, entre los cuales se considera el pago a 249 técnicos y administrativos de planta del Ministerio y a 3.642 trabajadores (mecánicos, auxiliares de mecánica, operadores de maquinaria y cuadrillas de mantenimiento). El 46.9% del costo por mantenimiento vial está destinado a pago de mano de obra.

Los 3.642 trabajos se traducen a 43.704 empleos-mes. No se tiene el dato de empleos relacionados con el mantenimiento de caminos vecinales. Pero ciertamente para el mantenimiento de caminos vecinales se podría optar por una disminución, al máximo posible, del componente de equipos y maquinaria, transfiriéndose los recursos hacia una mayor utilización de mano de obra.

Si el Estado paga la mano de obra a comunas u organizaciones rurales para esta actividad el componente de mano de obra podría superar el 70% del costo total como ocurre en algunas zonas de Colombia con microempresas asociadas. En este país vecino se asigna hasta 50 kilómetros de mantenimiento de caminos vecinales a unos 15 trabajadores con la generación aproximada de 180 empleos-mes por cada 50 kilómetros aproximadamente.

#### Objetivo

Potenciar al Ministerio de Obras Públicas, Consejos Provinciales y cantonales, comunas, cooperativas y organizaciones rurales en Programas de mejoramiento y man-

tenimiento de caminos vecinales, de acceso a zonas potencialmente productivas que incentive la producción y comercialización agrícola.

### Descripción

Mejoramiento y conservación de caminos vecinales, especialmente con la construcción de obras de drenaje que comprende básicamente las siguientes actividades:

- Desmote (regiones tropicales).
- Estabilización con ripio.
- Alcantarillas de drenaje.
- Limpieza de alcantarillas y cunetas.
- Quitar derrumbes y prevenirlos.
- Rozada de monte.
- Limpieza de vegetación.
- Empedrado o reacondicionamiento de empedrado según el caso.

### Localización

Regiones productivas o potencialmente productivas que requieran el mejoramiento de caminos vecinales.

### Costo

El costo del mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales tiene una oscilación que depende de la magnitud del trabajo y de las condiciones geográficas y climáticas del sector. Como referencia se podría estimar un costo promedio del mantenimiento anual de 1 kilómetro de camino vecinal de alrededor de 200.000 sucres, con la participación de organizaciones rurales aledañas al segmento vial. Este valor se incrementaría cerca del 10% si el mantenimiento se lo efectúa a través de un contratista privado. Con la ejecución directa de una entidad pública como el Ministerio de Obras Públicas el costo puede incrementarse por encima del 100%.

### Tiempo de Ejecución

Depende del Proyecto, pudiendo impulsarse el mantenimiento para doce meses.

NOTA: Los datos fueron proporcionados en una reunión de trabajo realizada con el Ing. Olmedo Santander, Jefe del Departamento de Operaciones, Ing. José Cabrera, responsable de mantenimiento vial y Lcdo. Marcelo Pinto, Estadístico (MOP). En noviembre de 1987, por invitación de la OIT, el Ing. José Cabrera con un grupo de ecuatorianos, visitaron los Programas de mantenimiento de vías en Colombia realizados a través de las llamadas microempresas asociativas.

### d. Construcción de Guarderías Infantiles.

#### Antecedentes y justificación.

La tasa de fecundidad alcanza a nivel nacional un promedio de 4.65 hijos por mujer

(1985-1990). La no existencia de guarderías constituye para las madres un verdadero impedimento para su actividad laboral con las consecuencias sociales que esto supone.

Ecuador tiene un índice de mortalidad infantil de 63.37 por mil (1985-1990), lo cual es relativamente alto dentro de los países de la Región.

Una guardería infantil además de solucionar el problema del abandono de la niñez por las exigencias de trabajo de los padres, pretende responder al problema de la desnutrición, salud y educación.

La generación de empleo temporal estaría determinada por la masiva creación de guarderías infantiles. Cada guardería crea aproximadamente 120 empleos-mes en su etapa de construcción.

#### Objetivos.

Contribuir con otros programas afines del plan de gobierno, para la disminución de los índices de mortalidad infantil y abandono infantil cotidiano, a través de la construcción de guarderías infantiles con la utilización intensiva de mano de obra, para prestar atención integral al niño.

Utilizar para la construcción de guarderías infantiles tanto la mano de obra disponible como la mayor cantidad de insumos propios de la zona.

#### Descripción.

- Adaptación de estructuras metálicas al sector.
- Construcción de aproximadamente 400 metros cuadrados incluyendo áreas de recreación para beneficio diario de alrededor de 60 niños por guardería.

#### Localización.

Áreas especialmente suburbanas y áreas rurales cuando no exista una gran dispersión de las familias y cuando las condiciones del empleo no sean muy distintas.

#### Costos.

El costo promedio por metro cuadrado de construcción es actualmente de 30.000 sucres. Con la mayor utilización de insumos del sector donde se construye la guardería (caña guadúa, madera, ripio, arena, etc.) el costo por metro cuadrado podría bajar hasta 20.000 sucres.

#### Tiempo de Ejecución.

El tiempo promedio para construir una guardería infantil se estima en 4 meses.

NOTA: Se realizó una entrevista al Arquitecto René Tamayo, Jefe de Arquitectos de la Dirección Nacional de Diseño y Construcción del Ministerio de Bienestar Social.